

**ASIMETRÍAS ECONÓMICAS,
LABORALES Y SOCIALES EN CENTROAMÉRICA:
Desafíos y Oportunidades**

Dr. Jorge Nowalski Rowinski

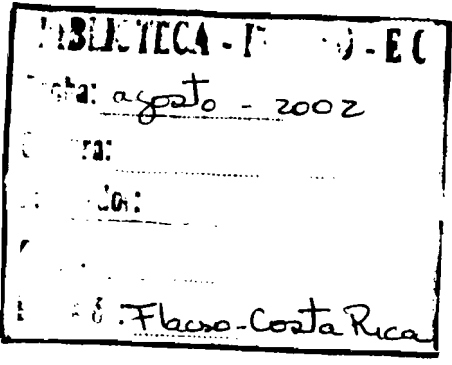
**Con la colaboración de
Máster Jairo Acuña y Dr. Hermann Hess**

Para este trabajo se utilizó como insumo el proyecto
*"Asimetrías Económicas,
Laborales y Sociales en Centroamérica"*,
patrocinado por el Banco Interamericano de Desarrollo, Organización Internacional
del Trabajo, Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (Canadá),
la Fundación Friedrich Ebert (Alemania), y el Centro Internacional para el
Desarrollo Humano (CIDH)



331.12
U86a

2002



331
N946a

Nowalski, Jorge
Asimetrías económicas, laborales y sociales en
Centroamérica : desafíos y oportunidades /
Jorge Nowalski. --1 ed. -- San José, C.R. :
FLACSO, 2002.
440p. ; 24 x 16 cm.

ISBN 9977-68-116-3

1. Mercado Laboral - América Central. 2.
América Central - Condiciones sociales. I. Título.

Para este trabajo se utilizó como insumo el proyecto
"Asimetrías Económicas,
Laborales y Sociales en Centroamérica",
patrocinado por el Banco Interamericano de Desarrollo, Organización
Internacional del Trabajo, Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional
(Canadá),
la Fundación Friedrich Ebert (Alemania), y el Centro Internacional para el
Desarrollo Humano (CIDH)



© Edición: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)
Sede Académica de Costa Rica
Apartado 11747-1000, San José, Costa Rica
Primera edición: noviembre 2001
Diseño de portada: Valeria Varas
Ilustración de portada: óleo de Guillermo Porras
Producción Editorial: Leonardo Villegas

TABLA DE CONTENIDOS

AGRADECIMIENTO.....	9
INTRODUCCION	11
PRIMERA PARTE	
ASIMETRÍAS ECONÓMICAS	17
INTRODUCCION	19
I. ASIMETRÍAS EN MATERIA DE ESTRUCTURAS ECONÓMICAS.....	23
1. Los mercados de bienes y servicios.....	25
1.1. Los mercados domésticos.....	26
1.2. Los mercados internacionales.....	27
1.2.1 El mercado centroamericano.....	30
2. Los mercados monetarios y financieros.....	38
2.1. Las finanzas nacionales.....	38
2.2. Las finanzas internacionales.....	44
3. El gasto y la situación fiscal.....	48
3.1. El financiamiento del gasto público.....	51
4. Inversión, infraestructura productiva y desarrollo tecnológico.....	52
II. ASIMETRÍAS EN MATERIA DE POLÍTICAS ECONÓMICAS ..	57
1. Los mercados de bienes y servicios.....	59
1.1. Comercio con terceros mercados.....	60
1.2. Comercio intraregional.....	65
1.3. Promoción de exportaciones y atracción de inversiones en la subregión.....	71
2. Los mercados monetarios y financieros.....	84
3. El gasto y la situación fiscal.....	85
4. Inversión, infraestructura productiva y desarrollo tecnológico.....	86
CONCLUSIONES	89
Sobre asimetrías en materia de estructuras económicas.....	89
Sobre asimetrías en materia de política económica.....	93

SEGUNDA PARTE

ASIMETRÍAS LABORALES	101
INTRODUCCIÓN	103
I. GENERACIÓN DE OPORTUNIDADES EMPLEO E INGRESOS	109
1. El reto del crecimiento económico con empleos productivos	109
2. Alcance de las políticas y programas de generación de empleo e ingresos	115
3. Algunos incentivos para aumentar el empleo	117
4. Fomento de actividades productivas	120
4.1. Microempresa	120
4.2. Sectores rurales	130
5. Generación de oportunidades de empleo para grupos específicos	134
5.1. Trabajo infantil y juvenil	135
5.2. La mujer	139
5.3. Los Migrantes	143
II. DESARROLLO DE CAPACIDADES	151
1. La educación y el mundo del trabajo de los jóvenes	154
2. Respuesta Institucional: las Instituciones de Formación Profesional	160
3. Alcance de las IFP's en la formación de la fuerza de trabajo	163
III. CONDICIONES DE TRABAJO	173
1. Los salarios	174
2. Condiciones laborales: Contratación y terminación de la relación laboral	182
2.1. Contribución sobre el salario para el financiamiento de los regímenes	186
3. Cobertura y Alcance de las Prestaciones del Seguro Social	191
3.1. Rezagos en la cobertura legal	192
3.2. Rezagos en la cobertura global	194
3.3. Rezagos en la cobertura estadística	196
3.4. Desigualdades en la cobertura	198
4. Las Prestaciones	201
4.1. Régimen de Invalidez, Vejez, Muerte y Sobrevivientes	202
4.1.1. Condiciones para la adquisición de derechos IVM	205
4.1.2. Rezagos en el gasto en prestaciones del régimen del IVM	210
4.2. Régimen de Enfermedad y Maternidad	212

4.2.1. Condiciones para la adquisición de derechos del régimen de EM	213
4.2.2. Rezagos en el gasto en prestaciones del programa de EM	215
5. Riesgos profesionales	217
5.1. Prestaciones otorgadas en riesgos profesionales	219
CONCLUSIONES	223
Sobre generación de oportunidades.	224
Sobre desarrollo de capacidades.	226
Sobre condiciones laborales.	227

TERCERA PARTE

ASIMETRÍAS SOCIALES	231
INTRODUCCION	233
1. Causas de la pobreza en Centroamérica.	234
1.1. Precariedad Laboral	235
1.2. Desigualdades en la distribución del ingreso.	238
2. La pobreza en Centroamérica: algunas características	242
3. Exclusión de ciertos grupos sociales	245
I. LA SALUD EN CENTROAMERICA	255
1. Situación de la salud en los años noventa	256
2. Asimetrías en el acceso y en la calidad de los servicios de salud	268
2.1. Cobertura global.	269
2.2. Cobertura en programas de atención primaria	271
2.3. Desigualdades en la cobertura.	276
3. Calidad de los servicios de salud.	279
II. LA EDUCACION EN CENTROAMERICA	286
1. El sistema educativo en Centroamérica en los años noventa	288
1.1. Analfabetismo	289
2. Asimetrías y rezagos de la educación en Centroamérica	293
2.1. Cobertura del sistema educativo.	293
2.1.1. Educación Preescolar	294
2.1.2. Educación Primaria.	298
2.1.3. Educación secundaria	302
2.1.4. Educación superior	305
3. Signos de exclusión y segmentación social: La retención y la deserción en educación primaria y secundaria.	307
3.1. Retención	308

3.2. Deserción en Educación Preescolar, Primaria y Secundaria	309
3.3. Relación Maestro / Estudiante.	311
3.3.1. Preescolar	311
3.3.2. Primaria	313
3.3.3. Secundaria	314
3.4. Condiciones Laborales de los Docentes	316
III. CONCLUSIONES	318
 CUARTA PARTE	
 LINEAMIENTOS ESTRATEGICOS PARA UNA CALIDAD DE VIDA DIGNA	
INTRODUCCION	329
I. MARCO CONCEPTUAL PARA LA ACCION SOCIAL	331
II. UN ENTORNO ECONOMICO PARA UNA CALIDAD DE VIDA DIGNA	336
III. LINEAMIENTOS ESTRATEGICOS PARA UNA CALIDAD DE VIDA DIGNA	341
 I ETAPA: NIÑEZ Y ADOLESCENCIA	 352
Principales asimetrías.	353
Principales desafíos	355
Lineamientos estratégicos para la acción	355
 II ETAPA: CICLO LABORAL Y FAMILIA	 359
Principales asimetrías.	359
Principales desafíos	363
Lineamientos estratégicos para la acción	364
 III ETAPA: ADULTOS MAYORES	 369
COMENTARIO FINAL	371
 BIBLIOGRAFIA	 373
 ANEXO ESTADISTICO.	 389
INDICADORES DE DESARROLLO HUMANO	390
INDICADORES ECONOMICOS	395
INDICADORES LABORALES	405
INDICADORES DE DESARROLLO SOCIAL	424

AGRADECIMIENTO

El paso del huracán *Mitch* y, más recientemente, los terremotos de El Salvador, evidenciaron la fragilidad estructural de los países centroamericanos y nos recordaron cuán vulnerable es la subregión a desastres naturales. Dicha vulnerabilidad es producto tanto de factores ambientales que imperan en el istmo como de problemas estructurales de carácter económico y social que no han sido superados, a pesar de los esfuerzos que los países han llevado a cabo en el marco de la Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible (ALIDES).

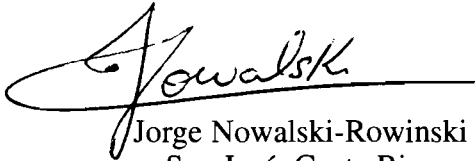
Consciente de los atrasos que persisten en la subregión y el impacto de estos en la condición social y económica de los centroamericanos, el autor llevó a cabo el análisis de las asimetrías económicas, sociales y laborales. El estudio trasciende el plano del diagnóstico y propone lineamientos estratégicos para generar condiciones que les permitan a los centroamericanos gozar de una calidad de vida digna.

Para la investigación que sustenta este libro sobre asimetrías y sus implicaciones de política, se contó con el invaluable apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI), la Fundación Friedrich Ebert (FES) y el Centro Internacional para el Desarrollo Humano (CIDH).

Asimismo, el autor reconoce y agradece profundamente las contribuciones de los expertos Jairo Acuña y Hermann Hess, y el apoyo técnico y logístico de Álvaro Torres. La investigación también se enriqueció con los aportes de Flor Cubero, Nora Garita, Alberto Cortés, Andrea Collado, Christian Bonilla, Hugo Chavarría, Bermis Soto, Alexander Rodríguez, Roberto Acuña y Mónica

Chinchilla. Además, mi agradecimiento a mis colegas del CIDH por sus comentarios y sugerencias.

Espero que los resultados de la investigación contribuyan a la reflexión sobre las acciones y políticas que deben implementarse, sin dilación, para la transformación de Centroamérica.



Jorge Nowalski-Rowinski
San José, Costa Rica

INTRODUCCIÓN

Este trabajo tiene como propósito identificar las principales asimetrías económicas¹, laborales y sociales que presentan los países de Centroamérica y a partir de ellas plantear lineamientos estratégicos que permitan superar el rezago del istmo y a la vez crear condiciones que aseguren la sostenibilidad de los procesos de desarrollo.

La tarea no es fácil, baste recordar que el desarrollo es un proceso de mejoramiento de la calidad de vida de los seres humanos, y como tiene tres objetivos principales: (i) el aumento del nivel de vida de las personas; (ii) la creación de condiciones que conduzcan al crecimiento de la autoestima personal y (iii) el aumento de la libertad humana (Todaro, 2000, p. 739). En ese sentido, la subregión centroamericana está hoy día en mejor situación que hace cincuenta años. Sin embargo, si bien es cierto que las economías centroamericanas en la década de 1990 lograron, por primera vez en treinta años, experimentar un decenio positivo (Estado de la Región, 1999, p. 37), todavía persisten asimetrías e iniquidades que ponen en entredicho la sostenibilidad de ese crecimiento.

Algunos indicadores que muestran el grado de avance en desarrollo de los países centroamericanos son (i) salud: los centroamericanos hoy día viven 20 años más que al inicio de los años cincuenta; (ii) educación: mientras en 1950 solamente el 44% de los

1 Se utiliza el concepto de asimetrías para reflejar rezagos en áreas claves para el desarrollo humano, partiendo de la base de que tanto a nivel de la región como en el seno de cada país, se deben dar condiciones mínimas para que las personas puedan gozar de una calidad de vida digna. Esto último implica el acceso a una buena salud, nutrición, educación, empleo productivo con condiciones justas y no discriminatorias, así como ingresos suficientes para satisfacer necesidades básicas y ahorrar para el retiro.

centroamericanos podía leer y escribir, en 1999, esta tasa ha aumentado al 74% y (iii) ingreso per cápita: mientras en 1950 el promedio PIB per cápita era de 285,6 dólares, actualmente este ronda los 2.000 dólares. Es decir, un niño que nazca hoy en Centroamérica puede esperar vivir 20 años más, ser más sano, más educado y más productivo, que un niño nacido en la década de 1950.

De acuerdo con el Índice de Desarrollo Humano del PNUD, los países centroamericanos se ubican en posiciones relativamente favorables, en comparación con otros países en desarrollo. De hecho, Centroamérica se encuentra en las categorías de alto y mediano desarrollo humano. En ese sentido, el cuadro 1 muestra las tendencias de este índice en los países centroamericanos en los años noventa. Tal como se percibe, Costa Rica se ubica por encima de los otros países (incluso es el único país en la categoría de alto desarrollo humano), mientras que Honduras y Nicaragua son los que se ubican en la retaguardia. Es importante, asimismo, notar que las diferencias intrarregionales en cuanto al Índice de Desarrollo Humano han variado sustancialmente: mientras en 1990 la diferencia entre los países mejor y peor ubicados era de 52 posiciones, en 2000 aumentó a 72, lo que refleja una brecha mayor entre los países del área (véase cuadro 1).

CUADRO 1

Centroamérica: clasificación según el Índice de Desarrollo Humano, 1990-2000 (posiciones)

	1990	1992	1994	1996	1998	1999	2000
Costa Rica	28	42	39	31	34	45	48
El Salvador	72	96	112	115	114	107	104
Guatemala	76	100	108	112	111	117	120
Honduras	80	101	115	114	119	114	113
Nicaragua	60	97	106	117	126	121	116
Panamá	38	62	47	43	45	49	59

Nota: El Índice de Desarrollo Humano está compuesto por tres indicadores básicos: (i) salud, (ii) educación e (iii) ingreso económico, variando sus valores entre 0 y 1. En 2000, entre los países de la subregión Costa Rica obtuvo el mayor índice (0.797) y Guatemala el más bajo (0.619) (ver anexo).

Fuente: PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano 1990-2000.

Adicionalmente, pese a los avances en desarrollo humano experimentados por los países de la subregión, cerca de la mitad de los centroamericanos son pobres (el 74% de los hondureños y más del 65% de los nicaragüenses y guatemaltecos viven bajo la línea de pobreza), y la brecha entre ricos y pobres se está ensanchando. Ante ello, una consideración que cruza transversalmente este estudio sobre las asimetrías económicas, laborales y sociales en Centroamérica, es que la calidad del crecimiento económico es más importante que la magnitud. Es decir, el desarrollo no debe medirse solamente como consecuencia del crecimiento económico; al fin y al cabo, la manera como se genera y se distribuye ese crecimiento en gran parte determina la calidad de vida de las personas.

Para que el crecimiento económico contribuya a mejorar la calidad de vida de las personas, también se requieren acciones tendientes a la promoción y al uso equitativo de los recursos para el desarrollo, que complementen los pasos dirigidos a generar ingresos. Como se plantea a lo largo de toda la investigación, el desarrollo centroamericano debe visualizarse como un proceso que amplía las oportunidades de obtener empleos productivos y de calidad, aumenta la empleabilidad de las personas, mejora la calidad de la educación, tanto vocacional como técnica, y proporciona a los habitantes acceso a más y mejores servicios de salud y saneamiento. Con ello se establecen las bases para construir un proceso sostenible de crecimiento y desarrollo humano.

Tomando en cuenta la complejidad del proceso de desarrollo, el estudio está organizado en cuatro capítulos. Los tres primeros abarcan los ámbitos económico, laboral y social, mientras que en el último se proponen lineamientos para superar los atrasos que enfrenta la subregión y, consecuentemente, para mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

En particular, en el primer capítulo se identifican las principales asimetrías que presentan los países del istmo en relación con los procesos de ajuste estructural y de apertura comercial (asimetrías económicas). El segundo capítulo analiza las asimetrías laborales, y el tercero las asimetrías sociales y los déficit en la calidad de vida de los centroamericanos. En el cuarto y último capítulo, que constituye la parte prospectiva del estudio, se plantea una serie de lineamientos estratégicos y propuestas de políticas, tanto públicas como privadas, tendientes a lograr una calidad de vida digna para los centroamericanos. Finalmente, el trabajo incluye una sección de anexos donde se incorpora una serie de cuadros estadísticos con los principales indicadores de desarrollo de los países centroamericanos.

En términos generales y con la finalidad de orientar al lector sobre los aspectos que se analizarán detalladamente en los capítulos que siguen, a continuación se esbozan los principales puntos. En el primer capítulo, relacionado con las asimetrías económicas, la discusión se centra en aspectos que tienen que ver con las políticas de ajuste estructural y de apertura comercial en el ámbito centroamericano. Para facilitar la discusión, estas se ordenan de acuerdo con la estructura económica para luego complementar el análisis con la revisión de las asimetrías en el plano de las políticas económicas.

En relación con las asimetrías en materia de estructuras económicas, se analiza tanto la situación de los mercados de bienes y servicios domésticos, como los mercados monetarios y financieros (nacionales e internacionales), el gasto y la situación fiscal, y por último se aborda la relevancia de la inversión, la infraestructura productiva y el desarrollo tecnológico en el istmo. Posteriormente, en cuanto a las asimetrías en materia de políticas económicas, se continúa con la misma referencia temática, solo que el análisis se centra en las políticas domésticas de cada país centroamericano y su importancia en el contexto subregional. Es decir, los temas de comercio con terceros mercados, el comercio intrarregional y las políticas de promoción de exportaciones y atracción de inversiones en la subregión se analizan tanto en el contexto subregional, como nacional.

El segundo capítulo se dedica al estudio de las asimetrías laborales. Está estructurado en tres secciones; la primera se concentra en la discusión de las posibilidades de generar empleos productivos e ingresos en los países de la subregión. Es decir, temas como el reto del crecimiento económico con empleos productivos, las políticas y programas de generación de empleo e ingresos, los incentivos legales para aumentar el empleo, el fomento de actividades productivas y la generación de oportunidades de empleo para grupos específicos (jóvenes, mujeres y migrantes) son analizados en detalle. Seguidamente, en la segunda sección se analiza el tema de la formación profesional, tomando en consideración la relación e importancia tanto de la educación y el mundo del trabajo de los jóvenes, como los alcances de las instituciones de formación profesional de la fuerza del trabajo. Finalmente, en la tercera sección se estudian las condiciones laborales en cada uno de los países centroamericanos, incorporando para el análisis temas como los salarios, las relaciones de trabajo y el seguro social.

Las asimetrías sociales, con énfasis en los déficit en la calidad de vida de los centroamericanos, son tratadas en el tercer capítulo.

Este analiza y explica las causas y características de la pobreza en el istmo. Igualmente, se le presenta al lector un análisis amplio y riguroso de la situación de la salud y la educación en Centroamérica. Asimetrías en el acceso y en la calidad de los servicios de salud, el sistema educativo y su rezago, así como algunos signos de exclusión y segmentación social (por ejemplo, retención y deserción en la educación primaria y secundaria) son temas que se analizan con detalle en este capítulo.

Por último, pero no por ello menos importante, en el cuarto capítulo, a partir del rezago que arrastra la subregión en aspectos que inciden en la calidad de vida de sus habitantes, se proponen lineamientos de políticas para superar esos atrasos y procurar una vida digna para los habitantes del istmo. Para ello, primero se lleva a cabo un recuento de los principales atrasos económicos, laborales y sociales de la subregión, para posteriormente realizar un análisis sobre la calidad del crecimiento y la importancia del entorno económico para una calidad de vida digna.

Seguidamente, se presenta un marco conceptual para la acción social con base en el “curso de vida”, que cubre las etapas de la niñez y la adolescencia, el ciclo laboral y el período de jubilación. Finalmente, en la tercera sección se identifican tanto las asimetrías como los desafíos que enfrentan los centroamericanos en las tres fases del curso de vida y se propone una serie de recomendaciones de políticas, que si bien no agotan el universo de posibles acciones, apuestan a generar condiciones propicias para una calidad de vida más digna en Centroamérica.

PRIMERA PARTE

ASIMETRÍAS ECONÓMICAS:
AJUSTE, APERTURA Y COMERCIO
EN CENTROAMÉRICA

INTRODUCCIÓN

Los procesos de ajuste estructural implementados en Centroamérica en los últimos quince años han sido relativamente exitosos. Las ganancias netas del ajuste y la apertura no se hubieran producido en un contexto de conflicto y paralización del comercio subregional. Por otra parte, la pacificación tampoco se habría sostenido sin una base económica que permitiera un proceso de reincorporación y reactivación económica de sectores importantes de la población. Los indicadores macroeconómicos de los últimos treinta años muestran que el hecho económico más destacado de la década de 1990 fue el crecimiento económico (especialmente en el segundo quinquenio), en un contexto de mayor preocupación por los equilibrios macroeconómicos internos.

Los trastornos provocados por la crisis de la década de 1980 hicieron que en Centroamérica se prestara mayor atención a los aspectos macroeconómicos. Se impulsaron políticas más restrictivas en materia fiscal y monetaria (sobre todo en los ámbitos de la política cambiaria, de tasas de interés, comercial y crediticio), así como reformas fiscales tendientes a contrarrestar los déficit fiscales derivados de la liberalización y la eliminación de gravámenes a la exportación.

Sin embargo, el crecimiento promedio de la subregión sigue siendo inferior a lo que se considera necesario para superar los problemas de pobreza. Tal como señala la CEPAL, un crecimiento rápido y sostenido, capaz de reducir las brechas de ingresos, implicaría la elevación constante y sistemática del ingreso real per cápita a cerca del 5% anual. Con ello, y de acuerdo con la especificidad demográfica de las economías centroamericanas, se podría aumentar el PIB a tasas anuales de entre el 5,5% y el 6,5% (CEPAL, 2000, p. 209).

En este sentido, como se mencionó anteriormente, los datos relativos a la macroeconomía, al comercio exterior y a la situación laboral mostraron una mejoría sensible, especialmente durante la segunda mitad de la década de 1990. Sin embargo, los procesos de ajuste están lejos de resolver el problema de un mayor acceso a los beneficios del ajuste y la apertura. Igualmente, a inicios del siglo XXI, pareciera que las economías centroamericanas no tienen claro los términos y el derrotero para la sostenibilidad a largo plazo del proceso subregional de desarrollo.

Los programas de ajuste y estabilización, pese a que han coadyuvado al alivio de las presiones inflacionarias y han ayudado a obtener un crecimiento económico intermitente, este ha sido dispar y vulnerable a presiones tanto internas como externas. El caso de Nicaragua ilustra cómo un país que ha llevado a cabo un fuerte programa de ajuste con asistencia internacional desde 1990, enfrenta serios problemas de pobreza y concentración de riqueza. Adicionalmente, Costa Rica es otro ejemplo de que los programas de ajuste, pese a que en algunos puntos han sido exitosos, en otros han provocado el deterioro sistemático de las condiciones económicas y sociales en los últimos doce años (Hellinger y Hansen-Kuhn, 1996).

En cualquier caso, parece que el ajuste estructural ha incidido en algunas de las asimetrías económicas que ya existían desde antes de que el proceso se pusiera en marcha en la subregión y ha generado nuevas asimetrías que merecen especial consideración. En ese sentido, el comportamiento de la actividad económica refleja, además, un patrón de dependencia acentuada frente a los altibajos del financiamiento externo. Ello se manifiesta en la notoria sensibilidad del balance comercial ante el nivel de actividad económica y en la tendencia a sustituir ahorro interno por ahorro externo, aspectos que caracterizan las fases de reactivación del crecimiento económico asociadas al ingreso de capitales de la década pasada.

Con solo insinuar una relación de causalidad entre la aplicación de políticas y el desempeño de las economías centroamericanas, se puede adelantar que una mejor calidad de la gestión macroeconómica ha propiciado una reactivación de las economías, acompañada de una relativa estabilidad de precios en los últimos años. De hecho, en los países donde se han logrado los "equilibrios" macroeconómicos, se han alcanzado tasas de crecimiento moderadas (entre el 3,5% y el 4,5% anual, con la excepción de Honduras que en el quinquenio 1995-1999 experimentó un crecimiento económico del 2,4%) y tasas de inflación también moderadas (del 5% al 12%

anual). Sin embargo, como se mencionó anteriormente, según estudios y cálculos de la CEPAL, las deseables serían tasas de crecimiento del orden del 6% anual, con tasas de inflación más cercanas al nivel internacional. Es decir, con miras a fortalecer esta “buena gestión” macroeconómica, se requiere una actitud proactiva para adoptar el conjunto de políticas a las circunstancias, y con ello reducir las asimetrías entre un país y otro.

Por otro lado, casi sin excepción, todas las economías de la subregión presentaron un déficit comercial creciente en la década de 1990. Sin embargo, el financiamiento de esa diferencia también muestra asimetrías notables. En los casos de Costa Rica y El Salvador, la inversión extranjera directa (incluyendo turismo y remesas respectivamente) ha desempeñado una función de gran importancia en entradas netas de divisas.

Tal como se verá a lo largo de este capítulo, a fines de la década de 1990, las economías de El Salvador, Guatemala y Panamá experimentaron una desaceleración considerable en cuanto al valor total de su comercio exterior. Costa Rica registró un aumento casi igual al del período anterior, que se fundamentó en la dinámica conjunta de las exportaciones no tradicionales y en el aumento de las exportaciones provenientes de los sectores de alta tecnología ubicados en las zonas francas. Para Nicaragua y Honduras, los países más afectados por desastres naturales, el crecimiento medio del valor de las exportaciones descendió dramáticamente hasta casi estancarse, mientras que el valor de las importaciones se aceleró de manera considerable.

De esta forma, el objetivo de este capítulo consiste en identificar las principales asimetrías macroeconómicas que persisten o que se han generado durante este importante período de la historia económica de la subregión. Para ello, este capítulo toma en consideración temas como la estabilidad del escenario macroeconómico, el impulso comercial y los altos niveles de ahorro interno, como condiciones necesarias para enfrentar los desafíos en materia de estructuras y políticas económicas (ajuste, apertura y comercio) que se presentan en este nuevo siglo.

El estudio tiene una serie de características y limitaciones que es importante señalar desde el principio. Para empezar, si bien el objetivo inicial consistió en la identificación de las principales asimetrías macroeconómicas, la naturaleza del tema y de la información disponible lo orientó a ampliar el enfoque hacia algunas digresiones de carácter sectorial o microeconómico; también hacia

algunas consideraciones de orden sociopolítico. Estas digresiones ayudan a ilustrar y a reforzar la identificación de las principales diferencias que presentan las economías de la subregión y a formular algunos lineamientos que ayuden a superar esas asimetrías.

En segundo lugar, el estudio no pretende ser original o exhaustivo en lo que respecta al diagnóstico y análisis. Se trata más bien de un intento de ordenar y sintetizar la literatura y los datos existentes, aunque no ha sido posible hacer justicia a la enorme cantidad de investigaciones de calidad que es posible encontrar sobre esta pequeña subregión del mundo.

Aunque el trabajo ofrece unas pinceladas e intentos de descripción cuantitativa de la evolución macroeconómica de Centroamérica, no es la intención de este trabajo competir con los análisis que al respecto y regularmente publican varias organizaciones nacionales e internacionales. Para esos efectos se refiere al lector a las correspondientes publicaciones de las instituciones nacionales, especialmente los gobiernos y bancos centrales de la subregión y —entre las principales— a las estadísticas y reportes regionales o nacionales del Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Consejo Monetario Centroamericano (CMCA), la Secretaría de Integración Económica de Centroamérica (SIECA) y la Organización Mundial de Comercio (OMC), además de las referencias más específicas citadas en el texto.

El trabajo se divide en tres secciones: en la primera se discuten las principales asimetrías de las estructuras económicas, mientras que en la segunda se analizan asimetrías de política económica. En ambas secciones se incluyen los temas de los mercados de bienes y servicios (comercio intra y extrarregional); los mercados monetarios y financieros (finanzas nacionales e internacionales); el gasto y la situación fiscal, así como inversión, infraestructura y desarrollo tecnológico. Finalmente, en la tercera sección se incluyen las conclusiones. En ellas, más allá de la presentación del balance y de los hallazgos de la investigación en materia de estructuras y de políticas económicas, se incorpora una referencia analítica sobre la importancia de la calidad del crecimiento económico para el desarrollo y el mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes centroamericanos.

I ASIMETRÍAS EN MATERIA DE ESTRUCTURAS ECONÓMICAS

Después del pobre desempeño de las economías de la subregión durante la mayor parte de la década de 1980, la pacificación y el ajuste estructural mostraron algunos efectos positivos en términos de un mayor crecimiento (cuadro 1) y menores tasas de desempleo y de pobreza (véase capítulos 2 y 3). Durante la década de 1990, el producto interno bruto (PIB) subregional real creció a tasas del 4% anual y el correspondiente PIB per cápita en poco más de un 1% por año. Aunque no es un crecimiento espectacular, significa un logro significativo comparado con las tasas de crecimiento económico de la década de 1980.

No obstante, las cifras agregadas esconden el hecho de que las economías más pobres (Honduras y Nicaragua) tuvieron crecimientos que apenas alcanzaron la mitad de las que obtuvieron los demás países (véase cuadro 1). Estas dos economías se vieron seriamente afectadas por la destrucción que causó el huracán *Mitch* a fines de 1998, que causó pérdidas de producción e infraestructura cercanas a la mitad del PIB en Nicaragua y a la totalidad del producto interno en Honduras (Cardemil *et al.*, 2000).

El crecimiento promedio anual de los últimos quince años de Honduras (el 3,1%), de Nicaragua (el 0,8%) y de Panamá (el 2,8%) apenas sobrepasa el crecimiento de la población. Adicionalmente, es importante reiterar que en estos países es donde se presentan los problemas más agudos de distribución, desempleo y pobreza. De la misma forma, también es importante señalar que en las economías relativamente más dinámicas, como las de Costa Rica y El Salvador, el proceso de crecimiento ha sido generado en su mayor parte por el dinamismo de la demanda externa, de la inversión extranjera directa (IED) y de los sectores productivos ligados a ellas, por lo que la

demanda interna muestra tasas promedio de crecimiento significativamente más bajas que aquellas asociadas a la expansión de las exportaciones (CMCA, 1999). Como consecuencia de esto, el crecimiento de los sectores orientados al consumo interno ha sido considerablemente más lento, y puesto que gran parte de los sectores más dinámicos gozan de exoneraciones fiscales por estar ubicados en zonas francas, el crecimiento no genera mayores ingresos fiscales, lo que en alguna medida denota procesos que concentran la riqueza.

CUADRO 1

Centroamérica: crecimiento económico promedio (en porcentaje)

	1985-90	1990-95	1995-99	1985-99
Costa Rica	4,6	4,6	4,5	4,6
El Salvador	1,9	6,2	3,0	3,7
Guatemala	2,9	4,3	4,0	3,7
Honduras	3,1	3,5	2,4	3,1
Nicaragua	-3,3	1,5	5,2	0,8
Panamá	-0,1	5,0	3,6	2,8

Fuente: CMCA y FMI.

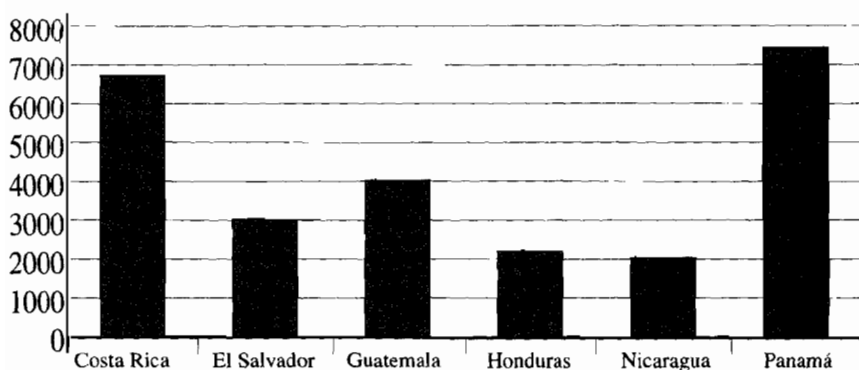
La magnitud de las diferencias es muy considerable. Por ejemplo, la diferencia que existe entre el PIB per cápita de Costa Rica y el de la economía nicaragüense es análogo al que existe entre el PIB per cápita costarricense y el de los países industrializados. En términos de crecimientos anuales promedio, la economía costarricense también exhibe el mayor dinamismo sostenido en el istmo, seguido por el crecimiento un tanto más lento y volátil de las economías de El Salvador y Guatemala.

El producto interno combinado de la subregión —incluyendo a Panamá— alcanza en la actualidad unos \$58 billones, y la población total de alrededor de 36 millones de habitantes tiene un ingreso promedio de \$1.610 (sin embargo, la diferencia entre el ingreso promedio de los panameños en 1999 de \$7.168, contrasta con el ingreso promedio de los nicaragüenses de \$1.997¹). Esto hace de la subregión un área económica de ingresos medios bajos, aun consideran-

1 Tomando en consideración que el uso de tipos de cambio no permite medir el poder adquisitivo interno relativo de las monedas, los datos en mención se refieren al PIB real per cápita en términos de la PARIDAD DE PODER ADQUISITIVO (PPA), como factor de conversión comparable entre países. Tomado del Informe sobre Desarrollo Humano 2000 del PNUD. Véase gráfico 1.

do que el ingreso promedio aumentó sustancialmente durante los últimos años del ajuste estructural y una década de ausencia de conflictos civiles generalizados. En lo que sigue, y con la finalidad de tener un mayor entendimiento sobre las diferencias en materia de estructuras económicas, se presenta un análisis de los principales factores que han contribuido con el desarrollo de los mercados de bienes y servicios, tanto a lo interno, como externo de cada uno de los países centroamericanos

GRÁFICO 1



Fuente: PNUD (2000).

1. Los mercados de bienes y servicios

Como se ha dicho, el período de ajuste estructural en Centroamérica se ha caracterizado en general por un proceso de expansión tanto de los mercados internos como de los mercados externos de la subregión. Los factores más importantes tienen que ver con el fin de los conflictos civiles en varios de los países, el reciente proceso de crecimiento sostenido de la economía norteamericana y su mayor apertura hacia la subregión (i.e. Iniciativa para la Cuenca del Caribe), y el relativo éxito de las políticas de diversificación y apertura que se han implementado, así como la ayuda internacional que se ha destinado a paliar el efecto desfavorable de importantes desequilibrios de pagos y de

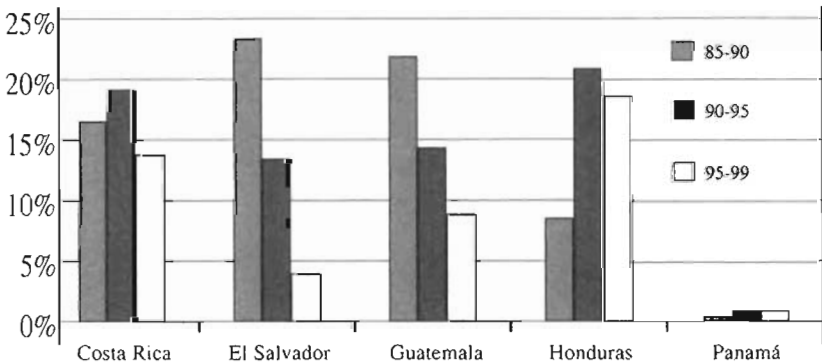
varios desastres naturales. A pesar de esta relativa bonanza y como muestra el gráfico 1, se observan grandes diferencias en cuanto a la producción per cápita de bienes y servicios.

En síntesis, y antes de entrar al análisis de los mercados domésticos, internacionales y el mercado centroamericano, una nueva mirada al cuadro 1 y al gráfico 1 permite constatar que ninguna de las economías centroamericanas muestra un proceso sostenido y vigoroso de crecimiento económico; más bien registran un crecimiento marcado por los altibajos y la volatilidad.

1.1. Los mercados domésticos

Al igual que en el resto de América Latina, un logro importante relacionado con los mercados domésticos, aunque probablemente esto también tenga que ver con su pérdida de dinamismo, ha sido la reducción de los niveles de inflación, que desde mediados de los años noventa ha alcanzado los niveles más bajos desde hace medio siglo (CEPAL, 1999).

GRÁFICO 2



Fuente: FMI.

Las asimetrías en cuanto a la velocidad del aumento de los precios son de nuevo evidentes. En un extremo, la economía panameña prácticamente no registró un proceso inflacionario durante

la totalidad del período, y su economía dolarizada mostró niveles de inflación similares o inferiores a los correspondientes a la economía norteamericana. En el otro extremo, la economía nicaragüense sufrió los embates de hiperinflaciones del orden de miles por ciento durante el período 1985-1990, para luego disminuir a órdenes del 120% anual durante el siguiente quinquenio; aunque que en la actualidad pareciera encontrarse bajo control.

Entre estos extremos, y empezando en niveles del 20% anual en el período 1985-1990, El Salvador y Guatemala lograron reducir la inflación a la mitad en cada uno de los siguientes períodos y registran niveles inferiores al 10% anual en la actualidad. La inflación se aceleró recientemente en Honduras como consecuencia de la contracción de la oferta agregada generada por el paso del huracán *Mitch*. La inflación más persistente, aunque menor en la actualidad y moderada según estándares latinoamericanos, ha sido la de Costa Rica. Esta inercia tiene relación directa con la indexación de la economía. Sobre esto se comentará posteriormente al examinar las divergencias en cuanto a política económica.

Como se señaló antes, los mercados domésticos se vieron considerablemente afectados por condiciones climáticas adversas, pero de nuevo en diferentes grados de intensidad. Estos eventos desfavorables han tenido un impacto negativo sobre el sector agrícola. Durante la década de 1990, solo Costa Rica logró que el crecimiento de este sector sobrepasara levemente el ritmo de crecimiento de la población. Esta situación pone en tela de juicio la efectividad de la liberalización como estímulo a la agricultura en estos países (FAO, 1996).

1.2. Los mercados internacionales

El comercio internacional de la subregión se aceleró y en alguna medida se diversificó durante la década de 1990, cuando alcanzó un crecimiento anual medio en dólares de un 8%, en comparación con tasas negativas de los años ochenta. La continuada expansión de las exportaciones, el turismo y las remesas provenientes del exterior, permitieron que el déficit comercial disminuyera desde un 6% del PIB a mediados de los noventa hasta casi el 4,5% a fines de la década (Cardemil *et al.*, 2000).

En la segunda mitad de la década de 1990, la subregión presentó un gran dinamismo en la apertura comercial, que se reflejó en el

crecimiento de las exportaciones e importaciones de cada uno de los países. En promedio, las exportaciones crecieron un 14,1% por año, mientras que las importaciones aumentaron en un 13,4%. Centroamérica presentó una tasa de crecimiento de las exportaciones e importaciones de bienes que duplica la tasa promedio de crecimiento de las exportaciones e importaciones en el ámbito mundial (el 6,3% en las exportaciones y el 6,4% en las importaciones), lo que se debe en gran medida a los esfuerzos de cada país por integrarse a la economía global, principalmente con el aumento de su orientación exportadora y mediante el grado de libertad con que se maneja el comercio.

Para la segunda mitad de la década, el auge del sector exportador varió según el país que se estudió. El extremo inferior está representado por Guatemala, que presentó el menor crecimiento del valor de las colocaciones de productos en los mercados internacionales (el 10,7%), mientras Costa Rica lidera la subregión con una tasa de crecimiento de las exportaciones del 19,5%.

El Salvador, Nicaragua y Panamá presentaron un bajo dinamismo en la inserción en el sistema económico global, ya que tanto la tasa de crecimiento de las exportaciones, como la de las importaciones fueron menores a la tasa de crecimiento promedio de esos subregionalmente hablando durante ese período (el 14,1% en las exportaciones y el 13,4% en las importaciones).

Costa Rica, aparte de ser el único país que experimentó más crecimiento de las exportaciones que de las importaciones, presentó el mayor dinamismo en el comercio exterior, ya que la tasa promedio de crecimiento de las exportaciones e importaciones fue la mayor en toda Centroamérica (el 19,5% y el 16,2% respectivamente). Esto se puede observar en el crecimiento promedio de las exportaciones de la subregión, el cual fue mayor que el crecimiento promedio de las exportaciones de cada país, excepto Costa Rica. Este resultado permite cuestionar la validez del crecimiento promedio del comercio de la subregión como un todo, ya que Costa Rica está sobrevalorada con respecto a las otras naciones.

Honduras y Panamá presentaron crecimientos similares en los rubros de exportaciones e importaciones, mientras que en el resto de los países, con excepción de Costa Rica, la tasa de crecimiento de las importaciones fue mayor que la tasa de crecimiento de las exportaciones.

Casi sin excepción, todas las economías de la subregión muestran un déficit comercial creciente en todo el período analizado. Sin

embargo, el financiamiento de esa diferencia también muestra asimetrías notables. En los casos de Costa Rica y de El Salvador, la inversión extranjera directa ha desempeñado una función de gran importancia con entradas netas de flujos compensatorios, como también lo ha hecho el turismo. Las remesas también son determinantes para el financiamiento de los déficit comerciales, ya que, como se muestra en el siguiente cuadro, para El Salvador representaron en 1998 más del 18,8% del producto nacional bruto, y en menor medida para Nicaragua, cuyas remesas en 1998 significaron el 8,9% del PNB (cuadro 2).

CUADRO 2

Centroamérica: producto nacional bruto y remesas
(en millones de dólares)

		1995	1996	1997	1998
Guatemala	PNB	9.933,8	9.712,8	10.130,2	10.623,5
	Remesas	349,7	362,7	387,5	423,2
	<i>Remesas/PNB (%)</i>	3,52	3,73	3,82	3,98
El Salvador	PNB	6.478,6	6.589,2	6.867,6	7.087,5
	Remesas	1.060,8	1.086,6	1.199,5	1.332,0
	<i>Remesas/PNB (%)</i>	16,37	16,49	17,47	18,80
Honduras	PNB	3.984,6	4.131,1	4.339,8	4.472,0
	Remesas	120,0	128,4	160,0	---
	<i>Remesas/PNB (%)</i>	3,01	3,11	3,69	---
Nicaragua	PNB	1.841,6	1.934,6	2.135,0	2.255,9
	Remesas	75,0	95,0	150,0	200,0
	<i>Remesas/PNB (%)</i>	4,07	4,91	7,03	8,86

Fuente: CEPAL. Página web www.cepal.cl

En un nivel más particular, vale la pena decir que puesto que estas economías son en su mayor parte altamente dependientes de la agricultura, la participación de este sector en el comercio internacional muestra cambios significativos, desiguales y preocupantes. Con excepción de Costa Rica, el crecimiento del valor de las exportaciones agrícolas del resto de la subregión ha disminuido, mientras

que el valor de las importaciones ha tendido a acelerarse. Por lo tanto, parece que las medidas de apertura y liberalización han favorecido más a las importaciones, por lo que los países (incluida Costa Rica en meses recientes) han sentido presión para poner en práctica restricciones selectivas a las importaciones agrícolas, y se han visto afectados por una tendencia decreciente en los términos de intercambio de estos productos (FAO, 1996). Solo Costa Rica ha logrado un aumento considerable en el valor y en el grado de diversificación de sus exportaciones agrícolas, mientras que Honduras y Nicaragua mantienen más de la mitad de sus exportaciones tanto de origen primario y agrícola tradicional.

A fines de la década de 1990, las economías de El Salvador, Guatemala y Panamá mostraron una desaceleración considerable en cuanto al valor total de su comercio exterior. Costa Rica registró un aumento casi igual al del período anterior, con base en la dinámica conjunta de las exportaciones no tradicionales y en el aumento de las exportaciones provenientes de los sectores de alta tecnología ubicados en las zonas francas (especialmente la planta de microprocesadores para computadoras, INTEL). Para Nicaragua y Honduras, los países más afectados por desastres naturales, el crecimiento medio del valor de las exportaciones descendió dramáticamente hasta casi estancarse, mientras que el valor de las importaciones se aceleró de manera considerable en respuesta a las necesidades de recuperación de la población y de la producción, así como a la reconstrucción de la infraestructura dañada.

Otra asimetría que se relaciona con los encadenamientos subregionales consiste en la importancia que tiene el mercado centroamericano como destino de los productos nacionales. Para poner en perspectiva la importancia de ese mercado, la siguiente sección revisa las relaciones comerciales de cada uno de los países de Centroamérica con el resto de las naciones del istmo.

1.2.1. El mercado centroamericano

El grado de concentración de las exportaciones en la subregión se puede medir por el porcentaje de productos exportados que tienen como destino el mercado centroamericano. En este sentido, El Salvador y Guatemala colocan gran parte de sus productos en los mercados subregionales y presentan una mayor dependencia de las relaciones de comercio en el Mercado Común Centroamericano

(MCCA). En promedio, un 43% de las exportaciones de El Salvador tiene como destino algún mercado centroamericano y eso lo hace más vulnerable a los *shocks* económicos y climáticos que afectan la subregión.

Durante el período que se analiza, el país con menor dependencia promedio del MCCA fue Honduras, pues solo colocó el 11,8% de sus exportaciones en la subregión. Sin embargo, al final del período Costa Rica disminuyó en gran medida el porcentaje de sus exportaciones a los mercados de los países centroamericanos y presentó en los dos últimos años del estudio el menor grado de concentración de las exportaciones en la subregión (el 14,1% y el 9,4%, respectivamente).

Respecto del aporte de cada país a las exportaciones centroamericanas, Costa Rica es el que más exportaciones realiza en términos absolutos y contribuye en promedio con un 36% de las exportaciones de la subregión a mercados internacionales. La brecha existente entre Costa Rica y los demás países del área se ha expandido en los últimos quince años, especialmente a partir de 1995, momento en el cual aumenta en gran medida la participación de Costa Rica dentro de las exportaciones subregionales. Por su parte, Guatemala es el segundo país que más contribuye con las exportaciones del área; sin embargo, la tendencia refleja una menor participación en este rubro. En promedio, estos dos países contribuyen con un 60% de las exportaciones del área, lo que refleja la importancia que tienen dentro de las relaciones comerciales en la subregión.

La hegemonía de Costa Rica y Guatemala sobre los demás países miembros del MCCA se hace evidente al analizar las relaciones comerciales de cada uno de los países con el resto de la subregión. En este sentido, se puede llevar a cabo un análisis específico del comercio intrarregional, identificando productos e industrias beneficiadas en las relaciones comerciales con los países del istmo. Sin embargo, dada la naturaleza de este estudio, solamente se analizarán los aspectos generales de ese comercio, pero se presentarán, en un anexo, los principales productos transados en el comercio intrarregional de cada uno de los países.

a) Costa Rica

Costa Rica es el segundo país de Centroamérica que exporta más bienes a la subregión. Sin embargo, la importancia de este país en las relaciones comerciales centroamericanas no se refleja en la

importancia de los mercados centroamericanos para las exportaciones costarricenses. A pesar de que el 24% de las exportaciones intrarregionales son realizadas por Costa Rica, estas no representan más del 15% de las exportaciones totales del país.

Al igual que Guatemala, Costa Rica presenta una balanza de cuenta corriente positiva en lo que respecta al comercio con el resto del MCCA. Dentro de las relaciones bilaterales, los únicos casos en los cuales la balanza de cuenta corriente presentó un saldo negativo, fueron durante el período de 1990 a 1993, cuando el valor de las exportaciones de El Salvador y Guatemala hacia Costa Rica fue mayor que el valor de las importaciones realizadas por estos países de productos costarricenses.

Este fenómeno de balanza de cuenta corriente positiva, tanto en el ámbito centroamericano como en las relaciones comerciales con cada país del área, ha sido reforzado por el incremento que ha experimentado el sector exportador costarricense en la década de 1990, lo cual se traduce en un crecimiento promedio anual del 17,4% de las exportaciones costarricenses a mercados centroamericanos, superado solamente por el crecimiento de las exportaciones hondureñas. Sin embargo, pareciera ser que los mercados centroamericanos no son los preferidos por los exportadores costarricenses, ya que el crecimiento de las exportaciones totales y el crecimiento de las exportaciones a América fueron mayores que el crecimiento de las exportaciones con destino centroamericano.

La importancia de Honduras como socio comercial se ve reflejada en el mayor acercamiento entre los agentes económicos de cada país. En promedio, Honduras fue el mercado que presentó la mayor tasa de crecimiento en lo referente a la colocación de productos costarricenses. Sin embargo, este país y Nicaragua fueron los únicos dos casos en los cuales las exportaciones de Costa Rica decrecieron en este período, lo que refleja que no existe una tendencia definida en el comercio de Costa Rica con estos países.

Esta disminución del 17% en las exportaciones costarricenses hacia Honduras en 1994, ocasionó que las exportaciones dirigidas a la región tuvieran la menor tasa de crecimiento en el período (el 5,6%), aunque el mayor socio comercial de Costa Rica en la región en todo el período fue Guatemala, pues las exportaciones costarricenses hacia ese país se incrementaron en promedio un 16,3% anual.

b) El Salvador

Los beneficios del comercio internacional provienen solamente de la colocación de productos nacionales en el extranjero, sino también por la adquisición de bienes y servicios provenientes de otros países, en mejores condiciones de calidad y precio que los productos nacionales.

El Salvador ha percibido en mayor medida los beneficios, por medio de la adquisición de bienes y servicios provenientes de otros países, ya que es la nación que más importaciones realiza dentro del MCCA. Además, es el país que presenta la mayor dependencia subregional en lo referente a las exportaciones, ya que cerca del 43% de sus exportaciones totales son colocadas en mercados centroamericanos. Es decir, poco menos de la mitad de las exportaciones de El Salvador tienen como destino Centroamérica, aunque estas no llegan a representar ni la cuarta parte de las exportaciones intrarregionales totales. El saldo de la balanza comercial con Centroamérica refleja esta situación, ya que en la mayoría de los años del estudio, este país presenta un déficit sostenido.

En las relaciones comerciales con cada uno de los países centroamericanos, El Salvador tiene un saldo positivo en la cuenta corriente que registra las transacciones con Honduras y Panamá, con excepción en este caso de 1994. Por otro lado, Guatemala y Costa Rica son socios comerciales, pero el valor de los bienes que les exporta es inferior al valor de los bienes que importa (este resultado con Costa Rica se mantiene a partir de 1994).

Las exportaciones de El Salvador al resto de Centroamérica han crecido en promedio un 17,1%, muy superior al ritmo de crecimiento de las exportaciones totales y las exportaciones a América (el 10,9% y el 11,8%, respectivamente). Nicaragua fue el mercado de más crecimiento en lo que respecta a la colocación de productos salvadoreños en la región, pues aumentó en promedio un 35,8%, mientras que Honduras representó un crecimiento del mercado de exportaciones del 31,4%. Por otro lado, Costa Rica es el mercado de Centroamérica que en promedio presenta el menor ritmo de crecimiento para la colocación de las exportaciones salvadoreñas.

El principal socio comercial de El Salvador es Guatemala, país de destino de un 20% o un 25% de sus productos de exportación. Sin embargo, el crecimiento anual de estas exportaciones ha sido en promedio del 14,1%, lo cual lo sitúa como un mercado de menor crecimiento, comparado con el promedio subregional.

c) *Guatemala*

Guatemala es el segundo país de Centroamérica que más beneficio obtiene del comercio intrarregional. En promedio, en los últimos quince años, sus exportaciones intrarregionales representaron el 31,1% de las exportaciones totales y cerca del 35% de las exportaciones totales intrarregionales. Más aún, durante el período analizado, Guatemala fue el líder en materia de exportaciones hacia los demás países de la subregión y es el segundo país que más productos centroamericanos importa.

La balanza de cuenta corriente de este país dentro del MCCA (incluyendo a Panamá) ha sido positiva durante la década de 1990; es decir, que el valor de los productos guatemaltecos colocados en los mercados centroamericanos es mayor que el valor de los productos centroamericanos, no guatemaltecos, colocados en los mercados de Guatemala.

Además, si se analiza el comercio de bienes con cada uno de los países de la subregión se comprueba que Guatemala mantiene, con casi todas estas naciones, una balanza de cuenta corriente positiva. La excepción se presenta en las relaciones comerciales que mantiene con Costa Rica, ya que a partir de 1994 la balanza comercial ha sido positiva para este otro país centroamericano.

Por otro lado, aunque Guatemala es el país que tiene el índice más alto de comercio intrarregional (en términos de volumen), sus exportaciones al área centroamericana en la década de 1990 tuvieron en promedio el crecimiento más bajo de la subregión: el 12,7%. En 1993 y 1996, Guatemala tuvo el menor crecimiento de las exportaciones a la subregión, ya que la variación con respecto a las exportaciones del año anterior es de 5,9% y 5,7%, respectivamente. Esta disminución en el ritmo de crecimiento puede deberse a que en 1993 las exportaciones a Nicaragua decrecieron en un 12,2% y en 1996 las exportaciones a El Salvador decrecieron en el 2,1%.

A pesar de esto, el crecimiento promedio de las exportaciones guatemaltecas al área centroamericana fue mayor que el crecimiento de sus exportaciones totales, las cuales crecieron a un promedio del 10,7% (similar a la variación de las exportaciones a América), cifra que superó el crecimiento de las exportaciones al MCCA solamente en 1995.

Analizando el crecimiento de las exportaciones de Guatemala con cada uno de los países de la subregión, se puede encontrar que el comercio con Honduras y Nicaragua fue el de mayor auge, dado

que las exportaciones hacia estas naciones tuvieron un crecimiento promedio del 24,6% y el 15,4%, respectivamente. Además, las exportaciones de Guatemala a Honduras tuvieron un crecimiento anual sostenido superior al 10% y llegaron a alcanzar tasas de crecimiento cercanas al 40% en 1992 y 1995.

El país del área con el cual las exportaciones de Guatemala experimentaron un menor ritmo de crecimiento fue Costa Rica, dado que el aumento promedio fue tan solo de un 6,4% entre 1985 y 1999.

El principal socio comercial de Guatemala en el MCCA es El Salvador, país al cual le exporta y de donde importa más del 40% de los bienes que comercia en la subregión y donde coloca aproximadamente el 10% de sus exportaciones totales. Sin embargo, las exportaciones de Guatemala hacia este país han tenido un crecimiento promedio similar al de sus exportaciones totales y muestran grandes variaciones en las tasas de crecimiento anuales.

d) Honduras

Otro país que se beneficia del comercio intrarregional por medio del consumo de los productos que importa de los otros países del área es Honduras. Este es el tercer país de la subregión que más bienes centroamericanos importa, superado por El Salvador y Guatemala. A su vez, el mercado centroamericano no es de gran importancia para la colocación de productos hondureños, ya que solamente el 11,8% de las exportaciones de este país tienen como destino a Centroamérica. Sus exportaciones representan tan solo el 7,6% de las exportaciones totales intrarregionales.

En promedio, el mercado hondureño ha sido el de mayor crecimiento en lo referente a la importación de bienes provenientes de Guatemala, Costa Rica y Panamá, y ocupa el segundo lugar en el resto del área. Esto parece indicar que, en el período de estudio, la proporción marginal a importar productos centroamericanos aumentó, ya que la única opción alternativa se fundamenta en el hecho de que Honduras aumentara significativamente su ingreso total, manteniendo la misma proporción marginal a importar productos centroamericanos².

2 Sin embargo, si esto sucediera, las importaciones de mercados no centroamericanos, el consumo interno y el ahorro nacional hubieran aumentado a la misma tasa que las importaciones de mercados centroamericanos, lo cual no ocurrió.

Este país ha incursionado aceleradamente en las transacciones dentro del MCCA, ya que además del importante crecimiento de las importaciones, las exportaciones hondureñas con destinos centroamericanos muestra el crecimiento promedio más acelerado de los seis países (el 34,8%), el cual duplica el crecimiento promedio de sus exportaciones con destino a mercados internacionales y americanos (el 13,8% y el 18,9%, respectivamente).

Si se analiza la actividad comercial hondureña con los demás países de la subregión, se vislumbra el acelerado crecimiento de sus exportaciones hacia estas naciones. El mercado nicaragüense (uno de sus principales socios comerciales) mostró un crecimiento promedio del 80,2%, el más importante para todo el período, pues creció en más del 300% en 1993. Honduras tuvo un crecimiento promedio superior al 40% en las exportaciones a Costa Rica y Panamá, mercados en los cuales no tenía mucha participación al inicio del período.

A pesar de que en términos generales, las exportaciones hondureñas a mercados centroamericanos han aumentado a un ritmo acelerado en los años noventa, este crecimiento ocurrió en mayor medida a inicios de la década y disminuyó el ritmo en la segunda mitad de la década, cuando llegó inclusive a decrecer en 1997 (gracias al efecto de la reducción de las exportaciones a mercados panameños).

e) Nicaragua

El mercado centroamericano tiene una importancia relativa como destino de los productos nicaragüenses, ya que cerca del 20% de las exportaciones de este país son colocadas ahí. Sin embargo, las exportaciones de Nicaragua representan solamente el 5% del total de las intrarregionales, lo que denota el volumen total de las exportaciones nicaragüenses.

Nicaragua es otro país que presenta una balanza de cuenta corriente negativa con respecto al resto del área centroamericana en los años del período en estudio. Sin embargo, dados los niveles absolutos de importaciones en el área, los saldos de la balanza de cuenta corriente en las relaciones comerciales con cada uno de los países centroamericanos son generalmente positivos.

Costa Rica y Guatemala son socios comerciales con los cuales mantiene siempre saldos negativos en el intercambio de bienes,

mientras que con El Salvador, Honduras y Panamá tuvo, en algunos años, saldos de cuenta corriente positivos.

Las exportaciones de este país al resto del área centroamericana han crecido en promedio un 14,2% por año, cifra muy similar al incremento de las exportaciones de los demás países de la región, a excepción de Honduras, que experimentó aumentos muy grandes en este rubro.

Los países que incrementaron más la importación de bienes nicaragüenses en la década de 1990 fueron El Salvador, con un crecimiento promedio del 34,8%, y Honduras, que aumentó la compra de productos salvadoreños en un 19,6%.

En la primera mitad de la década, el principal socio comercial de Nicaragua fue Costa Rica, pero en 1995 y 1996 las exportaciones de Nicaragua a ese país tuvieron un decrecimiento del 32,1% y del 23%, respectivamente, por lo que en la segunda mitad de la década El Salvador se convirtió en el principal mercado para los bienes nicaragüenses, aunque sigue importando más productos costarricenses que de cualquier otra nación centroamericana.

f) Panamá

Durante muchos años, las naciones centroamericanas han intentado infructuosamente incorporar a Panamá en el MCCA. No fue sino en la década de 1990 que han logrado un mayor acercamiento con esta nación. Por ese motivo, Panamá es el país que tiene la menor relación comercial con las otras naciones del área, tanto respecto a importaciones como a exportaciones³. En promedio, más del 13% de las exportaciones panameñas van dirigidas a algún país de Centroamérica, lo cual representa cerca del 5% de las exportaciones totales intrarregionales⁴.

La balanza de cuenta corriente de este país con el resto de Centroamérica es negativa para todo el período, lo cual se repite en su relación con Costa Rica, Guatemala y El Salvador. En el caso de

3 También hay que tomar en cuenta que en este apartado se analiza solamente el comercio intrarregional de bienes, y Panamá es una economía mayoritariamente de servicios.

4 Panamá pesa tanto como Nicaragua dentro de las relaciones comerciales intrarregionales. Sin embargo, la Panamá se basa en otro tipo de economía (servicios), lo cual la hace menos dependiente de los mercados centroamericanos. El 20% de las exportaciones nicaragüenses representan el 5% de las exportaciones intrarregionales, lo cual es equivalente al 13% de las exportaciones panameñas.

las transacciones con Honduras, la balanza de cuenta corriente es positiva, mientras que con Nicaragua tiene saldos favorables solamente en algunos períodos.

Por otro lado, el crecimiento promedio de sus exportaciones con destino a mercados centroamericanos (el 13,7%) es muy similar al de la mayoría de los países de la región, con excepción de Honduras, como se mencionó anteriormente. Este incremento fue mayor al experimentado por sus exportaciones totales en el mismo período, por lo que la colocación de productos panameños en los mercados de los países del área experimentó más crecimiento que cualquier otro en la subregión.

El crecimiento promedio de las exportaciones panameñas con los demás países del área es muy favorable (superior al 10%) con excepción del caso costarricense pues las importaciones de productos provenientes de su vecino del sur han crecido en promedio solo un 6,4% en el período estudiado. Esto no es muy favorable para Panamá dado que Costa Rica es el principal destino de sus productos en la región.

Sin embargo, las exportaciones con los otros países de la región tuvieron un buen ritmo de crecimiento, como en los casos de Honduras (el 39,8%) y Nicaragua (el 36,6%), que son los países que más incrementaron la importación de productos panameños.

2. Los mercados monetarios y financieros

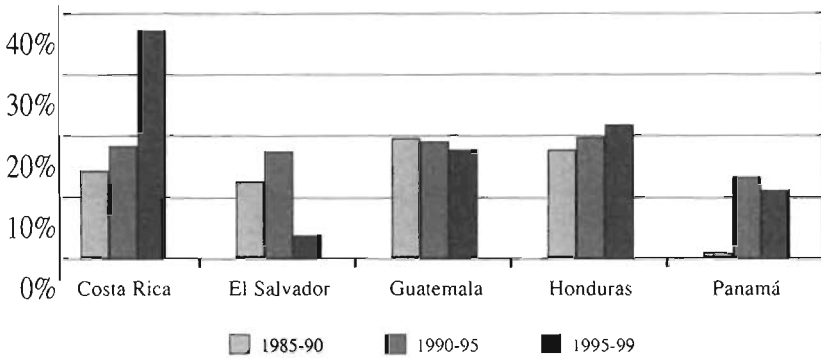
2.1. Las finanzas nacionales

En términos de tendencias generales, el sistema bancario centroamericano ha experimentado una fuerte tendencia hacia la dolarización de depósitos, sobre todo en Nicaragua y Costa Rica. También se ha observado una gradual sustitución de los depósitos monetarios por los cuasimonetarios en moneda nacional en El Salvador y Guatemala. Además, con excepción de Guatemala, se ha dado una tendencia a la desaparición de las emisiones de títulos valores para captar recursos (Naciones Unidas, 1999).

La expansión de los medios de pago domésticos también presenta diferencias que tienen su raíz en las distintas combinaciones de políticas utilizadas en cada país para hacerle frente al ajuste macroeconómico. Esto se ilustra en el gráfico 3.

GRÁFICO 3

Incremento promedio en la cantidad de dinero

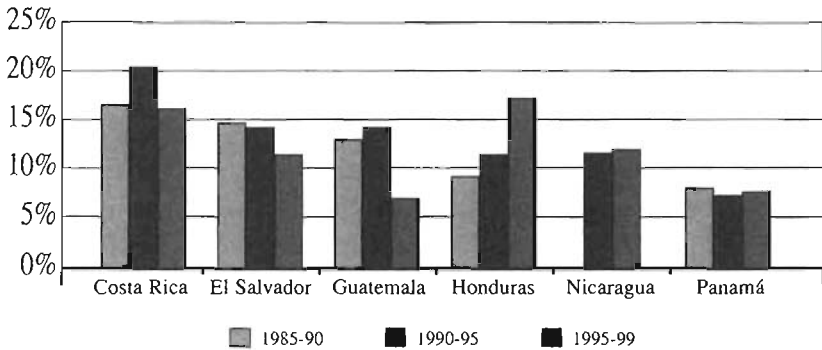


Fuente: FMI.

El Salvador y Panamá muestran una política monetaria relativamente restrictiva, lo que se refleja parcialmente en sus niveles de inflación como se vió en gráfico 2). En Guatemala y Honduras en los medios de pago se observa un aumento bastante estable a lo largo de todo el período, si bien en Honduras se nota una pequeña aceleración, probablemente originada en la monetización de ingresos provenientes de la ayuda internacional. El incremento de la cantidad de dinero ha sido notable en Costa Rica durante el quinquenio más reciente, y se asocia con la monetización de ingresos originados en la expansión del turismo, las exportaciones y la inversión extranjera directa. En Nicaragua la hiperinflación de la segunda mitad de los años ochenta estuvo acompañada de expansiones en los medios de pago en el orden del 2.000% anual, que luego se redujo a alrededor del 80% anual y finalmente a poco más del 20% anual durante los años más recientes.

Estas características monetarias han interactuado a su vez con los mercados de bienes en el proceso de determinación del nivel de precios y de las tasas de interés. Estas últimas dos variables a su vez se retroalimentan mediante los costos de producción y financiamiento, y por medio de las políticas dirigidas a garantizar una tasa atractiva de interés en términos reales.

GRÁFICO 4
Evolución de las tasas pasivas nominales

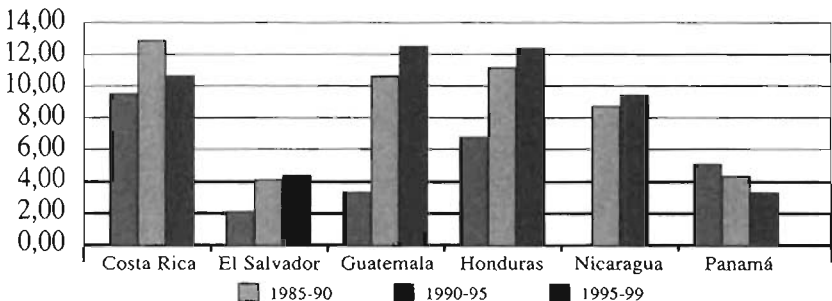


Fuente: FMI.

Como se puede observar en el gráfico 4, en Costa Rica las tasas nominales de captación han tendido a ser las más altas de la región, especialmente durante el primer quinquenio de los años noventa. La afluencia de recursos externos y una posición relativamente favorable de reservas internacionales permitieron una disminución en el nivel durante el quinquenio más reciente, a pesar de lo cual las tasas de captación siguen siendo relativamente altas. Por otra parte, la demanda de recursos financieros es probablemente la causa principal del incremento del nivel medio de estas tasas en Honduras; mientras que en el resto de las economías de la subregión, las tasas pasivas tienden a ser más bajas y estables.

El margen nominal bruto de intermediación también ha sido comparativo y sostenidamente alto para Costa Rica, mientras que para Guatemala y Honduras el margen se eleva considerablemente durante la década de 1990 (véase gráfico 5).

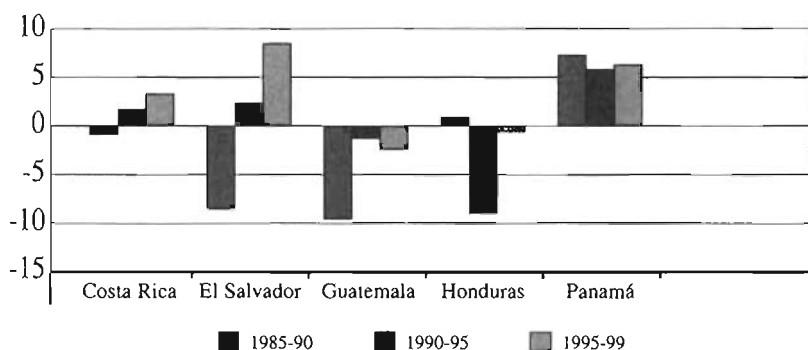
GRÁFICO 5
Margen bruto de intermediación



El contraste de la situación de esos países con El Salvador y Panamá se hace muy evidente, ya que para estos los márgenes llegan apenas a una tercera parte de los anteriores a lo largo de esa misma década.

Las tasas pasivas reales — ajustadas por inflación — tienen efectos muy importantes tanto sobre las finanzas internas como sobre las finanzas internacionales de los países. Aquí de nuevo se encuentra un rango muy amplio a través de la región⁵.

GRÁFICO 6
Tasas pasivas reales



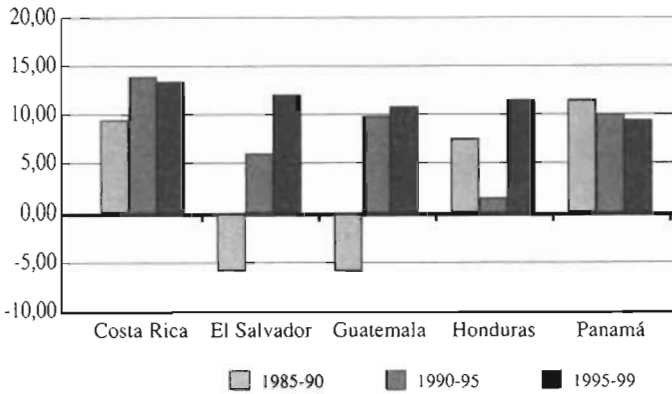
Fuente: elaboración propia.

Solo Panamá muestra un nivel consistente de tasas brutas pasivas reales (alrededor del 6%) a lo largo del período de análisis. El resto de los países — con la excepción reciente de El Salvador y en menor medida Costa Rica — muestra tasas de captación relativamente poco competitivas o negativas. Para Costa Rica y El Salvador, la reciente reversión hacia tasas positivas ha ayudado a que los ingresos de capital fueran mayores en estos países, o, en todo caso, que las fugas de capital financiero fueran menores.

En cuanto a las tasas activas reales, de nuevo se observan grandes diferencias durante el período 1985-1995, con Costa Rica y Panamá exhibiendo tasas reales consistentemente más altas que las del resto de la subregión (véase gráfico 7).

5 Se excluye Nicaragua de este análisis debido a que sus cifras se encuentran totalmente fuera de escala en relación con los demás países. En tiempos recientes, el margen bruto de intermediación se ubica en un moderado 9%, pero las tasas reales siguen siendo negativas.

Gráfico 7
Tasas activas reales



Fuente: elaboración propia.

Durante el quinquenio más reciente, se puede apreciar una notable convergencia en los valores reales de esta variable hacia una magnitud de entre el 9,5% y el 13,5%. De nuevo, Costa Rica registra las mayores tasas. Es notable que el costo financiero para los demandantes de fondos tienda a esta convergencia (en un nivel comparativamente alto) mientras que los costos de captación difieren tan extensamente; se ilustra de esa forma una de las facetas de estos mercados financieros.

Antes de terminar esta sección relativa a los sistemas financieros, y aunque su desarrollo e impacto relativo es menor que la del sistema bancario, vale la pena señalar algunas diferencias en relación con el desenvolvimiento y regulación de los mercados de capitales en los países centroamericanos. Panamá es el único país en que el órgano de regulación — la Comisión Nacional de Valores creada en 1970 — fue constituido antes de que entrara en operación la bolsa de valores. El mercado de capitales posee legislación específica orientada a la constitución y regulación de fondos de pensiones, fondos de cesantía, fideicomiso y financieros; además, la CNV ha establecido convenios de cooperación con Costa Rica, México, Chile y España. La Bolsa de Valores de Panamá — creada en 1990 — está constituida como sociedad anónima y concentra la totalidad de las operaciones formales. Las acciones emitidas y en circulación de la sociedad se encuentran bien repartidas entre unos 79 socios, entre

ellos bancos locales e internacionales, compañías de seguros, empresas e inversionistas particulares. El grado de avance de esta bolsa es notable en comparación con el de las demás bolsas de la región; asimismo, la información relativa a sus operaciones se publica diariamente en sistemas de información financiera internacional, como *Reuters* y *Bloomberg*. El promedio de transacciones supera los \$2 billones diarios, y se estima que alrededor de un 60% de las transacciones se origina en el mercado primario, y que más de un 70% se relaciona con instrumentos del sector privado (Rodríguez, 1997).

El contraste con el resto de la subregión es muy grande y desfavorable para los demás países, en los que realmente no existe un mercado accionario consolidado. La estructura legal del mercado bursátil de Guatemala es muy reciente (1996) y presenta un alto grado de autorregulación. Se encuentra compuesto por dos bolsas de valores, la Bolsa de Valores Nacional (que maneja más de un 75% del total) y la Corporación Bursátil. Juntas transan un promedio de \$30 billones por sesión; además, las operaciones se concentran en un 95% en el mercado secundario. El Salvador presenta una menor brecha en su desarrollo bursátil, a pesar de que el mercado cuenta con apenas unos siete años de existencia. La única bolsa inscrita es la S.A. de C.V., que ha logrado una alta automatización de operaciones y servicios, y que en promedio transa \$18 billones por sesión, concentrados en un 75% en operaciones de reparto.

La mayor brecha en este campo la presenta Honduras, país en el que no existe una ley específica ni un ente regulador que supervise el mercado de valores. La Bolsa Hondureña de Valores registra operaciones diarias de aproximadamente \$4 billones, y un 90% de ellas se realiza mediante el mercado primario; mientras que la Bolsa Centroamericana de Valores transa unos \$12 billones diarios, y algo más de la mitad de las operaciones se origina en el mercado primario. Nicaragua en cambio cuenta con una *Ley General de Títulos Valores* desde 1971, y a principios de los años noventa se promulgaron varias regulaciones y normas modernas que culminaron con la creación de la Bolsa de Valores de Nicaragua S.A., que actualmente maneja unos \$2 billones diarios, con un 70% concentrado en títulos del sector público. Esta concentración de operaciones relacionada con títulos del sector público (títulos del Ministerio de Hacienda y del Banco Central) es aún más notoria en el caso de Costa Rica, donde esas transacciones —tanto en el mercado primario como en el secundario— dan cuenta de un 95% del total, lo que da al traste con el desarrollo del mercado accionario. El mercado bursátil tiene más de

veinte años de existir, pero no es sino hasta principios de los años noventa que se promulgó la *Ley Reguladora del Mercado de Valores*, reformada y modernizada en 1997, cuando se creó la Superintendencia de Valores y el Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero. La Bolsa Nacional de Valores (BNV) opera hace 21 años y transa alrededor de \$70 billones por sesión, mientras que la Bolsa Electrónica de Valores de Costa Rica tiene operaciones por unos \$10 billones por sesión (Rodríguez, 1997).

2.2. *Las finanzas internacionales*

La deuda externa consolidada de la región muestra una evolución favorable en comparación con los altos índices de endeudamiento alcanzados durante la década de 1980. En el transcurso de los años noventa, el saldo de la deuda pública externa pasó de representar un 90% a aproximadamente un 40% del PIB subregional. Sin embargo, la cifra agregada de nuevo esconde grandes disparidades individuales: para Costa Rica, El Salvador y Guatemala ese cambio significó pasar de entre el 30% y el 60% a inicios de la década hasta disminuir a un 15% y un 30% en los años más recientes. En contraste, para Honduras y Nicaragua las correspondientes proporciones iniciaron con las exorbitantes proporciones del 90% y el 690%, respectivamente, para luego bajar al 75% y al 280%; aunque después del huracán *Mitch* la comunidad internacional ha realizado un esfuerzo por readecuar y condonar la deuda de estos países. Honduras y Nicaragua recibieron asistencia financiera por unos \$700 millones cada uno durante 1999, de los cuales algo menos de las dos terceras partes fueron préstamos. Un segmento considerable del servicio de la deuda será atendido mediante fondos de emergencia o en condiciones más favorables.

Pero a pesar de esta evolución favorable, el fardo de la deuda externa sigue siendo muy pesado y la carga se distribuye casi que en proporción inversa al desempeño económico de los países. Así, mientras que en la actualidad Honduras y Nicaragua tienen deudas de \$4 billones y \$6 billones —que están entre las más altas del mundo en términos per cápita— las economías de Costa Rica, El Salvador y Guatemala mantienen saldos de entre unos \$2 billones y \$3.5 billones. También es necesario señalar que en vista de las dificultades para desacelerar los

fueres procesos de crecimiento del endeudamiento interno, los saldos de deuda externa de países como Costa Rica empiezan a crecer de nuevo.

En términos de la relación entre la deuda externa y las exportaciones, Panamá es el país más rezagado, ya que necesita el valor de sus exportaciones de siete años y ocho meses para cancelar el total de la deuda externa.

En Guatemala, el valor monetario de las exportaciones pudo llegar a financiar la deuda externa del país, ya que esta representó un 77,9% de las exportaciones de bienes y servicios en este período (Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible; 1999). Para el Salvador, Honduras, Nicaragua, los recursos generados por la venta de productos en mercados extranjeros no fueron suficientes para liquidar la deuda externa en su totalidad, ya que la deuda representó un 138%, un 179% y un 565,4%, respectivamente, del valor promedio de las exportaciones anuales (sin incluir remesas para el caso salvadoreño).

Para Costa Rica, el total de la deuda externa representó en cada año un 58,9% del valor de las exportaciones de bienes y servicios. Esta relación entre la deuda externa y las exportaciones de bienes y servicios es la más baja en toda la región. La disminución de la deuda externa se debe principalmente a la utilización de ahorro nacional como medio para financiar los déficit de las finanzas gubernamentales, por lo que se recurre a la captación de recursos en los mercados internos, para convertir deuda externa en deuda interna.

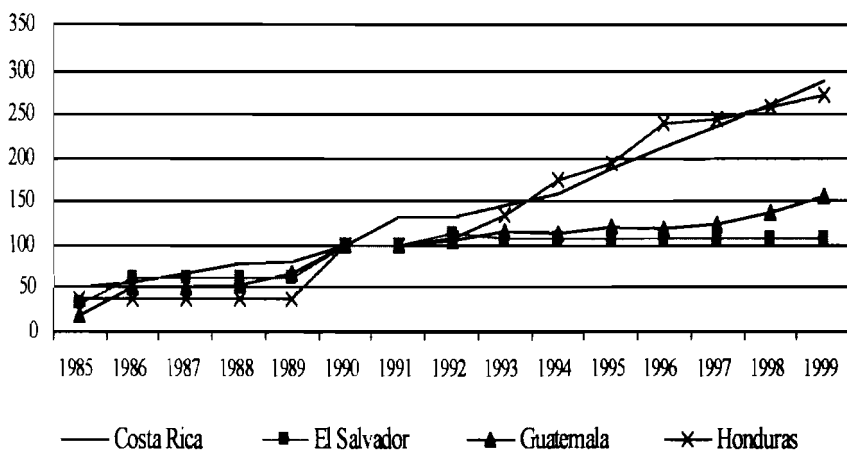
Respecto a las políticas cambiarias, los países de la región han dejado atrás los sistemas de tipos de cambio múltiples y se han movido hacia los de tipos de cambio unificados, removiendo también gran parte de las restricciones a las transacciones en cuenta corriente y de capital. El Salvador estableció paridad de su moneda con el dólar desde 1993, mientras que los demás países mantienen regímenes cambiarios relativamente flexibles: Costa Rica, Honduras y Nicaragua mantienen un *crawling peg*, y Guatemala un sistema de flotación administrada.

En todos los países — con la excepción de la economía dolarizada de Panamá — ha habido procesos acelerados de devaluación.⁶ Pero los tipos de cambio nominales (unidades de moneda nacional por cada US\$) muestran una evolución bastante dispar.

6 De nuevo se exceptúa el caso de Nicaragua, con devaluaciones promedio del 4.000% en el primer período, el 69% en el segundo y un 12% anual durante los años más recientes.

GRAFICO 8

Tipos de cambios nominales-índices base 1990=100-

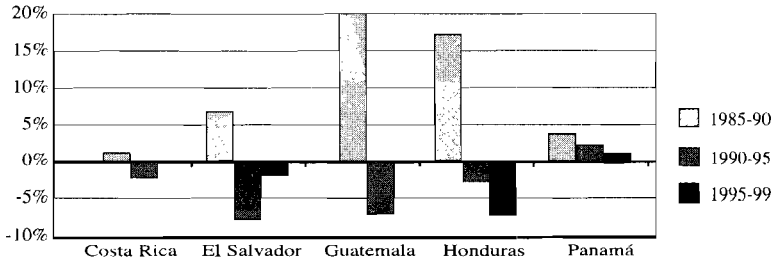


Fuente: elaboración propia.

Los procesos de devaluación son similares en Costa Rica y Honduras y para El Salvador y Guatemala. Mientras que los últimos dos países sufrieron procesos acelerados de devaluación durante el quinquenio 1985-90, en el orden de entre el 25% y el 40%, en el transcurso de la última década han devaluado a un ritmo de entre el 2% y el 7% anual. En contraste, Costa Rica y Honduras devaluaron entre el 15% y el 20% a fines de los años ochenta y mantuvieron la pauta de devaluación hasta tasas de entre el 10% y el 15% durante los años noventa. En la segunda mitad de la década de 1990, el ingreso neto de recursos financieros permitió desacelerar el ritmo de devaluación en estos dos países, lo que, sin duda, ha contribuido a atenuar las presiones inflacionarias.

Adicionalmente, la evolución de los tipos de cambio reales es importante para observar los posibles efectos comerciales de la devaluación nominal.

GRÁFICO 9
Incremento promedio en el tipo de cambio real

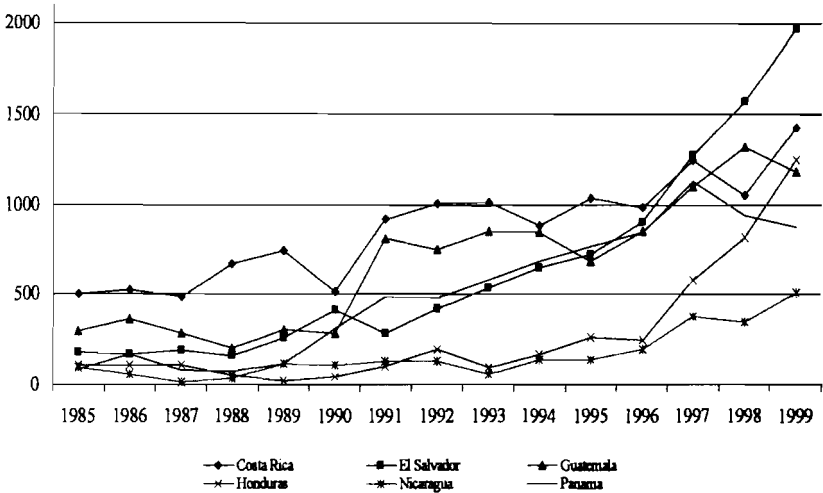


Fuente: elaboración propia.

El gráfico 9 muestra divergencias muy claras en este sentido. Costa Rica y Panamá redujeron al mínimo —entre el 0 y el 1%— la variabilidad de sus tipos de cambio reales, especialmente desde mediados de los años noventa. El contraste con los otros países es patente a lo largo de este período de ajuste estructural, aunque en los años más recientes Guatemala, El Salvador y Nicaragua han logrado un alto grado de estabilización en este sentido y solo Honduras muestra una apreciación real promedio de su moneda de cerca de un 7% durante la segunda mitad de los años noventa.

Las tenencias de monedas de reserva, mayoritariamente dólares estadounidenses, han tendido a aumentar en el período desde el equivalente a dos meses de importaciones a inicios de los noventa hasta tres y medio meses en años recientes. Los volúmenes son aproximadamente proporcionales al tamaño del comercio exterior; en ese sentido, Honduras y Nicaragua tienen los niveles más bajos, aunque crecientes hacia el final del período — especialmente Honduras — como consecuencia de entradas de capital provenientes de la ayuda internacional y en menor medida de la inversión extranjera directa. En los demás países se observa un cierto estancamiento en los años más recientes, en gran parte como consecuencia de la disminución de los precios de los productos tradicionales de exportación y en el caso de Costa Rica, debido además a la salida neta de pagos a factores de propiedad extranjera que llevan a cabo sus actividades en las zonas francas y regímenes de perfeccionamiento activo. En contraste, en El Salvador el aumento significativo en las reservas obedece en gran proporción al ingreso de pagos a factores mediante remesas originadas mayoritariamente en Estados Unidos (de 1996 a 1998 las remesas totales enviadas a El Salvador crecieron aproximadamente el 23%).

GRÁFICO 10
Tenencias de moneda internacional



Fuente: FMI.

El *shock* financiero de mediados de la década de 1990, originado en la crisis asiática, no tuvo un impacto tan fuerte como en otros países de América Latina; en gran parte debido al anteriormente comentado escaso desarrollo de los mercados financieros.

3. El gasto y la situación fiscal

Los dividendos de la paz y los esfuerzos en el área del ajuste estructural permitieron —durante los años noventa— una reducción del conjunto de los déficit fiscales hasta alrededor de un 3% del PIB, equivalente a la mitad de la magnitud que alcanzaron una década atrás. El ajuste fiscal se logró fundamentalmente por medio de restricciones al gasto público y a procesos de reforma fiscal que tendieron a reducir exenciones y subsidios, a mejorar la recaudación y a aumentar los impuestos al valor agregado y a las ventas. Con la apertura comercial y el proceso de desgravación arancelaria, la carga tributaria permaneció en un 12% del PIB subregional durante la década de 1990, y los esfuerzos por consolidar la situación fiscal han

significado fuertes restricciones a la inversión y al mantenimiento de la infraestructura productiva de carácter público (Cardemil *et al.*, 2000).

La implementación de aranceles en los países centroamericanos está dirigida principalmente hacia los productos agrícolas, en continuidad con la tradición de modelos anteriores de protección a la actividad agrícola nacional.

CUADRO 3

Centroamérica: consolidaciones arancelarias ante el GATT/OMC

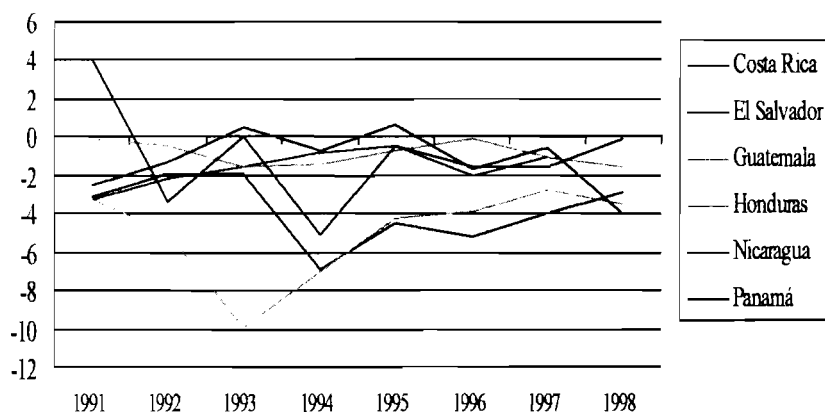
	Productos agrícolas	Otros productos
Costa Rica	Consolidó su universo arancelario a un tipo máximo del 45% a partir de un tipo básico del 55%. La desgravación se inició el 1/1/95 hasta el 1/1/2004.	Consolidará al cabo del período 1995/2004, un nivel máximo generalizado del 45% ad valorem. Para todos estos productos se aplica un derecho del 1%.
El Salvador	Las reducciones de los aranceles se aplicarán desde el tipo básico del derecho consolidado vigente desde el 31/12/93 del 40% ad valorem, en tramos iguales a partir del 1/1/95 hasta el 31/12/2004.	El arancel aduanero se consolidó a un nivel del 40% ad valorem.
Guatemala	Consolidación al 40%, partiendo de un nivel básico del 45%.	Consolidación al 40%, partiendo de un nivel básico del 45%.
Honduras Asumido en las negociaciones de adhesión.	Consolidación a un derecho arancelario del 35%, desde 1995 en adelante. Además, se estableció una sobretasa aduanera del 3%, la que se reduciría al 1,5% para el 31/12/95 y modificaría o eliminaría para el 31/12/96.	El arancel aduanero se consolidó a un nivel del 35%, y se estableció una sobretasa aduanera del 3% a reducirse y eliminarse en la misma forma que los productos agrícolas.
Nicaragua	Consolidará su universo arancelario a un tipo máximo del 40% a partir de 1/1/2004. La desgravación se iniciará partiendo de un tope uniforme del 60%, a partir del 1/1/95.	Consolidó su universo arancelario a un tipo máximo del 40% a partir de 1/1/1999. La desgravación se iniciará partiendo de un tope uniforme del 60%, a partir del 1/1/95.

Fuente: Listas de cada país.

Existen diferencias notables en el nivel relativo del *gasto público* entre los distintos países de la región. Panamá y Costa Rica tienen el sector público de mayor peso relativo en la región, pues alcanza proporciones de casi la mitad del PIB. En los otros países el gasto público varía entre el 10% y el 30% de su PIB, y son El Salvador y Guatemala los países que mantienen el gasto público más bajo. Puesto que — como se apuntó anteriormente — el PIB per cápita en Costa Rica y Panamá aproximadamente duplica al de El Salvador y Guatemala; la cantidad de recursos públicos por habitante es menor en estos dos países debido tanto a un PIB menor como a un peso relativo menor del sector público en el PIB (CEPAL, CMCA).

La evolución del déficit fiscal muestra que Costa Rica y Honduras han tenido dificultades sostenidas para balancear los ingresos y gastos de sus respectivos gobiernos centrales.⁷

GRÁFICO 11
Déficit de los gobiernos centrales
-En porcentajes del PIB-



Fuente: CEPAL.

Las cifras correspondientes a Nicaragua y Panamá muestran un grado moderado de volatilidad en el manejo de las finanzas públicas, y la situación de Panamá tiende al deterioro en los años más recientes, pero no parece poseer el grado de inercia que presenta la situación de Costa Rica y Honduras.

⁷ Debido a la disponibilidad de cifras comparables, el análisis enfatiza solamente la década de 1990.

3.1. El financiamiento del gasto público

Los ingresos fiscales muestran las diferentes opciones que han seguido los países a lo largo del período en estudio. En el siguiente cuadro se observa la evolución de la composición de los ingresos fiscales corrientes.

CUADRO 4

Evolución de la composición de los ingresos fiscales corrientes

	Renta, utilidades y ganancias		Seguridad social		Mercado interno		Comercio internacional		Otros
	1981-90	1991-95	1981-90	1991-95	1981-90	1991-95	1981-90	1991-95	
Costa Rica	12,3	9,8	26,2	27,7	26,0	32,2	25,5	16,1	1,0
El Salvador	20,2	22,2	..	..	39,9	49,8	25,8	17,0	0,6
Guatemala	15,7	19,4	..	..	39,4	42,4	21,2	20,1	5,5
Honduras	24,2	..	..	..	25,9	..	42,4	..	1,0
Nicaragua	13,5	11,2	9,7	11,8	43,8	45,1	13,2	19,4	3,7
Panamá	20,7	18,0	22,4	20,5	15,5	16,8	9,9	10,5	1,7

Fuente: World Bank, 1997.

Llama la atención de inmediato que existe una clara tendencia a recargar los sistemas tributarios sobre el mercado interno, ya que los procesos de desgravación arancelaria han producido una disminución sustancial de los ingresos provenientes del comercio internacional. Costa Rica y Panamá se apoyan relativamente menos en sus mercados internos de bienes y servicios, pero compensan con la mayor participación de sus mercados laborales como medios generadores de ingresos públicos no centralizados por concepto de cargas sociales. También se debe hacer notar que la estructura tributaria de la región depende en alto grado de los impuestos indirectos, lo que sugiere una deficiencia y una regresión generalizada de todos los esquemas tributarios.

Desde el punto de vista de los ingresos no tributarios, vale la pena señalar que el destino geográfico de la cooperación para el desarrollo destinada a la región se concentró a fines de los noventa como consecuencia del huracán *Mitch*. A finales de 1998, los donantes de la comunidad internacional ofrecieron \$6.3 billones para ayudar a los países devastados por este desastre. Esta suma incluyó fondos

para la emergencia y el auxilio humanitario, tareas de rehabilitación y programas de reconstrucción y transformación de largo plazo, así como alivio de la deuda externa durante varios años. Como se ha señalado antes, una alta proporción de esta suma se ha destinado a las economías más afectadas de Honduras y Nicaragua.

4. Inversión, infraestructura productiva y desarrollo tecnológico

Los procesos de inversión se desaceleraron notablemente durante la primera parte del período como consecuencia de las guerras civiles y de marcos reguladores relativamente inflexibles. Con la apertura de los mercados y el proceso de pacificación, la región empezó a recibir flujos considerables de capital durante los años noventa, que han financiado la reposición y ampliación de la infraestructura productiva, aunque el avance se vio obstaculizado por los estragos del huracán *Mitch*. De acuerdo con el Banco Interamericano de Desarrollo: "... Evaluaciones preliminares realizadas por la ONU de los daños a la infraestructura física y social, y a los sectores productivos de Honduras, Nicaragua, Guatemala, El Salvador y Costa Rica ascendieron a un monto que oscila entre 5.000 y 6.000 millones de dólares. Esos cálculos no incluyeron los costos de la reconstrucción..." (BID, 1999).

En el transcurso de la década de 1990 se observaron grandes cambios en las políticas de inversión de muchos gobiernos de los países en vías de desarrollo, los que han eliminado muchas restricciones a los flujos financieros internacionales. La globalización y la privatización generaron enormes movimientos de capital de inversión, que se quintuplicaron durante el período. La subregión no ha escapado a estas tendencias, aunque en este caso las deficiencias en el campo de la infraestructura tienden a ser generalizadas.

Los inlujos de capital han sido fundamentalmente de origen privado o destinados a cofinanciar proyectos privados o de concesión, y con frecuencia han adoptado la forma de inversión extranjera directa. De acuerdo con Meins: "...El proceso de reforma se ha beneficiado de los anteriores préstamos de ajuste sectorial del BID y el Banco Mundial, que se enfocaron en mejorar las condiciones de la inversión (...) El grupo bancario está constantemente buscando oportunidades de inversión, preferiblemente en conjunción con el sector privado, para maneras de modernizar la infraestructura como

carreteras, caminos, puertos y aeropuertos, sistemas de agua y alcantarillado, y sistemas de electricidad y telecomunicaciones. Esto se necesita para mejorar la eficiencia y la efectividad de costos, y para capacitar a los países para competir exitosamente en la economía global” (Meins, 1998).

En el contexto de la apertura y de la globalización se hace especialmente importante el desarrollo y modernización de los sistemas de transportes. Como señala Viera en su estudio sobre el sector transportes en América Latina, “... como resultado de la apertura comercial y el resurgimiento de los esquemas de integración económica, en el curso de la década de los noventa las exportaciones latinoamericanas han aumentado a un ritmo dos veces superior al crecimiento de las exportaciones mundiales. Esta expansión está imponiendo crecientes presiones a la infraestructura física en general y a la de transporte en particular” (Viera, 1997). Con posterioridad a la “década perdida” de 1980, se ha hecho indispensable generar un proceso de inversión muy fuerte para evitar cuellos de botella al comercio interno, subregional e internacional.

En particular, y dentro del proceso de globalización, la estrategia de desarrollo orientada al fomento de las exportaciones requiere sistemas de transporte comparativamente muy eficientes. Ello a su vez implica un gran esfuerzo de programación y financiamiento para el sector público, pero a la vez un mejoramiento de los marcos institucionales y legales para permitir una mayor participación del sector privado — que en la actualidad en América Latina no supera un 10% del total de la inversión — en el financiamiento y operación de los sistemas de transporte.

El transporte por carretera ha sido de primordial importancia para el intercambio nacional e intrarregional centroamericano, pero una alta proporción de la red subregional de carreteras se encuentra en mal estado por la falta de inversión y reparaciones y por la destrucción producto de las guerras internas y desastres naturales. Una proporción superior al 95% del comercio intrarregional centroamericano se hace por tierra, mientras que en el comercio extrarregional domina el transporte marítimo (con flotas extranjeras), con una proporción similar. El transporte aéreo sigue siendo significativo solo para el traslado de pasajeros (Siri, 1994; citado en Viera, 1997).

A pesar de la importancia del transporte terrestre, “... aproximadamente el 40% de las carreteras asfaltadas estaban en malas condiciones, los ferrocarriles tenían equipos obsoletos y solamente servían a los territorios nacionales, los puertos y aeropuertos carecían

de equipamiento moderno (BID, 1995a). Todos estos factores han afectado la competitividad internacional de Centroamérica y en cierta medida han aumentado los costos de transporte que se generan con el congestionamiento de las carreteras y las demoras en el manejo de carga en los puertos, lo cual ha contrarrestado las ganancias obtenidas con la reducción arancelaria” (Viera, 1997). Para enfrentar estos problemas, los ministros de transportes de la región aprobaron en 1990 un programa de reestructuración, denominado PRODECA, con el fin de rehabilitar y darle mantenimiento a la infraestructura e implementar las reformas institucionales que conduzcan a la privatización y a la contratación externa de servicios (Siri, 1994).

Desde un punto de vista institucional, y en contraste con otros países de América Latina, la administración de los puertos continúa en poder de los Estados y con fuerte influencia de los sindicatos laborales; solo recientemente se ha avanzado hacia la concesión de algunas actividades, principalmente en Costa Rica, Guatemala, y El Salvador. En Costa Rica y El Salvador los gobiernos se han involucrado activamente en la renovación de caminos, puertos y aeropuertos, que son esenciales para el comercio internacional.

En general, los problemas de las economías centroamericanas han afectado sobremedida la disponibilidad de recursos públicos necesarios para mantener en operación eficiente la infraestructura del sector transportes. Como consecuencia de este abandono, el sector transporte subregional muestra una serie de deficiencias importantes:

- Capacidad limitada, deterioro, falta de mantenimiento de carreteras, puertos, aeropuertos y ferrocarriles.
- Limitaciones para el acceso real al financiamiento público que proporcionan las entidades financieras internacionales.
- Marco legal y regulador no idóneo para la atracción de capital privado al sector.
- Deficiencias de índole organizativo e institucional en cada país.

Otro aspecto fundamental para lograr un mayor crecimiento económico y fortalecer la competitividad de las economías de la subregión, es el desarrollo de una base tecnológica. Sin embargo, esta

es una de las áreas que tienen un gran rezago. Por ejemplo, el gasto bruto dedicado a la investigación se encuentra muy por debajo del promedio de alrededor del 2% del PIB que los países de la OECD dedican a estas importantes actividades, a pesar de que desde inicios del proceso de integración en la década de 1960 hubo cuidado de incluir la investigación y el desarrollo tecnológico entre las prioridades para esfuerzos conjuntos (OECD, 1999). Otro elemento que evidencia el rezago en este campo es el número de científicos por cada mil habitante. Mientras que en los países desarrollados existen 85 científicos por cada mil habitantes, en la subregión esta cifra no llega ni a 0,5 (Nowalski, 2000).

En años recientes, y tomando como indicador la distribución de la matrícula en educación terciaria en carreras asociadas con el desarrollo tecnológico, de nuevo aparecen las diferencias entre los países.

CUADRO 5

Matrícula terciaria según campo de estudio

—Porcentaje del grupo de edad entre 20 y 25 años entre 1990 y 1995—

	Ciencias naturales	Matemáticas e Informática	Ingeniería	Transporte y comunicaciones
Costa Rica	0,4	1,2	2,5	0,0
El Salvador	0,0	0,4	2,6	..
Honduras	0,0	0,6	1,8	..
Guatemala	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Nicaragua	0,3	0,8	1,9	..
Panamá	0,8	0,6	5,0	..

Fuente: World Bank, 1999a.

Costa Rica y Panamá, y en menor medida El Salvador, han enfatizado relativamente el desarrollo de este tipo de educación. Con base en los datos enunciados, se puede asegurar que la educación técnica presenta signos de fatiga y obsolescencia frente a los cambios científico-tecnológicos acelerados que se producen en el contexto de globalización económica.

Otro punto de importancia respecto al desarrollo tecnológico es la educación superior, la cual, pese al significativo incremento del número de instituciones, mantiene una reducida tasa

de escolarización y de retención. Además, la calidad del aprendizaje está fuertemente segmentada según la institución de donde procede el graduado.

Pero las diferentes opciones y posibilidades en estos campos también se ven reflejadas en otros indicadores complementarios a mediados de la década de 1990: mientras que Costa Rica y Panamá contaban con 122 y 155 líneas telefónicas por cada mil habitantes, respectivamente, el resto de los países contaba tan solo con alrededor de treinta. Los nodos de Internet por cada 10.000 habitantes sobrepasaban los doce en Costa Rica, pero en los otros países esta magnitud se ubicaba alrededor de uno por cada diez mil. Durante todo el período en estudio, el número de científicos e ingenieros involucrados en investigación y desarrollo por cada millón de habitantes llegó en Costa Rica a más de 530, mientras que en los otros países oscilaba entre veinte y poco más de 200 (World Bank, 1999a).

En general, se puede argumentar, sin temor a equivocaciones, que las asimetrías en materia de estructuras económicas en la subregión están directamente relacionadas con el proceso de pacificación de cada uno de los países centroamericanos. Esto, como consecuencia de las políticas de ajuste estructural, las cuales — como se ha sostenido a lo largo de este capítulo — solo tuvieron éxito en la medida en que se enmarcaron en un ambiente estable, tanto económico como político.

Sin embargo, aunque hay la tendencia de aceptar en términos generales que el ajuste estructural ha sido positivo para la subregión, también se reconoce que muchas de las políticas llevadas a cabo en los últimos quince años han alimentado algunas de las asimetrías existentes y han creado otras que no habían aparecido hasta el momento.

En resumidas cuentas, mientras las tasas de crecimiento mostraron deterioros en algunas de las economías subregionales (especialmente las de Honduras y Nicaragua), el comercio internacional se vio favorecido en todos los países durante los últimos quince años. Los sistemas financieros muestran grandes diferencias entre cada una de las naciones, sin llegar a presentarse en ningún caso (tal vez excepto Panamá) un desarrollo notorio en este sector. Adicionalmente, se puede argumentar que existe una clara tendencia a recargar los sistemas tributarios (cuya base son los impuestos indirectos) como principal fuente de ingresos de los gobiernos. Esta situación sugiere que en todos los países existe un esquema tributario regresivo y que, por ende, limita la distribución equitativa de los ingresos, al no existir claros mecanismos de recolección del fisco, de acuerdo con los ingresos correspondientes de los contribuyentes.

II ASIMETRÍAS EN MATERIA DE POLÍTICAS ECONÓMICAS

En términos generales, las políticas relacionadas con los programas de ajuste estructural (PAE) —impulsadas por las principales instituciones financieras internacionales desde los años ochenta— consisten en un conjunto de medidas que buscan corregir “distorciones” en economías que habían estado sujetas a la intervención y regulación estatal. La liberalización del comercio, los tipos de cambio de equilibrio de flotación libre, las tasas de interés de mercado, una escasa intervención del gobierno en los mercados, el equilibrio fiscal, las privatizaciones y la flexibilización del mercado de trabajo son algunos elementos en los cuales se han apoyado los PAE para conseguir sus objetivos.

La promulgación de este modelo se debió a la crisis de deuda externa de inicios de la década de 1980, que provocó serios desequilibrios macroeconómicos y que llegó como consecuencia de la aparición de rendimientos fuertemente decrecientes (a finales de la década de 1970) en el modelo de sustitución de importaciones; también al movimiento neoliberal en contra del intervencionismo en el norte industrializado.

La fuerte crisis de todas las naciones de Centroamérica tuvo origen en la abrupta caída del comercio del MCCA (ocasionado por la inestabilidad política y económica que padecían las naciones del istmo), las consecuencias de la crisis internacional de la deuda externa, la vulnerabilidad de las economías subregionales a los incrementos en los precios del petróleo y la caída internacional de los precios del café, entre otras razones. Las economías subregionales mostraron síntomas alarmantes, como la disminución de la producción en términos reales y elevados aumentos en la tasa de desempleo e inflación, lo cual generó el agotamiento del modelo imperante de sustitución de importaciones.

A partir de este momento se produce una reorientación hacia un nuevo modelo de desarrollo, capaz de modernizar y reestructurar la economía, con el objetivo de insertarla en la corriente de la economía global. Este modelo se caracteriza por concebir el comercio internacional como el elemento de despegue de la economía e incluye procesos como la promoción de exportaciones a mercados internacionales, una mayor movilización de capitales, un crecimiento en los flujos de inversión extranjera, cambios tecnológicos cada vez más acelerados, recomposición de bloques comerciales, estructuración de alianzas estratégicas de productores locales con socios internacionales (coconversiones, acuerdos de reparto de producción, fusiones con transnacionales, etcétera) y mayores flujos de información (Morales y Nowalski, 1997).

Desde las primeras formulaciones de ajuste han existido posiciones encontradas frente a las reformas neoliberales. Por un lado, las reformas estructurales de corte neoliberal son consideradas buena política económica; por otro, se estima que el modelo tiene costos demasiado altos, sobre todo en su impacto distributivo. Adoptando una posición más moderada, a pesar de que las reformas son sensatas a largo plazo, existen errores en la aplicación porque el neoliberalismo suele idealizar las posibilidades reales de los mercados. Suponiendo la existencia de mercados completos, se les atribuye además la capacidad de ajustarse rápida, automática y eficientemente a las perturbaciones.

En el contexto de la crisis financiera de inicios de la década de 1980, el énfasis estuvo en la restitución de la capacidad externa de pagos. Para efectuar un ajuste ante ese desequilibrio externo, se requerían políticas de control de gasto, en forma de tasas de interés más altas, mayores impuestos y menor gasto, de modo que se redujeran las importaciones y se orientara la producción hacia las exportaciones. Se consideraba también necesario adoptar políticas de reasignación de recursos como la devaluación y la orientación de la producción hacia los bienes transables.

En la práctica existe el problema de que la reducción del gasto opera más rápido que la reasignación de recursos, ya que esta requiere trasladar factores de una actividad en disminución a una en crecimiento. Como resultado de este desfase intertemporal entre políticas, se estimularon los incentivos adicionales y transitorios a las exportaciones no tradicionales.

Costa Rica fue el primer país en implementar un Programa de Ajuste Estructural en 1982, esfuerzo que, con diferencias

lógicas, fue emulado por el resto de los países de la subregión. Sin embargo, un común denominador de los programas es que buscaron la disciplina fiscal, así como la liberalización y desregulación de los mercados. Como parte del mismo proceso, durante la década de 1990 los gobiernos centroamericanos buscaron una apertura comercial coherente con los parámetros del GATT y de la OMC (Naciones Unidas, 1999). Sin embargo, la extensión y profundidad con que cada país implementó el proceso de ajuste estructural mostró diferencias considerables.

Debido a su importancia como factor determinante del ajuste estructural, a continuación se analizan las políticas que se han seguido en el campo del comercio internacional. Adicionalmente, se incluyen aspectos relativos a las diferencias de políticas en otras áreas.

1. Los mercados de bienes y servicios

En lo relativo al contexto institucional de los mercados internos, es bien sabido que las políticas en general siguieron pasos parecidos: reformas fiscales y financieras, venta de activos estatales y procesos de desregulación. Pero las diferencias en el manejo de las políticas, que durante este período, y que, a la larga, han marcado las mayores distinciones, parecen ubicarse en el campo del comercio internacional, tanto el intrarregional como el relacionado con terceros mercados. A la vez, la subregión no ha dejado de fomentar un enfoque común, sobre todo en las áreas de aranceles e integración económica.

A continuación, un análisis de las políticas de comercio exterior que han puesto en práctica las economías subregionales y sus efectos sobre el crecimiento económico. En una primera instancia se pasa revista a las principales estrategias comerciales de los países fuera de la subregión centroamericana, que han optado por dos estrategias comerciales diferentes, llevando a cabo tanto tratados en conjunto como individualmente. De seguido, se analizan las estrategias de comercio y los principales intercambios de bienes y servicios que se realizan dentro de la subregión (comercio intrarregional), para finalmente discutir las políticas de promoción y atracción de inversiones y las políticas de comercio internacional en general llevadas a cabo por cada país centroamericano.

1.1. Comercio con terceros mercados

En relación con los terceros mercados, y durante la década de 1990, la política de comercio exterior de los países centroamericanos giró alrededor de tres aspectos importantes: mejorar el desempeño de los mercados de productos, restablecer el mercado común y cambiar las políticas para anticipar el ingreso al GATT y luego a la OMC. Más concretamente, los cambios en los regímenes de comercio se concentraron en la eliminación de tipos de cambio múltiples y en la instauración de la flexibilidad cambiaria como parte de las medidas para reducir el “sesgo antiexportador”, la reducción de aranceles y la promulgación de la legislación de zonas francas e inversión extranjera directa (Salazar, 1999). Pero, en contraste con las posiciones básicamente conjuntas que se adoptaron en los foros internacionales relacionados, por ejemplo, con el café y el banano, los gobiernos de la subregión tuvieron serias dificultades para encontrar propuestas comunes en otros campos (FAO, 1996). La armonización de tarifas agrícolas y la ratificación de tratados de libre comercio centroamericano a fines de 1993 fueron seguidas por una serie de movimientos unilaterales —como los cambios en política tarifaria por parte de Costa Rica y El Salvador en 1995— que debilitaron el enfoque subregional.

Antes de discutir las diferentes medidas que han adoptado los países de la subregión para expandir su presencia en los mercados mundiales, es necesario mostrar los avances alcanzados en la década de 1990. Tal como se aprecia en el cuadro 7, el comercio centroamericano se dirige en más de tres cuartas partes hacia terceros mercados. En promedio, en la década de 1990, el total de exportaciones de los países de la subregión se dirigió en un 80% a países fuera del istmo (cuadro 7). En este aspecto, mientras en 1990 Panamá exportó más del 85% de sus productos fuera de la subregión, en 1998 Costa Rica ocupó la primera posición, cuando nueve de cada diez productos fueron exportados fuera de la subregión (cuadro 7). En este sentido, a pesar de que el comercio con terceros mercados continúa siendo el aspecto más importante en términos comerciales, vale la pena destacar que las medidas comerciales adoptadas en cada uno de los países centroamericanos permitieron que en el transcurso de los años noventa, las exportaciones totales se triplicaran, pues pasaron de más de \$4.000 millones en 1990 a más de \$12.000 millones en 1998.

CUADRO 7

Centroamérica: exportaciones, 1990-1998
(miles de dólares EE. UU.)

	1990	1995	1998
Costa Rica	1.361.371 (86,57)	2.701,758 (84,16)	5.515.880 (90,56)
El Salvador	582.243 (68,10)	1.005,262 (55,96)	1.257.070 (49,02)
Guatemala	1.162.970 (72,84)	1.923,178 (69,28)	2.581.675 (68,40)
Honduras	554.612 (95,27)	1.220.199 (84,94)	1.532.900 (84,83)
Nicaragua	272.844 (82,01)	509.273 (83,28)	552.824 (77,60)
Panamá	321.946 (87,23)	577.209 (85,55)	705.458 (84,26)
Importaciones a Centroamérica	4.255.986 (81,18)	7.936.879 (77,15)	12.145.807 (79,87)

() Números entre paréntesis significan % de exportaciones fuera de Centroamérica.

Fuente: Elaboración propia con base en SIECA, página web www.sieca.org.gt

Como se dijo antes, Costa Rica fue el primer país en adoptar los programas de ajuste estructural y estabilización desde mediados de la década de 1980; pero eso no implica que adoptara un camino de liberalización en el área del comercio internacional. Al contrario, y más que ningún otro país en la subregión, Costa Rica adoptó un agresivo y extenso programa de promoción dirigido a las exportaciones no tradicionales, incluyendo subsidios selectivos por medio de los certificados de abono tributario (CAT).

Las otras economías del área no han sido comparativamente tan intervencionistas en el comercio internacional, pero sí han tomado pasos para alejarse de las prácticas reguladoras y proteccionistas que fueron más comunes durante las décadas de 1970 y 1980. El Salvador llevó a cabo sus principales medidas de ajuste estructural a inicios de los años noventa, incluyendo la liberalización del tipo de cambio, ingreso al GATT en 1990, implementación de un proceso de reducciones tarifarias y privatización de bancos comerciales. A mediados de 1995 se anunció la paridad del tipo de cambio del dólar como un paso hacia la dolarización de la economía, esquema que se sale del marco de tipos de cambios flexibles del resto del área.

En el caso de Guatemala, la liberalización del comercio agrícola no ha evolucionado *pari pasu* con la desregulación de los mercados domésticos, mientras que Honduras, tradicionalmente menos intervencionista que el resto de los países, ha utilizado algunas medidas no tarifarias y de control de precios que sugieren falta de consenso interno sobre la política agrícola. La economía nicaragüense, altamente regulada durante la década de 1980, emprendió un proceso de liberalización con la administración Chamorro; pero en el contexto del comercio internacional tomó un camino parecido al de Costa Rica al establecer programas de promoción de exportaciones no tradicionales.

Estos programas de promoción de exportaciones, especialmente las no tradicionales, han desarrollado diferentes mecanismos, regímenes y modalidades según el país de que se trate. En cuanto a las *zonas francas*, y en relación con la relativa inflexibilidad respecto a una ubicación geográfica que favorezca a las empresas, Costa Rica ha sido flexible al permitir a los exportadores de este régimen trasladarse a *plantas satélite*, donde la mano de obra es abundante, aunque el lugar esté físicamente distante de la zona franca. La *Ley de Zonas Francas y Recintos Fiscales* de El Salvador va más lejos y dice que las empresas que exporten toda su producción y no estén en zona franca pueden solicitar que se les declare recinto fiscal. Con esta ley, los exportadores que operen en recintos fiscales reciben el mismo trato que los que están en zona franca.

Por otra parte, los *regímenes de admisión temporal* tienen la ventaja sobre las zonas francas de que permiten que plantas exportadoras instaladas en cualquier parte del país realicen trabajos de montaje o maquila con materia prima importada, libre de impuestos aduaneros. Como resultado, los posibles exportadores pueden aprovechar la infraestructura existente y no tienen que realizar inversiones nuevas. La mayoría de la industria maquiladora de Costa Rica y Guatemala opera mediante este régimen, mientras que las maquiladoras de El Salvador, Nicaragua y Honduras operan con la legislación de zona franca.

En cuanto a los subsidios directos a las exportaciones, este tipo de política tiene varios problemas relacionados con la sobrevaloración del tipo de cambio que genera la protección, y con la creación de incentivos para sobrefacturar el monto de las exportaciones a fin de cumplir con el requisito de valor agregado y para elevar el monto del subsidio. De los cinco países (excluyendo Panamá), solamente El Salvador no ha otorgado subsidios a las exportaciones

no tradicionales mayores a lo que habría correspondido por devolución de impuestos. En cada caso, los subsidios se han otorgado como certificados de abono tributario (CAT) que los exportadores pueden usar para pagar impuestos o para venderlos a terceros. Costa Rica y Nicaragua finalizaron sus programas en 1999 (Wilmore, 1999).

Costa Rica es el país que más uso hizo de este mecanismo. Al principio, las exportaciones no tradicionales recibieron un CAT del 15% del valor FOB de sus ventas a Estados Unidos, y un 20% para otros mercados fuera de la subregión. Para 1992, casi todas las exportaciones no tradicionales de Costa Rica obtenían CAT y para recibirlos las exportaciones debían generar un mínimo del 35% de valor agregado (de origen nacional).

Durante la década de 1980, Guatemala y Honduras otorgaron brevemente créditos tributarios a los exportadores no tradicionales. Guatemala les otorgó una tasa uniforme del 10%, y Honduras tasas que oscilaban entre el 5% y el 15%, de acuerdo con la proporción de valor agregado. No obstante, como el tipo de cambio oficial de estos países estaba bastante sobrevalorado, las exportaciones no tradicionales no recibieron un estímulo considerable, y cuando el tipo de cambio oficial se devaluó, los créditos tributarios quedaron sin efecto.

A inicios de la década de 1990, Nicaragua siguió los pasos de Costa Rica y dio certificados de beneficio tributario (CBT) por el 15%, imponiendo también un mínimo de valor agregado del 35%. En contraste con el caso costarricense, la tasa de subsidio otorgada por Nicaragua se redujo al 10% en el año 1995, y en 1997 bajó al 5%, para finalmente desaparecer durante 1999 (Wilmore, 1999).

Desde el punto de vista de la *reorganización institucional*, los países del área han recurrido a las reformas internas y a las reformas en el contexto institucional y legal del comercio internacional, y en especial a los tratados bilaterales y multilaterales.

El efecto de reformas análogas en otros países o bloques de países no ha sido necesariamente positivo para la subregión en todos los casos. Por ejemplo, y de acuerdo con el informe sobre el Estado de la Región (Naciones Unidas, 1999), la formalización del tratado de libre comercio entre Estados Unidos, México y Canadá (conocido como NAFTA) generó una desviación de inversiones y comercio hacia México, en detrimento de la subregión. De esta manera se perjudicó uno de los objetivos importantes de los países

de la subregión, que consistía en mantener las ventajas comerciales que les brinda la Iniciativa para la Cuenca del Caribe. Sin embargo, se creó la oportunidad de que dicho tratado fuera ampliado hacia Centroamérica, y en la actualidad se han llevado a cabo negociaciones exitosas en este sentido.

Por otra parte, los países han continuado con sus procesos de negociación comercial bilateral y multilateral: Costa Rica y Panamá firmaron acuerdos de libre comercio con México, mientras que Guatemala, El Salvador y Honduras se encuentran en proceso de negociación con ese país. Durante 1998 se logró un tratado de libre comercio con República Dominicana, y se ha iniciado el proceso de negociación de acuerdos de la subregión con Panamá, Chile, Taiwán, Colombia y Venezuela.

En resumen, los países del área han optado por dos estrategias comerciales diferentes, llevando a cabo tanto tratados en conjunto como individualmente. En el siguiente cuadro se puede apreciar la relación comercial de cada una de las naciones.

CUADRO 8
Centroamérica: negociación comercial de los países

País	Tiene tratado con:
Centroamérica como bloque	República Dominicana (1998), Panamá, México.
Costa Rica	Albania; Alemania; Argentina; Austria; Bulgaria; Chile; Dinamarca; España; Estados Unidos; Francia; Hungría; Italia; Jamaica; Japón; Noruega; México; Panamá; Polonia; Corea del Sur; Rumania; Taiwán; ICC y SGP
El Salvador	Guatemala; Honduras; Panamá; ICC y SGP
Guatemala	Panamá; El Salvador; Honduras; México; ICC y SGP
Honduras	El Salvador y Guatemala; Argentina; Bulgaria; Colombia; Chile; Hungría; Rumania; Rusia; Unión Económica Belga-Luxemburguesa; España; Panamá; Países Bajos; ICC y SGP
Nicaragua	Panamá; ICC y SGP
Panamá	Centroamérica; Colombia; México; ICC y SGP

ICC = Iniciativa para la Cuenca del Caribe. SGP = Sistema Generalizado de Preferencias.

Fuente: elaboración propia.

Desde la perspectiva de la dirección del comercio, la subregión ha logrado mejorar la inserción de sus productos en el mercado estadounidense, que representa el principal destino (el 56%) de las exportaciones centroamericanas. Pero la creciente especialización en exportaciones agrícolas no tradicionales no ha ido acompañada de una clara mejora cualitativa de la estructura de las exportaciones manufactureras. Las denominadas manufacturas “avanzadas” son las que hacen uso intensivo de capital humano y tecnológico, y solo en el caso reciente de Costa Rica, que desarrolló una zona franca de exportación de alta tecnología, y en menor medida en el caso de Panamá, se puede decir que el ajuste estructural no ha producido algún beneficio sustancial en ese sentido.

Debido fundamentalmente a una política de cambio en la composición de sus ventas externas, desde productos tradicionales hacia los no tradicionales, el país que más ha aumentado su participación en el mercado norteamericano en tiempos recientes es El Salvador. Sus productos de exportación triplicaron con creces su participación dentro del total de importaciones de Estados Unidos en el transcurso de la década de 1990. Por su parte, las exportaciones de Guatemala y Honduras aumentaron su participación gracias a políticas de promoción de actividades de maquila de materias primas provenientes de Estados Unidos. Nicaragua ha incrementado su participación gracias a la reactivación de su producción y al levantamiento del bloqueo comercial por parte de Estados Unidos (Naciones Unidas, 1999). Solo Costa Rica ha mantenido su participación constante en las importaciones desde este país; pero la expansión reciente del sector de alta tecnología y la expansión de los beneficios de las iniciativas del Caribe probablemente tendrán un efecto importante en términos de la participación relativa del país.

1.2. Comercio intrarregional

La participación e importancia del comercio intrarregional como porcentaje del comercio total de los países de la subregión, depende del país de estudio; sin embargo, en todos los modelos de crecimiento este elemento ha desempeñado una función importante en las economías nacionales. Aunque el proceso de integración económica no ha tenido el apoyo de todos los países del área, sí se han puesto en práctica políticas orientadas a obtener la mayor ganancia posible de la unión comercial subregional.

En la década de 1960, la primera etapa de la integración económica centroamericana no tenía como objetivo una actitud de aislamiento respecto al resto del mundo, sino que se planteó una fórmula para hacer frente con mayor efectividad a los problemas que presentaban los países para poder elevar el nivel de vida de sus habitantes. Sin embargo, producto del proteccionismo que imperaba en el resto del mundo y como medida de protección contra este fenómeno, el modelo básico fue objeto de grandes distorsiones realizadas por los gobiernos de la época, en especial en lo que respecta al perfil arancelario que presentaba la subregión.

Este primer intento que realizaron los países centroamericanos en pos de una unión subregional puede considerarse positivo. De hecho, como resultado del establecimiento del área de libre comercio y del arancel externo unificado, el MCCA experimentó un rápido crecimiento del intercambio comercial, la expansión del sector industrial y la dinamización general de la actividad productiva. Además, existen otros puntos positivos derivados de esta primera etapa, como la red centroamericana de carreteras, el sistema centroamericano de telecomunicaciones y el tendido de la red de interconexión eléctrica.

Después del período de apogeo, la aparición de problemas acarreados por fenómenos como la desigual participación de los países en el comercio intrarregional (primera sección), la inflexibilidad para corregir imperfecciones del arancel, la falta de previsión sobre las diferentes capacidades nacionales para adaptarse a los estímulos del mercado ampliado, el agotamiento de la “etapa fácil” de sustitución de importaciones y el efecto de los fuertes *shocks* externos que se dieron a finales de la década 1970 y principios de la de 1980, obligó a cada uno de los gobiernos a tomar medidas para solventarlos. En el momento en que cada una de las naciones puso en práctica diferentes medidas políticas, las diferencias entre las naciones se hicieron más evidentes.

En el modelo actual de integración, se han eliminado muchas trabas que en su momento impidieron el desarrollo de la unión centroamericana. Algunos de estos problemas fueron eliminados por las tendencias actuales que dominan el sistema multilateral de comercio, como las políticas de apertura comercial y la creencia —que ya se ha ido eliminando— de que el beneficio que se obtiene del comercio internacional es únicamente por la venta de nuestros productos y no por los bienes y servicios que se pueden adquirir de los otros países. Además, las políticas de apertura comercial de los últimos años

permiten que los países estén más preparados para hacer frente a un mercado de mayor volumen del que se encuentran acostumbrados.

Además, la readecuación del marco jurídico subregional y la creación del Sistema de Integración Centroamericana (SICA), en 1993, como marco institucional de la integración subregional centroamericana, le han dado al proceso un carácter dinámico y flexible, que le permite hacer frente a las exigencias actuales y le facilita la realización de modificaciones cuando estas sean necesarias. Sin embargo, debe hacerse hincapié en la necesidad de respetar y apoyar el proceso de integración por parte de cada uno de los países e intensificar la ayuda y el apoyo que se dan los países entre sí (cooperación horizontal), para evitar el aumento de las diferencias que existen entre las naciones del área.

Por otra parte, en el marco del perfeccionamiento de la zona de libre comercio centroamericana producido en los últimos años, se ha logrado eliminar la mayoría de los obstáculos al comercio intrarregional y se han eliminado las trabas para casi todos los productos que poseían excepciones al libre comercio (hasta mediados del año pasado solo existían limitaciones para el café, azúcar, alcohol etílico, harina de trigo y derivados del petróleo). Esto ha permitido que el comercio en la subregión (incluyendo a Panamá) creciera de \$800 millones en 1990 a más de \$2.400 millones en 1998 (cuadro 9). Sin embargo, pese a dicho crecimiento, los datos del cuadro 9 demuestran claramente que el comercio intrarregional continúa siendo poco dinámico y que representan cerca del 20% del comercio total de los países de la subregión. En este contexto, Costa Rica, Honduras y Panamá, son los países que menos exportan sus bienes y servicios dentro de la subregión, mientras se puede decir que El Salvador y Guatemala consideran a los demás países de la subregión como importantes socios comerciales, especialmente el primero, que en 1998 exportó cerca del 50% de sus productos dentro de la subregión.

CUADRO 9

Centroamérica: exportaciones intrarregionales, 1990-1998
(miles de dólares EE. UU.)

	1990	1995	1998
Costa Rica	182.810 (13,43)	427.903 (15,84)	520.460 (9,44)
El Salvador	185.717 (31,90)	442.698 (44,04)	640.852 (50,98)
Guatemala	315.809 (27,16)	590.828 (30,72)	815.909 (31,60)
Honduras	26.240 (4,73)	183.778 (15,06)	232.555 (15,17)
Nicaragua	49.077 (17,99)	85.129 (16,72)	123.821 (22,40)
Panamá	41.126 (12,77)	83.384 (14,45)	111.016 (15,74)
Importaciones a Centroamérica	800.779 (18,82)	1.813.720 (22,85)	2.444.613 (20,13)

() Números entre paréntesis significa % con respecto al total.

Fuente: SIECA, página web www.sieca.org.gt

En el campo institucional, se ha iniciado un proceso para adecuar la normativa comercial subregional a los compromisos adquiridos por cada uno de los países centroamericanos en la OMC y se han elaborado varios estatutos para apoyar esta iniciativa. Han sido aprobados el Reglamento Centroamericano sobre el Origen de las Mercancías, el Reglamento Centroamericano sobre Prácticas Desleales de Comercio y el Reglamento Centroamericano sobre Medidas de Salvaguardia. Además, se encuentran pendientes otros reglamentos, como las Medidas de Normalización y Gestión Metrológica, la Solución de Controversias, las Normas Sanitarias y Fitosanitarias, el Reglamento de Servicios, el Reglamento de Inversiones y el Reglamento sobre Compras Gubernamentales. Esto, con el fin de tener un marco institucional más completo y evitar posibles conflictos entre los países de la subregión.

Uno de los puntos que ha tenido mayor relevancia en la profundización de la unión centroamericana ha sido la unión aduanera, que pretende dar libre tránsito a las mercancías independientemente de su origen, establecer un servicio aduanero común, adoptar un arancel externo común, coordinar y armonizar políticas particularmente en el campo de impuestos, tasas y otros cobros que afecten el comercio intrarregional. Además, existe la pretensión de diseñar y aplicar una política externa común, que permita a los países miembros de Mercado Común Centroamericano actuar como bloque económico

en las negociaciones que realicen con terceros países y frente a los organismos internacionales reguladores del comercio.

En este sentido, Centroamérica lleva recorrido gran parte del camino, ya que posee desde hace varios años un arancel externo común (aunque hay que trabajar más en él, porque en algunos casos no se respeta) y una normativa aduanera común, como el Código Aduanero Uniforme de Centroamérica (CAUCA), que se encuentra vigente en la actualidad solamente para algunos de los países de la subregión.

Un ejemplo es la aprobación — en 1995 — de una agenda para la reducción conjunta de las tarifas externas de entre el 0% y el 15% hacia fines del año. El Salvador, Guatemala y Nicaragua han implementado este acuerdo en forma adelantada, pero todavía existen importantes excepciones a la política de una tarifa común máxima que permiten una desgravación más lenta para productos avícolas, carne de ganado vacuno, productos lácteos, cigarrillos y textiles (Cardemil, 2000).

Con el Convenio sobre el Régimen Arancelario y Aduanero Centroamericano se estableció un nuevo arancel para la subregión (NAUCA II), el cual es menos proteccionista que el del MCCA. Se eliminó el arancel para materias primas, bienes intermedios y bienes de capital no producidos en la subregión, se implementó un arancel del 5% para materias primas producidas en la subregión, un 10% para bienes intermedios y de capital producidos en la subregión y un 15% para bienes finales.

Respecto al tema aduanero, se ha avanzado en la gestión y coordinación para que los países del área ingresen, lo antes posible, a la Organización Mundial Aduanera (OMA), y se han llevado a cabo seminarios y actividades en los distintos países de la subregión para capacitar a los empleados aduaneros en materia de nomenclatura arancelaria, valoración aduanera y despacho aduanero; todo esto con el fin de crear un sistema aduanero armonizado en todos los países de la subregión.

Todas estas acciones que han tomado los países de la subregión para establecer un sistema aduanero común, tiene como objetivo no solo la agilización del transporte y comercio de las mercancías entre los países miembros de la unión centroamericana, sino que son un primer paso hacia una apertura más coordinada de los mercados del área con el resto del mundo.

En el campo de la infraestructura que permita la comunicación entre los países de la subregión y el transporte de mercancías entre

ellos, el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) y el INCAE realizan estudios respecto a la posibilidad de concesionar la rehabilitación y mantenimiento de un corredor vial, que permita comunicar por carretera a los países de la subregión. Esta vía de comunicación centroamericana permitiría agilizar el comercio de mercancías en la subregión y no crearía presiones fiscales en los gobiernos para mantener estas carreteras, porque se realizaría con capital privado.

En síntesis, los países de la subregión han dado importantes pasos en el fortalecimiento y puesta en ejecución de la unión comercial centroamericana. Las acciones mencionadas anteriormente han propiciado un aumento del comercio intrarregional del 305% en la década de 1990, que ha alcanzado más de \$2.200 millones en 1998, en contraposición con los \$800 millones alcanzados en 1990 (cuadro 10). En este sentido, los intercambios comerciales entre Guatemala y El Salvador en 1998 alcanzaron más de \$320 millones, contrario a los cerca de \$11 millones transados entre El Salvador y Panamá. En términos generales, El Salvador, seguido de Guatemala y en menor medida Honduras, parecieran tener una mayor orientación hacia la subregión (cuadro 10). Este aumento del intercambio comercial entre estos países es fruto de un acuerdo comercial conocido como Acuerdo del Triángulo del Norte, por medio del cual estos tres países han tomado la batuta en cuanto a la unión aduanera y comercial.

CUADRO 10

Centroamérica: comercio intrarregional 1998
(miles de dólares EE. UU.)

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Costa Rica		112.860	173.090	91.130	143.390	123.080
El Salvador	110.319		282.534	148.753	74.966	24.280
Guatemala	119.986	320.005		215.913	92.592	67.363
Honduras	29.900	65.000	61.600		70.400	5.655
Nicaragua	25.490	57.646	16.449	22.911		1.325
Panamá	46.408	11.340	18.014	22.233	13.201	
Importaciones a Centroamérica	332.103	566.901	551.687	500.940	394.369	221.703

Fuente: SIECA, página web www.sieca.org.gt

1.3. Promoción de exportaciones y atracción de inversiones en la subregión

El proceso de inserción de cada uno de los países en la economía global es un aspecto fundamental en la formación de asimetrías en la política económica. El comercio internacional tiene una relevancia diferente según la corriente económica que se siga. En las últimas dos décadas, los modelos de crecimiento implementados por los países de la subregión han concebido las exportaciones y las inversiones en suelo nacional con capital extranjero como motores de las economías nacionales. Con el objetivo de analizar más a fondo este tópico, a continuación se discuten las políticas de promoción y atracción de inversiones y políticas de comercio internacional en general llevadas a cabo por cada país centroamericano.

CUADRO 11

Centroamérica: participación de cada país dentro del MCCA
(en porcentajes)

	1990	1995	1998	Promedio
Costa Rica	22,8	23,6	21,3	24,0
El Salvador	23,2	24,4	26,2	24,2
Guatemala	39,4	32,6	33,4	34,4
Honduras	3,3	10,1	9,5	7,6
Nicaragua	6,1	4,7	5,1	5,1
Panamá	5,1	4,6	4,5	4,7

Fuente: SIECA, página web www.sieca.org.gt

Antes de iniciar con el análisis por país, es necesario recordar el peso relativo que tiene cada economía dentro del MCCA. Tal como lo muestran los datos del cuadro 11, la economía guatemalteca continúa siendo la más importante en la subregión, seguida por las de El Salvador y Costa Rica. En el otro extremo, se ubican Panamá, que apenas representó en promedio un 4,7% del MCCA en la década de 1990 (esta situación se puede comprender tomando en consideración que Panamá es el único país de los estudiados que no pertenece plenamente al MCCA y tradicionalmente su orientación comercial ha sido fuera de la subregión

centroamericana, dirigiéndose esencialmente hacia Estados Unidos). Honduras y Nicaragua presentan la menor importancia relativa dentro del comercio total subregional (cuadro 11).

a) Costa Rica

Según el Análisis del Reporte Global de Competitividad para Centroamérica de 1999, elaborado por CLACDS de INCAE, Costa Rica es el país que presenta la mayor integración a la economía global en términos de su orientación exportadora y del grado de libertad con que manejan el comercio y la inversión extranjera.

En lo referente a las políticas concretas, Costa Rica es el primer país de Centroamérica en atraer inversiones por medio de los regímenes de fomento a las exportaciones no tradicionales a terceros países. Esto se logra por medio de la creación, en febrero de 1968, del Centro para la Promoción de las Exportaciones e Inversiones (CENPRO), con el que se pretendía no solo incrementar el ingreso de divisas mediante el desarrollo de nuevas actividades de exportación, sino también reducir la tasa de dependencia del país de sus exportaciones tradicionales (banano, azúcar café y carne). Más tarde, en diciembre de 1972, se promulgó la *Ley de Fomento de las Exportaciones no Tradicionales*, que otorgó ciertos incentivos a los exportadores.

Entre los incentivos creados por esta ley se encuentra el recién eliminado certificado de abono tributario, que consistía en un 15% del valor FOB de la exportación. Además, se otorgaron certificados de incremento a las exportaciones (CIEX); exoneraciones de impuestos de aduana, consumo, ventas y estabilización económica y depreciación acelerada y trato preferencial en el otorgamiento de divisas.

A partir de 1984 se creó un segundo programa de promoción de exportaciones, que, a diferencia del primero, tiene una participación activa tanto del sector público como del privado. En este ámbito, entidades del sector público, como el Ministerio de Comercio Exterior (COMEX), el Centro para la Promoción de las Exportaciones e Inversiones (CENPRO), convertido el 13 de noviembre de 1996 en la Promotora de Comercio Exterior de Costa Rica (PROCOMER), el Consejo Nacional de Inversiones (CNI) y la Corporación de Zonas Procesadoras de Exportación tuvieron un papel determinante en la implementación de la política de comercio exterior. Estas instituciones

tuvieron apoyo del sector privado por medio de la Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo (CINDE) y la Cámara de Exportadores.

Como respuesta a la crisis económica de la década de 1980, se implementó un paquete de políticas económicas que tenía como fin acelerar el proceso de inclusión a la economía mundial. Estas políticas establecían, entre otros aspectos, (i) una mayor apertura de la economía a la competencia extranjera (para lo cual se redujeron significativamente las barreras arancelarias y no arancelarias y las distorsiones en los mercados domésticos y de factores; (ii) el otorgamiento de subsidios directos y otros incentivos a las exportaciones no tradicionales (los cuales eran administrados de manera temporal); (iii) la adopción de políticas macroeconómicas consistentes con la estabilidad y el modelo de apertura; (iv) la eliminación de los impuestos a las exportaciones no tradicionales y la reducción de aquellos aún existentes para el caso de las exportaciones tradicionales y (v) un mayor acceso al crédito para los exportadores no tradicionales.

Ya para 1999 culminaban los beneficios otorgados por los CAT y los contratos de exportación, que garantizaban la exoneración de impuestos de importación y nacionales, sobre las importaciones de insumos y bienes de capital para el sector exportador no tradicional. La eliminación de más de dos décadas de incentivos a la actividad exportadora pondrá a prueba la auténtica capacidad empresarial del sector exportador costarricense. Esto, dado que podrán permanecer en esta actividad solamente quienes hayan aprovechado la generosidad de las políticas de incentivos para fortalecer la estructura competitiva de sus empresas.

Todos los esfuerzos recientes en lo referente a atracción de inversiones, por parte de las autoridades costarricenses, se encuentran centrados en los regímenes de zonas francas, sin que las inversiones se ubiquen necesariamente en un parque industrial. Esto quiere decir que si la empresa califica, las propias instalaciones pueden considerarse como zona franca y operar igual que un parque industrial⁸.

En resumen, las características de este sistema de incentivos a las exportaciones han sido claras, ya que por un lado pretende garantizar reglas transparentes por un determinado tiempo a los inversionistas y por otro brinda estímulos a un amplio sector de actividades, reduciendo de esta manera la discriminación producida en el otorgamiento de incentivos como el CAT (*picking winners*).

8 Este es el caso de la inversión de INTEL en Costa Rica.

De esta manera, hay una tendencia a la eliminación de los incentivos al transcurrir el tiempo y a la generalización de ciertos incentivos a todas las actividades productivas del país.

El modelo de promoción de exportaciones todavía tiene puntos que pueden ser mejorados mediante el establecimiento de un marco institucional eficiente y el diseño de programas de apoyo e incentivos al sector exportador (siempre dentro de un marco de apertura), en donde participen tanto el sector público como privado. Una lección aprendida del establecimiento de modelos económicos anteriores, es el hecho de que todo tipo de proteccionismo termina siendo un sesgo antiexportador, por lo que la mejor medida en procura de un esquema exitoso es una apertura bilateral.

Se debe tener claro que cualquier tipo de distorsión, ya sea políticas cambiarias poco realistas, establecimientos de subsidios compensatorios a las exportaciones o creaciones de políticas proteccionistas, lejos de mejorar la situación comercial del país, impone costos importantes en el sistema económico nacional. En el caso del CAT, si bien favorece la eliminación del sesgo antiexportador relativo, los recursos fiscales utilizados tienen un alto costo de oportunidad y cabe la posibilidad de que la inversión en esos incentivos pueda aumentar la competitividad del país en general, y no solamente de unas empresas específicas.

Es importante resaltar la influencia que ha tenido la inversión extranjera directa en el desarrollo de las exportaciones no tradicionales de Costa Rica. A diferencia de la inversión de enclave existente durante el modelo de sustitución de importaciones, en el proceso de apertura la inversión extranjera directa se ha integrado con el resto de la economía, especialmente aquellas empresas que se establecieron al amparo de los contratos de exportación y no bajo el régimen de zonas francas. En este intento de incursión en los mercados mundiales, la inversión extranjera se ha establecido para producir principalmente para el mercado internacional y ha generado una serie de efectos multiplicadores en la economía costarricense, que propulsan el crecimiento (Monge, 1998).

En Costa Rica, la inversión extranjera no cuenta con un marco de regulación propio, ya que se encuentra sujeta a la misma legislación que se aplica a los inversionistas nacionales, tanto constitucional como legalmente. Al contrario de lo que sucede en la mayoría de los países de la subregión, en este marco de acción se definen áreas que se reservan al dominio del Estado, o que exigen una mayoría de capital costarricense, en perjuicio de la inversión

extranjera. De esta manera, el inversionista extranjero no cuenta con beneficios adicionales a los otorgados al inversionista nacional, y está sujeto a las mismas obligaciones y deberes.

El régimen de zonas francas ofrece incentivos fiscales como la exención total del impuesto sobre la importación de materias primas, maquinaria y equipo, la exención total del impuesto sobre la importación de ciertos vehículos, la tramitación automatizada en los servicios aduaneros, la introducción de hasta un 25% de sus productos en mercados nacionales, la exención total del impuesto sobre la renta, la repatriación total del capital y la exención total del impuesto de ventas y consumo.

Específicamente en Costa Rica, las zonas francas generan cerca de 30.000 empleos directos, de los cuales una alta proporción está compuesta por técnicos y profesionales, aunque la mayoría de sus trabajadores son operarios (al igual que en el resto de Centroamérica). A esta generación de empleo debe sumarse el efecto indirecto sobre otras actividades, ya que las empresas instaladas en estas zonas tienen la posibilidad de realizar compras en el mercado local.

A diferencia de muchos de los países de la subregión, en este país el encargado de la política comercial es el Ministerio de Comercio Exterior (COMEX). Este ente abarca no solo la promoción de exportaciones e inversiones, sino también las negociaciones comerciales y el proceso de desgravación arancelaria que antes estaba en manos del Ministerio de Economía. En el ámbito privado, CINDE apoya programas y proyectos específicos que pueden traducirse en el corto plazo en un aumento de las exportaciones no tradicionales, mediante la atracción de inversión extranjera y el fortalecimiento de los productores nacionales. La actividad de este órgano ha estado fuertemente ligada con el Ministerio de Comercio Exterior, que emite las directrices de política comercial y, en virtud de su carácter oficial, delega en CINDE la gestión de promoción de inversiones.

PROCOMER es una institución con solvencia económica (cobra por los servicios que brinda al sector exportador), con una junta directiva constituida en su mayoría por representantes del sector privado y que incluye al ministro de Comercio Exterior y a tres personas designadas por el Gobierno.

En general, Costa Rica todavía debe recorrer un largo trecho que le permita tener las condiciones óptimas para el establecimiento de un sector industrial con capital extranjero que impulse el desarrollo nacional.

b) *El Salvador*

Una parte importante de los procesos de inserción en los mercados mundiales son las políticas de atracción de inversión, las cuales, en el caso de El Salvador, están centradas en las reformas a la *Ley de fomento y garantía de la inversión extranjera*, que tienen por objeto fomentar y garantizar la inversión extranjera, así como regular los derechos y obligaciones de estos inversionistas. Estas reformas se llevan a cabo con el fin de que estos recursos por sí solos —o en combinación con la inversión privada salvadoreña— puedan contribuir al desarrollo económico y social del país, a efecto de incrementar la productividad, generar empleo, estimular la exportación de bienes y servicios y aumentar y diversificar la producción. El ente que se encuentra a cargo de la atracción de recursos extranjeros es FUSADES, órgano semiestatal que tiene como función la promoción de la inversión extranjera en el país.

Las reformas otorgan garantías a la inversión extranjera, ya que garantizan la libre remisión de utilidades netas generadas por dichas inversiones, así como la libre remisión de fondos provenientes de la liquidación total o parcial de las empresas, en la proporción que corresponda al capital extranjero.

Como parte de estas modificaciones se reconoce como crédito fiscal el impuesto sobre la renta de las utilidades que percibe el inversionista extranjero, así como la parte proporcional del impuesto sobre la renta pagado por la sociedad en la cual ha efectuado la inversión. Además, se garantiza la libre negociación de la inversión extranjera en el país y la libre remisión de las ganancias netas de capital que el inversionista extranjero obtenga de la transferencia de su inversión registrada en el país, a otro inversionista extranjero.

Entre las reformas establecidas a la *Ley del régimen de zonas francas y recintos fiscales*, se ofrecen incentivos para los agentes que desarrollen zonas francas o las administren y para los usuarios. Al igual que en el caso guatemalteco, estos incentivos son en su mayoría exenciones de tributos.

En el caso de los que desarrollen y administren zonas francas, tendrán la exención total de los impuestos que gravan la importación de maquinaria, equipos, herramientas, repuestos e implementos necesarios para su establecimiento y funcionamiento, además de la exención de los impuestos municipales sobre el activo de la empresa por un período de diez años, prorrogables por un plazo igual.

Los usuarios de las zonas francas, que se dediquen exclusivamente a exportación, tendrán derecho a la exención total de los impuestos que graven la importación de maquinaria y equipos necesarios para la producción exportable, a la libre introducción en las zonas francas de materias primas, componentes o elementos necesarios para la ejecución de la actividad incentivada de la empresa. Además, tendrán derecho a la exención total de los impuestos que graven la importación de lubricantes y combustibles necesarios para la actividad productiva, a la exención del impuesto sobre la renta y a la exención de los impuestos municipales sobre el activo y el patrimonio de la empresa. Esta prerrogativa es otorgada por un período de diez años, prorrogables por igual plazo.

c) Guatemala

Guatemala, al igual que el resto de Centroamérica, ha puesto en práctica una serie de modelos económicos con el único fin de lograr un crecimiento generalizado y sostenido en la economía nacional. Este país presenta ventajas sobre el resto de las naciones de la subregión, ya que la ubicación geográfica le permite tener mayor acceso al mercado de consumo más grande del mundo. Además, entre las ventajas heredadas de políticas económicas anteriores, Guatemala presenta la mayor producción de Centroamérica, en gran parte debido a su numerosa población (la mayor de la subregión). Sin embargo, también presenta otras ventajas desarrolladas por el Estado el sector privado.

Como se dijo anteriormente, una de las mayores ventajas de Guatemala es su ubicación estratégica, ya que, aparte de ser la puerta de entrada al Mercado Común Centroamericano, también presenta cercanía con el bloque de NAFTA, el cual es el mercado de consumo más grande del mundo. Por otra parte, presenta un excelente potencial para la realización de diversas actividades económicas, una fuerza laboral abundante y joven, aparte de un entorno político cada vez más confiable, lo que ha favorecido el estable crecimiento económico. Guatemala es una economía con predominio en el sector privado, ya que este produce cerca del 90% del PIB, lo que genera mayores oportunidades de inversión extranjera en este sector.

Los esfuerzos del sector privado se complementan con el compromiso gubernamental de estimular la inversión en el país. Con este fin, el Ministerio de Economía ha dado origen a PROGUAT,

entidad encargada de incentivar y agilizar las inversiones nacionales e internacionales, mediante varias y fundamentales iniciativas, entre las que destaca la Ventanilla Única de Inversiones (*One Stop Investment Window*), en la que el inversionista inicia y concluye rápidamente su trámite, sin tener que gestionarlo en diferentes instancias, como se hacía anteriormente.

Al igual que en el resto de Centroamérica, en Guatemala se ha legislado para facilitar la gestión empresarial, ofreciendo incentivos al inversionista extranjero y expandiendo los procedimientos para su pronta incorporación al ámbito de los negocios (*One Stop Investment Windows*). El objetivo principal de esta legislación es fomentar, desarrollar, proteger y fortalecer las inversiones extranjeras respecto a las exigencias del libre comercio en el ámbito internacional.

Como parte de estas políticas, está claro que el inversionista extranjero podrá participar en cualquier actividad económica de carácter lícito, contar con los mismos derechos y obligaciones que el inversionista nacional y disfrutar de idéntica protección constitucional. A la vez, se eliminaron los límites a la inversión extranjera y a los títulos de propiedad de individuos o corporaciones extranjeras, excepción hecha de los casos de seguridad nacional. Anteriormente, se exigía que para la realización de un proyecto en suelo guatemalteco con capital extranjero, el capital invertido no podía ser menor al mínimo establecido, se debía contar con socios o accionistas nacionales y, aparte, se debía contratar como mínimo con una cuota establecida de mano de obra nacional. Las nuevas políticas de atracción de inversión eliminaron estas trabas, al igual que las restricciones para la repatriación de capital. Esto es importante porque constituye un esfuerzo en la eliminación de las barreras establecidas para el libre flujo de capitales de inversión; sin embargo, no otorga en ningún momento incentivo a la atracción de inversión productiva en el país.

La mayor parte de los incentivos otorgados por la nueva legislación en materia de inversión extranjera se clasifica como fiscales, ya que prohíbe los tributos confirmatorios y la doble o triple tributación para estos recursos. La misma situación se presenta en los incentivos a la maquila, en donde se trata de incentivar la producción de mercancías con destino a países fuera del área centroamericana. En este caso se presenta la exención de impuestos de importación para materia prima, maquinaria, equipos y repuestos, la exención de impuestos del valor agregado en importaciones, la exención del impuesto sobre la renta por 10 años y la exención de los impuestos de importación.

En relación con la legislación de zonas francas en Guatemala, los incentivos a la instalación de empresas que se dediquen a la producción y comercialización de bienes, así como a la prestación de servicios vinculados con el comercio internacional, provienen —al igual que en el caso anterior— de exoneraciones de tributos. Específicamente, hay exoneración de los impuestos de importación y de la renta, con un margen de cinco a quince años. Además, se proporciona financiamiento y seguros al inversionista extranjero.

d) Honduras

El gobierno hondureño y el sector privado han llevado a cabo importantes esfuerzos en la política comercial del país. Esto se puede observar en políticas en materia de promoción de exportaciones, inversiones extranjeras y zonas francas. Honduras cuenta con una ventaja comparativa sobre el resto de la subregión: el bajo costo de la mano de obra. Esta situación permite que las mismas políticas de atracción de inversiones para exportación llevadas a cabo por toda la subregión sean más atractivas en este país, debido a las ventajas de la intensa utilización de mano de obra. Esto ha llevado a que Honduras se convierta en el principal centro de maquila textil en Centroamérica.

Las políticas de promoción de exportaciones tuvieron su mayor auge en el período 1985–1987, cuando el gobierno estableció varios regímenes de incentivos fiscales para las empresas del sector exportador. Entre estas políticas están incluidas la exención de impuestos de importación y exportación, la exención de impuestos municipales y de la renta, la libre expatriación de divisas y la disminución de trabas burocráticas.

En relación con las políticas de atracción de inversiones, se asegura que el inversionista extranjero contará con libre acceso a la moneda extranjera, el respeto y resguardo de los derechos de propiedad sobre los bienes de los foráneos y la repatriación total de divisas. Existen incentivos adicionales que permiten planes de financiamiento en diversos términos para el inversionista, regímenes de importación temporal y seguros para los recursos invertidos.

Como parte del incentivo al establecimiento de zonas francas en el país, se exonera de los impuestos sobre equipos y materias primas, además de los tributos directos e indirectos. Por otra parte, Honduras eliminó las trabas para la repatriación de divisas y para el

libre acceso a los mercados. El sistema de operación en Honduras está al amparo de tres regímenes: las Zonas Libres (ZOLIS), las Zonas Industriales de Procesamiento para Exportación (ZIP) y el Régimen Temporal de Importación (RIT)⁹. Las ZIP permiten la creación de zonas libres de exportación (zonas francas) desarrolladas y administradas por empresarios privados, mientras que el RIT brinda beneficios similares a los de las ZIP a empresas localizadas fuera de los parques industriales, que se dediquen el 100% a la exportación fuera del área centroamericana.

Si bien es cierto que en general Honduras ha logrado avances importantes en los últimos años, es indispensable que lleve a cabo mejoras en algunos sectores de la economía con el objeto de lograr la eficiente inserción del país en los mercados internacionales. Los principales logros se han dado en materia de reducción de las brechas externa y fiscal, auge de las exportaciones, adaptación de la oferta al mercado internacional en algunas ramas (como la actividad maquiladora), impulso naciente de la actividad turística, reducción del endeudamiento externo, control de la inflación y aumento sostenido de las reservas internacionales. Sin embargo, muchos de estos logros son resultado de factores externos y coyunturales, por lo que no se puede asegurar su permanencia y dirección. En el momento en que los socios comerciales de Honduras padezcan problemas económicos, muchos de los logros se pueden revertir y ocasionar daños a la industria, principalmente en lo relacionado con las reservas internacionales y el sector turismo.

e) Nicaragua

En el caso nicaragüense, el Estado es el encargado de proteger, fomentar y promover la gestión económica y empresarial. En este ámbito, se presentan incentivos en materia de promoción de exportaciones y atracción de inversiones extranjeras.

Como parte de las políticas de atracción de inversión en Nicaragua, la *Ley de inversión extranjera* garantiza tanto la repatriación del capital extranjero neto, siempre y cuando esto ocurra después de tres años, como la remisión al exterior de las utilidades netas generadas

9 En Honduras ha habido en los últimos años una gran efervescencia laboral en las maquiladoras, principalmente por las condiciones de trabajo, la cual ha repercutido nacional e internacionalmente y ha llegado al punto que Estados Unidos ha reducido las cuotas de exportación de productos maquilados en Honduras.

por el capital registrado. Sin embargo, también se condiciona la libre movilidad de recursos, ya que si las utilidades netas que genere la inversión no son reinvertidas ni remitidas al exterior en un determinado plazo, no gozarán de los beneficios de repatriación de capitales y utilidades mencionados anteriormente.

La inversión extranjera queda, en lo general, sujeta al régimen fiscal vigente; sin embargo, se podrá eximir parcial o totalmente el pago de los impuestos fiscales y aduaneros. Estas exoneraciones no podrán exceder el límite de tres a cinco años, pero pueden ser prorrogables por un período igual.

Las zonas francas establecidas en territorio nicaragüense gozan de la exención del 100% del impuesto sobre la renta, de la exención del pago al impuesto a la importación, de la exención del pago de impuestos por constitución, transformación, fusión y reformas de la sociedad, de la exención total del pago de impuestos sobre transmisión de bienes inmuebles afectos a la zona, de la exención total de impuestos indirectos, de venta o selectivo de consumo y de la exención de los impuestos municipales.

En Nicaragua las zonas francas tienen una alta importancia relativa, lo cual se observa en la relevancia presentada por la Zona Franca Las Mercedes, la cual genera por concepto de valor agregado aproximadamente el 42% de las exportaciones del país. Las exportaciones generadas por la zona aumentaron de \$7 millones en 1993 a \$180 millones en 1996, generando al país importantes beneficios por concepto de generación de empleo, mejoramiento del balance comercial y ampliación de infraestructura.

En lo relativo a la promoción de exportaciones, Nicaragua ha tratado de proporcionar un clima económico estable, mediante la creación de leyes que garanticen el desarrollo del sector exportador. A partir de 1998 expiraron los beneficios relacionados con la exención del impuesto sobre la renta y el otorgamiento de certificados de beneficio tributario (CBT). Sin embargo, se mantienen vigentes el beneficio de la exoneración de los impuestos y derechos que gravan las importaciones de maquinaria necesaria para la producción, repuestos, materias primas, artículos semielaborados, insumos y material de empaque o envases de los productos de exportación.

En general, Nicaragua cuenta con varios factores a favor, como el hecho de ser un mercado virgen sin competencia, la mano de obra barata y abundante, la ubicación geográfica cercana a Estados Unidos, los incentivos fiscales, los tratados y convenios internacionales y los tratados de protección recíprocos para las inversiones. Sin

embargo, también presenta factores desfavorables que influyen en la decisión de invertir. Algunos de los aspectos que puede desincentivar la inversión extranjera en Nicaragua son la continua inestabilidad política, la burocracia, la corrupción, la inseguridad legal, el obsoleto sistema aduanero, el continuo proteccionismo, los significativos problemas con la propiedad de la tierra, la fuerza laboral con baja productividad, los serios problemas de infraestructura, las limitaciones de capacidad, el poco o ningún acceso a la información o apoyo en el proceso de inversión y la falta de una plataforma de promoción de inversiones o de un posicionamiento del país.

Dentro de la estrategia que debe implementarse para minimizar los factores de riesgo de la inversión extranjera en Nicaragua, es indispensable que a corto plazo se desarrolle un posicionamiento focalizado, una plataforma ajustada al cliente para atraer inversiones, así como una reforma a la legislación que afecta a los inversionistas extranjeros. Se deben implementar procesos transparentes, consistentes y de gran agilidad y rapidez, con el fin de adaptarse a los cambios en el entorno económico. Aparte de estos procesos, es necesario poner a disposición de los inversionistas potenciales y existentes la información económica necesaria, desarrollar actitudes positivas hacia la inversión extranjera y crear “signos visibles” de progreso en el clima empresarial, identificar y adoptar fuentes alternativas de financiamiento para las inversiones críticas, así como financiar y apoyar adecuadamente una oficina de promoción de inversiones.

En este momento existe en Nicaragua una institución encargada de incrementar la inversión y la coinversión, así como de fomentar y diversificar las exportaciones. El Centro de Exportaciones e Inversión (CEI) tiene como funciones prestar asesoría técnica a los exportadores e inversionistas, estimular la inversión extranjera en el país, elaborar análisis y propuestas para mejorar el entorno económico y político, así como promover instancias del sector privado que fomenten las exportaciones.

Por otra parte, también existen iniciativas concretas para el desarrollo de una nueva oficina de promoción de inversiones en Nicaragua, las cuales tienen como punto de partida un estudio llevado a cabo por el Servicio de Asesoramiento sobre Inversión Extranjera (FIAS). En esta nueva y revitalizada institución se pretende contribuir al desarrollo económico y social del país, mediante la atracción de inversión extranjera directa que contribuya a generar nuevos y mejores empleos, incrementar las exportaciones y promover la transferencia de tecnología (González, 1998).

f) Panamá

Panamá es una nación poco común según las características del resto de los países de la subregión, en lo referente a la preparación para participar en las iniciativas de libre comercio. La base de la economía panameña no son las actividades agropecuarias ni industriales, al contrario del resto de países centroamericanos. El comercio, el transporte, la intermediación financiera y las actividades inmobiliarias son los sectores más dinámicos en el sistema económico de Panamá. Esto se debe principalmente a que estas actividades están estrechamente relacionadas con el comercio de servicios, principal actividad económica de esta nación.

Las Zonas Procesadoras de Exportación y la *Ley de Incentivos a la Exportación* son los principales incentivos al sector exportador panameño. El primer instrumento permite la creación de zonas francas, tanto de carácter público como privado; las exoneraciones dependen de la calificación de la empresa y existe un régimen migratorio especial para los inversionistas. En este caso, hay cinco categorías diferentes: manufacturas, exportación y servicio, empresas de ensamblaje, procesamiento de productos terminados y servicios generales.

El caso de la *Ley de Incentivos a la Exportación*, los beneficios establecidos son tipo subsidios compensatorios a las exportaciones, los cuales tienen como objeto reducir el sesgo antiexportador relativo, por medio de la repartición de certificados de abono tributario a ciertas empresas seleccionadas. El inconveniente de este modelo es la selección de la industria por incentivar, ya que el costo de estas medidas es grande y en muchos casos los resultados en las industrias seleccionadas son mínimos.

La industria panameña también tiene una serie de incentivos, principalmente fiscales, los cuales exoneran las materias primas, maquinaria y equipo del impuesto sobre la renta, exportaciones y ventas. La *Ley de Incentivos a la Industria Nacional* es la encargada de llevar a cabo estas acciones, y de proporcionar acceso al fondo de desarrollo industrial.

CUADRO 12

Centroamérica: balanza comercial, 1990-1998
(miles de dólares EE. UU.)

	Valor de las exportaciones		Valor de las importaciones		Balanza comercial	
	1995	1998	1995	1998	1995	1998
Costa Rica	2.701.758	5.511.000	3.205.988	6.230.000	-504.230	-719.000
El Salvador	1.005.262	1.257.070	2.855.250	3.109.737	-1.849.988	-1.852.667
Guatemala	1.923.178	2.581.675	3.292.461	4.650.848	-1.369.283	-2.069.173
Honduras	1.220.199	1.532.900	1.754.800	2.570.580	-534.601	-1.037.680
Nicaragua	509.273	552.824	1.009.212	1.534.093	-499.601	-981.000
Panamá	577.209	705.458	2.535.2898	3.398.342	-1.958.080	-2.692.884
Centroamérica	7.936.879	12.140.927	14.653.000	21.493.600	-6.716.121	-9.352.673

Fuente: SIECA, página web www.sieca.org.gt

En síntesis, las políticas de promoción y atracción de inversiones que se han implementado en cada uno de los países de la subregión han tenido relativo éxito. Tal como se desprende de la información del cuadro 12, pese a que los balances comerciales de las seis economías centroamericanas continúan siendo negativos, se ha experimentado en la última década un aumento significativo de las exportaciones en todos los países, especialmente en el caso de Costa Rica, que de 1995 a 1998 casi duplicó tanto sus exportaciones como sus importaciones. Sin embargo, Nicaragua continúa siendo el país con el menor dinamismo comercial de la subregión, tanto en lo que a sus exportaciones (las cuales representaron apenas el 10% de las costarricenses) como a sus importaciones (el 25% de las costarricenses) se refiere (cuadro 12).

2. Los mercados monetarios y financieros

Las reformas financieras que empezaron a inicios de la década de 1990 se han encaminado hacia la independencia de los bancos centrales, la banca múltiple como prototipo del intermediario financiero privado, la abolición de la banca estatal de desarrollo, la eliminación del financiamiento de la deuda pública por

el banco central y el reemplazo de la fiscalización bancaria por una vigilancia preventiva (Naciones Unidas, 1999). El Consejo Monetario Centroamericano ha buscado cierta convergencia y coordinación en esta área, pero las circunstancias políticas e institucionales de cada país lo ha llevado por caminos diferentes. En El Salvador y Costa Rica es donde estas reformas han avanzado más rápido, gracias a nuevas legislaciones financieras que incluyeron reformas importantes como el fin del monopolio de la banca estatal sobre los depósitos en cuenta corriente en Costa Rica a partir de 1995. Desde inicios de la década de 1990, el Banco Central de Reserva de El Salvador liberalizó los depósitos, las tasas de interés y el tipo de cambio y reestructuró, recapitalizó y privatizó los cinco bancos comerciales y varias asociaciones de ahorro y préstamo que se nacionalizaron a inicios de la década de 1980 (OMC, 1996). En Guatemala, Honduras y Nicaragua se han dado modificaciones legislativas parciales, pero, en términos generales, el proceso marcha lentamente.

Las reformas financieras también han generado incentivos al desarrollo de las bolsas de valores en los diversos países. A principios de la década de 1990 solo había bolsas en Costa Rica y Guatemala, las cuales hoy en día siguen registrando los volúmenes más grandes de transacciones en la subregión (Naciones Unidas, 1999). Pero, como se dijo en la primera sección, se ha dado un incipiente desarrollo de los mercados bursátiles en todos los países de la subregión.

3. El gasto y la situación fiscal

A partir de los Programas de Ajuste Estructural (PAE), la política fiscal de los países de la subregión ha tendido a ser convergente (Naciones Unidas, 1999). Inclusive se llegó a aprobar un acuerdo presidencial para armonizar la política fiscal con un plazo que finalizó en diciembre de 1999, aunque no fue posible cumplir con esa meta. El texto del acuerdo considera la armonización de políticas fiscales según los ingresos, los gastos y el déficit fiscal como proporción del PIB y apunta que la convergencia tributaria es importante para evitar la competencia y ofrecer mejores condiciones tributarias para una diversidad de empresas.

El ajuste fiscal que logró reducir el déficit público subregional hasta un 3% del PIB durante la década de 1990, se acompañó

de extensas reformas orientadas a reducir la participación del Estado en la economía mediante la privatización de empresas públicas y la implementación de programas de reducción en el empleo público. Estas reformas avanzaron con mayor rapidez en El Salvador y Nicaragua a inicios de la década de 1990, y se intensificaron en Guatemala durante la segunda mitad de la década en los sectores de electricidad y telecomunicaciones.

En El Salvador se implementó el Programa de Modernización del Estado con base en la privatización de los servicios públicos, de los sistemas de pensiones y en la concesión de la administración de puertos, aeropuertos y carreteras. Estos programas forman parte de un programa nacional — “El Salvador 2021” — que pretende alcanzar estándares de vida cercanos a los de los países desarrollados en un lapso de veinte años.

En Costa Rica y Honduras las reformas han sido más lentas. En Costa Rica se rompió el monopolio bancario estatal sobre los depósitos en cuenta corriente en 1995, pero hasta el momento los proyectos de privatización del sector eléctrico y de telecomunicaciones han topado con una enorme oposición de importantes sectores de la sociedad civil.

4. Inversión, infraestructura productiva y desarrollo tecnológico

Como se apuntó anteriormente, las economías centroamericanas han desplegado una gran actividad en el campo de la apertura y la privatización de los procesos de inversión. La privatización y las concesiones se han extendido a numerosos sectores, de la misma forma en que se han llevado a cabo reformas en otras áreas, como el mercado laboral, la administración pública y los sistemas de pensiones.

En vista de las limitaciones estructurales en cuanto a su capacidad financiera, la subregión en general ha buscado la apertura de sus mercados como una alternativa para la atracción de un mayor volumen de inversión extranjera. Al mismo tiempo, los países centroamericanos han ofrecido una diversidad de beneficios para atraer esa inversión, incluyendo zonas francas, regímenes de perfeccionamiento activo, zonas de admisión temporal, aranceles bajos o nulos para insumos y otras exenciones de diversos tipos (Naciones Unidas, 1999). Pero al no existir una política convergente

en materia de inversión externa, los países de la subregión han tendido a involucrarse en una competencia de incentivos que puede generar efectos desfavorables en el largo plazo.¹⁰

En este campo, las acciones de política no han logrado la adopción de un marco jurídico uniforme y consistente con las normas internacionales de protección de derechos de autor y propiedad intelectual, lo que probablemente ha implicado costos reales en términos de inversión no realizada.

Costa Rica y El Salvador son los países que presentan opciones relativamente más claras en la reorganización en el área tecnológica, pero, en general, se trata de un campo de lento avance en términos de adopción de políticas que fomenten la capacidad tecnológica autógena. Desde mediados de la década de 1990, El Salvador ha encarado los desafíos de la modernización mediante un Programa de Competitividad Nacional, que se ocupa de la educación y entrenamiento de la fuerza laboral y del mejoramiento de la capacidad científica y tecnológica del país. El programa se financió con un préstamo del Banco Mundial por unos \$16 millones.

Costa Rica ha avanzado notablemente en el logro de un grado de acceso bastante amplio de la población a las tecnologías de información. Los programas de informática en las escuelas han hecho posible que muchos niños aprendan el manejo de los equipos y programas más comunes en este campo, y recientemente el gobierno se comprometió a generalizar el acceso de toda la población a Internet y correo electrónico (*e-mail*). El desarrollo de las zonas francas ha enfatizado el establecimiento de empresas de alta tecnología, incluyendo a firmas como Baxter, Laboratorios Abbot e Intel, y se ha avanzado notablemente en las áreas de biotecnología y biodiversidad con instituciones como la Escuela de Agricultura de la Región del Trópico Húmedo (EARTH) y el Instituto Nacional de Biodiversidad (INBio).

Sin embargo, no parece existir una estrategia coherente y continua para el desarrollo de la ciencia y la tecnología en el área. Costa Rica, que desde mediados de la década de 1980 había dado algunos pasos en esta dirección con la creación del Ministerio de Ciencia y Tecnología, ha dado tumbos, saltos y retrocesos en este campo. La participación de los presupuestos públicos para la investigación y el

10 Esta situación recuerda los beneficios que se otorgaron a muchas empresas durante el proceso de implementación del modelo de sustitución de importaciones en el contexto del recién creado MCCA, incluyendo exoneraciones a la importación de insumos intermedios y equipos, crédito subsidiado, etcétera.

desarrollo científico y tecnológico es en la actualidad apenas de un 0,1% del PIB, que aun así es una de las más altas en la subregión. Esta relativa ventaja se refleja en los indicadores que se describieron en la primera sección, pero de nuevo la promulgación de políticas y marcos institucionales adecuados es aún débil.

Recapitulando, en la subregión las políticas económicas se han adoptado en concordancia con modelos que tienen como principios básicos la liberalización del comercio, la busca de precios que reflejen las condiciones de la oferta y la demanda (tipo de cambio, tasa de interés, salarios y precios de bienes) y un equilibrio en las finanzas del Estado.

El comercio intrarregional tiene un papel de gran importancia en las políticas económicas de la subregión, principalmente mediante los intentos de unión comercial de las naciones integrantes del MCCA. Las políticas de atracción de inversión y fomento a las exportaciones han tenido un claro componente fiscal en todas sus versiones, ya que dentro de sus principios no aparecen incentivos estructurales diferentes que permitan concebir a la subregión como un complejo productivo de capital extranjero.

Respecto de las reformas en el campo financiero, estas han estado dirigidas hacia la independencia de los bancos centrales, la concepción de la banca privada como intermediario financiero múltiple, la reducción en importancia de la banca estatal de desarrollo, el debilitamiento del “Banco Central” como banco del Estado y la implementación de nuevas técnicas de vigilancia preventiva.

La reducción del déficit público a través de políticas que armonicen los ingresos y gastos de los gobiernos es un esfuerzo generalizado que han llevado a cabo quienes desarrollan políticas en materia fiscal. Por otra parte, la limitada capacidad financiera de la subregión ha sido combatida por medio de la apertura de los mercados como medio de atracción para la inversión productiva.

Por último, según muestran los datos analizados para la subregión, se puede argumentar que no existe una voluntad política fuerte para eliminar las deficiencias en el área de investigación y desarrollo, ya que los recursos destinados a este rubro siguen siendo mínimos. Mientras esta situación continúe, las posibilidades reales de lograr aumentos cuantitativos y sostenibles de crecimiento económico seguirán siendo limitados y mantendrán en la encrucijada las oportunidades de mejorar el nivel de vida de los habitantes centroamericanos.

CONCLUSIONES

El propósito de este capítulo es identificar los atrasos en cada uno de los países centroamericanos, mediante el estudio de las asimetrías económicas, ligadas a los procesos de ajuste estructural y apertura comercial que muestran las naciones de la subregión. En este sentido y para abordar mejor los temas, se analizaron los procesos internos de estabilidad tanto política como económica, que en gran parte determinan la efectividad de las políticas. El análisis se centró en los ámbitos comercial, financiero, fiscal, de desarrollo tecnológico e infraestructura.

Para ello, el capítulo está dividido en dos partes; la primera incluye la identificación y discusión de las principales asimetrías en el ámbito de las estructuras económicas; mientras la segunda pasa revista y discute algunas políticas económicas puestas en práctica en los últimos quince años en cada uno de los países centroamericanos. Temas como (i) los mercados de bienes y servicios, comercio internacional (intra y extrarregional); (ii) los mercados monetarios y financieros (nacionales e internacionales); (iii) el gasto y la situación fiscal y (iv) la inversión, infraestructura y desarrollo tecnológico fueron discutidos en ambas secciones.

Sobre asimetrías en materia de estructuras económicas

A partir del análisis es posible argumentar que el crecimiento económico promedio anual de Honduras y Nicaragua apenas sobrepasa el crecimiento de la población. Por ello, no es de extrañarse que sea precisamente en estos países donde se presentan los problemas más agudos de distribución del ingreso, desempleo y pobreza. De la

misma forma, también es importante observar que en las economías relativamente más dinámicas —como las de Costa Rica y El Salvador— el proceso de crecimiento ha sido generado en su mayor parte por el dinamismo de la demanda externa, de la inversión extranjera directa (IED) y de los sectores productivos ligados a estas, como el turismo, por lo que la demanda interna muestra tasas promedio de crecimiento significativamente más bajas que aquellas asociadas a la expansión de las exportaciones (CMCA, 1999). Ninguno de los países presenta un proceso sostenido y vigoroso de crecimiento económico y se registra, más bien, un crecimiento marcado por los altibajos y la volatilidad.

En lo que al sector comercial se refiere, casi sin excepción todas las economías de la subregión muestran un déficit comercial creciente a lo largo del período analizado. Sin embargo, el financiamiento de esa diferencia también muestra asimetrías importantes. En los casos de Costa Rica y El Salvador, es bien sabido que la inversión extranjera directa ha desempeñado una función de gran importancia con entradas netas de flujos compensatorios, como también lo han hecho el turismo y las remesas (estas últimas representaron en 1998 cerca de un séptima parte del PNB de El Salvador).

A un nivel más desagregado, vale la pena señalar que puesto que estas economías son en su mayor parte dependientes de la agricultura, la participación de este sector en el comercio internacional muestra cambios significativos y desiguales. Con excepción de Costa Rica, el valor de las exportaciones agrícolas del resto de la subregión ha disminuido, mientras existe una tendencia de aceleración de las importaciones. Por lo tanto, parece que las medidas de apertura y liberalización han favorecido más a las importaciones, por lo que los países (incluida Costa Rica en meses recientes) han sentido presión para imponer restricciones selectivas a las importaciones agrícolas, y se han visto afectados por una tendencia decreciente en los términos de intercambio de estos productos (FAO, 1996). Solo Costa Rica ha logrado un aumento considerable en el valor y el grado de diversificación de sus exportaciones agrícolas, mientras que Honduras y Nicaragua mantienen más de la mitad de sus exportaciones de origen primario y agrícola tradicional.

A fines de la década de 1990, las economías de El Salvador, Guatemala y Panamá mostraron una desaceleración considerable en cuanto al valor total de su comercio exterior. Costa Rica registra un aumento casi igual al del período anterior, fundamentado en la dinámica conjunta de las exportaciones no tradicionales y en el

aumento de las exportaciones provenientes de los sectores de alta tecnología ubicados en las zonas francas. Para Nicaragua y Honduras, los países más afectados por desastres naturales, el crecimiento medio en el valor de las exportaciones desciende dramáticamente hasta casi estancarse, mientras que el valor de las importaciones se acelera considerablemente en respuesta a las necesidades de recuperación de la población y de la producción, así como a la reconstrucción de la infraestructura dañada.

Durante los últimos quince años, el país con menor dependencia promedio del Mercado Común Centroamericano fue Honduras, que solo colocó un 11,8% de sus exportaciones en la subregión. Sin embargo, al final del período Costa Rica disminuyó el porcentaje de sus exportaciones a los mercados de los países centroamericanos y presentó en los dos últimos años de este estudio el menor grado de concentración de las exportaciones en la subregión (un 14,1% y un 9,4%, respectivamente).

Respecto al aporte de cada país a las exportaciones centroamericanas, Costa Rica es el país que más exportaciones realiza en términos absolutos, pues contribuye en promedio con un 36% de las exportaciones de la subregión a mercados internacionales. La brecha existente entre Costa Rica y los demás países del área se ha venido ensanchando, especialmente a partir de 1995, momento en el cual aumenta en gran medida la participación de Costa Rica en las exportaciones subregionales. Guatemala es el segundo país que más contribuye con las exportaciones del área. En promedio, estos dos países aportan un 60% de las exportaciones de la subregión.

Adicionalmente, en términos de tendencias generales, el sistema bancario centroamericano ha experimentado una fuerte tendencia hacia la dolarización de depósitos, sobre todo en Nicaragua y Costa Rica. También se ha observado una gradual sustitución de los depósitos monetarios por los cuasimonetarios en moneda nacional en El Salvador y Guatemala. Más aún, con excepción de Guatemala, se ha dado una tendencia a la desaparición de las emisiones de títulos valores para captar recursos (Naciones Unidas, 1999).

El Salvador y Panamá tienen una política monetaria relativamente restrictiva, lo que se refleja parcialmente en sus niveles de inflación. En Guatemala y Honduras los medios de pago muestran un aumento estable a lo largo del período, si bien en Honduras se nota una pequeña aceleración, probablemente originada en la monetización de ingresos provenientes de la ayuda internacional. El incremento de la cantidad de dinero ha sido notable en Costa Rica

durante el quinquenio más reciente, lo que se asocia con la monetización de ingresos originados en la expansión del turismo, las exportaciones y la inversión extranjera directa. En Nicaragua, la hiperinflación de la segunda mitad de la década de 1980 estuvo acompañada de expansiones en los medios de pago en el orden del 2.000% anual, que luego se redujo a alrededor del 80% anual y finalmente a poco más del 20% anual durante los años más recientes.

La deuda externa consolidada de la subregión muestra una evolución favorable en comparación con los altos índices de endeudamiento alcanzados durante la década 1980. En el transcurso de la de 1990, el saldo de la deuda pública externa pasó de representar un 90% del PIB, a un 40%. Sin embargo, la cifra agregada de nuevo esconde grandes disparidades individuales: para Costa Rica, El Salvador y Guatemala ese cambio significó pasar de entre el 30% y el 60% del PIB a inicios de la década de 1990 a entre un 15% y un 30% en los años más recientes. En contraste, para Honduras y Nicaragua las proporciones correspondientes se iniciaron con las exorbitantes proporciones del 90% y el 690% del PIB, respectivamente, para luego bajar a entre el 75% y el 280%. Sin embargo, después del huracán *Mitch* la comunidad internacional ha realizado un esfuerzo por readecuar y condonar la deuda de estos países. Honduras y Nicaragua recibieron asistencia financiera por unos \$700 millones cada uno durante 1999, de los cuales algo menos de las dos terceras partes fueron préstamos.

A pesar de esta evolución favorable, el fardo de la deuda externa sigue siendo muy pesado y la carga se distribuye casi en proporción inversa al desempeño económico de los países. Así, mientras que en la actualidad Honduras y Nicaragua registran deudas de \$4 billones y \$6 billones respectivamente (que están entre las más altas del mundo en términos per cápita) las economías de Costa Rica, El Salvador y Guatemala mantienen saldos negativos entre unos \$2 billones y \$3,5 billones. También es necesario señalar que, en vista de las dificultades para desacelerar los fuertes procesos de crecimiento del endeudamiento interno, los saldos de deuda externa de países como Costa Rica empiezan a crecer de nuevo.

En relación con el gasto público, se puede decir que existen diferencias notables en el nivel relativo entre los distintos países de la subregión. Panamá y Costa Rica tienen el sector público de mayor peso relativo en la subregión, que alcanza proporciones de casi la mitad de su PIB. En los otros países el gasto público varía entre el 10% y el 30% del PIB, siendo El Salvador y Guatemala los países

que mantienen el gasto público más bajo. Puesto que el PIB per cápita en Costa Rica y Panamá duplica aproximadamente al de El Salvador y Guatemala, la cantidad de recursos públicos por habitante es menor en estos últimos dos países debido tanto a un PIB menor como a un peso relativo menor del sector público con respecto al PIB. En este contexto, la evolución del *déficit fiscal* muestra que Costa Rica y Honduras principalmente han tenido dificultades sostenidas para balancear los ingresos y los gastos de sus respectivos gobiernos centrales.

Sobre asimetrías en materia de política económica

En lo relativo al contexto institucional de los mercados internos, esta investigación ha demostrado que las políticas en general siguieron caminos parecidos: reformas fiscales y financieras, venta de activos estatales y procesos de desregulación. Pero las diferencias en el manejo de las políticas que han marcado las mayores diferencias parecen ubicarse en el campo del comercio internacional, tanto el intrarregional como el relacionado con terceros mercados. A la vez, la subregión no ha dejado de fomentar un enfoque común, sobre todo en las áreas de aranceles y de integración económica.

Sin embargo, en el modelo actual de integración se han eliminado muchas de las trabas que afectan el desarrollo de la unión centroamericana. Algunos de estos problemas fueron eliminados por las tendencias actuales que dominan el sistema multilateral de comercio, como las políticas de apertura comercial y la creencia de que el beneficio que se obtiene del comercio internacional es únicamente por la venta de los productos centroamericanos y no por los bienes y servicios que se pueden adquirir de los otros países. Además, las políticas de apertura comercial de los últimos años permiten que los países estén más preparados para hacer frente a un mercado de mayor volumen que aquel a que se encuentran acostumbrados.

Por otra parte, la readecuación del marco jurídico regional y la creación del Sistema de Integración Centroamericano (SICA) como marco institucional de la integración regional centroamericana, le han dado al proceso un carácter dinámico y flexible, que le permite hacer frente a las exigencias actuales y le facilita la realización de modificaciones cuando estas sean necesarias. Sin embargo, hay que hacer hincapié en la necesidad de respetar y

apoyar el proceso de integración por parte de cada uno de los países e intensificar la ayuda y el apoyo entre los países, para superar las diferencias que existen entre las naciones del área.

En el marco del perfeccionamiento de la zona de libre comercio centroamericana de los últimos años, se ha logrado eliminar la mayoría de los obstáculos al comercio intrarregional, así como algunas trabas para casi todos los productos que poseían excepciones al libre comercio (hacia finales de la década de 1990, solo existían limitaciones para el café, azúcar, alcohol etílico, harina de trigo y derivados del petróleo¹¹). Esto ha permitido que el comercio dentro de la subregión (incluyendo a Panamá) creciera de \$800 millones en 1990 a más de \$2.400 millones en 1998.

Uno de los puntos que ha tenido mayor importancia en la profundización de la integración centroamericana ha sido la unión aduanera, la cual pretende dar libre tránsito a las mercancías independientemente de su origen, establecer un servicio aduanero común, adoptar un arancel externo común, coordinar y armonizar políticas particularmente en el campo de impuestos, tasas y otros cobros que afecten el comercio intrarregional. Además, se pretende diseñar y aplicar una política externa común que permita a los países miembros de MCCA actuar como un bloque económico, en las negociaciones que realicen con terceros países y frente a los organismos internacionales reguladores del comercio. Ejemplo de esto último han sido las negociaciones para establecer un acuerdo de libre comercio con República Dominicana en los últimos años de la década de 1990¹².

En relación con los terceros mercados durante la década de 1990, la política de comercio exterior de los países centroamericanos giró alrededor de tres aspectos importantes: (i) mejorar el desempeño de los mercados de productos, (ii) restablecer el mercado común y (iii) cambiar las políticas para anticipar el ingreso al GATT y luego a la OMC. Más concretamente, los cambios en los regímenes de comercio se concentraron en la eliminación de tipos de cambio múltiples y en la instauración de la flexibilidad cambiaria como parte de las medidas para reducir el “sesgo antiexportador”, la reducción de aranceles y la promulgación de la legislación de zonas francas e inversión extranjera directa (Salazar, 1999).

Como se dijo antes, Costa Rica fue el primer país en adoptar los programas de estabilización y ajuste estructural desde mediados de

11 Véase Leal, Ernesto (1998) p.22.

12 Véase Solís, Luis Guillermo (1998) p.12.

la década de 1980; pero eso no implicó que adoptara un camino de liberalización en el área del comercio internacional. Al contrario, y más que ningún otro país en la subregión, Costa Rica adoptó un agresivo y extenso programa de promoción de exportaciones no tradicionales, que incluye subsidios selectivos por medio de los certificados de abono tributario (CAT).

Las otras economías del área no han sido comparativamente tan intervencionistas en el comercio internacional, pero sí han dado pasos para alejarse de las prácticas reguladoras y proteccionistas que fueron más comunes durante las décadas de 1970 y 1980. El Salvador llevó a cabo sus principales medidas de ajuste estructural a inicios de la década de 1990, incluyendo la liberalización del tipo de cambio, ingreso al GATT en 1990, implementación de un proceso de reducciones tarifarias y la privatización de bancos comerciales. A mediados de 1995 se anunció la paridad dólar del tipo de cambio como un paso hacia la dolarización de la economía, esquema que se sale del marco de tipos de cambio flexibles del resto del área.

En otro orden de ideas, las reformas financieras que empezaron a inicios de la década de 1990 se han encaminado hacia la independencia de los bancos centrales, la banca múltiple como prototipo del intermediario financiero privado, la abolición de la banca estatal de desarrollo, la eliminación del financiamiento de la deuda pública por el banco central y el reemplazo de la fiscalización bancaria por una vigilancia preventiva (Naciones Unidas, 1999). El Consejo Monetario Centroamericano ha buscado cierta convergencia y coordinación en esta área, pero las circunstancias políticas e institucionales de cada país lo han llevado por caminos diferentes. En El Salvador y Costa Rica es donde las reformas han avanzado más rápido, gracias a nuevas legislaciones financieras que incluyeron reformas importantes, como el fin del monopolio de la banca estatal sobre los depósitos en cuenta corriente en Costa Rica a partir de 1995. Desde inicios de la década de 1990, el Banco Central de Reserva de El Salvador liberalizó los depósitos, las tasas de interés y el tipo de cambio y reestructuró, recapitalizó y privatizó los cinco bancos comerciales y varias asociaciones de ahorro y préstamo que fueron nacionalizadas a inicios de la década de 1980 (OMC, 1996). En Guatemala, Honduras y Nicaragua ha habido modificaciones legislativas parciales, pero en términos generales el proceso marcha lentamente.

Las reformas financieras también han generado incentivos al desarrollo de las bolsas de valores en los diversos países. A principios de la década de 1990 solo había bolsas en Costa Rica y Guatemala,

las cuales hoy día siguen registrando los volúmenes más grandes de transacciones en la subregión (Naciones Unidas, 1999). Pero, como fue descrito en la primera sección, el desarrollo de los mercados bursátiles en todos los países de la subregión ha sido incipiente.

El ajuste fiscal, que logró reducir el déficit público regional hasta un 3% del PIB durante los años noventa, estuvo acompañado de extensas reformas orientadas a reducir la participación del Estado en la economía mediante la privatización de empresas públicas y la implementación de programas de reducción en el empleo público. Estas reformas avanzaron con mayor rapidez en El Salvador y Nicaragua a inicios de la década de 1990, y se intensificaron en Guatemala durante la segunda mitad de la década en los sectores de electricidad y telecomunicaciones. En El Salvador se implementó el Programa de Modernización del Estado con base en la privatización de los servicios públicos, de los sistemas de pensiones y en la concesión de la administración de puertos, aeropuertos y carreteras. Estos programas forman parte de un programa nacional —“El Salvador 2021”— que pretende alcanzar estándares de vida cercanos a los de los países desarrollados en un lapso de 20 años. En Costa Rica y Honduras las reformas han sido más lentas. En Costa Rica, pese a que el monopolio bancario estatal sobre los depósitos en cuenta corriente se rompió en 1995, hasta el momento los proyectos de privatización del sector eléctrico y de telecomunicaciones han topado con una enorme oposición de importantes sectores de la sociedad civil.

Adicionalmente, se puede concluir que las economías centroamericanas han desplegado una gran actividad en el campo de la apertura y privatización de los procesos de inversión. Los procesos de privatización y de concesiones se han extendido a numerosos sectores, de la misma forma en que se han llevado a cabo reformas en otras áreas, como el mercado laboral, la administración pública y los sistemas de pensiones.

En vista de las limitaciones estructurales en cuanto a la capacidad financiera, la subregión en general ha buscado la apertura de sus mercados como una alternativa para la atracción de un mayor volumen de inversión extranjera. Al mismo tiempo, los países centroamericanos han ofrecido una diversidad de beneficios para atraer esa inversión, incluyendo zonas francas, regímenes de perfeccionamiento activo, zonas de admisión temporal, aranceles bajos o nulos para insumos y otras exenciones de diversos tipos. Pero, al no existir una política convergente en materia de inversión externa, los países de la subregión han tendido a involucrarse en una competencia

de incentivos que puede provocar efectos desfavorables en la generación de ventajas competitivas en el largo plazo. Algunos de esos efectos podrían ser el abaratamiento de la mano de obra, la disminución de las cargas sociales y el pago de menos impuestos.

En este campo, las acciones de política no han logrado la adopción de un marco jurídico uniforme y consistente con las normas internacionales de protección de derechos de autor y propiedad intelectual, lo que probablemente ha implicado costos reales en términos de inversión no realizada. Costa Rica y El Salvador son los países que presentan opciones relativamente más claras en la reorganización en el área tecnológica, pero en general se trata de un campo de lento avance en términos de adopción de políticas que fomenten la capacidad tecnológica autógena.

Desde mediados de la década de 1990, El Salvador ha encarado los desafíos de la modernización mediante un Programa de Competitividad Nacional, que se ocupa de la educación y entrenamiento de la fuerza laboral y del mejoramiento de la capacidad científica y tecnológica del país. El programa fue financiado con un préstamo del Banco Mundial por unos \$16 millones.

Con relación con el mejoramiento del desarrollo científico y tecnológico, los programas de informática en las escuelas costarricenses han hecho posible que muchos niños aprendan el manejo de los equipos y programas más comunes. Igualmente, el gobierno costarricense ha generalizado el acceso de toda la población a Internet y al correo electrónico; para ello utiliza más del 70% de las oficinas postales. Sin embargo, tal como se mencionó en la sección anterior, las acciones tendientes al desarrollo de los sistemas científicos y tecnológicos en el istmo han sido discontinuas y poco coherentes (incluso Costa Rica ha experimentado retrocesos en este campo). De hecho, la participación de los presupuestos públicos para la investigación y el desarrollo científico y tecnológico es en la actualidad de apenas un 0,1% del PIB en Costa Rica, que, aun así, es una de las más altas en la subregión.

Esta situación demuestra que, pese a los avances en materia de estructuras y políticas económicas, la calidad del crecimiento económico de la subregión ha sido limitada y volátil y que se requieren acciones de mayor envergadura para lograr un proceso de crecimiento económico sostenido en el largo plazo y que beneficie a las grandes mayorías.

De esta forma, tomando en consideración que el objetivo final del desarrollo es generar mejores condiciones de vida para

los habitantes, la importancia del crecimiento económico debe reconocerse, pero no sobredimensionarse. Ahora bien, para mejorar la calidad de vida de la población se requiere no solamente un ingreso per cápita más alto y una mejor distribución, sino también otros factores que igualmente serán analizados con más detenimiento en los capítulos 2 y 3 de este trabajo. Entre estos factores, se puede mencionar una educación de calidad y mayores oportunidades de empleo; más igualdad de género; mejoras en materia de salud y nutrición; un medio ambiente más limpio y sostenible y un sistema judicial y legal más imparcial. Es decir, al analizar el crecimiento económico y las asimetrías de ajuste, apertura y comercio en Centroamérica, se ha constatado que los procesos de crecimiento económico deben darse de forma tal que incidan positivamente en la calidad de vida de los centroamericanos.

Para ello, la magnitud del crecimiento y su calidad son aspectos por considerar a la hora de formular e implementar políticas que posibiliten un crecimiento económico con equidad. Las acciones que se podrían adoptar (las cuales se discutirán en el último capítulo de este trabajo), deben estar dirigidas a generar mayores empleos de calidad, con mejores ingresos y condiciones laborales en general, así como empleos que brinden la oportunidad de desarrollar las capacidades físicas, analíticas y de interacción social de los trabajadores. Todo esto debe formar parte de una estrategia de desarrollo económico fundamentada en el desarrollo de ventajas competitivas, en donde la formación continua, la investigación científico tecnológica y la implementación de esquemas que faciliten la participación de los agentes económicos en la gestión productiva constituyan el norte.

Para lograr un proceso de crecimiento más dinámico, se necesita ampliar las oportunidades de empleo productivos, aumentar el grado de empleo de las personas y mejorar las condiciones laborales. En este sentido, se puede argumentar que el crecimiento económico en el istmo no ha tenido un impacto positivo en la calidad, toda vez que las tasas de desempleo, informalidad y precariedad laboral han aumentado en Costa Rica, Guatemala y Nicaragua. De hecho, las tasas de participación urbana en actividades de baja productividad son altas en todos los países, especialmente en Nicaragua, donde tres de cada cinco trabajadores sobreviven con estas actividades, al igual que en Guatemala, Honduras y El Salvador, donde la informalidad es mayor del 50%. Asimismo, es necesario lograr una buena salud y aumentar los niveles educativos, claves en

el desarrollo de las habilidades físicas, cognitivas, analíticas y de interacción social de los individuos, para que en el mediano y largo plazo puedan gozar de mejores oportunidades económicas y sociales, así como aumentar su papel como protagonistas en el desarrollo y el crecimiento económico de las sociedades de la subregión centroamericana.

Para tal efecto, los próximos dos capítulos están dedicados al estudio y análisis de las brechas y diferencias en términos de las asimetrías laborales (capítulo 2) y los déficit en la calidad de vida (capítulo 3), en un intento por contribuir con la discusión y planteamiento de las políticas públicas y privadas en la busca de mayores y mejores oportunidades de desarrollo y por lograr una mejor calidad de vida para los centroamericanos.

ASIMETRÍAS ECONÓMICAS, LABORALES Y SOCIALES EN CENTROAMÉRICA

SEGUNDA PARTE

**ASIMETRÍAS LABORALES
EN CENTROAMÉRICA**

INTRODUCCIÓN

El tema del empleo, importante *per se*, cobra mayor relevancia en una subregión caracterizada por la vulnerabilidad, inestabilidad sociopolítica y diversidad cultural y étnica. En este contexto, como señala el Informe sobre Desarrollo Humano de las Naciones Unidas, “los medios de vida productivos y satisfactorios proporcionan a la gente los medios para comprar bienes y servicios y habilitan a las personas socialmente al fomentar su dignidad y autoestima” (PNUD, 2000, p.40). Es decir, los problemas de empleo deben considerarse más allá de la simple carencia de oportunidades de trabajo o de la subutilización y baja productividad de las personas que laboran largas horas. Para ello, en esta sección se adopta un enfoque integral que parte de la premisa de que el problema del empleo es resultante en gran parte de la poca capacidad de las economías centroamericanas para absorber mano de obra, así como consecuencia de los efectos negativos de los programas de ajuste estructural implementado en los últimos quince años en Centroamérica.

Tradicionalmente, los atributos del trabajo se centran en la capacidad de generación de ingresos, la creación y construcción de identidades, en que es fuente de interacción social y en la estructuración del tiempo físico. De estos atributos, el primero es considerado el más importante, en el tanto que proporciona a los individuos la capacidad de comprar bienes y servicios para la manutención personal y familiar, además de proporcionar independencia económica. Asimismo, el trabajo afecta a la gente en el tanto funcione como fuente de identidad, posicionando a los individuos con un símbolo social, clase e influencia. El trabajo crea y facilita la interacción social fuera del ambiente familiar y determina los hábitos de sueño, vacaciones, días de trabajo y fines de semana de las personas (Nowalski, 1998b).

Una consideración esencial que circunda el tema del empleo es que todas las personas que entrarán a la fuerza laboral en los próximos quince años ya han nacido, y que el tamaño de la fuerza de trabajo de las siguientes dos décadas está altamente relacionado con las actuales tasas de fertilidad. Las personas que se ubican en el ciclo educativo se forman con la aspiración de obtener empleos productivos y de calidad en los próximos años. De esta forma, el tema de la desocupación se torna relevante desde todo punto de vista, especialmente cuando se considera que la gran mayoría de los habitantes de la subregión centroamericana lo consideran como el principal problema. Según una encuesta de las Naciones Unidas (de un listado de más de una veintena de opciones de problemas) en 1997, el 55% de la población nicaragüense considera el desempleo como el principal problema, seguido de un 47% en Panamá que opina lo mismo y un 19,5% en Costa Rica. De hecho, si se desagregan los resultados por segmento etario y edad, los resultados también demuestran la importancia que el empleo tiene, especialmente para los jóvenes con edades entre los 18 y 29 años y las mujeres con algún nivel de instrucción (PNUD, 1997). Estas cifras, tal como lo muestra el cuadro 1, están correlacionadas con las tasas de desempleo urbano. Es decir, a mayor tasa de desempleo, mayor consideración de la desocupación/desempleo como el principal problema del país (Nicaragua y Panamá) por parte de la población, y a menor tasa de desempleo, menor opinión sobre el desempleo como problema (Guatemala y Honduras).

CUADRO 1

Centroamérica: percepción sobre la situación
laboral y tasas de desempleo, 1997

	Desempleo como principal problema ¹	Tasa de desempleo urbano
Costa Rica	19,5	5,9
El Salvador	16,5	7,5
Guatemala	9,1	5,0
Honduras	8,2	5,8
Nicaragua	55,1	13,1*
Panamá	47,1	15,5*

- 1 Porcentaje de la población que considera el desempleo como el principal problema de su país, en la pregunta
2 del Barómetro Centroamericano, Encuesta Centroamérica de Opinión Pública, 1997.
* Datos de 1998

Fuente: PNUD (1997) y CEPAL (2000).

Adicionalmente, cuando se hace referencia al tema del empleo, también debe considerarse que tanto la Declaración Universal de Derechos Humanos, como las constituciones de los países en estudio, reconocen el derecho al trabajo, a la libre elección del trabajo y el derecho a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo. De hecho, la subregión centroamericana ha ratificado la mayoría de los convenios internacionales sobre los derechos fundamentales relativos al trabajo. Tomando en consideración entonces que los convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) han sido aprobados para garantizar los derechos de los trabajadores y velar por su seguridad y evitar la explotación, el cuadro 2 muestra que Costa Rica, Guatemala, Honduras y Nicaragua han ratificado los convenios de libertad de sindicalización y negociación colectiva, abolición del trabajo forzoso, eliminación de la discriminación y el Convenio 138 sobre la abolición del trabajo infantil. Panamá también los ha ratificado (a excepción del Convenio sobre la Edad Mínima de Admisión al Empleo) y El Salvador es el país más retrasado en este tema, pues ha ratificado solamente un 50% de dichos convenios, dejando por fuera los dos de libertad de sindicalización y negociación colectiva, el Convenio sobre la Igualdad de Remuneración y el Convenio sobre las Peores Formas de Trabajo Infantil¹.

Sin embargo, la ratificación de estos acuerdos no es suficiente, como se verá más adelante cuando sean analizados aspectos laborales como el estado de cumplimiento de estándares internacionales en las condiciones de trabajo, normas de seguridad ocupacional, protección social, cobertura de pensiones y condiciones que permitan cubrir las necesidades básicas y la subsistencia de las personas (véase parte III, sobre condiciones laborales).

1 No debe perderse de perspectiva que aunque en materia legal y de aprobación de convenios internacionales, las distintas reformas a la legislación laboral que se han realizado en los últimos años han sido efectuadas por presiones de los grupos sindicales, como la AFL-CIO en Guatemala, El Salvador y Costa Rica (Pérez Sáinz, 2000).

CUADRO 2

Centroamérica: situación de los convenios sobre los derechos fundamentales relativos al trabajo

	Libertad de sindicación y negociación colectiva		Abolición del trabajo forzoso u obligatorio		Eliminación de la discriminación en el empleo u ocupación		Abolición del trabajo infantil	
	Convenio 87 ^a	Convenio 98 ^b	Convenio 29 ^c	Convenio 105 ^d	Convenio 100 ^e	Convenio 111 ^f	Convenio 138 ^g	Convenio 182 ^h
Costa Rica	•	•	•	•	•	•	•	
El Salvador			•	•		•	•	
Guatemala	•	•	•	•	•	•	•	
Honduras	•	•	•	•	•	•	•	
Nicaragua	•	•	•	•	•	•	•	
Panamá	•	•	•	•	•	•		

• Ratificación

a Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación (1948).

b Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva (1949).

c Convenio sobre el trabajo forzoso (1930).

d Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso (1957).

e Convenio sobre la igualdad de remuneración (1951).

f Convenio sobre la discriminación (empleo u ocupación) (1958).

g Convenio sobre la edad mínima de admisión al empleo (1973).

h Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil (1999).

Fuente: PNUD, 2000.

Una limitación encontrada, y que merece atención por su importancia para efectos de un análisis comparativo, es la que se relaciona con las fuentes de información. Como bien es sabido, la medición del empleo y variables adjuntas se realiza principalmente por tres mecanismos: (i) los censos de población²; (ii) las encuestas de hogares y (iii) los censos y encuestas de establecimientos. De esta forma, se tienen datos para la década de 1990 de Costa Rica, Panamá, Honduras y Nicaragua, donde las encuestas de hogares se realizaron en forma periódica. La falta de información sobre Guatemala obedece al hecho que en la década de 1990 no se efectuaron encuestas de hogares o de establecimientos. La carencia de información sobre El

2 Vale la pena destacar que los censos de población no presentan simultaneidad. Los últimos fueron realizados en los siguientes años: en 1988 en Honduras; Panamá en 1990; en El Salvador en 1992; en 1994 en Guatemala; en 1995 en Nicaragua, y aunque en Costa Rica, el último censo de este tipo se realizó en 2000, al momento de esta investigación no se había terminado de procesar y no había acceso a los resultados; el anterior censo fue realizado en 1984.

Salvador, se explica por la irregularidad de las encuestas, producto de la inestabilidad socio-política de los años noventa. Ante estas dificultades y en la medida de lo posible, se trata de integrar la información para todos los países, utilizando como base fuentes de información fiables, como el Sistema de Información y Análisis Laboral de la OIT, el Consejo Monetario Centroamericana (CMCA), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y las Naciones Unidas.

Con la ayuda de las fuentes antes descritas y como se verá más adelante, se constata que los jóvenes y las mujeres son los grupos más afectados por el desempleo regional. En Panamá, una de cada cinco mujeres que en 1998 buscaba empleo era desempleada, mientras en Honduras y Costa Rica el porcentaje creció un 10,8% y un 7,6% respectivamente. Al mismo tiempo, Panamá también presentó serios retos en materia de empleo juvenil, ya que cerca del 30% de la población estaba desempleada en 1998. Por su parte, Costa Rica presentó el mayor crecimiento en desempleo de jóvenes, mientras que Honduras ha llevado a cabo importantes esfuerzos para la reducción y ha disminuido esta tasa del 6,9% en 1991 al 4,8% en 1998. Esta última cifra sería concordante con la tasa del 5% de desempleo que, según la Agenda Centroamericana para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible impulsada por el INCAE, sería normal y consistente con los niveles de desempleo transitorio y que responde a la reasignación cíclica de la mano de obra de sectores en declinación a sector en auge (INCAE, 1999).

Otro de los retos regionales que se identifican con este estudio es la creciente informalidad de las economías de la subregión. Respecto al sector urbano, Honduras es la nación que presenta la mayor participación del sector informal como parte del total de sus actividades económicas (el 63,6%); seguido por Nicaragua, donde más de la mitad de los trabajadores laboran en actividades informales (el 56,8%). Sin estar muy lejos de esa cifra, Costa Rica es el país que tiene la menor tasa de informalidad de los países estudiados, pues representa cerca del 43% de la tasa total de participación. El problema pareciera incrementarse en el sector informal urbano, ya que en Honduras y Panamá la tasa de crecimiento de este segmento duplica el crecimiento de la población total ocupada, mientras que, en Costa Rica, esta es superior por un punto porcentual.

Honduras es el país con mayor participación del sector rural tradicional, ya que en 1998 un 40% de sus trabajadores pertenecían a este segmento. En Costa Rica y Panamá, cerca de una cuarta parte

de la población ocupada participó en actividades rurales tradicionales, en ese mismo año.

Adicionalmente, Costa Rica tenía, en 1998, tasas de participación y crecimiento de los segmentos del mercado laboral (formal/moderno e informal/tradicional) iguales a las de 1991, lo que muestra poco dinamismo de sus sectores económicos. Las variaciones promedio de la PEA, de la población ocupada y del desempleo son similares, situación que se repite si se considera el crecimiento del sector moderno y del sector informal. En este aspecto, es importante establecer la relación entre la supremacía del sector tradicional rural y el proceso de migración hacia centros urbanos que se está produciendo en las economías nacionales, ya que si bien los trabajadores rurales están emigrando a la ciudad, puede ser que muchos de ellos provengan del segmento tradicional rural, y al incorporarse al sector informal urbano se mantiene el grado de informalidad de la economía del país.

Para una mayor comprensión de la temática de empleo y condiciones de trabajo, esta sección revisa el estado de los mercados de trabajo y el empleo durante los últimos diez años en los países centroamericanos. La revisión permite identificar asimetrías en la generación de oportunidades de empleo e ingresos, en formación profesional y en condiciones de trabajo. El estudio de las asimetrías pretende contribuir a la acción pública y privada en busca de aumentar el empleo, la empleabilidad y mejorar las condiciones laborales.

Para ello, esta sección consta de tres partes: la primera incluye un análisis de las posibilidades de generación de empleo e ingresos en Centroamérica; además son abordados temas como las políticas y programas de generación de empleo productivo, los incentivos legales como mecanismos para aumentar la demanda laboral, los programas crediticios y las opciones de generación de oportunidades de empleo para grupos vulnerables (por ejemplo, niñez, juventud, mujeres y migrantes). En la segunda parte se analizan las oportunidades de formación profesional para el trabajo de la población centroamericana. En ella se analizan las desigualdades que persisten en la subregión respecto a la educación y al mundo del trabajo de los jóvenes, las características y alcance de las instituciones de formación profesional, así como la relación entre formación profesional y desarrollo tecnológico. Finalmente, pero no por ello menos importante, en la tercera parte se analizan las condiciones laborales en cada uno de los países centroamericanos. Para tal fin, se estudia la importancia del trabajo como fuente de ingreso, las condiciones laborales y seguridad social, así como el tema de los riesgos profesionales.

I

GENERACIÓN DE OPORTUNIDADES DE EMPLEO E INGRESOS

1. El reto del crecimiento económico con empleos productivos

Considerando la importancia del empleo y sus atributos personales, no se debe perder de vista la relación entre crecimiento económico y condiciones laborales. En 1993, el Informe sobre Desarrollo Humano de las Naciones Unidas advertía que en muchas partes del mundo se gestaba un nuevo fenómeno llamado *crecimiento económico sin empleo*, donde aun cuando la productividad aumentaba, el incremento de empleos era nulo o permanecía estancado. Centroamérica no ha sido la excepción, toda vez que en 1997 el crecimiento de la producción fue del orden del 4% en promedio (similar al crecimiento para el período 1990-1997). Por su parte, las tasas de desempleo abierto, de 1990 a 1996 aumentaron en Costa Rica, Guatemala y Nicaragua, disminuyeron en El Salvador y Nicaragua y se mantuvieron prácticamente en el mismo nivel en Honduras. En 1998, Guatemala registró la menor tasa de desempleo (el 3,7%), seguido de Costa Rica y Honduras (un 6,6% cada uno); El Salvador (el 7%); Nicaragua (el 15%) y finalmente Panamá (un 17%).

CUADRO 3

Centroamérica: PEA y tasa de desempleo abierto 1990-1996

	Población Económicamente Activa (miles)				Tasa Desempleo Abierto (%)	
	Ocupados		Desocupados		1990	1996
	1990	1996	1990	1996		
Costa Rica	456,5	524,5	25,8	36,8	5,3	6,6
El Salvador	884,9	1.172,9 ^a	97,9	88,4 ^a	10,0	7,0 ^a
Guatemala	555,2 ^b	n.d.	18,2 ^b	n.d.	3,3 ^b	3,7 ^c
Honduras	644,2	915,1	47,4	65,1	6,9	6,6
Nicaragua	369,7	526,8 ^a	112,6	92,6 ^a	23,3	15,0 ^a
Panamá	400,5	542,7	63,2	110,9	13,6	17,0

a Datos para 1995.

b Datos para 1989.

c Datos para 1998, del Informe sobre Desarrollo Humano para Guatemala del PNUD (2000).

Fuente: Estado de la Región, 1999.

Adicionalmente, las economías centroamericanas en las últimas dos décadas se han caracterizado por un constante sube y baja en sus tasas de crecimiento económico (véase sección I). Sin embargo, el leve crecimiento registrado en la subregión y los esfuerzos gubernamentales y empresariales en la década de 1990 han sido insuficientes para mejorar el empleo y los salarios. A ello se debe agregar que para algunos países de la subregión se dieron años de crecimiento elevado, seguidos por otros de menor dinamismo (hasta con casos de contracción económica), de modo que la década pasada se caracterizó también por una alta inestabilidad que, aunada a las consecuencias del paso del huracán *Mitch* en 1998, terminó por demostrar su fragilidad y vulnerabilidad. Esta situación, además de los bajos niveles de crecimiento, acentuó los efectos adversos sobre el empleo, ya que la generación de puestos de trabajo no necesariamente ha respondido en forma lineal a cambios en el ritmo de expansión de las economías.³

3 Costa Rica es un ejemplo de este crecimiento sin empleo, ya que la PEA, la población ocupada y el desempleo crecieron al mismo ritmo desde 1991 (el 4,2%). Esto, lejos de ser un avance, se constituye en una debilidad, ya que en el resto de los países estudiados, la población ocupada crece a un ritmo mayor que el de la población económicamente activa.

La todavía incipiente modernización del aparato productivo ha privilegiado el uso más intensivo de mano de obra especializada y el aumento de la productividad laboral en el ámbito de empresa en los sectores sujetos a la competencia internacional, primordialmente. Esto ha producido que el desempleo abierto en las zonas urbanas tienda a aumentar en algunos países, forzando a miles de trabajadores a participar en el sector informal. Asimismo, en la mayoría de los casos, los salarios crecieron más lentamente que el producto medio por ocupado, al tiempo que aumentaron las disparidades entre los ingresos de los ocupados en el sector formal e informal.

La limitada capacidad de absorción de mano de obra —aun de los sectores más dinámicos de la economía— sumada a las presiones que genera el aumento de la fuerza de trabajo en los países de transición demográfica menos avanzada, ha contribuido al incremento de la desocupación y de la informalidad. Esto resultó en una expansión del empleo en los sectores de baja productividad y se estima que, en 1997, siete de cada diez nuevos puestos de trabajo eran de naturaleza informal (Estado de la Región, 1999).

La dinámica de generación de empleos en el sector formal se caracterizó por la expansión de los puestos profesionales, técnicos y de los empleadores. Aunque con algunas diferencias entre países, el incremento del empleo informal provino tanto de la expansión del empleo en la microempresa como de la categoría de trabajadores por cuenta propia no calificados en el comercio y los servicios. Estos aumentos fueron acompañados por un leve crecimiento del empleo en el servicio doméstico, que a lo largo de la década siguió absorbiendo una fracción del rápido ascenso del empleo femenino.

De hecho, si se consideran los datos registrados en el cuadro 4, se constata la alta concentración de la actividad económica en el sector informal (cuentapropistas y microempresas). En el caso de Guatemala, a finales de la década de 1980, el 33% de la PEA ocupada en zonas urbanas estaba constituido por trabajadores por cuenta propia y familiares no remunerados; el 20,8% trabajaba en establecimientos microempresariales o domésticos y tan solo un 2,8% era empleador. La situación en Nicaragua es particularmente vulnerable, ya que en 1997 el 37,6% de los trabajadores eran cuentapropistas y tan solo un 2% eran empleadores. Dato importante representa el caso de Panamá, donde hay una gran concentración de trabajadores en el sector público, como ilustra el hecho de que en 1998 este absorbió más del 23% de la PEA ocupada y se constituyó en el “Estado empleador” más grande de la subregión.

Un dato que merece atención del cuadro 4 se refiere a la segunda columna, donde se muestra el reducido porcentaje de empleadores en zonas urbanas de la subregión. En este rubro, Costa Rica presenta el mayor porcentaje (un 8,5%), y Nicaragua el menor (el 2%), lo cual indica la poca capacidad emprendedora y empresarial de las economías centroamericanas y lo mucho que queda por hacer para mejorar la competitividad y la productividad. La educación y la formación profesional, como se verá en el siguiente apartado, son medios importantes para aumentar tanto las destrezas y habilidades de las personas, como su capacidad empresarial y empleabilidad.

CUADRO 4
Distribución de la PEA ocupada, según inserción laboral,
zonas urbanas (en porcentajes)

	Empleadores								Trabajadores por cuenta propia y familiares no remunerados	
	Total	Sector público	Asalariados						Total	No profesionales ni técnicos
			Sector privado			No profesionales ni técnicos				
			Total	Profesionales y técnicos						
			En establecimientos de más de 5 personas	En establecimientos de hasta 5 personas	Empleo doméstico					
Costa Rica 1998	8,5	74,1	19,7	54,4	8,8	30,2	10,6	4,8	17,4	15,4
El Salvador 1998	3,6	65,2	12,1	53,1	8,0	28,7	12,1	4,3	31,3	30,3
Guatemala 1989	2,8	64,2	14,4	49,8	6,2	22,8	13,8	7,0	33,0	30,9
Honduras 1998	5,5	62,3	9,5	52,8	7,0	29,5	11,7	4,6	32,0	31,4
Nicaragua 1997	2,0	60,4	14,8	45,6	3,2	21,0	14,8	6,6	37,6	36,5
Panamá 1998	3,5	77,2	23,5	53,7	10,8	29,9	6,4	6,6	19,3	18,2

Fuente: CEPAL, 2000.

En relación con la calidad del crecimiento económico registrado, la comparación de los ingresos del sector formal e informal a lo largo de la década muestra varios rezagos. Por un lado, se puede argumentar que el crecimiento generado no ha sido ni de calidad ni equitativo (beneficia a un pequeño sector de las economías), y por otra parte, las disparidades entre los sectores formal e informal tendieron a aumentar en los países que mostraron tasas más altas de crecimiento y se redujeron en aquellos en que el ingreso promedio del conjunto de los ocupados urbanos disminuyó, como consecuencia de una caída más rápida del ingreso de los asalariados formales. De hecho, comparativamente hablando, la diferencia salarial de un trabajador agrícola con un gerente urbano es 21 veces mayor en Nicaragua y 17 veces mayor en El Salvador; mientras en Panamá la relación es 7,21 veces mayor y en Costa Rica y Honduras es apenas 5 veces mayor.⁴ De esta forma, en los países en que el crecimiento fue bajo, la mayor desigualdad en la distribución del ingreso provino tanto del distanciamiento entre los ingresos de los ocupados formales e informales, como del aumento del desempleo, de la disminución de los salarios y de la capacidad que mostraron los sectores de más altos ingresos, en su mayor parte empleadores, para mantener su participación en el ingreso total.

Se puede afirmar que por un lado en las zonas urbanas cerca del 50% de la PEA está integrado por personas asalariadas pertenecientes al sector privado, en contraposición con un pequeño sector que pertenece al sector público (un 16%). Este último (sector público) se ve superado por el promedio de trabajadores por cuenta propia y familiares no remunerados en la subregión (el 30% aproximadamente), siendo aún más predominante su presencia en las zonas rurales de Honduras (el 50%) y El Salvador (el 40%). Además de estos datos, hay que considerar que al menos un 20% de los ingresos de los asalariados urbanos está por debajo del salario mínimo (García, 1997).

Por otro lado, es importante indicar que un amplio número de trabajadores no cuenta con una profesión o grado técnico determinado, situación que se agrava en el sector privado de empresas de carácter micro (con menos de cinco empleados) y en el de personas que laboran por cuenta propia (un 27% en promedio). Aun así, esta cifra es similar en el sector privado de empresas que cuentan con

4 Más información sobre las diferencias salariales se analiza en el apartado tercero de esta sección.

más de cinco empleados, en las que en promedio el 27% de los asalariados no cuentan con ningún grado técnico. La tasa de desempleo abierto urbano en 1997 era del 15% en Panamá y del 5,5% en Costa Rica y El Salvador, mientras que en Honduras representó el 7,5%. Entre tanto, el desempleo juvenil afectó mayoritariamente a Panamá (un 34,8%), a Nicaragua (el 21,7%), a El Salvador (un 14,3%) y a Costa Rica (el 13,9%). Finalmente, por género el desempleo en promedio afectó más a las mujeres que a los hombres (con la excepción de Honduras), siendo la tasa de desempleo mayor en Panamá (el 20,5%), Nicaragua (el 15,3%) y Costa Rica (el 7,6%), respectivamente (véase cuadro 5).

CUADRO 5

Centroamérica: indicadores del mercado de trabajo

	Tasa de Desempleo				Tasa de informalidad	
	Jóvenes		Mujeres		1990	1996
	1990	1996	1990	1996		
Costa Rica	10,3	13,9	6,2	7,6	33,8	33,3
El Salvador	18,6	14,3a	9,8	5,0 a	53,9	49,0 a
Guatemala			5,6	6,1 b	48,2	
Honduras	10,4	9,7	5,8	5,1	48,7	50,1
Nicaragua		21,7		15,3		56,8
Panamá	38,8	34,8	22,9	20,5	31,1	31,6

a Datos de 1995

b Datos para 1998, del Informe sobre Desarrollo Humano para Guatemala del PNUD (2000).

Fuente: Del Cid y Tacsan, 1999.

Los datos presentados anteriormente sirven para ilustrar los problemas de empleo que enfrenta la subregión. A continuación se analizan algunas acciones, principalmente públicas, que se han llevado a cabo para, en forma complementaria, generar mayores oportunidades de empleo productivo y de ingreso. La primera sección identifica las asimetrías presentes en estos países en el campo laboral.

Para iniciar, se analiza lo efectuado en materia de políticas y programas de empleo emprendidos por el sector público en los países del istmo, también se evalúa la acción privada en la generación de oportunidades de empleo. Como se verá, el énfasis se centra en la identificación y discusión de algunas debilidades, como la falta de una planeación adecuada y una política estructurada de programas para aumentar el empleo.

Tomando en consideración la baja productividad de los empleos centroamericanos y la importancia que toma cada día el crecimiento del sector informal, en la siguiente sección se evalúan los programas de crédito y se estudian, con detenimiento, la microempresa como sujetos de estos servicios. Finalmente, se realiza un análisis más detallado sobre la precariedad laboral y consecuentemente acerca de las pocas oportunidades laborales que tienen grupos sociales como las mujeres, los jóvenes y los migrantes.

2. Alcance de las políticas y programas de generación de empleo e ingresos

La acción pública en materia de políticas de empleo parte de la articulación de esfuerzos y programas oficiales que se ejecutan en materia de servicios de empleo, intermediación laboral, productividad, salarios, capacitación, asignaciones familiares, apoyo a microempresas, mujeres, juventud y personas con discapacidad. Esos lineamientos de política responden a las directrices de la institución responsable (*i. e.* Ministerio de Trabajo y Seguridad Social), que debe orientar “al mercado de trabajo hacia la meta de generar empleos de calidad con carácter de sostenibilidad” (Pichardo y Ruiz, 1999). En ese sentido y en el marco de un modelo dirigido a lograr una inserción activa en el proceso de globalización, se deben tomar en cuenta sus efectos en materia de empleo, productividad y salarios, sin olvidar los problemas estructurales que enfrentan las economías centroamericanas (CEPAL, 1998).

En todos los países centroamericanos, con excepción de El Salvador, donde no se registran políticas específicas, se identificaron programas de generación de empleo. Entre ellos destacan el programa de alimentos por trabajo en Guatemala; el Fondo de Inversión Social en Honduras; el Programa de Empleo Comunitario (PEC) y el Fondo Social de Emergencia de Nicaragua (FISE); el Programa Nacional de Generación de Empleo en Costa Rica y el Fondo de

Emergencia de Panamá. Sin embargo, con excepción del Fondo Hondureño de Inversión Social con un promedio de 32 mil empleos por año con duración de tres a cuatro meses; el PEC y el FISE nicaragüenses, el primero con 676.292 empleos temporales y el segundo con 39.500 empleos temporales al año, del resto no hay información acerca del impacto en la generación de empleo (Pérez Sáinz, 2000). Esta situación podría indicar la poca capacidad generadora de empleos de estos programas, así como la poca importancia que tienen estas políticas en las agendas gubernamentales y las deficiencias administrativas y de seguimiento y manejo estadístico de los programas.

Adicionalmente, debe considerarse que una debilidad en las políticas y programas de generación de empleo e ingresos en los países centroamericanos, en la mayoría de los casos, es que han estado sesgados o simplemente reducidos a dos puntos: (i) la intermediación de empleo y (ii) a la formación profesional. Las limitadas y descoordinadas acciones estatales en este campo, al analizarse en un período de creciente precariedad laboral, muestran un alto costo de oportunidad (Nowalski, 1998a). En los países del istmo, los programas de colocación y las acciones de formación no tienen mayor relación entre sí, perdiéndose una oportunidad para perfilar el desarrollo del recurso humano que requieren las economías; esto, además, limita a los nuevos miembros de la fuerza laboral las oportunidades de encontrar trabajos productivos y de calidad.

En relación con la productividad y calidad de los empleos en los países centroamericanos, las tasas de participación económica en zonas urbanas en actividades de baja productividad del mercado de trabajo son altas en todos los países. Particularmente en Nicaragua (el 60,1%); Guatemala (un 54,6%); Honduras (el 53,2%); El Salvador (el 50,5%) y en menor medida en Costa Rica (un 39,1%) y Panamá (el 34,2%). Adicionalmente, la cantidad de trabajadores independientes no calificados en la industria, la construcción, el comercio y los servicios es de más del 30% en cuatro países, del 18,2% en Panamá y del 15,2% en Costa Rica (CEPAL, 2000).

En esta perspectiva deben adoptarse programas de generación de empleo como respuesta anticíclica a las limitaciones que presentan las economías de la subregión de generar suficientes empleos productivos para revertir la creciente precarización laboral. Ahora bien, diferentes políticas y programas deben diseñarse de acuerdo con la realidad socioeconómica de cada país. Por ejemplo, en Costa Rica los programas de empleo deberían ir encaminados a incentivar la participación de la mujer y los jóvenes, eliminar cualquier tipo de

discriminación y solucionar la aparente incapacidad que tiene el sector privado de absorber más mano de obra. En Nicaragua, Guatemala y Honduras se debería poner atención al desempleo y al subempleo en general y evitar—o, en su defecto, mejorar— las condiciones laborales del sector informal, el cual crece aceleradamente; mientras en Panamá los sectores indigentes y de bajos ingresos son los que merecen especial atención (CEPAL, 1996).

En lo que respecta a la normativa en esta materia, los gobiernos de Centroamérica han tratado de seguir la pauta de armonización de los servicios de empleo con los cambios en el mercado laboral. Para ello se han realizado variaciones reguladoras e institucionales en los sistemas de capacitación y colocación. De esta forma, se ha promovido la capacidad de gestión empresarial de la micro y pequeña empresas, a la vez que se han fortalecido los sistemas de información y registro, cediendo parte a la iniciativa privada por medio de las agencias de colocación.

Las directrices de una política pública de empleo deben orientarse hacia la inserción de esos sectores a la economía. Por ejemplo, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Costa Rica decidió apoyar a las personas emprendedoras (unidades cuenta propia), facilitando la integración de microempresas, formalizando su estatus y brindándoles apoyo técnico y financiero por medio del Sistema de Apoyo Integral a la Micro y Pequeña Empresa; especial atención se les ha dado a mujeres, jóvenes y otros grupos vulnerables. Además, se ha propuesto una serie de cambios de carácter institucional asociados con la modernización de la administración laboral y el desarrollo de capacidades de dirección y gestión orientadas al mejoramiento de la gerencia social, por medio de marcos de información y canales fluidos de comunicación.

Seguidamente, será evaluado el impacto que tiene la flexibilización de normas en la legislación laboral, sobre todo el efecto de las reformas en los derechos del trabajador. Para ello, se analizan comparativamente los distintos incentivos legales que tienen tanto los empleadores como los trabajadores.

3. Algunos incentivos para aumentar el empleo

En el contexto de una inserción ventajosa y dinámica en el proceso de globalización, así como en la ejecución de las políticas de estabilización y ajuste estructural, pareciera que el tema de

la flexibilización del mercado laboral es de gran relevancia. La flexibilización comprende aspectos como la ampliación de la gama de contratos disponibles que incorporan aquellos de duración fija; la extensión del período de prueba y facilidades para la subcontratación; la ampliación de la causal de despido y su abaratamiento y, en algunos casos, la introducción de sistemas de protección frente al desempleo.

Al respecto, se argumenta que la eficacia de esas políticas depende de que el mercado laboral pueda ajustarse por medio de reasignaciones del empleo entre sectores y cambios en salarios reales, con menores costos de ajuste en términos de desempleo y duración. Desde el punto de vista legal, “con la flexibilización laboral lo que se pretende es buscar y ofrecer a la empresa, mecanismos jurídicos que les permitan ajustar el empleo, la producción y las condiciones de trabajo a los cambios o fluctuaciones que se presentan en el mercado económico, tanto interno como externo” (Montiel, 1999, p. 51). Desde una perspectiva meramente economicista, el enfoque de flexibilidad laboral; es decir, la ausencia de una estructura salarial rígida y de barreras que dificultan el término de una relación laboral, puede tener efectos negativos en la incorporación de la fuerza de trabajo en el mercado laboral. Debido, principalmente, a que las rigideces mencionadas tienden a disminuir los incentivos para el empleador y el trabajador, para invertir en formación humana y capacitación para el trabajo. Por ejemplo, el aumento de la desprotección ha sido un rasgo distintivo de la flexibilización del empleo, que en muchos casos ha acompañado a las reformas laborales. Estos componentes aumentan las tendencias a la informalidad y a la precariedad del empleo, porque incentivan el uso de contratos temporales, la mayoría de las veces no provistos de sistemas de protección y con bajos niveles de ingreso.

Con el fin de proteger el empleo sin dañar los objetivos de desarrollo y crecimiento productivo y empresarial, la legislación laboral en los países centroamericanos se ha centrado en el establecimiento de un marco regulador para modificar los costos implícitos en la contratación de mano de obra. Dichas regulaciones tienen por objetivo principal, además de ofrecerles a las empresas flexibilidad para poder competir exitosamente en los mercados, incidir en las oportunidades de algunos grupos vulnerables, como jóvenes, mujeres y migrantes, de obtener un empleo productivo y de calidad. De esta forma, los contratos laborales, por lo general, incluyen disposiciones como: (i) duración del período de prueba o período durante el cual

puede terminarse unilateralmente el contrato entre empleador y trabajador; (ii) el tipo de contrato y la duración de la jornada laboral; (iii) el tiempo de preaviso requerido para despedir al trabajador; (iv) la indemnización por despido; (v) la tipificación de las causas justas de despido; (vi) la reincorporación del trabajador si se comprueba la causa injustificada de despido; (vii) el pago de horas extra (véase anexo).

Comparativamente, los incentivos legales para la contratación de mano de obra respecto a la duración normal de la jornada diurna (ocho horas diarias y 44 semanales) son uniformes en El Salvador, Honduras y Guatemala, mientras en Costa Rica, Nicaragua y Panamá se deben laborar 48 horas a la semana. Las horas extraordinarias no pueden ser más de doce en Costa Rica, Guatemala y Honduras; mientras que en Nicaragua y Panamá no exceden las tres diarias y las nueve semanales; finalmente, en El Salvador solo se pueden pactar en forma ocasional. Las horas extras se bonifican en un 100% en El Salvador y Nicaragua; en un 50% en Costa Rica y Guatemala, mientras que en Honduras y Panamá el cálculo depende de la jornada y varía de un 25% hasta un 75%. Por otra parte, la jornada nocturna es de seis horas diarias en Costa Rica, Guatemala, Honduras y Nicaragua, y de siete horas diarias en El Salvador (véase anexo).

Respecto a las vacaciones, estas son normalmente de dos semanas por año laborado, como es el caso de Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Nicaragua; en Panamá, las vacaciones son de un mes y en Honduras varían de acuerdo con la naturaleza de la actividad económica. El pago por concepto de vacaciones varía entre los países. Por ejemplo, en Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá se paga el salario correspondiente, mientras en El Salvador ese salario más un 30% de prima y en Costa Rica el salario calculado sobre la base del promedio de las remuneraciones durante el período de referencia (véase anexo).

Por otro lado, se han distinguido ciertas prácticas laborales que procuran reducir los costos de producción y se transforman en incentivos para la “generación de empleo”. Entre ellas, vale la pena citar la subcontratación de servicios a terceros con el objeto de evitar que se establezcan relaciones laborales que implicarían someterse a la normativa laboral. Este tipo de subcontratación se puede ver en ciertos servicios como limpieza, jardinería y contabilidad. Adicionalmente, se ha puesto en práctica la contratación de servicios profesionales, por medio de un contrato que se denomina en la práctica “Contrato de Servicios Profesionales”. Esos contratos cuentan con

un plazo predeterminado y no incluyen pagos a la seguridad social, garantías de aguinaldo, vacaciones, ni cesantía, siendo este tipo de contrataciones muy comunes en el sector público⁵. Más aún, desde hace tres años se han establecido jornadas laborales flexibles bajo sistemas como el de cuatro días de trabajo y tres días de descanso (4-3) y el de cuatro días de trabajo por cuatro días descanso (4-4), un ejemplo de ello es la planta de microprocesadores para computadoras INTEL en Costa Rica.

4. Fomento de actividades productivas

El fomento de actividades productivas, por medio de programas crediticios, constituye una condición necesaria para generar mayores oportunidades de empleo y otras fuentes alternativas de ingresos. Por la importancia que esto tiene, dada la precariedad laboral que enfrentan millones de trabajadores en Centroamérica, a continuación se analizan programas crediticios para las microempresas (normalmente dentro de los sectores informales urbanos) y otros esquemas de producción en los sectores rurales.

El estudio de la microempresa se hace tomando en consideración que, según proyecciones de PROMICRO/OIT, este tipo de unidades productivas se han convertido en las mayores fuentes para la generación de nuevos empleos y por ende de fuentes alternativas de ingresos. Adicionalmente, el estudio de los sectores rurales se fundamenta en que a pesar de ser uno de los sectores más dinámicos y que más contribuye al crecimiento económico subregional, está relegado a un segundo plano, en relación con los programas crediticios y de generación de empleo.

4.1. Microempresa

En el ámbito centroamericano, los principales programas crediticios para la generación de empleo se implementan por medio de la micro, pequeña y mediana empresas (MIPYME) y normalmente dentro de los sectores informales. La microempresa y el autoempleo en el sector urbano-informal, a final de la década de 1990,

5 Este tipo de contratación en el sector público se relaciona con las políticas y esquemas de reducción del tamaño del Estado. Ejemplo de ello lo constituyen las llamadas Sociedades Anónimas Laborales en Costa Rica.

respondía por más del 95% del total del parque empresarial, excepto en Guatemala, en donde alcanzó un 82%⁶ (PROMICRO-OIT, 1999). Asimismo, estas formas productivas han sido las mayores fuentes para la generación de nuevos empleos en el área centroamericana, por lo que la discusión en este apartado se enfocará a la microempresa.

Un estudio reciente de la GTZ (1999) —al analizar la micro, pequeña y mediana empresas y su entorno económico en Centroamérica— explica que “la carencia de una información primaria actualizada y completa, que aporte datos oficiales y desagregados, sobre la actividad económica de la MIPYME, subraya la limitada congruencia que existe entre los datos disponibles ... la dispersión física de la información, esparcida en instituciones, oficinas, programas; así como la lentitud en el ritmo de la actualización de la información, en comparación con la dinámica de la MIPYME y del entorno macroeconómico de los países en los últimos años”. En realidad, los problemas van más allá de la recolección de datos. Las diferentes definiciones recopiladas *dentro* y *entre* países responden a necesidades operativas, de programas e instituciones que definen su campo de operación y del universo de empresas por atender con base en la misión y los objetivos que se proponen alcanzar.

De aquí se desprende que existen grandes problemas para la comparación y evaluación de convergencias y divergencias entre estos. Por ejemplo, hay diversas definiciones del tamaño de las microempresas, las que oscilan entre cuatro y diez empleados por empresa. Cuando se trata de realizar comparaciones entre países los problemas metodológicos aumentan y los resultados difieren en alguna medida. No obstante las dificultades anteriores, para los objetivos de este análisis, el término microempresa (ME) se refiere a las unidades productivas de baja capitalización, que operan bajo riesgo propio en el mercado, y que, por lo general, nacen de la necesidad de supervivencia de sus propietarios (Arroyo, 1998). Aquí se incluye tanto a la microempresa (empresa de cinco o menos personas, incluido el propietario), como al autoempleado.

En relación con las principales características de la microempresa, vale la pena señalar que la racionalidad económica que guía a estas unidades es la del autoconsumo y la subsistencia; tienen por lo general una muy baja posibilidad de acumulación, una inserción

6 Para Panamá no hay datos homogéneos para comparar, pero es de esperar que la tendencia sea muy similar.

desventajosa en el mercado de no transables y posibilidades casi nulas para competir en el sector transable de mercados globalizados, donde se requieren altos índices de productividad. Las microempresas centroamericanas se encuentran en una situación de gran inestabilidad en cuanto a su presencia en el mercado; en parte, esto obedece al hecho de que las microempresas están basadas en relaciones informales, en lo que respecta a sus canales de comercialización y de sus proveedores, lo que restringe su horizonte en el corto plazo. Ello se traduce en una ausencia de procedimientos estables de control de calidad, vulnerabilidad a fluctuaciones en la demanda y el estar al margen del desarrollo científico tecnológico. Vista así, la microempresas pueden clasificarse en tres grupos: (i) de subsistencia, que se caracteriza por una mala retribución y subcontratación, se concentra principalmente en el comercio minorista y los servicios personales. (ii) De reproducción simple, se presenta una producción sin capitalización ni localización fija. Y (iii), de reproducción ampliada, en las que existe cierto grado de capitalización y se concentran principalmente en manufactura y transporte. Debe recordarse que cada una de ellas cuenta con sus propias perspectivas de crecimiento, aunque estas son, por lo general, muy limitadas.

En otro orden de ideas, estadísticas sobre la composición de la microempresa y el autoempleo (cuadro 6) muestran que de las aproximadamente 2,6 millones de personas que trabajan bajo estos rubros (cerca del 40% de la PEA urbana centroamericana), el autoempleo representa cerca del 72,5% (1,4 millones de personas) y la microempresa el 27,5% (1,2 millones de habitantes). Costa Rica es el país con la distribución más equitativa (en términos del tipo de unidad económica), mientras que Nicaragua y Honduras presentan una alta concentración de autoempleados (el 85%), seguidos por Guatemala con un 80%. Más aún, tomando en consideración la participación según género, se determina que dentro de estas unidades económicas, los hombres son los que gozan de más participación en la mayoría de los países, a excepción de El Salvador, donde las mujeres representan un 53%; el caso contrario es el de Panamá, donde las estadísticas revelan apenas un 22,5% de participación femenina (Arroyo, 1998).

CUADRO 6

Centroamérica: información básica sobre la microempresa urbana (1997)

	Microempresas según actividad económica y personas involucradas (# absolutos)			Tipo de unidad económica (%)		Participación según género (%)		
	Comercio	Manufactura	Servicios	Total	Microempresa ¹	Autoempleo ²	Hombres	Mujeres
Costa Rica	55.355 (35)	37.944 (24)	64.821 (41)	158.100	50	50	59,4	40,6
El Salvador	184.713 (42)	108.558 (25)	144.860 (33)	438.131	30	70	47	53
Guatemala	252.000 (45)	134.400 (24)	173.600 (31)	560.000	20	80	n.d.	n.d.
Honduras	156.386 (43)	116.760 (33)	86.480 (24)	359.626	15	85	62,5	37,5
Nicaragua	67.539 (47)	28.740 (20)	47.421 (33)	143.700	15	85	n.d.	n.d.
Panamá	95.100 (34)	65.558 (23)	123.088 (43)	283.754	35	65	74,5	25,5

1 El promedio de empleados por cada microempresa es de 2,3 personas.

2 Los autoempleados corresponden a una sola persona.

Números entre paréntesis significa % en relación con el total nacional.

Fuente: Procesamiento PROMICRO-OIT de diversas fuentes.

Por otra parte, los datos e información disponible muestran que entre el 30% y el 50% de nuevos empleos en actividades no agrícolas o no mineras son generados por las ME, y que el grueso de estos se ubica en el área comercial, probablemente debido a los bajos requerimientos de capital fijo, los rápidos ciclos de rotación del capital de trabajo y los bajos requerimientos de calificación. El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua presentan una alta concentración en el área comercial, con más del 42% de las microempresas dedicadas al comercio de bienes. Mientras, Panamá (el 43%) y

Costa Rica (el 41%) presentan el mayor porcentaje de actividad en servicios, tanto por la actividad bancaria como por el turismo, que han sido desarrollados ampliamente en cada país. El sector manufacturero queda relegado a menos del 33% en toda la subregión.

Entre las causas que se argumentan para el crecimiento absoluto y relativo de estos sectores se pueden identificar los procesos de ajuste estructural —que han sido excluyentes y han concentrado la riqueza—, la migración, la caída del empleo público y la inserción en la nueva economía globalizada. Gran parte de las causas que explican las razones por las cuales estos sectores productivos no prosperan económicamente, se debe a la falta de acceso a servicios (i) financieros, como crédito, garantías, *leasing*; (ii) técnicos o empresariales, como asistencia técnica (asesoría y consultoría) y capacitación y (iii) servicios de soporte básico, entre los que se deben incluir el seguro social, la educación básica, la infraestructura y el apoyo al desarrollo de la capacidad organizacional. Así, se tiene que la utilización de estos servicios depende básicamente del estadio de desarrollo que las microempresas hayan alcanzado.

En lo que respecta al financiamiento para la microempresa y el autoempleo, se puede identificar un proceso de intermediación con participación de diversas unidades de interés. El espectro de estas entidades es variado; las hay públicas, privadas, locales, nacionales e internacionales que operan como entidades de primer y segundo (y hasta tercer) piso. Las entidades se definen por pisos, según sea directo o indirecto el contacto que tienen con las poblaciones meta. Así, las entidades de primer piso son las que ofrecen los fondos directamente a la microempresa, las de segundo piso ofrecen crédito a bancos comerciales, ONG y otras instituciones, que a su vez se los ofrecen a los microempresarios y las de tercer piso se los dan a las de segundo piso. Cabe, por supuesto, la posibilidad de que una organización sea de primer y segundo piso al mismo tiempo.

Entre los cooperantes presentes en la subregión que intervienen en el sector de la ME, se pueden identificar el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Unión Europea (UE), la Organización Internacional del Trabajo (OIT); a estos se agregan cooperantes bilaterales, como la Agencia de Cooperación para el Desarrollo de Estados Unidos (US-AID), Suiza (COSUDE), Alemania (GTZ), Bélgica, Canadá (ACDI), Taiwán y Noruega (NORAD). Las diferentes agencias de cooperación proveen recursos complementarios a los de los gobiernos nacionales, con lo cual facilitan alcanzar una

mayor cobertura geográfica. Existen en el área más de 300 entidades de apoyo a la microempresa; sus principales actividades son el suministro de crédito a la ME y (en menor grado) servicios de capacitación, asistencia técnica y apoyo logístico, en general. Entre los programas más importantes se encuentran: SIMME (Guatemala), PASI y PROCATMER (Honduras), PAMIC (Nicaragua), PRONAMYPE (Costa Rica) FOMMI y GÉNESIS (El Salvador) y DGPE (Panamá).

Las Organizaciones Privadas de Desarrollo (OPD), aunque muestran gran disparidad en su tamaño y cobertura, son las instituciones que tienen mayor presencia en el conjunto de las entidades del primer piso (el 62,3%) y abarcan a un 58,1% de los usuarios. Por otra parte, el cuadro 7 indica que las entidades financieras absorben en un 65,5% los saldos de cartera, en contraste con el 1,1% de las cooperativas. Finalmente, son las entidades financieras las que presentan un mayor saldo unitario promedio (\$1.089), contra \$731 en las cooperativas y \$346 en las organizaciones privadas de desarrollo.

CUADRO 7

Centroamérica: participación de los tipos de institución en la atención de crédito a la ME—programas de primer piso (%)

	Organizaciones privadas de desarrollo	Entidades financieras	Cooperativas	Organizaciones de microempresarios
Número de programas	62,3	21,3	9,8	6,6
Usuarios en cartera	58,1	38,7	1,6	1,6
Saldos de cartera	31,2	65,5	1,1	1,4
Saldo unitario promedio (US\$)	346	1.089	731	568

Fuente: FLACSO, 1997.

Además, las ONG, que también son numerosas, presentan dos tendencias claras al respecto: en Nicaragua y Honduras, la gran mayoría de las ONG que trabajan con el sector se caracterizan por su bajo nivel de especialización y profesionalización, una oferta de servicios tradicionales, poca apertura al trabajo en cooperación y la dependencia de fuentes de subsidios. Mientras que, por otra parte, en Guatemala unas ONG han logrado desarrollar servicios especializados, descentralizados y complementarios, creando mayor capacidad de enfrentarse a la lógica del mercado. En El Salvador, aunque aún en forma de planteamiento estratégico, las ONG se orientan hacia el desarrollo de un mercado de servicios. Vale la pena mencionar el esfuerzo realizado en Nicaragua con la creación de un consorcio de ONG (FOMYPE), que ha logrado la incorporación de entidades financieras privadas, bancos comerciales y cooperativas, aunque todavía en una modesta proporción.

En términos generales, salvo en El Salvador, donde las instituciones reguladas ofertan servicios crediticios a la MYPE (micro y pequeña empresas) a escala creciente, en el conjunto de los países, la banca trabaja casi exclusivamente con la gran y mediana empresa, en parte por falta de capacidad técnica apropiada para atender las MYPE y por el riesgo que implica el tipo de actividades económicas que llevan a cabo. El funcionamiento del crédito de primer piso (interés, condiciones, garantías, composición de cartera), difiere entre las diversas instituciones por cuanto estas tienen sus propias políticas de préstamo; no obstante, en la mayor parte de los casos deben seguir lineamientos especificados por las instituciones de segundo nivel para obtener fondos.

Respecto a las entidades de segundo piso, la mayoría operan casi siempre como proveedoras de crédito para programas de primer piso, mientras que en otras, adicionalmente, se brindan servicios técnicos orientados a fortalecer a los agentes de primer piso, en su capacidad de atención a las ME. Existen programas de segundo piso a cargo de entidades públicas, financieras y no financieras, aunque también las hay de carácter privado, normalmente ejecutados por organizaciones no lucrativas. El Salvador y Honduras son las que poseen más de estas entidades (y con mayor antigüedad). Un ejemplo de ello es el Programa de Apoyo a la Micro y Pequeña Empresa Centroamericana (PROMYPE), del BCIE. Este programa canaliza recursos a la micro, pequeña y mediana empresas por medio de instituciones financieras bancarias y

no bancarias, las cuales deben cumplir con ciertos requisitos. De manera ilustrativa, las microempresas que usan este financiamiento pueden solicitar hasta un máximo de \$10.000, con plazos de hasta dos años para capital de trabajo y cinco años para inversión fija. Se utiliza una tasa de interés ajustable trimestralmente y se aceptan garantías que satisfagan a las instituciones intermediarias (entidades de primer piso). Adicionalmente, se ofrecen programas de capacitación para fortalecer la capacidad de análisis y supervisión de proyectos que los intermediarios planean financiar, así como asistencia técnica para incrementar los niveles de eficiencia y productividad.

Cuando se revisa la situación en cada país, se nota cómo en el Gobierno Central la tendencia es la readecuación o reestructuración institucional, como en el caso de El Salvador (proyecto de institucionalizar CONAMYPE), Guatemala (transferencia del fomento de la MYPE de la Vicepresidencia al Ministerio de Economía) y Nicaragua (en donde el actual MIFIC sustituye al anterior Ministerio de Economía (MEDE)). Desde este punto de vista "... se perfila una reorientación de la acción gubernamental hacia el sector, la cual tiende a transitar de una lectura social hacia una lectura económico-productiva; a pesar del apoyo a la microempresa dentro de una lógica de lucha contra la pobreza y de desarrollo comunitario, para orientarse al desarrollo económico, productivo" (GTZ, 1999). En el ámbito de los gobiernos locales, salvo en condados municipios, estos no han asumido un papel efectivo en el fomento de la microempresa. Estas unidades atienden a unas 500.000 personas (el 25% del universo total). Aproximadamente 400.000 se atienden con servicios financieros, 75.000 reciben algún tipo de capacitación y 25.000 cuentan con alguna forma de asistencia técnica. Es notable el hecho de que aunque el autoempleo es la categoría más extendida, es la que menos se atiende. Los créditos presentan notables asimetrías, pues, por ejemplo, el 60% atiende al 15% de la cartera y hay un 20% que atiende al 60%. La mayoría tiene saldos promedio de entre \$200 y \$800 con un plazo promedio de trece meses. La tasa media efectiva ronda 1,42 veces la tasa comercial de cada país (Arroyo, 1998).

CUADRO 8

Centroamérica: estratificación de los programas de primer piso de crédito a la ME (montos en miles de US\$)

POR USUARIOS EN CARTERA	# DE PROGRAMAS	CARTERA ACTIVA		POR SALDOS DE CARTERA	# DE PROGRAMAS	CARTERA ACTIVA	
		USUARIOS	SALDOS			USUARIOS	SALDOS
MENOS DE 500 PARTICIPACIÓN PROMEDIOS	15 27%	3.125 2% 208	3.114 3% 208	MENOS DE 0,5 MILLONES PARTICIPACIÓN PROMEDIOS	30 54%	19.358 12% 645	8.234 8% 274
DE 500 A 1000 PARTICIPACIÓN PROMEDIOS	15 27%	10.718 7% 715	6.214 6% 414	DE 0,5 A 1 MILLÓN PARTICIPACIÓN PROMEDIOS	9 16%	16.594 11% 1,844	6.797 7% 755
+ DE 1000 A 3000 PARTICIPACIÓN PROMEDIOS	9 16%	16.114 10% 1.790	7.554 8% 839	+ DE 1 A 3 MILLONES PARTICIPACIÓN PROMEDIOS	10 18%	53.240 34% 5.324	17.026 18% 1.703
+ DE 3000 A 5000 PARTICIPACIÓN PROMEDIOS	6 11%	23.829 15% 3.972	12.606 13% 2.101	MÁS DE 3 A 5 MILLONES PARTICIPACIÓN PROMEDIOS	2 4%	10.346 7% 5.173	8.978 9% 4.489
MÁS DE 5000 PARTICIPACIÓN PROMEDIOS	11 20%	103.740 66% 9.431	67.710 70% 6.155	MÁS DE 5 MILLONES PARTICIPACIÓN PROMEDIOS	5 9%	57.988 37% 11.598	56.163 58% 11.233
TOTAL GENERAL	56	157.526	97.198	TOTALES	56	157.526	97.198
PROMEDIO GENERAL		2.813	1.736	PROMEDIO GENERAL		2.813	1.736

Fuente: FLACSO, 1997.

La oferta de servicios financieros a la microempresa en la subregión es poco diversificada, dado que el servicio de crédito es el más difundido y desarrollado, mientras que otros tienen escasa o nula oferta. Además, en relación con el financiamiento a la microempresa, pareciera que no todas lo necesitan e incluso para algunas es más bien perjudicial, debido a su carácter de subsistencia y, por ende, su reducida posibilidad de crecimiento. Los datos disponibles muestran

en términos generales que en la fase de inicio o inversión, estas empresas utilizan recursos propios, préstamos de amigos y familiares, los cuales generalmente tienen costos de intereses muy bajos o nulos. Adicionalmente, parece ser que a medida que se entra en la fase de operación, los microempresarios comienzan a utilizar más los recursos que provee el sistema financiero y por consiguiente se enfrentan en mayor medida con el pago directo de intereses. La evidencia sugiere una tendencia a recurrir primero a cooperativas, prestamistas, particulares, ONG para luego utilizar los bancos comerciales como última instancia. Con ello, se constata una vez más la ausencia de actividades concernientes a la formación y creación de estructuras productivas modernas.

Hay notables diferencias entre los programas de crédito en los países. En El Salvador se encuentran en promedio carteras más numerosas y programas de más antigüedad. Aquí es donde existen dos de las experiencias de mayor cobertura financiera: CALPIA (primer piso) y FEDECRÉDITO (primer y segundo piso). Este país presenta a su vez más diversidad y especificidad en la prestación de servicios financieros (funcionamiento de un Fondo de Garantías, por ejemplo). En Honduras, Nicaragua, y en mayor medida en Guatemala, los servicios muestran un menor grado de diversificación y carteras más pequeñas. Por su parte, Costa Rica cuenta con los programas promedio menores de la subregión en número de usuarios en cartera (FLACSO, 1997).

Como se puede observar, existen grandes limitaciones y asimetrías en el financiamiento y apoyo a la microempresa. Una causa probable de este comportamiento se debe al falso paradigma de la microempresa exportadora y dinámica con amplias expectativas de crecimiento que se encuentra en la mente de muchos planificadores y hacedores de política. Contrario a la orientación de la mayoría de los programas crediticios y de fortalecimiento empresarial, la realidad muestra que, por el contrario, existe una mayor proporción de autoempleados y microempresas, las cuales se encuentran encerradas en un círculo vicioso de bajos ingresos y escasa productividad, limitando con ello las posibilidades reales, tanto de lograr una mayor competitividad, como de mejorar las condiciones de vida de los habitantes centroamericanos.

Más aún, las líneas de acción presentan una multiplicidad de intervenciones superpuestas que dificultan la planeación estratégica de financiamiento y ayuda a las ME y los empleados por cuenta propia. Las organizaciones de financiamiento y apoyo proliferan, pero las

condiciones económicas de estas microempresas, que crecen a gran ritmo, no parecen mejorar. Las tasas de interés tienden a ser poco atractivas y los que menos tienen terminan pagando más (proporcionalmente). Adicionalmente, se debe añadir el problema de la dispersión de los fondos de crédito y la correlativa debilidad institucional (problema de sostenibilidad), el entorpecimiento de la gestación de un mercado de servicios empresariales —tanto en el nivel de la demanda como en el de la oferta— por las prácticas de ofertar servicios subsidiados, así como la tendencia de los técnicos de los programas a considerarse como “funcionarios” de la cooperación y a no entrar en el mercado de servicios técnicos a la MIPYME (por ejemplo, Nicaragua), lo cual dificulta el cumplimiento de los objetivos de crecimiento de las ME.

Finalmente, es importante considerar que estos obstáculos se presentan cuando las necesidades de fortalecer los centros de producción —tipo ME— son mayores y crece la preocupación de los gobiernos por la microempresa y su sostenibilidad económica. El desafío para los gobiernos y las sociedades, en general, es superar esos obstáculos y crear condiciones que aseguren más y mejores oportunidades productivas para las microempresas.

4.2. Sectores rurales

En contraposición con las microempresas, un sector que pareciera olvidado de los programas crediticios y de generación de empleo es el de zonas rurales, a pesar de que es quizás el más dinámico y de mayor aporte al crecimiento económico subregional. De hecho, según estimaciones de ASOCODE⁷ respecto a algunos indicadores sobre el sector agrícola, este aporta casi el 30% de la producción subregional, provee empleo a más de la mitad de la población y contribuye en forma importante al PIB de cada país. Adicionalmente, los principales productos de agroexportación se producen en grandes fincas, con sistemas de explotación intensiva y extensiva en la ganadería (una causa importante de deforestación), así como la producción alimentaria para consumo interno la realizan muchos pequeños y medianos

7 Información tomada de la Red Regional de Conocimientos sobre Reforma Agraria y Tenencia de ARnet Reports en http://www.ifad.org/popularcoalition/re_ar_reg_c_am_2.htm (Roma, febrero, 1998).

productores, en parcelas reducidas, con laderas y precaria seguridad jurídica. Sin embargo, hoy día sigue siendo un sector atrasado tecnológicamente y sin acceso a mercados exportables.

Adicionalmente, los costos sociales y económicos del ajuste estructural han sido muy altos, sobre todo en lo que se refiere a las familias rurales. Esto es de esperarse, tomando en cuenta que el 80% de la población rural se encuentra en estado de pobreza, que entre el 40% y 50% vive en extrema pobreza y que la subregión importa más de \$1.000 millones anuales en productos agrícolas.

En lo que respecta al financiamiento y generación de oportunidades de empleo, en los sectores agropecuarios rurales destacan, sobre todo, la creación de los llamados bancos comunales y la participación del programa FINCA (Fundación Integral Campesina). FINCA-Internacional tiene sede en Estados Unidos y ejecuta sus programas como una alternativa de apoyo al desarrollo económico en doce países latinoamericanos (entre ellos Nicaragua, El Salvador, Guatemala y Costa Rica). Actualmente, las principales fuentes de los programas de financiamiento rural son los pagos de intereses, las donaciones y los préstamos de empresas privadas y de organizaciones nacionales e internacionales (por ejemplo, la Fundación Inter-Americana, FIA).

FINCA otorga crédito a bancos comunales con el fin de mejorar el nivel de vida y satisfacer las necesidades básicas de sus beneficiarios directos, cuyos objetivos de trabajo y financiamiento se caracterizan por el fomento al desarrollo socioeconómico de los asociados y la promoción de la organización de los pequeños productores. De igual manera, FINCA ofrece mayores oportunidades para el proceso de desarrollo de la comunidad, al mismo tiempo que fomenta la integración comunal, brinda capacitación en materia administrativa y producción agrícola y presta apoyo financiero a los microempresarios. Para lograr estos objetivos, FINCA ofrece algunos servicios, como asistencia en la organización de un banco comunal, en la promoción del ahorro popular, la comercialización de productos, la capacitación continua (asistencia técnica) y en el desarrollo de instrumentos administrativos (como un sistema sencillo de control contable-administrativo).

El empleo en las áreas rurales no muestra gran crecimiento, debido, entre otras causas, a la falta de capital, el obstáculo de los pequeños productores agrícolas. Adicionalmente —por la falta de servicios financieros, los costos y grandes riesgos, las condiciones difíciles (v.g. poca garantía), el bajo nivel educativo, la falta de suficiente

información, la economía de subsistencia y la carencia del título de propiedad— los productores agrícolas tienen menos acceso a sistemas formales de crédito. Además, esto ayuda a que en las zonas rurales casi no haya innovaciones tecnológicas o administrativas ni programas de comercialización, mientras que la demanda por una mayor cantidad y mejor calidad de productos típicos de zonas rurales está en aumento. Muchos pequeños productores tropiezan con obstáculos jurídicos, socioeconómicos y culturales para conseguir este tipo de crédito.

En general, las instituciones desconfían de la credibilidad de pequeños productores, les hace falta una garantía sólida y la acreditación a empresarios pequeños significa altos costos de transacción. Aunado a ello, muchos agricultores no saben leer ni escribir, lo que les dificulta la administración del crédito. Por las mencionadas condiciones, así como por un esquema de devolución flexible, el crédito informal es más accesible para los pequeños productores. Sin embargo, el alto interés, el monto limitado del crédito y la dependencia de los deudores constituyen grandes desventajas de este tipo de crédito (Ooijens, 1996). Paralelamente, por la misma condición de informalidad, la información sobre este tipo de créditos es prácticamente nula, lo que dificulta la identificación de la demanda de crédito y su naturaleza; esto, con miras a desarrollar programas crediticios específicos más flexibles y adecuados para las zonas rurales.

En diferentes programas se trabaja con los fondos rotativos o revolventes de crédito, los cuales son entendidos como capital agrupado con un fin específico, el cual se puede poner a disposición de los usuarios varias veces, bajo la forma de préstamos reembolsables en las condiciones y plazos que determine su reglamento y del que se aspira llegue a ser un fondo permanente y alcance un nivel de autosuficiencia. Estos esquemas han tenido éxito en Costa Rica, donde mantienen el valor del dinero y expanden su capacidad y cobertura. Asimismo, estos fondos contribuyen al crecimiento del capital de trabajo, a la autonomía y a la cohesión del grupo.

En la mayoría de los países del istmo, los trabajadores de las zonas rurales son mayoritariamente asalariados (más de un 40%), especialmente los del sector privado, con la excepción de Honduras, que en 1998 tenía un porcentaje de asalariados rurales del 36,8%. Igualmente, y en relación con la necesidad de lograr una distribución

CUADRO 9

Centroamérica: distribución de la PEA ocupada, según inserción laboral, zonas rurales (en porcentajes)

	Empleadores	Asalariados			Trabajadores por cuenta propia y familiares no remunerados	
		Total	S. Público	S. Privado	Total	Agricultura
Costa Rica						
1994	6,8	69,0	9,6	59,4	24,2	11,1
1998	7,3	68,3	9,7	58,6	24,4	10,7
El Salvador						
1995	6,0	49,6	3,2	46,4	44,3	26,8
1998	2,7	48,6	3,9	44,7	48,7	31,6
Guatemala						
1986	1,3	40,1	2,3	37,8	58,7	45,6
1989	0,6	38,7	2,9	35,8	60,7	47,5
Honduras						
1994	1,7	37,0	4,8	32,2	61,4	43,5
1998	2,3	36,8	3,7	33,1	60,9	41,4
Panamá						
1994	3,3	47,0	11,8	35,2	49,7	34,4
1998	2,5	47,7	10,5	37,2	49,8	31,4

Fuente: CEPAL, 2000.

más equitativa de las tierras y los empleos, la concentración es considerable en todos los países, especialmente en Guatemala, donde solo el 0,6% son empleadores, mientras que para el caso de El Salvador, Honduras y Panamá, la media de empleadores es del 2,5%, con una disminución importante en el primero. En Costa Rica, el proceso de distribución de las tierras y, con ello, de oportunidades de empleo pareciera ser el más exitoso, con un aumento de empleadores del 6,8% en 1994 al 7,3% en 1998; en menor medida, la reforma hondureña también pareciera comenzar a obtener resultados positivos al aumentar el número de empleadores en 1998 respecto a 1994 (véase cuadro 9).

En la mayoría de los países del istmo, los trabajadores de las zonas rurales son mayoritariamente asalariados (más de un 40%), especialmente los del sector privado, con la excepción de Honduras,

que en 1998 tenía un porcentaje de asalariados rurales del 36,8%. Igualmente, y en relación con la necesidad de lograr una distribución más equitativa de las tierras y los empleos, la concentración es considerable en todos los países, especialmente en Guatemala, donde solo el 0,6% son empleadores, mientras que para el caso de El Salvador, Honduras y Panamá, la media de empleadores es del 2,5%, con una disminución importante en el primero. En Costa Rica, el proceso de distribución de las tierras y, con ello, de oportunidades de empleo, pareciera ser el más exitoso, con un aumento de empleadores del 6,8% en 1994 al 7,3% en 1998; en menor medida, la reforma hondureña también pareciera comenzar a obtener resultados positivos al aumentar el número de empleadores en 1998 respecto a 1994 (véase cuadro 9).

De esta forma, es importante visualizar la relación entre propietarios y asalariados en las zonas rurales, como medio para comprender los problemas de segmentación de los mercados laborales. Tal como se desprende del cuadro 9, en 1998, en Costa Rica existía la mayor cantidad tanto de asalariados (el 68,3%), como de empleadores (el 7,3%), lo que pareciera indicar la existencia de un sector informal relativamente pequeño. Más aún, en 1998, Guatemala y Honduras contaban con el mayor sector de trabajadores por cuenta propia y familiares no remunerados en el sector agrícola (superior al 60% en ambos casos), por lo que no es de extrañarse que estas economías también posean el menor porcentaje de propietarios.

Finalmente, la carencia de programas crediticios para el desarrollo del sector agrícola en parte responde a la mayor concentración de desempleados y pobres en las zonas rurales de los países del istmo. Esta situación refleja el desafío que representa el fortalecimiento de los programas crediticios y de capacitación del sector rural para generar mayores oportunidades de empleo productivo.

5. Generación de oportunidades de empleo para grupos específicos

En el siguiente apartado se revisan las políticas que han llevado a cabo los gobiernos para generar empleos productivos para algunos grupos vulnerables. En este sentido, las personas que generalmente presentan los mayores problemas de precariedad laboral son los jóvenes, las mujeres y los migrantes.

5.1. Trabajo infantil y juvenil

La población infantil y joven tiene gran peso en el área centroamericana, ya que representa más de la mitad de los habitantes. La situación económica y demográfica, junto a los problemas de recesión económica que ha vivido la subregión en la última década, han provocado un deterioro significativo de los niveles de vida de los trabajadores jóvenes, quienes, por restricciones propias de la falta de conocimiento y expectativas laborales distantes de las posibilidades reales de empleo, han tenido que sobrevivir mediante su incorporación en el sector informal de la economía, deprimiendo sus niveles salariales y con ello su calidad de vida.

En primera instancia y respecto al trabajo infantil⁸, el peso creciente de las actividades informales, la escasa creación de empleos en los sectores modernos, el estancamiento de los salarios reales y los ingresos en general, la persistencia de la pobreza, son aspectos que determinan la precocidad y prolongación del ciclo de vida laboral. Los porcentajes de niños y niñas, especialmente, que laboran en quehaceres domésticos no remunerados, para Costa Rica y Panamá, son del 55% (1994) y del 44,4% (1995), respectivamente (Bossio, 2000). De forma adicional, para el área centroamericana, según diversas estadísticas (muy probablemente subestimadas), se calcula que para adolescentes de diez a catorce años, el porcentaje que trabajaba en 1994 era del 1,4% en Guatemala, del 12,8% en El Salvador, del 11,3% en Honduras y de un alarmante 23,8% en Panamá. Adicionalmente, en el caso de Guatemala, el porcentaje de niños de siete a catorce años de edad que trabajaban en 1999 era alto (el 36,7%), porcentaje que al añadirle el 23,1% de niños que trabajan en quehaceres domésticos, ubica a Guatemala como un país donde cerca del 60% de los niños realiza algún tipo de trabajo (PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano Guatemala, 2000).

Por lo general, los menores que trabajan enfrentan jornadas largas, con escasos ingresos y tienden a hacerlo en ocupaciones de alto riesgo para su seguridad y salud. Se calcula que entre un 35% y un 72% de quienes trabajan no estudian, lo que indica que el trabajo infantil va de la mano con la deserción escolar. Es decir, al ver las familias limitadas sus fuentes de ingresos tradicionales, deben recurrir al uso de la mano de obra y el ingreso de los hijos —quienes deben

8 Por trabajo infantil se entiende “aquel trabajo o actividad económica que es realizado por niños y niñas, es decir, por menores de 15 años de edad, cualquiera sea su condición laboral...” (Bossio, 2000)

abandonar el sistema educativo e insertarse en trabajos precarios e informales— como mecanismo de subsistencia personal y familiar. Estos niños tienden a trabajar en sectores tradicionales, en forma asalariada, y en el caso de los más pequeños, como trabajadores familiares no remunerados.

Según calculó un trabajo de UNICEF, en Costa Rica, en la primera mitad de la década de 1990, aproximadamente 150.000 niños entre los cinco y diecisiete años trabajaban (remunerados o sin remunerar). La participación de los niños tendía a duplicar la de las niñas, y algo más de dos terceras partes vivían en zonas rurales, con un 40% que trabajaban en el agro. Se estimó además que los niños que laboraban en zonas urbanas eran el 3%, bastante más reducido de lo que se cree, y de estos, dos de cada tres asisten a algún centro educativo, lo cual en cierta forma les ayuda a mejorar su empleabilidad y mantener vivas sus posibilidades de encontrar trabajos productivos en el futuro. Por otro lado, casi la mitad de niños entre los cinco y los once años de edad realizan actividades no remuneradas para un familiar (Torrico/UNICEF, 1996).

Este mismo estudio observa que de 1990 a 1995, del grupo de infanto-adolescentes (entre cinco y diecisiete años de edad) los extremos eran los que más sufrían la exclusión del sistema educativo. Esto se ve claramente al observar que solo el 40,3% de los niños entre cinco y seis años de edad y el 56,6% de los de quince a diecisiete años estudiaban en 1995. Entre los principales motivos para la deserción se pueden mencionar la desmotivación, las presiones laborales, la falta de recursos para pagar los estudios y los problemas de aprendizaje (Torrico/UNICEF, 1996).

Adicionalmente, en Nicaragua, UNICEF puso en marcha en 1997 un novedoso programa para niños en situación de pobreza. Alrededor de 175.000 niños y niñas que trabajan, o que ya no tienen edad para la escuela primaria, se benefician de un programa que ofrece enseñanza primaria flexible y grados múltiples, en unas 500 escuelas. Este programa aumentó la matrícula en un 48% y como resultado en el corto y mediano plazo se espera que la situación laboral de los futuros graduados mejore considerablemente, así como sus oportunidades de progreso personal (v.g. mayor empleabilidad).

Por otra parte, la población joven (15-24 años de edad) que debe trabajar para colaborar con la economía familiar, generalmente obtiene los peores empleos y las remuneraciones más bajas, así como desprotección social y una marcada inestabilidad laboral que produce que muchos de ellos sean explotados en trabajos en los

cuales se desempeñan como aprendices o ayudantes. Además, por su corta edad e inexperiencia, los jóvenes son salarialmente subvalorados. Junto a esto, debe considerarse que, tradicionalmente, las oportunidades de progreso y bienestar se miden en función del empleo; el cuadro 10 muestra una tasa de desempleo de los jóvenes que es aproximadamente el doble de la tasa de desempleo total, especialmente en Costa Rica, El Salvador y Panamá (debe considerarse asimismo, que los jóvenes en estos tres países representan más del 22% de la PEA). El creciente desempleo de los jóvenes ha llegado a catalogarse como un “desperdicio terrible de un activo importante” (PNUD, 1996, p. 115), de allí la importancia de definir lineamientos claros para mejorar la situación laboral de este importante segmento de la población.

CUADRO 10

Centroamérica: participación en la actividad económica y desempleo de los jóvenes de 15 a 24 años de edad, zonas urbanas (1997)

	% de participación en actividad económica		Tasa de Desempleo		% de jóvenes dentro de la PEA	% de desempleo de jóvenes en el desempleo total	Desempleo joven/ desempleo total
	Total Jóvenes	Total Jóvenes	Total Jóvenes	Total Jóvenes			
Costa Rica	58	47	5,8	13,0	21,9	49,1	2,24
El Salvador	60	43	7,3	14,6	21,9	43,8	2,00
Honduras	65	55	5,2	8,9	29,4	50,1	1,71
Nicaragua	61	45	13,1	20,9	25,8	41,1	1,60
Panamá	63	50	15,4	31,5	22,0	45,1	2,05

Fuente: CEPAL, sobre la base de encuestas de hogares de cada país.

Como puede verse en el cuadro 10, por un lado los jóvenes representan entre una cuarta y una quinta parte de la fuerza laboral del área y son de más de un 30% en Honduras. Por otro lado, su tasa de participación es bastante baja comparada con la tasa total; esto es menos del 50% contra casi un 63% del total. Las tasas de desempleo muestran una gran heterogeneidad: Honduras es el país con la tasa de desempleo de jóvenes más baja (el 8,9%), y Nicaragua (un 20,9%) y

Panamá (un 31,5%) tienen las más altas. La difícil situación laboral en este último país puede explicarse en parte por un marcado aumento de la población joven. Adicionalmente, en Honduras y Costa Rica el porcentaje de desempleo juvenil dentro del desempleo total es casi del 50%.

Si se analiza la situación según el nivel de ingreso de los hogares, se observa que durante el período 1990–1997 la relación entre las tasas predominantes en el cuartil más pobre y el más rico han venido aumentando en los países centroamericanos. Por ejemplo, en Honduras para 1997 la tasa de desempleo para el primer cuartil era de cerca de 13,1 veces la del cuarto cuartil (el de mayores ingresos). Esta relación apunta al hecho de que el desempleo global recae principalmente en estos grupos vulnerables (CEPAL, 1998).

Como tendencia de la subregión, se puede afirmar que existe una mayor concentración espacial de población joven en el área rural y una menor en la zona urbana. Además, la colocación de los jóvenes se da normalmente en el comercio y los servicios en porcentajes que van del 48% (Honduras) al 70% (Panamá), y en condiciones muy precarias. Así, en un trabajo del PREALC referido a Guatemala⁹ se constata que “de los 195.000 nuevos empleos generados entre 1986 y 1989, 66.000 corresponden a empleos remunerados bajo el salario mínimo legal en los segmentos modernos del mercado y 53.000 a empleos en el sector informal (...) Con ello, el 61% de los nuevos puestos de trabajo creados en el período mencionado corresponde a empleos precarios”. Por otro lado, el PREALC, en otro interesante trabajo, afirmó en 1992¹⁰, que “antecedentes para Guatemala, Honduras y Panamá revelan que el diferencial salarial alcanza mayor intensidad en el caso de los menores de 20 años, quienes perciben entre el 21% y el 30% del ingreso medio de los no jóvenes; en el caso de los jóvenes de 20 a 24 años, sus remuneraciones equivalen aproximadamente a la mitad de los no jóvenes. Si se adopta como referencia el salario mínimo —agrega el informe— se comprueba que los menores de 20 años reciben la mitad de dicho monto, en tanto que los jóvenes de 20 a 24 años de edad obtienen en promedio remuneraciones similares al mínimo. Adicionalmente, el salario medio mensual para los jóvenes fue menor al 50% del salario medio de la PEA mayor. En general, se puede decir que existe una correlación directa entre

9 Citado en Rodríguez, Ernesto (1992). Capacitación y empleo de jóvenes en América Latina. CINTERFOR – Organización Internacional del Trabajo.

10 Ídem

el incremento de la edad y el incremento de los salarios en tal sentido, a más edad más salario para la PEA joven” (Rosal, 1997).

En lo que respecta al perfil educativo de la fuerza de trabajo urbana, las cifras de alfabetismo muestran que en 1996 el 26,2% de los jóvenes centroamericanos no tenía ni un solo año de estudios, el 30,8% había aprobado entre uno y tres años, el 28,2% contaba entre cuatro y seis años y el 14,8% con más años de escolaridad. Hay que enfatizar que únicamente el 1% de la población joven tiene acceso a superar uno o dos años de educación superior. Se puede afirmar entonces que el 85,7% de la población no ha superado la enseñanza primaria. Los datos anteriores también indican que el 80% de la población no accede a los programas de formación profesional en función de que exigen una escolaridad que puede ser mínimo de seis años de educación primaria o nueve de estudios primarios y secundarios (o sea, haber concluido el tercer año de educación básica o prevocacional). Lo anterior demuestra lo estratégica que resulta la educación básica para facilitar cualquier plan de capacitación o formación profesional (CEPAL, 2000).

Como balance general, se puede concluir que el poco dinamismo de las economías de los países centroamericanos, así como la escasez relativa de ocupaciones de buena calidad, dificultan una adecuada inserción de los jóvenes en el mercado de trabajo, no obstante contar con un número cada vez mayor de años de estudio. La revisión de las tasas de participación de los jóvenes según el nivel de ingreso del hogar al que pertenecen revela, además, que en los países donde este creció, el aumento fue, por regla general, más acentuado en el cuartil más pobre. Este fenómeno se vincula a la escasa capacidad de retención de jóvenes de hogares pobres en el sistema educativo, lo que tiende a reproducir las condiciones de pobreza e iniquidad. De este modo, se ha consolidado un “núcleo duro” de desempleo urbano, constituido principalmente por jóvenes y adultos, pertenecientes a los hogares de más bajos ingresos, quienes al poseer una baja calificación para el trabajo, no logran obtener empleos productivos.

5.2. La mujer

La participación de la mujer en el mercado laboral centroamericano ha venido creciendo a lo largo del tiempo, aunque las asimetrías en las condiciones y acceso al empleo se mantienen. La participación económica de las mujeres creció del 27,6% en 1985, hasta el

36,6% en 1995 y muestra un crecimiento del 32,6% en estos diez años. La caída en el nivel de vida generalizado, el aumento de las familias jefeadas por mujeres (del 23% al 24% en Costa Rica, del 27% al 29% en Honduras y del 26% al 28% en Panamá), así como el crecimiento de las economías informales, son algunas causas que explican el aumento de la participación de las mujeres en el mercado laboral.

Sin embargo, a pesar de ello todavía existen grandes desigualdades en las oportunidades de inserción laboral para las mujeres. Como se puede observar en el cuadro 11, la situación del desempleo pareciera ser particularmente crítica en Panamá y Nicaragua, donde en 1998 la tasa de desempleo femenina fue del 19,6% y del 12,6%, respectivamente. Por otra parte, El Salvador pareciera ser el país con mayor progreso en cuanto a la incorporación laboral de la mujer, al pasar de una tasa de desempleo abierto en las zonas urbanas del 9,7% en 1990 al 5,8% en 1998 para las mujeres, contrario a la situación de los hombres, cuya tasa de desempleo se mantiene en alrededor del 9%. Al igual que en El Salvador, en Honduras la tasa de desempleo abierto femenino es menor que la masculina. Ese fenómeno puede verse como un aliciente y motivación para el mejoramiento de la situación del empleo femenino o como resultante un crecimiento de las maquilas textiles y otras actividades productivas que favorecen el uso intensivo de mano de obra femenina y que podrían explicar la mayor participación de la mujer en el mercado de trabajo.

CUADRO 11

Centroamérica: tasa de desempleo abierto, según sexo en zonas urbanas
1990-1998

	1990			1994			1998		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Costa Rica	5,3	4,9	6,2	4,2	3,7	5,1	5,3	4,4	6,7
El Salvador	9,9	10,0	9,7	6,8	8,3	4,9	7,6	9,1	5,8
Guatemala	3,5	3,3	3,8	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Honduras	6,9	7,6	5,9	4,1	4,5	3,4	4,7	5,4	3,6
Nicaragua	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	13,1	13,6	12,6
Panamá	18,6	15,9	22,8	15,7	12,4	21,0	15,5	12,4	19,7

Fuente: CEPAL, 2000.

Respecto a la informalidad en la subregión, la inserción de la mujer en relación con los hombres es de un 70% en la categoría de subsistencia, de un 53% en las unidades de reproducción simple y de un 25% en las de reproducción ampliada. En este sentido, la mayor parte de la PEA femenina se encuentra en los estratos de más baja calificación laboral, más baja productividad y menor dinamismo económico. Este fenómeno, conocido como la precarización de las condiciones laborales para la mujer, se debe en gran medida a la incapacidad del sector privado para absorber mano de obra femenina y a las dificultades que tienen las mujeres para participar en el mercado laboral, producto de la conjugación de sus roles de reproducción, gestión y desarrollo comunitario.

Otro aspecto de interés es la persistencia de valores patriarcales que refuerzan la participación de las mujeres en los sectores “adecuados” para ellas. No es de extrañar que el 50% de ellas trabaja en servicios sociales, comunales y personales, comercio, hotelería, restaurantes, entre otros. Solo el 20% trabaja en manufactura, y además el autoempleo está largamente extendido, de forma tal que solo un 50% de la PEA femenina es asalariada.

La contratación en el mercado laboral presenta importantes sesgos que aumentan conforme se sube en las escalas de puestos. Solo en Honduras se encuentra un pequeño sesgo a favor de las mujeres contratadas como profesionales. En los demás países se observa una contratación para puestos de profesionales de ochenta mujeres por cada cien hombres, aunque se muestra una leve disminución del sesgo a medida que transcurre el tiempo. En el sector público se muestra un sesgo positivo de cien a ciento sesenta mujeres por cada cien hombres, lo cual podría ser explicado por la contratación de más mujeres profesionales en el sector educativo. Para el sector privado las condiciones son las opuestas (de treinta a cincuenta y cinco mujeres por cada cien hombres). Hay además más facilidad para escalar posiciones en el sector público que en el privado. Para puestos elevados en el sector privado, la relación es de treinta a cincuenta y cinco mujeres por cada cien hombres. Existe además una gran asimetría en el ejercicio de las profesiones liberales, donde existe entre veinte y cincuenta mujeres profesionales por cada cien hombres (Dierckxsens, 1998).

Para el caso del trabajo manual no calificado, hay un marcado sesgo negativo contra la mujer en todos los países, a excepción de Nicaragua. En este sentido, Costa Rica y El Salvador son los países con un sesgo más marcado (quince y treinta hombres por cada cien

mujeres). Mientras tanto, en Honduras existen más mujeres ocupadas en actividades por cuenta propia (artesanal) que hombres (cien hombres por cuatrocientas mujeres). El capital humano que poseen las mujeres es limitado ya que la proporción de mujeres con formación profesional es baja (del 5% al 15% de la PEA urbana), del 18% al 26% tiene instrucción básica y el 31,7% es analfabeta, comparada con el 26,8% de los hombres (CEPAL, 1994), existiendo, de tal forma, una mayor tendencia a emplear más mujeres que hombres en el sector de servicios.

En el sector público los programas de capacitación para la mujer casi siempre forman parte de proyectos de generación de ingresos y fomento a la microempresa. Estos programas pueden dividirse en dos categorías. Por un lado, los orientados a satisfacer las necesidades del sector formal, lo que involucra más conocimiento tecnológico, una gama de áreas y especialidades y estandarización del trabajo. Por otro lado, se encuentran aquellos programas dirigidos a apoyar actividades del sector informal en sus modalidades de ME y AE, los cuales carecen de periodicidad porque no disponen de un funcionamiento estable y son más limitados en cuanto a áreas de capacitación.

Así, por ejemplo, en el área centroamericana, durante la segunda mitad de la década de 1990, se implementaron diversos proyectos orientados hacia la mujer: (microempresa, capacitación, generación de empleo, violencia doméstica, entre otros). En Guatemala se registraron más de cincuenta proyectos con esas características, de los cuales solo ocho son generadores de empleo y veinticinco de capacitación; con una inversión promedio de \$2 millones y más de 10.000 mujeres beneficiadas, especialmente microempresarias rurales y urbanas, viudas y huérfanas menores víctimas de la violencia, artesanas y pecuarias. En Honduras existen cerca de ochenta y cinco proyectos, de los cuales diecinueve generan empleos y treinta y tres capacitación; los primeros con una inversión promedio de \$4 millones y los segundos de \$42 millones, con una cobertura de más de 50 mil mujeres, especialmente trabajadoras de escasos recursos, madres solteras, sobrevivientes de la violencia y campesinas.

Por su parte, en El Salvador se detectaron más de sesenta proyectos, de los cuales once generan empleos (inversión promedio de \$4 millones) y dieciséis capacitación, con un promedio de 49.500 colones salvadoreños. Estos proyectos benefician principalmente a mujeres de escasos recursos en el área rural y microempresarias, en total más de 80 mil mujeres. Adicionalmente, para Nicaragua se

identificaron más de veinte programas, con seis en generación de empleos y cinco en capacitación, con una inversión promedio de \$200.000, que benefician principalmente a mujeres campesinas. Costa Rica posee alrededor de cuarenta proyectos, en los que cuatro generan empleos y quince son de capacitación; estos últimos con una inversión promedio de \$6 millones (Dierckxsens y Moya, 1999).

Finalmente, tomando en consideración las importantes funciones productivas, reproductivas y de gestión comunitaria de la mujer y su condición de desventaja a la hora de insertarse en los procesos productivos de la sociedad, se hace necesario implementar y reforzar programas que mejoren su empleabilidad y les brinden mayores oportunidades de participación en el mercado laboral. En este orden de ideas, uno de los grandes desafíos de las sociedades centroamericanas consiste en la ampliación de los programas crediticios y de apoyo a la acción productiva de la mujer, lo cual, complementado con la presencia de servicios sociales básicos como guarderías industriales y hogares comunitarios, les permitiría una mayor participación en el mercado laboral.

5.3. Los migrantes

Las corrientes migratorias son derivadas, principalmente, de cambios en las estructuras de ocupación y en la situación socioeconómica de los países. Es decir, los movimientos migratorios se desarrollan tanto a lo interno de los países (rural-urbano) como entre países y pueden ser causados tanto por fenómenos políticos y socioeconómicos, como por desastres naturales. En este sentido, en los últimos veinte años, los movimientos migratorios en Centroamérica se han incrementado y se han diversificado sustancialmente en términos de su naturaleza y destinos. Durante la década de 1980, estos movimientos eran principalmente de carácter político. Producto de los enfrentamientos armados y la situación de inestabilidad regional, algunos habitantes se vieron forzados a emigrar de su país de origen en busca de mejores oportunidades para su supervivencia. De hecho, según datos del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) en la década de 1980, el flujo de migrantes —refugiados y desplazados centroamericanos— superó los tres millones de personas, afectó las estructuras ocupacionales y de ocio de dicha población y transformó las

estructuras de población, los patrones de ocupación espacial y la fisonomía rural y urbana de estas sociedades (ACNUR, 1993). Adicionalmente, en los años noventa, la migración neta subregional se estima superior al millón de personas, lo que representa alrededor del 5% de la población total de la subregión.

De esta forma, antes de entrar a analizar los casos particulares de migraciones en Guatemala y entre Nicaragua y Costa Rica, se hace también necesario tomar en cuenta las características y atributos personales de las personas migrantes. Como bien lo señala el Estado de la Región 1999, la idea de la migración como un cambio de la residencia habitual solo capta una parte del proceso migratorio. Para una comprensión del fenómeno migratorio, debe considerarse un conjunto heterogéneo de movimientos, con magnitudes, duración, periodicidad, dirección e intencionalidad diversas. Así, los movimientos migratorios en Centroamérica son temporales o estacionales por cosecha, en espacios transfronterizos, donde las personas se trasladan a trabajar al país vecino en forma diaria o de los funcionarios de empresas y organismos internacionales que se trasladan en forma permanente siguiendo ciclos estables. De estas formas, la migración más compleja y motivo de análisis en este estudio es la primera, o sea la relacionada con los traslados temporales en el sector agrícola.

En términos regionales, la emigración centroamericana de El Salvador, Guatemala y Honduras se dirige principalmente a Estados Unidos. Proyecciones estiman que alrededor de 1990 en el país del norte residían más de un millón de centroamericanos, triplicando la cifra registrada en el censo de 1980 y casi diez veces superior a la de 1970 (Estado de la Región, 1999). Dicho dato sirve como una llamada de atención sobre la gravedad de la situación interna subregional y es una manifestación de las corrientes migratorias extrarregionales. Adicionalmente, debe tomarse en cuenta la importancia de las remesas en los países de emigración, cuyos montos aumentaron en todas las naciones del istmo, especialmente en El Salvador, país donde alrededor del 15% de los hogares recibieron remesas a lo largo de los años noventa. Esta situación permite asimismo aliviar los problemas de indigencia de los hogares pobres, en los que el monto de las remesas representa una proporción importante del ingreso total del hogar y les permite, según datos de las Encuestas de Hogares, aliviar la situación de pobreza y aumentar la supervivencia. Sin embargo, por limitaciones de tiempo y espacio, el análisis que sigue se centra en la migración intrasubregional.

Las políticas migratorias en los países centroamericanos han sido, por lo general, bastante limitadas. Se basan en el establecimiento de categorías de admisibilidad, requerimientos y procedimientos de ingreso y permanencia. Un caso importante de mencionar es el avance logrado con la firma del llamado CA4 (Acuerdo establecido entre Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua). Este acuerdo permite la libre circulación y el traslado de sus ciudadanos entre esos países sin visa y en forma gratuita. Sin embargo, en 1999 el gobierno de Guatemala, con la finalidad de controlar el tránsito de indocumentados hacia los países del norte, impuso restricciones para los ciudadanos salvadoreños, que incluyen la reducción del período de permanencia y de los departamentos de Guatemala donde pueden trasladarse (Estado de la Región, 1999).

En el caso de Guatemala, el país más poblado de los estudiados, el fenómeno migratorio se incrementó considerablemente en los años de la dictadura militar y los enfrentamientos armados en la década de 1980, lo que provocó un gran desarraigo de la población. Actualmente, el problema de la migración, tanto local como internacional en Guatemala, afecta directamente al sector agrícola, donde se calcula el número de trabajadores temporales migrantes entre 300.000 a 400.000 hacia las cosechas de café, algodón y caña de azúcar. Cifras conservadoras estiman que el 43% de la población migrante (retornada o repatriada) se ubica en el Departamento de Huehuetenango, el 27% en Quiché, el 10% en El Petén, el 10% en Alto Verapaz, el 4% en Escuintla y el restante 6% en otros departamentos (Burgos y Mazariegos, 2000).

Asimismo, existe la migración de guatemaltecos hacia México, motivados por el hecho de aspirar a mayores niveles de ingresos. Una dificultad para analizar más a profundidad esta problemática es la limitada información que hay en Guatemala sobre la situación laboral de la población en estudio, debido a la carencia de encuestas de hogares durante la década de 1990. Sin embargo, vale la pena recalcar que se han buscado mecanismos para legalizar y proteger sus derechos laborales. En Guatemala algunas de las iniciativas han sido las reuniones binacionales entre las autoridades de Guatemala y México (realizadas una vez al año, pero sin resultados tangibles), así como el desarrollo de relaciones entre ambas partes para superar el problema de los indocumentados guatemaltecos. Esto último, con el propósito de legitimar un documento de viaje que otorga el Ministerio de Trabajo de Guatemala para legalizar la participación del trabajador en México y brindarles ciertas garantías.

Adicionalmente, en el caso de la población migrante local (repatriada o retornada), en el caso guatemalteco se observa una gran concentración de trabajadores agrícolas, que sobrepasan el 90% de la composición de la fuerza de trabajo, mientras el 4% se declaran técnicos y el 5% trabajadores de servicios (Burgos y Mazariegos, 2000, p.16). De esta forma, la gravedad del problema se acrecienta cuando se toma en consideración que la mayoría de los trabajadores agrícolas temporales guatemaltecos cuentan con condiciones legales que ofrecen pocas garantías y se ubican en la categoría de mano de obra no calificada y por ende en la escala de salarios más baja. Por lo general, dicha población emigra como resultado de una estrategia familiar para aumentar el ingreso y disminuir los riesgos y problemas que implica la desocupación. De acuerdo con la teoría del riesgo familiar, estas personas migran para aumentar sus posibilidades de inserción laboral, pero no necesariamente obtienen mayores ingresos. Es decir, dicha población enfrenta serios problemas de estabilidad laboral, carencia de prestaciones legales, limitadas condiciones de vivienda y transporte, indocumentación y trabajo sin autorización.

Por otra parte, estadísticas estiman que los migrantes que se trasladan a Costa Rica en busca de trabajo son, en un abrumador 80%, nicaragüenses (también los hay panameños, salvadoreños y hondureños). Los primeros se caracterizan por ser jóvenes —entre los 15 y 35 años de edad—, con un nivel educativo paupérrimo (menos de la mitad cuentan con algún año de educación primaria) y tasas de analfabetismo del 35%. Como consecuencia lógica, los puestos de trabajo a los que pueden aspirar son los que requieren mano de obra no calificada, o sea, pueden trabajar más fácilmente como peones en el sector agrícola, de la construcción y en el servicio doméstico. Esto incentiva la subcontratación y trae efectos negativos en el crecimiento de los salarios reales, al tiempo que genera una mayor demanda de servicios educacionales y de seguridad social, sin que la mayoría de los migrantes contribuya a su sostenimiento (para 1997, se calculaba en casi 220.000 el número de nicaragüenses que realizaban actividades no registradas¹¹).

Por otro lado, su impacto en la economía del país anfitrión es limitado, dado que poco más del 50% de sus ingresos lo envían a su país. De hecho, el Informe sobre Desarrollo Humano de Nicaragua

11 Véase Nowalski, Jorge (1998a), p. 194.

de 2000 estima que ese país recibe entre \$400 millones y \$800 millones anuales en remesas, tanto de Centroamérica, como de Estados Unidos¹², cifra que representa más de lo que generan las exportaciones de café de Nicaragua. Más aún, de Costa Rica, las remesas se estiman entre \$100 millones y \$200 millones anuales, provenientes en porciones de \$30 a \$80 mensuales por persona (PNUD-Nicaragua, 2000).

El fenómeno migratorio nicaragüense hacia Costa Rica se ha caracterizado por la crisis social, económica y política de los primeros. Es bien sabido que Nicaragua se vio involucrada en un extenso conflicto armado que agudizó la crisis social, lo cual se combinó con una marcada diferencia en los salarios mínimos entre ese país y Costa Rica (en términos nominales), tal como lo muestra el cuadro 12. Adicionalmente, también debe considerarse la importancia de los cambios estructurales creados en las poblaciones de origen de los migrantes nicaragüenses. La despoblación temporal o definitiva de los territorios de origen afecta las condiciones del mercado laboral local y regional y provoca déficit de mano de obra en algunos rubros (Morales y Zepeda, 2000).

CUADRO 12

Comparativo de los salarios mínimos en Costa Rica y Nicaragua. 1995
(en dólares)

Sector Económico	Costa Rica	Nicaragua	Diferencia
Agricultura	109,32	23,80	85,52
Minería	116,11	38,97	77,14
Industria	116,11	39,67	76,44
Manufactura	116,11	30,10	86,01
Construcción	117,14	39,67	77,47
Comercio	116,11	35,70	80,41
Transporte	135,63	39,67	95,96
Promedio	118,07	35,37	82,70

Fuente: OIT, 1995.

12 El porcentaje de hogares nicaragüenses que se calcula recibe remesas de familiares o amigos en calcula en un 20% (PNUD - Nicaragua, 2000, p. 91).

Desde una óptica neoclásica sobre migración, este cuadro da una idea de la marcada diferencia que existe en los salarios mínimos nominales entre Costa Rica y Nicaragua, lo cual se convierte en un claro incentivo que tienen esos migrantes para trasladarse. Tal como se mencionó con anterioridad, los sectores del mercado laboral costarricense en los cuales se nota más la influencia del fenómeno migratorio son la agricultura, la manufactura y la construcción. En estos sectores es donde en promedio las diferencias salariales entre Costa Rica y Nicaragua tiene una relación de 5:1. Además, por sus características de ilegalidad y por la naturaleza del trabajo que desempeñan los migrantes, no encuentran muchos inconvenientes para incorporarse en sectores donde el empleo es temporal (recolección de café, zafra y construcción, por ejemplo) y no calificado, aumentando con ello el sector informal, de acuerdo con la teoría de mercados segmentados.

Ante este panorama, el gobierno de Costa Rica ha tenido la necesidad de buscar una solución al empleo de extranjeros temporales de acuerdo con el marco legal existente. Para este fin, la regulación en materia laboral se ha realizado por medio de los permisos de trabajo, teniendo como prioridad resguardar la mano de obra nacional. Más aún, el gobierno costarricense se ha visto obligado a buscar una solución concreta al flujo migratorio por medio del desarrollo de algunos esfuerzos como el Convenio Marco de Mano de Obra Migrante entre Nicaragua y Costa Rica de 1993 (para trabajadores nicaragüenses en el sector agrícola), así como la creación de la Tarjeta de Trabajo Estacional (TTE). En el caso de la tarjeta, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social determina los puestos de trabajo que autoriza para los trabajadores migrantes (cada tarjeta se concede por un plazo de seis meses renovable por un período similar).

En cuanto al primer punto, se debe indicar que en 1995 se hizo una ampliación al Convenio Marco, la cual no fue tan exitosa como se esperaba (Alfaro y Briceño, 1996). Con la tarjeta se busca el desarrollo de un adecuado control de las actividades ocupacionales que desempeñan los trabajadores migrantes, para evitar toda práctica discriminatoria y garantizar que la mano de obra costarricense no sea desplazada. Desde tal óptica, este instrumento lo que busca es fomentar la máxima utilización de la mano de obra nacional, considerando la fuerza de trabajo migrante como un complemento en sectores como el agrícola y el de la construcción, donde el empleo de extranjeros presenta características de estacionalidad. Adicionalmente, su fin es el de "normalizar la situación laboral de

los trabajadores migrantes, controlando y documentando el flujo migratorio, frenando la llegada indiscriminada de migrantes irregulares, garantizándoles sus derechos laborales en igualdad con los trabajadores costarricenses” (Alfaro y Briceño, 1996).

El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Costa Rica (MTSS) a partir de 1997 tenía como meta confeccionar un promedio de 25.000 tarjetas de trabajo anuales cuyos beneficiarios son los empleadores costarricenses, propietarios de constructoras, así como las explotaciones agrícolas y los trabajadores migrantes propiamente dichos, además de trabajadores nacionales en esos sectores. De esta forma, se elimina, en lo posible, la competencia desleal, y, al otorgarles a los migrantes garantías sociales estipuladas en la ley, se les obliga a contribuir con el mantenimiento de la seguridad social.

CUADRO 13

Costa Rica: resultados del Programa de la Tarjeta de Trabajo Estacional (primer semestre, 1997)

Migrantes laborales registrados	6.560
Solicitudes que se realizan en la empresa	6.400
	Total 12.960
Tarjetas de Trabajo entregadas	4.315
Tarjetas de trabajo renovadas	2.100
	Total 6.415

Fuente: MTSS-Programa de la Tarjeta de Trabajo Estacional.

De un análisis somero del cuadro 13, se puede determinar que el Programa TTE ha tenido una cobertura muy baja, no solo en términos de las metas planteadas por el MTSS, sino también en el escaso número de extranjeros que trabajan de manera legal en el país. Si se toma en cuenta el total de migrantes indocumentados que participan de la PEA, los alcances de este programa se diluyen en el total de ellos. Un factor que explica el por qué este programa ha tenido un impacto limitado se refiere a la busca por parte de los empleadores de “esquemas de contratación” irregulares para mantener bajos sus costos de producción. Adicionalmente, estos trabajadores migrantes, por su condición de irregularidad y precariedad o por temor a

ser deportados no reportan sus condiciones laborales, lo que crea una situación que impide un registro y una protección adecuada a la población migrante.

Finalmente, los mecanismos para promover la contratación de mano de obra migrante deben ir orientados hacia la legalización y la protección de sus derechos laborales; en ese sentido el Programa de la Tarjeta de Trabajo Estacional podría constituirse en un mecanismo que facilite ambos objetivos. Sin embargo, la adecuación de la tarjeta implica, tanto para los empleados como para los empleadores un mayor costo, ya que deben reportar una serie de rubros —especialmente relacionados con la seguridad social— lo que dificulta su implementación. A su vez, se debe considerar que en la mayoría de los casos la relación contractual de la tarjeta abarca un plazo muy corto, lo que acentúa las limitaciones para su implementación como un medio regulador y promotor de la contratación de migrantes.

En resumen, las causas que originan los flujos migratorios en la subregión han variado. Durante la década de 1980, estos movimientos tenían raíces políticas, producto de los diversos enfrentamientos armados que se desarrollaron en el istmo; mientras que a finales de los años noventa, estos traslados se realizan por consideraciones económicas y como estrategias de supervivencia personal y familiar, ante los problemas de indigencia y pobreza tan agudos que enfrentan miles de centroamericanos. Un grupo cuya situación muestra las desigualdades que persisten en la subregión es el de los migrantes nicaragüenses hacia Costa Rica. Partiendo del hecho de que la migración es inducida por los problemas laborales y económicos que enfrentan miles de personas en Nicaragua, como por su percepción de que Costa Rica les ofrece oportunidades, no es de sorprenderse que los migrantes sean mayoritariamente personas de escasos recursos, de bajo nivel educativo y con pocas calificaciones laborales.

La situación de los migrantes refleja los déficit en la calidad de vida que persisten en la subregión, así como la presencia de asimetrías laborales, económicas y sociales entre los países del istmo, las cuales deben ser atendidas en forma integral y sin dilación, para mejorar la calidad de vida de millones de centroamericanos castigados por el flagelo de la pobreza.

II DESARROLLO DE CAPACIDADES

De cara a una realidad centroamericana que se caracteriza por la segmentación de mercados laborales y el crecimiento desmedido de los sectores no estructurados de la economía (informalidad), es necesario vincular la educación con el trabajo. Si bien la población que vive en condiciones de pobreza es cada vez mayor y más pobre, esta situación ha llevado a organismos nacionales e internacionales a poner un acento especial en la adopción de programas orientados a mejorar la empleabilidad de miles de centroamericanos que enfrentan situaciones de precariedad laboral. Hoy día, existe tanto la preocupación de la formación profesional (FP) por hacer de sus programas opciones relevantes que respondan a las necesidades que enfrentan los sectores de pobreza, como de las instituciones de formación profesional (IFP) por idear estrategias que permitan impactar a sectores generalmente excluidos de la cobertura de los programas regulares.

Una de las críticas más frecuentes a la formación profesional es su falta de efectividad para contribuir al mejoramiento de los niveles de vida de la población que habita en las zonas marginadas. Los éxitos de algunos programas de alfabetización e instrucción básica resultan insuficientes ante una realidad que exige otro tipo de respuestas; más aún, se cuestiona la efectividad de las actividades de educación de adultos que no están vinculadas con el trabajo productivo (UNESCO/UNICEF, 1994). Asimismo, en el contexto de crisis económica y desempleo que viven los países centroamericanos, resulta claro que el eje central de dicha educación deberá relacionarse tanto con las oportunidades de empleabilidad, como con las actividades productivas de las personas. De esta forma, a la luz de

innumerables experiencias fracasadas y de una trayectoria centrada en la alfabetización y la educación básica por encima de lo productivo, el reto para la formación profesional es enorme, sobre todo tomando en consideración que la capacitación para el trabajo permanece como una de las áreas menos atendidas (García Huidobro, 1986).

Por otra parte, las experiencias de formación profesional, al priorizar la articulación con el mercado formal, han tendido a dejar de lado diversos segmentos de la población (particularmente los habitantes de zonas marginadas) y a olvidar aspectos educativos, fundamentalmente estratégicos y metodológicos. Estos elementos podrían contribuir sustancialmente al impacto de los programas e incidir en el desarrollo integral de las personas y sus comunidades.

En esa dirección, la dimensión del trabajo debe incorporarse desde el inicio del proceso educativo formal. La orientación vocacional, la adquisición de algunas destrezas y de conocimientos básicos de escritura y matemática son elementos que contribuyen a mejorar la empleabilidad de los jóvenes y a crear una actitud de responsabilidad hacia el trabajo. Lo anterior no debe malinterpretarse en el sentido de que la educación debe dictarse en función del trabajo, nada sustituye la continuidad de los niños y jóvenes en el sistema educativo. Tradicionalmente, se considera que diez años de escolaridad parecen constituir el umbral mínimo para que la educación pueda cumplir un papel significativo en la reducción de la pobreza. Si se tiene un nivel educativo inferior a diez años de escolaridad y no se poseen activos productivos, son escasas las probabilidades de superar el flagelo de la pobreza. Asimismo, lograr un nivel educativo intermedio tampoco es garantía de alcanzar un ingreso ocupacional coherente con ese nivel. Para tener algunas probabilidades de acceder a un nivel de ingreso intermedio o superior es necesario al menos superar los doce años de estudio, y para aumentar esas posibilidades se debe alcanzar un nivel educativo más alto, de catorce o más años de estudio (CEPAL, 2000). En este contexto, la situación centroamericana es particularmente vulnerable y considerando el hecho de que la mayoría de los jóvenes de esta subregión no pasan de los cinco años de educación, con más de un tercio de las personas mayores de quince años analfabetas y el 60% de la juventud sin completar estudios secundarios.

Sin embargo, ante la realidad que enfrentan miles de hogares centroamericanos —golpeados por el flagelo de la pobreza— en los que la mayoría de los miembros se ven obligados a abandonar la

educación formal para contribuir con la manutención de los hogares, debe prepararse al joven para que participe en mejores condiciones en el mercado laboral. Las IFP, a su vez, deben adecuar sus metodologías y contenidos para incidir, desde el inicio del ciclo laboral de los jóvenes, en el desarrollo de competencias que les aumenten las posibilidades de conseguir empleos productivos.

Ahora bien, las acciones de formación deben situarse en la realidad laboral que se presenta en la subregión. Para una mejor comprensión de la magnitud del esfuerzo que hay que hacer para mejorar la empleabilidad de los centroamericanos, es necesario revisar algunas características de esa realidad laboral. Como se analizó al inicio de esta sección, respecto a la situación del empleo, se ha determinado que el sector moderno, tanto urbano como rural, absorbe una reducida proporción de la fuerza de trabajo bien calificada o con mucha experiencia, lo que obliga al remanente a encontrar empleos de baja productividad en el sector informal y en el agrícola tradicional. Al inicio de la década de 1990 los sectores estructurados aportaban más del 85% de la producción nacional de países con economías heterogéneas y generaban solamente un 32,4% del empleo. En este sentido, la participación del sector informal en el empleo total de la subregión creció de un 52,1% en 1990 a un 55,7% en 1994, disminuyendo la del sector público de un 15,4% a un 13,6% y la del sector moderno de un 32,4% a un 30,7% en el mismo período (CEPAL, 1998).

Estos datos muestran cómo el 60% de la PEA no tiene acceso a la capacitación ni a la formación y mucho menos a la educación secundaria o universitaria. En particular, en Honduras, Costa Rica y Panamá, un 10% de la PEA no posee ningún grado de educación, un 50% posee estudios primarios o bien supera los primeros seis años de estudio, un 30% posee estudios de secundaria y solamente un 10% realizó estudios universitarios. De estos, cerca de 25 millones de personas están excluidas de la educación secundaria y universitaria, y cerca de 10 millones de personas pueden tener acceso a la educación secundaria, universitaria y formación profesional (Rosal, 1998).

En algunos casos, como Guatemala, los esfuerzos de capacitación que realizan las instituciones nacionales, sobrepasan levemente el crecimiento vegetativo de la población que se incorpora anualmente a la educación. En tal sentido, la cobertura anual es de un 5% de la PEA por año, lo que implica que cada trabajador podrá recalificarse cada veinte años. Costa Rica presenta el cuadro más optimista con una cobertura de un 10% de la PEA por parte de

las instituciones nacionales de formación profesional, en tal sentido logra calificar y recalificar a los trabajadores una vez cada diez años.

Más aún, las posibilidades que tienen los trabajadores de adquirir mejores destrezas y conocimientos son bastante limitadas; baste recordar que solo dos de cada cinco trabajadores cumplen con los requisitos necesarios para acceder a los servicios de formación profesional. En tal sentido, son menos los trabajadores que realmente pueden ser sujetos de calificación y recalificación por parte del sistema formal y no formal de la capacitación. Estos datos confirman la necesidad de llevar a cabo profundas transformaciones en los sistemas tradicionales de formación profesional, debido, principalmente, a que el modelo que se ha venido impulsando no ha generado equidad, ni nuevas oportunidades a los aprendices ni a los trabajadores de la subregión que enfrentan problemas de precariedad laboral.

Para una mejor lectura del tema y con el fin de poner en perspectiva el desafío que enfrenta la subregión de brindar mayores oportunidades para la formación y el desarrollo laboral a millones de centroamericanos sumidos en la informalidad, este apartado se divide en tres partes. En la primera, por la importancia que tienen los jóvenes de cara al futuro de la subregión y a partir de una breve revisión de su situación educativa, se identifican las necesidades de formación de este grupo etario. En la segunda parte se reseña en forma comparada la institucionalidad subregional en lo que a la formación profesional se refiere. En la tercera y última parte, se discute el alcance de la acción de las IFP en su afán por aumentar la empleabilidad de los trabajadores del istmo, condición indispensable para optar por empleos productivos y gozar de una calidad de vida digna.

1. La educación y el mundo del trabajo de los jóvenes

Las competencias laborales hoy día demandan una fuerte base de formación general que permita a las personas reentrenarse y reconvertirse profesionalmente a lo largo de la vida laboral. En este sentido, no debe de perderse de vista que la educación primaria y secundaria debe desarrollar competencias para la empleabilidad, así como la educación secundaria también debe servir a la juventud como una etapa para explorar distintos caminos laborales (Gómez Buendía, 1998). Sin embargo, pareciera que existe una dicotomía entre la formación general impartida en las escuelas, de las que los jóvenes de la

población muy a menudo desertan, y la capacitación vocacional que suele ofrecerse en cursos no formales en diferentes instituciones.¹³

De esta forma, pareciera ser que la formación profesional para el mercado de trabajo se ve afectada por las limitaciones en las competencias generales. En Centroamérica, los jóvenes carecen de tradición familiar en oficios, y tienen dificultad para acceder a ocupaciones que les permitan el aprendizaje en el trabajo. Ante ello, la formación recibida en los programas debe ser de calidad e interactiva para cubrir esos vacíos.

Existe una gran dificultad en definir el perfil de docentes que puedan a la vez transmitir calificaciones actualizadas, tener conocimientos y experiencia que les permitan un trato positivo con los jóvenes que se encuentran en fase de capacitación y contar con una aptitud pedagógica adecuada para enseñar. La calidad de la formación impartida es rara vez evaluada, y, en general, no hay transparencia en la certificación de las habilidades técnicas y ocupacionales de los egresados.

La difícil situación laboral que enfrentan muchos jóvenes centroamericanos se puede constatar a través de ciertas tendencias relevantes. A pesar de contar con más años de escolaridad que las generaciones precedentes, los jóvenes tienen mayores dificultades de insertarse y permanecer en el mercado de trabajo y presentan en todos los países tasas superiores de desempleo que las del conjunto de la población económicamente activa. De hecho estadísticamente se comprueba que los jóvenes, con edades comprendidas entre los quince y los veinticuatro años, especialmente en zonas rurales, se encuentran en una situación vulnerable, tal como se muestra en el cuadro 14.

CUADRO 14

Centroamérica: jóvenes de 15 a 24 años de edad que no estudian ni trabajan (en porcentajes) 1998.

	Zonas urbanas			Zonas rurales		
	Ambos sexos	Hombres	Mujeres	Ambos sexos	Hombres	Mujeres
Costa Rica	17,1	10,1	24,2	28,3	10,7	47,1
El Salvador	22,0	13,9	29,4	33,3	12,7	53,9
Honduras	22,6	11,4	32,3	33,9	6,3	64,3
Nicaragua*	24,5	17,3	31,2	-	-	-
Panamá	21,3	15,4	26,9	32,3	13,1	53,4

* Corresponde a 1997.

Fuente: CEPAL, 2000.

13 Apelando al pragmatismo, habrá que desarrollar esquemas de formación flexibles que les permitan a los jóvenes desarrollar destrezas y adquirir conocimientos útiles para el trabajo, con la finalidad de aumentar su empleabilidad.

Es bien conocido que las principales razones de contratación laboral y por ende de aumento de posibilidades de empleo son, en orden de importancia, la educación y la experiencia laboral. En este sentido, el promedio de jóvenes que no estudian ni trabajan en zonas rurales es de aproximadamente el 30%, mientras que en zonas urbanas es del 22% (cuadro 14). En el primer caso, el fenómeno responde a la concentración de la pobreza en las zonas rurales y a la necesidad de las familias de “ahorrar recursos” (no invirtiendo en educación), así como a la característica de temporalidad de los trabajos (recolección de café, corta de bananos, zafra de la caña de azúcar). Sin embargo, resalta la precariedad laboral de las mujeres jóvenes en las zonas rurales de Honduras, que en un 64,3% no se dedican ni a estudiar ni a trabajar, así como el 53,9% y 53,4% de las jóvenes rurales en El Salvador y Panamá, respectivamente. Estos datos pueden estar relacionados también con la alta tasa de embarazos juveniles, que obliga a las mujeres a abandonar sus estudios para dedicarse a la crianza de los hijos en la casa, labor que estadísticamente no es cuantificable.

Si se toma en consideración (tal como se explicará en la siguiente sección) el hecho de que en el ciclo de vida de las personas, la etapa comprendida entre los quince y los veinticuatro años de edad resulta vital para tener acceso a empleos productivos que incidirán en el bienestar de esas personas en su etapa adulta, un amplio sector de la juventud centroamericana se encuentra en una clara situación de desventaja para lograr ese bienestar. Este fenómeno, aparte de mejorar o mantener las condiciones de vida, empeora la situación de pobreza y refuerza su círculo vicioso: a menos estudio, menos oportunidad laboral y por ende menores ingresos.

Las desventajas se constatan al observar que los jóvenes presentan las mayores tasas de desempleo y subempleo, y las peores condiciones laborales en el sector moderno de la economía. Además, existe una gran concentración de jóvenes desempleados en los grupos vulnerables: las mujeres y los menos educados. En tercer lugar, los jóvenes entran al mercado de empleo en una situación precaria, obtienen trabajos sin protección y sin estabilidad y, lo que es peor, sus posibilidades de aprender en el trabajo son escasas.

Esto se da en medio de una paradoja, ya que los adolescentes y los jóvenes han mejorado sensiblemente su inserción en la educación formal desde principios de la década de 1980. En términos generales, se observan tendencias positivas en cuanto a la disminución del analfabetismo, al aumento de la cobertura de la enseñanza

primaria e incluso de la media. Sin embargo, ello no basta para que el promedio de años de escolaridad de la población económicamente activa centroamericana sea de cinco años; esto es, cuatro años menos que en el sureste asiático (Tokman, 1997). Dentro de estas tendencias generales, los países del istmo muestran diversidades entre sí y a su interior, por lo cual la situación educativa de los jóvenes dista de ser homogénea. Por ello, las orientaciones estratégicas relevantes y pertinentes en materia de educación y de capacitación presentan distintas prioridades según los países y regiones.

Tomando en consideración la situación educativa de los países centroamericanos, estos pueden agruparse de la siguiente manera: países como El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua se identifican por su base agraria y escaso desarrollo económico. Se trata de países caracterizados por el bajo nivel de ingresos per cápita, la preeminencia de una producción agrícola con escasa tecnificación y altas tasas de crecimiento de la población. Las oportunidades educativas estuvieron determinadas por una múltiple segmentación indígena–no indígena, rural–urbana, excluidos–integrados. Muchos jóvenes afectados en años recientes por guerras civiles, que los ubicaron en bandos distintos, enfrentan hoy día la necesidad de superar su situación desventajosa a partir de una desmovilización que genere condiciones para su incorporación social y productiva.

Adicionalmente, existen los países con fuerte participación de población indígena o culturalmente diferente, como Guatemala. En el marco de la segregación racial y cultural, las oportunidades de acceso y permanencia de los jóvenes en el sistema educativo es muy limitada, especialmente en la educación media.

Seguidamente se ubica un país de temprana modernización social y educativa, como Costa Rica, donde se ha logrado que casi todos los niños completen entre seis y nueve años de escolaridad. Es una sociedad con menor población rural que los países ubicados en el norte de Centroamérica y que ha tenido históricamente la mejor distribución del ingreso y la menor proporción de hogares pobres. Sin embargo, estos dos últimos fenómenos han mostrado un deterioro en los últimos años, lo que ha generado desequilibrios estructurales que no deben ser ignorados.

Posteriormente, se ubica un país de modernización educativa acelerada, que en la segunda mitad del siglo emprendió una política de rápido cambio educativo: Panamá. Ahí la cobertura en la educación primaria se incrementó y aumentó notablemente la oferta de educación media y técnica, por lo que enfrenta al menos dos

desafíos: (i) la carencia de recursos humanos docentes y de una cultura de base donde anclar el fenómeno educativo y (ii) la extrema desigualdad social. Como resultado, la ampliación de las oportunidades educativas fue contrarrestada por la consolidación de un sistema educativo fuertemente segmentado y de diferentes niveles de calidad (Rama, 1997).

Retomando la hipótesis de que diez años de escolaridad constituyen el umbral mínimo para mejores oportunidades laborales y para optar por una mejor calidad de vida, la subregión centroamericana, y sus IFP, tienen un enorme reto por delante. Tal como lo muestra el cuadro 2, más del 40% de los jóvenes en Costa Rica y Nicaragua en zonas urbanas tienen menos de diez años de estudio. De hecho, la situación urbana en Honduras es alarmante: cerca de tres por cada cinco jóvenes de veinte a veinticuatro años de edad no estudian y tienen menos de diez años de instrucción. Particularmente alarmante es la situación en las zonas rurales, que en este rubro alcanzan más del 65% de la juventud y es nuevamente crítica en Honduras, donde el nueve de cada diez varones tienen menos de diez años de instrucción (cuadro 15). Es decir, un gran reto para las IFP consiste claramente en llevar programas de capacitación para el trabajo a la juventud rural, los cuales deben de proveerlos de competencias laborales, tanto genéricas como específicas, con énfasis en los conocimientos y destrezas que demanda cada ocupación en particular.

CUADRO 15

Centroamérica: jóvenes de 20 a 24 años de edad que no estudian y tienen menos de 10 años de instrucción (en porcentajes).1998

	Zonas urbanas			Zonas rurales		
	Ambos sexos	Hombres	Mujeres	Ambos sexos	Hombres	Mujeres
Costa Rica	40,9	41,5	40,3	70,3	72,4	68,3
El Salvador	43,3	42,4	44,1	81,8	80,4	83,2
Honduras	58,9	63,8	55,3	89,3	91,4	87,1
Nicaragua*	49,9	51,0	49,0	-	-	-
Panamá	28,9	31,5	26,3	65,4	71,3	59,1

* Corresponde a 1997.

Fuente: CEPAL, 2000.

Entre los grupos de jóvenes más vulnerables en términos de su inserción laboral y social, y los cuales requieren de más y mejores oportunidades de formación para la empleabilidad, se deben considerar los jóvenes desempleados de bajos niveles educativos formales, los jóvenes inactivos que no estudian ni trabajan, las mujeres, especialmente las adolescentes pobres, que son quienes presentan tasas más altas de desempleo. Además, se debe considerar a los jóvenes rurales e indígenas en los países en los que tienen una fuerte presencia y a los adolescentes en condiciones marginales. De esta forma, las IFP deben abocarse a la formación vocacional de estos grupos de población en oficios calificados, en aras de fomentar una mayor empleabilidad, reducir la pobreza y aumentar la productividad y la competitividad de las economías centroamericanas.

Una última observación se refiere a la heterogeneidad en la población joven. Los programas de formación se centran en un joven “genérico”, mientras que lo que surge, tanto del análisis demográfico como de las respuestas de los actores, es una enorme diversidad en la población total y sobre todo aquella en situación de pobreza. Las realidades y perspectivas en el contexto rural y urbano son distintas: aquellos por debajo de la línea de pobreza son muy diferentes de los que están próximos al límite superior de esa línea, los hogares donde hay adultos con mejores niveles de instrucción muestran en sus jóvenes mejores comportamientos respecto a aquellos en que predominan personas de muy bajo nivel educativo.

Dada la multiplicidad de necesidades y carencias de los jóvenes, la respuesta institucional debe ser integral. Esto no puede lograrse simplemente con cursos cortos y puntuales, ni con planteos formativos de larga duración que no consiguen mantener la continuidad de los matriculados. La deserción escolar responde a la urgencia de muchos jóvenes, provenientes de hogares pobres, de generar ingresos para la supervivencia de sus familias, a lo que se asocia también la dificultad para comprometerse a asistir a cursos de larga duración. Por lo tanto, como solución más de fondo se plantea la necesidad de implementar redes curriculares que permitan la entrada y salida de los participantes, a fin de aprovechar los períodos de desempleo para capacitarse.

2. Respuesta institucional: las instituciones de formación profesional

Los sistemas institucionales de formación profesional en Centroamérica se gestaron por iniciativas estatales, en períodos en los cuales los gobiernos asumieron una gran responsabilidad como promotores del desarrollo del Mercado Común Centroamericano y de la industrialización sustitutiva de importaciones (durante las décadas de 1960 y 1970). De esta forma, hubo una correlación positiva entre los objetivos de las instituciones de formación profesional y el modelo de desarrollo que se impulsó.

El modelo utilizado se caracterizó por la creación de instituciones de formación profesional nacionales que tenían responsabilidad en la formulación y ejecución de las políticas de formación y capacitación de mano de obra. Estas se financiaban a partir de impuestos de destinación específica y se dedicaban a satisfacer la demanda de fuerza de trabajo calificada y semicalificada del sector industrial, comercial y agrícola. De esta forma, se buscaba la participación tripartita de los actores sociales, en esquemas de gestión y administración compartida.

La historia reciente señala que el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) en Costa Rica, creado en 1965, es la institución pionera centroamericana. Siete años más tarde se crearon el Instituto Nacional de Formación Profesional (INFOP) de Honduras y el Instituto Técnico de Capacitación y Productividad (INTECAP) de Guatemala. A estos les sigue, cronológicamente, el Instituto Nacional de Formación Profesional (INAFORP) de Panamá en 1983 y en la década de 1990 se crearon, en Nicaragua, el Instituto Nacional Tecnológico (INATEC) y el Instituto Salvadoreño de Formación Profesional (INSAFORP). Llama la atención que todas las IFP centroamericanas se financian, entre otros, con los aportes de la nómina salarial pagada por las empresas, con excepción del INAFORP en Panamá, que se financia solo con fondos públicos provenientes en parte del fondo de seguro educativo del Estado y de las asignaciones del presupuesto del Estado.

CUADRO 16

Centroamérica: características de las instituciones de formación profesional

País	Institución	Año de Fundación	Financiamiento
Costa Rica	Instituto Nacional de Aprendizaje (INA)	1965	A través del 2% de la nómina salarial pagada por las empresas particulares con cinco o más trabajadores, así como con el 0,5% sobre la nómina salarial pagada por las empresas agropecuarias con diez o más trabajadores. El Estado tributa el 2% sobre la nómina salarial de sus instituciones. Y el 1% de los ingresos generales de la nación por impuesto de la renta.
Honduras	Instituto Nacional de Formación Profesional (INFOP)	1972	A través del 1% sobre la nómina salarial pagada por empresas privadas con más de cinco trabajadores, así como por las empresas públicas autónomas o semiautónomas y con el 0,5% sobre la nómina salarial pagada por los poderes del Estado.
Guatemala	Instituto Técnico de Capacitación y Productividad (INTECAP)	1972	A través del impuesto del 1% sobre la nómina salarial pagada por las empresas públicas y privadas, además de eventuales financiamientos por parte del Estado.
Panamá	Instituto Nacional de Formación Profesional (INAFORP)	1983	Con el 15% del fondo del seguro educativo del Estado, así como por asignaciones del presupuesto del Estado.
Nicaragua	Instituto Nacional Tecnológico (INATEC)	1991	Con el 2% sobre la nómina salarial de sueldos brutos o fijos a cargo de todos los empleadores de la República, así como con la cantidad de asignaciones presupuestarias que están asignadas anualmente en el Presupuesto General a cualquiera de los Sistemas Educativos que forman parte del Instituto.
El Salvador	Instituto Salvadoreño de Formación Profesional (INSAFORP)	1993	A través del impuesto del 1% de la nómina salarial de las empresas públicas o privadas con diez o más trabajadores, excepto los patronos del sector agropecuario que únicamente cotizan el 0,25% sobre la nómina salarial de sus trabajadores permanentes.

Fuente: Elaboración propia con base en Rosal (1998).

Durante la reestructuración económica de la década de 1990 y la apertura de las economías cerradas a mercados globalizados, las instituciones de formación profesional se constituyeron en apoyos para la reconversión productiva y el aumento de la productividad, mediante el mejoramiento del recurso humano. Al final de los años noventa, algunas de ellas se convirtieron en elemento fundamental para generar condiciones de mayor empleabilidad. En función de estas aperturas y de la globalización de la economía, algunas de las instituciones han variado su modelo organizacional y han generado una nueva institucionalidad, que busca ofertar respuestas oportunas y adecuadas a las demandas actuales del mercado de trabajo. Es así como las IFP de la subregión transitan de un esquema de formación de oferta rígida y poco flexible, hacia un esquema fundamentado en la demanda de las empresas, a través de nuevos procesos metodológicos como la formación y certificación de competencias, en el marco de una estrategia de formación continua.

En cuanto a las características predominantes de las instituciones de formación de la subregión, estas poseen una naturaleza jurídica que las define como organismos públicos, descentralizados, semiautónomos o autónomos, con una dependencia o vinculación con los ministerios o secretarías de Trabajo y en un solo caso vinculados a la Presidencia de la República (Costa Rica). La mayoría de ellas posee una instancia directiva generalmente tripartita, donde están representados el sector gubernamental, los empleadores, las organizaciones de trabajadores, los artesanos independientes y de los productores agropecuarios.

Las instituciones de formación profesional cubren los tres campos sectoriales de la economía, o sea el sector agrícola, el sector industrial y el sector de comercio y de servicios. En tal sentido, forman recursos humanos calificados para los sectores primario, secundario y terciario; por su parte, el sector no estructurado es atendido por cinco de las seis, aunque con una cobertura muy limitada, como lo demuestra el hecho de que menos del 2% del presupuesto total de las IFP se asigna al sistema informal urbano para atender una demanda potencial generada por más de la mitad de la PEA urbana. De esta forma, el rango de sus funciones se centra esencialmente en la ejecución de acciones formativas. Sin embargo, como parte de la nueva institucionalidad aparece un rol de rectoría de los sistemas en tres de ellas y el desarrollo, incipiente aún, de este nuevo rol en el resto. Para realizar sus acciones las

instituciones cuentan con centros fijos, programas móviles y de formación a distancia, empresas-escuelas, talleres públicos y centros colaboradores. La capacitación de adultos es seis veces mayor que la capacitación para jóvenes; sin embargo, el aprendizaje de los jóvenes consume más recursos que la capacitación de adultos.

3. Alcance de las IFP en la formación de la fuerza de trabajo

En el plano subregional, como se aprecia en el cuadro 17, se tiene en primer lugar que para 1998 el INTECAP en Guatemala matriculó la mayor cantidad de alumnos con 123.257, seguido por el INA en Costa Rica, con 110.061 alumnos. En el extremo opuesto se encuentran el INAFORP panameño con 15.989 estudiantes y el INSAFORP de El Salvador, con 13.801 alumnos. Sin embargo, al analizar la cantidad de alumnos matriculados como porcentaje de la PEA urbana, se tiene que existe una muy baja cobertura, la cual oscila entre el 1,1% en El Salvador y el 2,3% en Panamá, hasta una cobertura del 18,5% en Costa Rica. De hecho, tal como lo muestra dicho cuadro, la poca cobertura de las IFP entre los jóvenes de quince a veintinueve años de edad es alarmante en El Salvador, Honduras y Panamá; países donde, como se vio en los cuadros 14 y 15, presentan los mayores problemas de educación y trabajo, con altos porcentajes de jóvenes con menos de diez años de instrucción y sin empleo. Esta situación refuerza la importancia de realizar programas flexibles y con modalidades que permitan una mayor cobertura.

Al analizar la composición de la matrícula según el sexo de los participantes, se tiene que en todos los países de la región, excepto en El Salvador, predomina el sexo masculino. Este hallazgo puede ser interpretado como un reflejo de la composición de la PEA por sexo, la cual está integrada en su mayoría por hombres. Particularmente segmentada es la formación en Panamá, donde el 70,5% de los alumnos en IFP son varones, lo que refleja las pocas posibilidades de capacitación vocacional con que cuentan las mujeres.

CUADRO 17

Centroamérica: alumnos matriculados y porcentajes de la PEA (urbana) y población total por IFP. 1997

	Alumnos matriculados	% de PEA (urbana)	% población total	% PEA 15-24 años	% población 15-24 años	% PEA 15-29 años	% población 15-29 años
Costa Rica	110.061	18,5	3,2	33,0	16,6	20,0	11,3
El Salvador ^a	13.801	1,1	0,2	2,4	1,1	1,6	0,8
Guatemala ^a	123.257	10,8	1,1	12,7	6,1	8,7	4,5
Honduras	35.312	3,4	0,6	7,1	3,1	5,0	2,2
Nicaragua	56.259	9,0	1,3	12,1	6,2	8,0	4,5
Panamá ^b	15.989	2,3	0,6	6,9	3,1	4,1	2,1
Total	354.679	6,6	1,1	11,5	5,4	7,6	3,9

a Datos de 1998.

b Cantidad de alumnos proyectada para 1998.

Fuente: Elaboración propia con base en información del Equipo Técnico Multidisciplinario-OIT.

Adicionalmente, en lo que se refiere a las acciones formativas, durante 1998, la mayor cantidad de acciones fue desplegada por el INTECAP en términos absolutos, seguida por el INA (cuadro 18). En el extremo contrario, se encuentra el INSAFORP con la menor cantidad de acciones, apenas 696, debido a que dicha institución se encuentra todavía en fase de desarrollo. Es interesante, asimismo, relacionar el número de acciones formativas, con el presupuesto de las IFP. En este sentido, pareciera no haber una correlación positiva entre estas variables ya que el INA en Costa Rica posee, por un amplio margen, el mayor presupuesto de todas las IFP, e INTECAP que posee menos de una cuarta parte de los recursos del INA, desarrolla 6.995 acciones formativas. Sin embargo, una variable que refleja con mayor precisión el esfuerzo formativo desplegado por las IFP es el de las horas de acción formativa, denominadas también como "horas instructor". En este sentido, la institución con mayor cantidad de horas de acción formativa ejecutadas durante 1998 fue el INA con 679.004, seguida por el INTECAP, con cerca de la mitad; en un último lugar se tiene al INATEC en Nicaragua, con apenas 232.700 horas de acción formativa, con el segundo presupuesto más importante de la subregión (\$11,2 millones).

CUADRO 18

Acciones formativas y horas de acción formativa por IFP. 1998

	Acciones ^a Formativas	Horas de acción Formativa	Horas por acción	Alumnos Por acción	Presupuesto (\$ mill.)
INA	6.529	679.004	104,0	14,3	43,8
INSAFORP	696	n.d.	n.d.	19,8	5,2
INTECAP	6.995	368.771	52,7	17,6	9,5
INFOP	2.604	260.259	100,0	13,6	8,5
INATEC	7.402	232.700	31,4	7,6	11,2
INFORP	1.362	282.729	207,6	14,5	n.d.

a Se refiere a acciones formativas ejecutadas o cursos finalizados.

Fuentes: Equipo Técnico Multidisciplinario-OIT.

Por otra parte, si se analiza la cantidad de horas invertidas en promedio por acción formativa, se tiene que el promedio más alto corresponde al INFORP con 207,6, lo cual revela que a pesar de que dicha institución posee una cobertura bastante reducida en términos de su matrícula, comparada con el resto de las IFP y tomando en cuenta la dimensión del país, realiza una mayor inversión en términos de horas de acción formativa por alumno, hecho que podría indicar que forma personal mejor capacitado, aunque en menor número. Otro indicador de la calidad de la formación que brindan las IFP es el de la cantidad promedio de alumnos por acción formativa, ya que una menor cantidad de alumnos por acción o por instructor significa una atención más personalizada. En tal sentido, la mayor parte de las IFP analizadas se ubica en el rango de entre catorce y veinte alumnos por acción, excepto en el caso del INATEC, en la cual la cantidad de alumnos es de apenas 7,6 por acción.

Al analizar la distribución del esfuerzo de capacitación, según el sector económico, se tiene que en los países con datos disponibles los esfuerzos de capacitación tienden a concentrarse, en primer lugar en el sector comercio y servicios, seguido por el sector secundario y finalmente por el sector agrícola (cuadro 19). En los casos del INFOP y del INATEC se evidencia un gran desequilibrio en las acciones formativas, ya que hay una alta concentración de las acciones formativas en el sector terciario, con un 55,0% el primero y un 63,1% el segundo, las cuales superan a las de los otros sectores combinados. Otro dato interesante es el hecho de

que en el INATEC apenas un 8,2% de la capacitación se dirigió al sector agrícola, cuando Nicaragua mantiene una tasa relativamente alta de su PEA en dicho sector.

CUADRO 19
Trabajadores capacitados según sector económico. 1998

	Sector agrícola		Sector Industrial		Comercio y servicios		Total	
	Absolutos	Relativos	Absolutos	Relativos	Absolutos	Relativos	Absolutos	Relativos
INA	19.516	23,8	32.984	40,2	29.614	36,0	82.114	100,0
INSAFORP	0,0	0,0	5.499	39,8	8.302	60,2	13.801	100,0
INTECAP	16.890	14,7	32.159	28,0	65.709	57,3	114.758	100,0
INFOP ^a	7.456	22,0	7.489	23,0	18.570	55,0	33.515	100,0
INATEC ^a	4.608	8,2	16.126	28,7	35.525	63,1	56.259	100,0
INAFORP	2.559	13,4	3.669	19,2	12.918	67,5	19.761	100,0

a Datos de 1998.

b Datos de 1997.

Fuente: Equipo Técnico Multidisciplinario-OIT.

En el caso del INSAFORP, la oferta formativa se concentró mayoritariamente en el sector servicios, seguido por el sector industrial. Llama la atención la ausencia de trabajadores capacitados para el sector agropecuario, a pesar de mantener un peso significativo en el conjunto de la economía salvadoreña. Lo anterior evidencia además un gran desequilibrio en la capacitación de los trabajadores en la mayoría de las IFP analizadas, sobre todo si se contrastan con el caso de Costa Rica donde si bien el peso mayoritario lo tiene el sector terciario (% de la PEA total), el esfuerzo de capacitación está distribuido de manera más equitativa.

Al analizar la distribución de las acciones formativas ofertadas por sector de actividad económica en 1998 para el conjunto de las IFP contempladas (cuadro 20), se tiene que no existen tendencias claramente definidas, excepto para el caso del sector agrícola, el cual fue el menos atendido por todas las IFP. En el caso del INA y el INAFORP, el mayor porcentaje de las acciones estuvo dirigido a atender al sector industrial, mientras que en el caso del INTECAP y

el INATEC las acciones estuvieron dirigidas principalmente al sector comercio y servicios. Otro aspecto que limita el alcance de las IFP es la falta de conocimiento sobre la demanda de destrezas por sector laboral. Por ello, se deben realizar esfuerzos para diseñar y poner en funcionamiento esquemas y sistemas de información de empleo, con miras a documentar y sistematizar dichos requerimientos y con el fin de articular las acciones y programas de las instituciones de formación profesional para que respondan a la necesidad de sus usuarios y del mercado laboral.

CUADRO 20

Centroamérica: acciones formativas ofertadas
por sector de actividad económica. 1998

	Sector agrícola		Sector industrial		Comercio y servicios		Total	
	Absolutos	%	Absolutos	%	Absolutos	%	Absolutos	%
INA	1.390	21,3	2.719	41,6	2.420	37,1	6.529	100,0
INSAFORP	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	696	100,0
INTECAP	1.060	15,2	1.063	15,2	4.872	69,6	6.995	100,0
INFOPa/	895	33,3	632	23,5	1.162	43,2	2.689	100,0
INATEC	341	4,0	2.071	24,1	6.177	71,9	8.589	100,0
INAFORP	163	14,0	713	61,3	287	24,7	1.163	100,0

Fuente: Equipo Técnico Multidisciplinario-OIT.

Adicionalmente, al analizar la relación entre el porcentaje de trabajadores capacitados por sector y la composición de la PEA por sector de la economía, se tiene que en la mayoría de las IFP de la subregión, la proporción de trabajadores capacitados con respecto al peso de la PEA de cada uno de los sectores de la economía es desigual (cuadro 21). En el caso de Costa Rica, el mayor porcentaje de trabajadores capacitados corresponde al sector secundario con el 40,2%, mientras que el peso mayoritario en la economía lo ocupa el sector terciario con el 57,0%. En el caso de Guatemala, a pesar de que la mayoría de la PEA se ubica en el sector primario de la economía, el mayor porcentaje de matriculados corresponde al sector terciario. En El Salvador, donde la PEA del sector primario tiene un peso superior al del sector secundario, no se imparten especialidades dirigidas a atender a la PEA del sector primario.

CUADRO 21

Relación entre trabajadores capacitados según sector
y composición de la PEA por sector.1998

	Sector primario		Sector secundario		Sector terciario	
	% de la PEA	% de matrícula en la IFP	% de la PEA	% de matrícula en la IFP	% de la PEA	% de matrícula en la IFP
Costa Rica	19,8	23,8	23,2	40,2	57,0	36,0
El Salvador ^a	28,1	0,0	24,9	39,8	47,0	60,2
Guatemala	58,6	14,7	17,5	28,0	23,6	57,3
Honduras	36,2	22,0	21,8	23,0	42,0	55,0
Nicaragua ^a	13,6	8,2	23,7	28,7	62,7	63,1
Panamá	15,9	13,4	18,2	19,2	65,9	67,5

a 1996.

Fuente: Equipo Técnico Multidisciplinario-OIT .

Los datos respecto a la evolución histórica de las IFP en la década de 1990, en términos de matrícula y número de estudiantes aprobados o egresados, indican básicamente que todas han experimentado un proceso de crecimiento sostenido a lo largo del período. De hecho, la matrícula en el INA en Costa Rica aumentó de 33.113 alumnos en 1990 a 93.250 en 1998; en el INTECAP de Guatemala de 54.234 alumnos aprobados en 1990 a 114.758 aprobados en 1998. Adicionalmente, la matrícula en el INFOP de Honduras también experimentó incrementos y pasó de 22.871 en 1990 a más de 37.000 en 1998; al igual que en Nicaragua con el INATEC, que mientras en 1995 matriculó 30.452, en 1998 atendió a 56.259 alumnos. Finalmente, el INSAFORP de El Salvador casi duplicó su matrícula en tres años, pues aumentó de 14.707 en 1995 a más de 24.000 alumnos en 1998.

En otro orden de ideas, en cuanto al nivel de aprobación logrado, se tiene que en general este supera el 70% en todos los países. En el caso del INA, se registra el más alto porcentaje de promoción, con 88,1% de los alumnos, lo que indica un alto grado de retención del sistema de capacitación y una deserción baja. Por su parte, el INFOP presenta porcentajes de promoción por encima del 85,0%. El INATEC muestra indicadores de rendimiento inferiores y el comportamiento de la matrícula es más errático a lo largo del período, pues se ubica entre el 70,0% y el 83,3% de rendimiento.

De acuerdo con los datos disponibles para cada uno de los países respecto a los modos de formación empleados por las IFP en sus programas de capacitación, debe destacarse que durante 1998, la mayoría centró su esfuerzo formativo bajo el modo de formación denominado complementación. Los casos del INA, el INTECAP y el INFOP ilustran este fenómeno, toda vez que aproximadamente tres cuartas partes de los alumnos matriculados lo hicieron con dicho modo, en tanto que las acciones formativas impartidas alcanzaron un porcentaje similar (cuadro 22).

CUADRO 22

Centroamérica: alumnos matriculados y horas alumno según modo de formación según último año, en las instituciones de formación profesional

	Modo de formación	Acciones	%	Alumnos ^a	%	Horas	%	Horas Acción
INA	Aprendizaje	885	13,6	11.089	11,9	112.655	15,6	127,3
	Habilitación	535	8,2	7.471	8,0	94.574	13,9	176,8
	Complementación	5.109	78,3	74.690	80,1	471.775	69,4	92,3
	Total	6.529	100,0	93.250	100,0	679.004	100,0	104,0
INSAFORP	Aprendizaje	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0,0
	Habilitación	n.d.	100,0	13.801	...	n.d.	...	n.d.
	Complementación	n.d.	...	...	...	n.d.	...	n.d.
	Total	696	100,0		100,0	n.d.	...	n.d.
INTECAP	Aprendizaje	n.d.	...	3.326	2,9	n.d.	...	n.d.
	Habilitación	n.d.	...	21.931	19,1	n.d.	...	n.d.
	Complementación	n.d.	...	89.235	77,8	n.d.	...	n.d.
	Certificación	n.d.	...	266	0,2	n.d.	...	n.d.
	Total	6.995	100,0	114.758	100,0	n.d.	...	n.d.
INFOP	Aprendizaje	28	0,9	339	1,0	51.197	20,0	1,828,7
	Habilitación	262	8,7	3.086	9,2	83.268	32,5	317,8
	Complementación ^b	1.484	49,5	21.095	62,9	67.036	26,2	45,2
	Certificación	0	...	0	0,0	0	0,0	0,0
	Otros ^c	1.222	40,8	8.995	26,8	54.305	21,2	44,4
	Total	2.996	100,0	33.515	100,0	255.806	100,0	85,4
INATEC ^d	Aprendizaje	n.d.	...	20.202	35,9	n.d.	...	n.d.
	Habilitación	n.d.	...	26.374	46,8	n.d.	...	n.d.
	Complementación	n.d.	...	7.295	13,0	n.d.	...	n.d.
	Actualización	n.d.	...	2.445	4,4	n.d.	...	n.d.
	Total	5.827	...	56.316	100,0	n.d.	...	n.d.
INAFORP	Aprendizaje	13	1,0	167	0,9	21.965	7,8	1,689,7
	Habilitación	715	52,5	12.425	64,9	211.687	74,9	17,0
	Complementación	634	46,5	6.553	34,2	49.077	17,4	77,4
	Certificación	0	...	0	0,0	0	0,0	0
	Total	1.362	100,0	19.146	100,0	282.729	100,0	207,6

a Alumnos aprobados. b Incluye complementación y complementación dual.

c Incluye formación preocupacional, formación CEFEDH, Informativo, CIER, asistencia técnica, asesorías y educación para el trabajo. d/ Datos de 1997.

Fuente: Equipo Técnico Multidisciplinario-OIT.

Las restantes IFP; es decir, el INSAFORP, el INATEC, y el INAFORP, enfocaron su esfuerzo formativo bajo la modalidad de la habilitación, la cual abarcó cerca de la mitad de las acciones formativas y de los alumnos.

Para tener una idea más clara de la dimensión de la cobertura de las IFP de la región, es necesario contrastar el número de trabajadores capacitados en relación con la PEA total de cada uno de los países. Así, en América Central, Costa Rica registró para 1998 la relación de trabajadores capacitados en relación con la PEA más alta, pues alcanzó una tasa de 6,8 trabajadores capacitados por cada cien de la PEA (cuadro 23). En segundo lugar se encuentra Nicaragua, país que ha realizado un importante esfuerzo en materia de capacitación y formación de su PEA en los últimos años y ha logrado capacitar a 3,59 trabajadores por cada cien en 1998. El tercer lugar le corresponde a Guatemala, que ha realizado grandes esfuerzos por aumentar la cobertura del sistema educativo y que, en 1998, alcanzó la tasa de 3,41 por cada cien trabajadores capacitados. Siguiendo en orden descendente, se encuentra Panamá con 1,82 por cada cien trabajadores capacitados, Honduras con 1,79 y en último lugar El Salvador con apenas 0,61. Adicionalmente, debe tomarse en cuenta que las IFP de Nicaragua y El Salvador, pese a ser las instituciones “más jóvenes”, experimentan las tasas de crecimiento en su matrícula en el plano subregional más altas.

CUADRO 23

Centroamérica: relación entre trabajadores capacitados y el total de la fuerza de trabajo. 1998

	PEA (miles)	Trabajadores Capacitados (miles)	Trabajadores Capacitados / PEA	Crecimiento pro- medio de la PEA, 90-98
Costa Rica	1.377	93,3	6,78	3,5
El Salvador	2.245	13,8	0,61	5,7
Guatemala	3.364	114,8	3,41	3,2
Honduras ^a	1.877	33,5	1,79	4,7
Nicaragua	1.568	56,3	3,59	4,0
Panamá	1.084	19,8	1,82	2,5
Total	11.515	331,5	3	3,9

a 1997.

Fuente: Equipo Técnico Multidisciplinario-OIT.

Al ponderar la proporción de trabajadores con el peso específico que aporta cada país al conjunto de la PEA regional, se tiene que para el conjunto de los países analizados, la proporción de trabajadores capacitados en relación con la PEA total alcanzó la cifra promedio de 2,9 trabajadores por cada cien para 1998. El Salvador, Honduras y Panamá se encuentran por debajo de la media regional, dato que constituye un buen parámetro para la fijación de metas de crecimiento de la cobertura de sus respectivas IFP para el corto y mediano plazo. Más aún, si se toman en consideración los serios problemas que existen en la subregión respecto a la deserción escolar, donde cuatro de cada diez niños no terminan quinto grado y solo el 15% de los jóvenes tiene más de seis años de estudios, se constata el enorme reto que enfrentan las IFP para, entre otros aspectos: (i) aumentar su cobertura y (ii) coadyuvar con el aumento de la empleabilidad de los jóvenes, quienes al abandonar el estudio y ver disminuidas sus posibilidades de capacitación vocacional, deben trabajar, mayoritariamente, en el sector no estructurado de la economía, sin acceso al seguro social y con ingresos que a lo sumo representan la mitad de los que perciben los adultos.

Otro indicador que sin duda constituye un parámetro preciso para analizar la dimensión del esfuerzo institucional de las IFP en términos de su cobertura es contrastar la tasa de trabajadores capacitados con el crecimiento anual de la PEA. Solo Costa Rica y Guatemala han logrado alcanzar niveles de capacitación superiores al crecimiento de la PEA, mientras que países como Nicaragua y Panamá se aproximan a sus respectivos niveles de crecimiento, en tanto que El Salvador y Honduras se encuentran aún en niveles incipientes de cobertura. Sin embargo, este crecimiento no resuelve los rezagos, toda vez que al incluir los problemas de deserción escolar de los jóvenes (próxima sección) y el limitado impacto que tiene la formación profesional para efectos de aumentar la empleabilidad de los jóvenes, el panorama se torna alarmante.

Este hecho es de la mayor relevancia, por cuanto los niveles de capacitación por debajo del crecimiento promedio anual de la PEA indican que ni siquiera se brinda la cobertura necesaria para cubrir los requerimientos de la nueva población que se incorpora al mercado laboral. Además, lo anterior supone que, de no alcanzarse dicha meta, se espera un deterioro relativo en los niveles de calificación de la PEA en su conjunto a mediano o largo plazo.

En resumen, el reto de las instituciones de formación profesional centroamericanas es doble. Por un lado, se hace urgente aumentar la cobertura de sus programas con miras a incorporar a miles de centroamericanos (especialmente jóvenes y mujeres) excluidos de la educación básica y la formación profesional; por otro, las IFP deben mejorar la calidad de sus servicios y proyectos. El fin de estas instituciones es proveer a la población centroamericana de las herramientas, conocimientos y destrezas necesarios para mejorar su empleabilidad y con ello incidir en la generación de empleos productivos y de calidad. Consecuentemente, de lograrse estos objetivos, se conseguiría mayor productividad y competitividad de las economías centroamericanas, lo que coadyuvaría a una inserción ventajosa y dinámica en los procesos de globalización. Paralelamente, se daría una contribución a la sostenibilidad del desarrollo de la subregión y al mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.

III CONDICIONES DE TRABAJO

El empleo, según se ha dicho en la introducción de esta sección, tiene una función muy importante, no solamente para el desarrollo de la economía de la subregión, sino también para el desarrollo humano y personal de los individuos. En este contexto, quizás el atributo más sobresaliente del empleo (o el más común de ellos) se refiere a su condición de proveedor de ingresos económicos e independencia económica. En particular, los ingresos que genera el trabajo permiten a los trabajadores adquirir bienes y servicios y les brindan la seguridad de supervivencia y una condición social estable.

Ahora bien, el ingreso total de un trabajador no está determinado solo por el pago monetario por las horas trabajadas. Los derechos adquiridos, la flexibilidad en las relaciones de trabajo, la facilidad para acceder al crédito, las libertades en materia de negociación colectiva y los beneficios adicionales que se obtienen de ella forman parte de los ingresos totales del trabajador. A estos elementos hay que añadir la seguridad social, que constituye uno de los principales beneficios que tienen los trabajadores pues brinda protección durante el ciclo laboral y la posibilidad de gozar de una calidad de vida digna durante el retiro.

La primera sección de este apartado analiza las principales asimetrías, tanto nacionales como subregionales, en términos del salario y el poder adquisitivo de los trabajadores. Esboza la importancia del trabajo como fuente de ingreso y estabilidad y establece las relaciones entre pobreza y precariedad laboral entre salarios mínimos, canasta básica alimentaria e ingresos en general, e incluye el concepto de ingreso social. Para facilitar el análisis, se adopta la clasificación de empleo que utiliza el Equipo Técnico Multidisciplinario de

la OIT e información del Sistema de Información y Análisis Laboral de la OIT. Adicionalmente, cabe mencionar que en la medida de lo posible, se establece una diferencia entre el sector urbano y rural, así como entre el sector moderno y el rural.

Posteriormente, se presenta un análisis de las condiciones de empleabilidad de los trabajadores centroamericanos. En ella se estudian las formas de contratación y terminación de los contratos de trabajo y se presenta un análisis comparativo sobre la contribución del salario para el financiamiento de los regímenes de seguridad social (por ejemplo los programas de Invalidez, Vejez y Muerte y de Enfermedad y Maternidad). Adicionalmente, se analiza la cobertura y se pasa revista a los alcances de la seguridad social centroamericana, con énfasis en las contribuciones del seguro social al ingreso social las prestaciones, incluyendo sus requisitos, condiciones y rezagos. Finalmente, y no por ello menos importante, se presenta una identificación y análisis de los riesgos profesionales, en particular se hace una comparación entre la incidencia de los accidentes laborales y las incapacidades.

1. Los salarios

El primer indicador de bienestar de los trabajadores es su ingreso. En un modelo simple de economía de mercado, la oferta y la demanda de trabajadores establecerá el salario en el mercado laboral. Sin embargo, en la vida real, la determinación del salario está condicionada por otras variables socioeconómicas, como el grado de modernización de las economías, el crecimiento del nivel de actividad económica, la calidad de los recursos humanos, la política salarial y el poder de negociación de los participantes en las relaciones de trabajo.

En general, en el ámbito centroamericano, Costa Rica posee el mayor salario mínimo, aunque muestra en algunas ramas¹⁴ una fuerte tendencia a igualar el salario medio pagado y el salario mínimo establecido por ley¹⁵. Esto se debe en gran medida a la política de salarios mínimos implementada entre 1990 y 1998, cuando

14 Estas ramas son principalmente trabajos no profesionales y con pocas exigencias de educación.

15 El análisis se centra en salarios mínimos nominales por la dificultad encontrada a la hora de intentar homologar los datos reales en lo que a ramas de actividad se refiere. Por tanto, el análisis no muestra diferencias en cuanto al poder adquisitivo, pero sí refleja diferencias en cuanto a condiciones laborales y sociales entre los países.

se realizaron cerca de diez aumentos salariales. Nicaragua es el caso contrario, pues la política de salarios pasó cerca de siete años sin revisiones (entre 1990 y 1997), lo que generó grandes brechas entre el salario medio pagado y el salario mínimo establecido por ley. La eficiencia de este sistema es mínima, ya que los sectores de la economía en las que el salario mínimo es un posible indicador de productividad presentan diferencias entre el salario medio y el salario mínimo de hasta cinco veces (ejemplo, el operario de máquina de coser en zona franca). En este sentido, el cuadro 24 muestra las diferencias que existen en cuanto a las políticas salariales en cada país centroamericano, así como las variaciones y aumentos a los que se han visto expuestos los trabajadores.

CUADRO 24

Centroamérica: salarios mínimos por rama de actividad 1990-2000.
(en moneda nacional)

	Agricultura			Industria			Comercio		
	1990	1995	2000	1990	1995	2000	1990	1995	2000
Costa Rica	12.297,00	29.456,00	63.419,00 (213,57)	12.739,00	30.158,00	60.419,00 (203,47)	14.282,00	29.716,00	60.419,00 (203,47)
El Salvador**	272,98	514,76	561,56 (64,40)	545,96	1.000,92	1.091,92 (125,22)			
Guatemala	300,00	435,00	648,60 (87,89)	300,00	480,00	715,50 (96,95)	212,20	480,00	715,50 (96,95)
Honduras	240,48*	402,97	909,93 (64,17)	278,18*	440,67	961,93 (67,84)	280,78*	441,97	961,93 (67,84)
Nicaragua	150,00*	150,00	450,00 (38,10)	250,00*	250,00	600,00 (50,80)	250,00*	250,00	900,00 (76,21)
Panamá	122,71	143,51	166,40	162,23	195,50	239,20	162,23	195,50	239,20

* Datos de 1991.

** En la columna de Industria se incluyen industria, comercio y servicios. Números entre paréntesis significan salario mínimo en dólares estadounidenses al tipo de cambio promedio de compra de diciembre de 1999. Costa Rica 296,95; El Salvador 8,72; Guatemala 7,38; Honduras 14,18 y Nicaragua 11,81 (Información CMCA).

Fuente: SIAL/OIT.

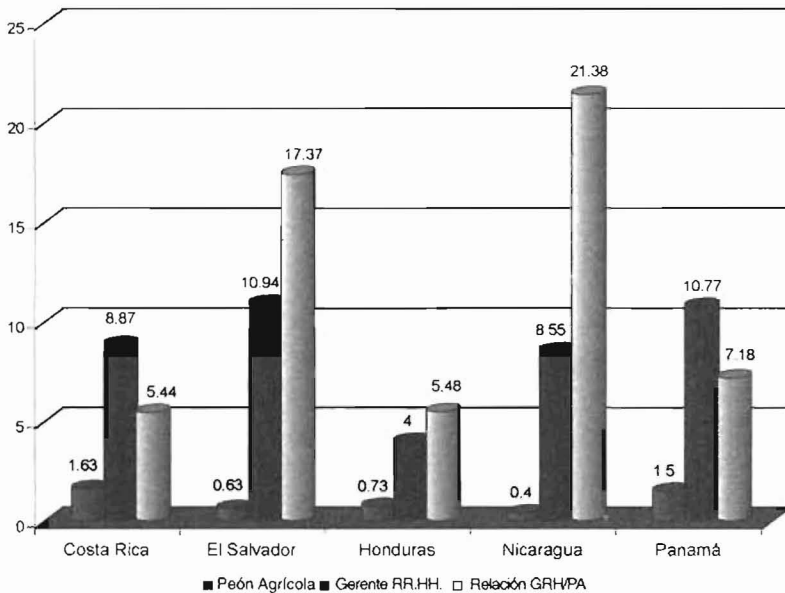
A pesar de que Costa Rica y Panamá presentan los salarios mínimos más altos en la subregión, también tienen los menores porcentajes de empleados con salarios mínimos¹⁶. Como se dijo anteriormente, una medida de la eficiencia del mercado laboral puede ser la tendencia a la igualación entre el salario medio pagado y el salario mínimo en cada segmento del mercado. Sin embargo, en la subregión, aproximadamente el 20% de los asalariados urbanos recibe salarios por debajo del mínimo legal, situación especialmente grave en los establecimientos de más de cinco empleados (Estado de la Región, 1999). Al igual que en el caso anterior, Costa Rica es la economía que tiene el mayor salario medio nominal en dólares del sector moderno, así como el mayor salario nominal en dólares del sector informal. La diferencia de salarios con Panamá es de poca magnitud; sin embargo, la diferencia de estos dos países con Honduras es notable, ya que los salarios hondureños son prácticamente la mitad que los otros dos países. Este fenómeno puede considerarse como una ventaja comparativa para Honduras, lo cual se constata con el desarrollo vertiginoso que ha tenido la maquila textil en este país, actividad económica que es intensiva en mano de obra y por lo tanto tiende a crearse en lugares en donde la mano de obra es barata.

En otro orden de ideas, al explicar el funcionamiento del mercado de trabajo, hay que realizar una distinción sectorial, ya que para cada rama laboral existe una oferta y una demanda que inciden en la determinación del salario medio en ese sector. En general, en Centroamérica se presenta una diferenciación muy marcada de los salarios medios entre trabajadores de diferentes ramas. En Nicaragua, por ejemplo, el salario medio de un gerente de recursos humano es 21 veces mayor que el salario de un peón agrícola, lo que indica la existencia de varios mercados de trabajo o un mercado de trabajo sectorizado, definido por las características de sus participantes. Similar situación se presenta en El Salvador, donde la relación es 17,4 veces mayor para el gerente de recursos humanos. Vale la pena destacar los resultados de Honduras, que pese a ser uno de los países más empobrecidos y vulnerables de la subregión, especialmente luego de los desastres ocasionados por el paso de huracán *Mitch*, esta relación no es tan marcada como en los casos de Nicaragua y El Salvador.

16 Esto refleja la presencia de mercados de trabajo más competitivos y eficientes.

Adicionalmente, el siguiente gráfico permite observar que los mejores salarios en general son pagados en El Salvador, Panamá y Costa Rica respectivamente, en tanto que los peones agrícolas son mejor pagados en Costa Rica y Panamá. Esto último refleja lo estipulado sobre los migrantes en el apartado sobre las oportunidades de mejoramiento de los ingresos, siendo las deficiencias salariales una expectativa y a la vez un incentivo para los trabajadores agrícolas nicaragüenses (los peor pagados de la subregión) para emigrar hacia Costa Rica.

Centroamérica:
Relación de salarios medios entre peones agrícolas y gerentes de recursos humanos (julio, 1998)



Fuente: Del Cid y Tacsan, 1999

En cada uno de esos mercados se establecen salarios medios, que reflejan en gran medida el grado de modernización del sector, su crecimiento, la calidad de los recursos humanos de los participantes, las negociaciones entre ellos y la política estatal de salarios mínimos. La fijación de salarios mínimos se lleva a cabo para asegurar un nivel de vida mínimo a los trabajadores y para colocarlos por encima de la línea de pobreza. Sin embargo, el establecimiento de un

salario mínimo puede no reflejar las condiciones reales del mercado, principalmente en lo referente a productividad. Muchos de los empleadores subregionales se valen de estas medidas y de la falta de organización de los trabajadores, principalmente en las industrias basadas en costos, para pagar solamente el salario mínimo establecido por ley y desviar al mercado su verdadero salario medio de equilibrio.

En este sentido, la eliminación de distorsiones en los diferentes mercados laborales dentro de un país puede estar representada por la tendencia a la igualación (hacia abajo) entre el salario medio y el salario mínimo. Esto producto de que en el salario medio que paga la industria deberían reflejarse en mayor medida los determinantes expuestos anteriormente, los cuales se suponen idénticos entre los participantes. Por ejemplo, se podría esperar que los operarios de costura de industria textil cuenten con un nivel educativo similar, un mismo nivel de organización, un mismo grado de modernización del sector y por supuesto un mismo salario mínimo establecido. Las condiciones comunes permiten pensar que la productividad de cada uno de los trabajadores será semejante, por lo que, en alguna medida, el salario medio que se paga en esa rama refleja esa productividad.

Adicionalmente, como puede observarse en el cuadro 25, la diferencia de salarios de Costa Rica con el resto de la subregión se debe principalmente a los incrementos de los últimos nueve años, mediante los cuales tanto el salario medio como el mínimo prácticamente se triplicaron y presentan el mayor crecimiento en el salario medio nominal en la subregión. Honduras presenta un comportamiento similar al de Costa Rica pues alcanza el mayor crecimiento en el salario mínimo y un importante crecimiento en el salario medio nominal. Por su parte, Panamá cuenta con una política salarial más conservadora, lo cual está justificado en alguna medida por las bajas tasas de inflación en esa nación, así como por la dolarización de su economía. Sin embargo, un aumento menor al 12% en el salario medio nominal no compensa en algunos sectores la disminución del poder de compra ocasionada por los aumentos de precios¹⁷.

17 Con base en la teoría económica, el alto desempleo en Panamá les otorga un mayor poder de negociación a los empleadores, lo cual se ve claramente reflejado en la política salarial. Dado que la oferta es mayor que la demanda de trabajo, el salario nominal tiende a disminuir para eliminar el excedente de trabajadores en el mercado.

CUADRO 25

Centroamérica: índice de salarios mínimos y medios nominales* (1991-1998)

Año	Costa Rica		Honduras		Panamá	
	Mínimo	Medio	Mínimo	Medio	Mínimo	Medio
1991	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1992	114,4	127,8	112,1	115,2	100,0	91,7
1993	120,1	155,1	128,9	169,8	112,8	96,8
1994	201,9	179,8	128,9	154,2	112,8	104,0
1995	163,7	218,3	158,4	190,8	120,2	108,6
1996	265,4	254,0	214,9	232,7	120,2	109,2
1997	283,3	289,5	243,0	282,1	120,2	112,9
1998**	303,2	342,9	314,3	340,7	129,8	111,7

* Salario *mínimo minimorum* industrial urbano.

** Salario vigente hacia fines de 1998.

Fuente: Banco de datos de la OIT.

Como una medida de la pérdida del poder adquisitivo de los salarios, se puede observar el comportamiento del salario medio real en el sector moderno urbano e informal, en los países de la subregión entre 1991 y 1997. Este indicador refleja tanto el desarrollo del salario nominal como el aumento en los precios de los productos. En este sentido, el comportamiento más favorable lo presenta Honduras, en donde el crecimiento del salario nominal (en moneda local) estuvo acompañado de crecimientos en el salario real en ambos sectores, especialmente para los obreros y jornaleros del sector moderno, en donde el salario real aumentó en más del 25% en el período en estudio (a pesar de las altas tasas de inflación, que prácticamente duplicaban las de la subregión). Por su parte, Panamá solamente presenta un aumento en el salario medio real del sector informal y una disminución en el poder de compra de los salarios del sector moderno urbano. Costa Rica es un caso intermedio, ya que aumenta el salario medio real del sector informal y el salario medio real de los empleados de “cuello blanco” (que pertenecen al sector moderno urbano). Sin embargo, el sector de los obreros y jornaleros vieron su bienestar afectado, al disminuir el poder de compra de sus salarios.

Más aún, durante el período de 1991 a 1998, Costa Rica presentó el mayor crecimiento en los salarios medios pertenecientes al 20%

de trabajadores con los salarios más altos, con una sorprendente tasa de crecimiento promedio anual del 7,3%. Esta situación se repite en el crecimiento de los salarios del 50% de los trabajadores de salarios inferiores (tasa de crecimiento promedio anual del 5,9%). Honduras se ubica en una segunda posición en este rubro con tasas promedio anual de crecimiento de los salarios del 4,8% en el primer segmento y del 3% en el segundo. Finalmente, como se mencionó con anterioridad, el caso panameño presenta tasas de crecimiento salarial bastante bajas, en respuesta a la estructura de su economía. Es decir, la supremacía de Costa Rica en materia salarial se debe en gran medida a la política empleada, lo que ha llevado a generar altas tasas promedio de crecimiento de los salarios, respecto al resto de países de la subregión.

Independientemente del ingreso salarial que reciba un trabajador, resulta importante analizar la capacidad de compra de bienes y servicios que sus ingresos le confieren. Para ello, y como forma de comparar el poder adquisitivo de los salarios medios en la subregión centroamericana, el cuadro 26 muestra la relación entre los salarios y el costo de la canasta básica alimentaria. Para efectos de un análisis comparativo, se escogen las profesiones de operarios de la industria de alimentos, como parámetro para los ingresos más bajos, y la de gerentes de recursos humanos, como parámetro para el mayor rango de ingresos. Vale la pena resaltar que los ingresos económicos no son el único beneficio que los trabajadores reciben por su salario. El empleo presenta una serie de ventajas (*i.e.*, ingreso social) que permiten complementar los salarios y mejorar la calidad de vida de los trabajadores y sus familias. En esta categoría es común encontrar programas de becas escolares, préstamos personales con bajas tasas de interés, programas de vivienda, comida y transporte (subsidiado), pensiones complementarias (cesantía), servicios médicos, odontológicos y psicológicos complementarios, esquemas de ahorro y crédito y recreación. Sin embargo, una limitación se refiere a la poca información estadística que existe en la subregión al respecto. Por tanto, el análisis se centra en el poder adquisitivo de los salarios medios para los trabajadores centroamericanos (lo que, en realidad, representa una subestimación de sus ingresos).

CUADRO 26

Poder adquisitivo de los salarios medios de operarios industria de alimentos y gerentes de recursos humanos (noviembre de 1998)

	Salario medio mensual ¹	Costo de la CBA ¹	CBA adquiribles ²	Miembros del hogar que deben trabajar ³
Costa Rica				
Operario	353,6	147,99	2,39	0,42
Gerente	1.897,0	147,99	12,82	0,08
El Salvador				
Operario	334,88	137,68	2,43	0,41
Gerente	2.275,5	137,68	16,53	0,06
Guatemala				
Operario	180,96	183,15	0,99	1,01
Gerente	n.d.	183,15	n.d.	n.d.
Honduras				
Operario	153,92	167,61	0,92	1,09
Gerente	815,4	167,61	4,86	0,21
Nicaragua				
Operario	237,12	137,74	1,72	0,58
Gerente	1.655,7	137,74	12,02	0,08
Panamá				
Operario	538,72	219,46	2,45	0,41
Gerente	2.240,2	219,46	10,21	0,10

- 1 Equivale a salario medio por hora por 208 horas. La canasta básica alimentaria y el SMe en US\$.
- 2 Canasta básica alimentaria adquirible con el salario medio muestra.
- 3 Miembros del hogar que deben trabajar para comprar una canasta básica alimentaria.

Fuente: Del Cid y Tacsan, 1999.

El cuadro 26 muestra claramente que para los operarios de la industria de alimentos, en Guatemala y Honduras, el salario es deficiente para poder adquirir una canasta básica alimentaria. Adicionalmente, los datos muestran que los salarios medios de Panamá, El Salvador y Costa Rica son más favorables, al tener un poder adquisitivo de 2,45, 2,43 y 2,39 canastas básicas alimentarias.

En resumen, con base en la información sobre los salarios y el poder adquisitivo de los trabajadores centroamericanos, se puede argumentar que las políticas salariales de estas economías son conservadoras. De hecho, estas políticas han tendido a la igualación “hacia abajo” entre el salario mínimo y el salario medio. Solo en el caso de Costa Rica pareciera que el movimiento salarial ha tomado en consideración los índices de precios al consumidor, al realizarse aumentos semestrales de salarios para compensar la inflación. En síntesis, en la subregión se nota una mayor rigidez salarial, producto de las limitadas oportunidades de empleo que existen en el sector formal de la economía.

2. Condiciones laborales: contratación y terminación de la relación laboral

En materia de condiciones laborales, y tal como se adelantó en la primera sección, respecto a los incentivos legales para la contratación de trabajadores, se pueden identificar ciertas generalidades. Por una parte, la duración normal de la jornada diurna es de ocho horas en todos los países. Sin embargo, para efectos de pago existen diferencias, ya que mientras en El Salvador se paga por una semana de trabajo el equivalente a 44 horas, en el resto de los países se paga el equivalente a 48 horas. De este forma, en todos los países existen restricciones para laborar horas extraordinarias. Sin embargo, en algunos de los países de la región se permite exceder el límite de esas horas en casos excepcionales, que así lo requieran. En general, el costo de las horas extraordinarias es mucho mayor que el de las diurnas normales. En El Salvador y Nicaragua el costo de una hora extraordinaria duplica el de una hora diurna normal, en Costa Rica es el 50% mayor, mientras que en Honduras y Panamá es el 25% más cara. Además, la jornada nocturna es generalmente de seis horas diarias en todos los países (siete en El Salvador y Nicaragua), y la remuneración es de un 25% mayor al salario diurno.

Por otra parte, los días correspondientes a vacaciones por año trabajado, varían de un país a otro. Solamente Honduras otorga el período de vacaciones de acuerdo con el tiempo de servicio ininterrumpido al servicio de la empresa. En lo referente al pago de las vacaciones, en todos los países (excepto El Salvador) son remuneradas con base en el salario correspondiente o un promedio

de este. Sin embargo, en El Salvador se otorga en forma complementaria una prima del 30% sobre el salario normal.

En materia de maternidad, Costa Rica es el país que presenta las condiciones más favorables para la trabajadora, ya que aparte de asegurarle la totalidad de su remuneración, se le otorga la licencia de maternidad por más tiempo que en el resto de los países del área (el mes anterior y los tres meses posteriores). Adicionalmente, el pago de la licencia de maternidad es asumido en algunos casos por el empleador, por el Seguro Social o por ambas partes. El problema surge en países como Honduras, El Salvador, Nicaragua y Guatemala, en donde la cobertura legal de la seguridad social no llega ni al 50%, por lo que miles de sus mujeres trabajadoras no gozan de una licencia por concepto de maternidad.

En general, los países del área en términos legales presentan características muy similares en lo referente a ciertas condiciones laborales. Estas se caracterizan por un orden rígido en las jornadas laborales, límites en la prestación de horas extraordinarias, altas bonificaciones por el uso de esas horas, jornadas nocturnas con menos horas que las diurnas, menores costos de las horas nocturnas que de las horas extraordinarias, y derechos adicionales como vacaciones y licencias de maternidad. Respecto a esos derechos obligatorios de los trabajadores, en muchos de los países se presentan grandes rezagos debido principalmente a la informalidad de sus economías. La existencia de trabajadores “no institucionalizados” genera un problema no solo por la falta de garantías hacia ese trabajador, sino también por la falta de seguridad social para los familiares dependientes de esa persona.

En los países rezagados en términos de la seguridad social (Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua), la cobertura de seguros es como máximo el 38% de la población, por lo que el mayor reto es modificar el marco legal para brindar posibilidades de acceso a otros sectores legalmente excluidos, como los trabajadores autónomos del sector tradicional, las empleadas domésticas, los microempresarios y la población indígena. En este sentido, se han propuesto varios cambios importantes, entre ellos crear mecanismos para que la obligatoriedad de las contribuciones se cumpla, implementar programas no contributivos, depurar los registros de los contribuyentes y recalcular el grupo de los asalariados dentro de la estructura del mercado de trabajo actual.

Por otra parte, una tarea importante de la subregión es la institucionalización de la fuerza de trabajo que migra de las zonas rurales

a las urbanas¹⁸, ya que el sector que en mayor medida puede absorber esta población es el informal, que en este momento está excluido de las negociaciones colectivas y de los derechos y beneficios que se adquieren por ella. En general, estos trabajadores informales tienen niveles menores de ingreso, bajos índices educacionales, condiciones de trabajo precarias e inestabilidad laboral, situación que les genera la necesidad de obtener los beneficios complementarios de común presentes en las negociaciones colectivas.

En este contexto, la flexibilidad del mercado de trabajo desempeña una función relevante, ya que de ella dependerá la absorción de muchos trabajadores informales. El anexo presenta las disposiciones en materia de contratación laboral y terminación del contrato de trabajo, aspectos que en gran medida determinan la flexibilidad laboral en cada economía. La existencia de rigideces en el mercado laboral y la imposibilidad de adecuar la planilla a los ciclos económicos es una limitación de las economías subregionales. En estos casos, dadas las legislaciones laborales imperantes, es más fácil para un empleador aumentar el número de horas extraordinarias que contratar nuevos empleados por períodos cortos. Esto, lejos de generar ganancias para la colectividad, presenta disminuciones en el bienestar social, ya que el aumento de horas extraordinarias trabajadas genera mayores costos para el empleador y no permite la incorporación de nuevos trabajadores al sector formal¹⁹.

Estas condiciones, junto con la exigencia legal del períodos de prueba, el rechazo de contratos por obra determinada para todos los casos y las restricciones a la incorporación de nuevos trabajadores según el nivel de actividad de la industria, limitan en gran medida una asignación flexible de los recursos humanos como atenuante de los ciclos económicos. Más aún, los ciclos económicos se presentan debido a los niveles de actividad de las industrias dentro de una economía. Estos ciclos pueden estar ocasionados por calentamientos de la economía o por sus excesos de demanda. Una herramienta útil para aliviar los efectos del

18 En el caso de Costa Rica se debe agregar la migración nicaragüense, que representa un alto porcentaje del sector moderno informal y del sector rural tradicional.

19 Una solución eficiente para adecuarse a un mayor nivel de actividad de la industria sería la contratación de nuevos empleados (desempleados o informales) en jornadas nocturnas, en el caso de estar trabajando a capacidad máxima en el turno diurno. Esto no solo disminuiría los costos respecto a las horas extraordinarias, sino que además incidiría en los niveles de empleo al expandir la demanda laboral y brindarles mayores oportunidades a personas desempleadas o provenientes del sector informal.

comportamiento cíclico de la economía en el mercado laboral, es la variación del número de trabajadores de acuerdo con el nivel de actividad de la industria. En particular, excesos de oferta en una industria muchas veces no pueden ser eliminados por las dificultades que tienen los empleadores para reducir el número de empleados de sus empresas; asimismo, los excesos de demanda también presentan problemas, dado que en algunos países se prohíbe la contratación temporal de trabajadores para adecuarse al nivel de actividad de la industria.

Por último, ante estas circunstancias, se puede asegurar que en las economías subregionales no existen incentivos legales para aumentar las oportunidades de empleo, y en donde existen, no son explotados para ese fin. Más bien, pareciera existir un sistema que otorga derechos inapelables a los trabajadores que se encuentran institucionalizados y una gran despreocupación por el resto de los sectores, tanto informales como tradicionales. Situación que se torna alarmante en economías pequeñas e inestables, con altas tasas de rotación en el sector estructurado de la economía y de participación en el sector informal, como las centroamericanas.

En otro orden de ideas, una vez que se han analizado algunos aspectos centrales de las condiciones laborales de los trabajadores, es importante tomar en consideración los costos laborales pagados por el empleador. El cuadro 27 muestra el porcentaje de participación del empleador en el financiamiento de beneficios laborales. Con base en las estadísticas, se nota claramente que Costa Rica y Panamá poseen los empleadores más contributivos, con aportes que equivalen al 45,6% y al 43,7% de la planilla. Adicionalmente, y tal como se verá más adelante, es destacable el hecho de que el empleador centroamericano en general tiene una participación muy equitativa en la cobertura de la seguridad social de los trabajadores, que varía del 10,8% en Panamá, al 14% en Costa Rica (con la excepción de Honduras con un 8%). Adicionalmente, el cuadro muestra los costos por aguinaldo y bonificaciones, los cuales son particularmente bajos para el empleador salvadoreño (el 5,2%), y excepcionalmente altos para el patrono guatemalteco (un 16,7%), no así en el resto de los países, con un 8,3% de participación patronal.

CUADRO 27

Centroamérica: costos laborales pagados por el empleador (en %)¹

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Seguridad Social	14,0	13,5	13,0	8,0	12,5	10,8
Riesgos Profesionales	2,8				1,5	2,8
Formación Profesional	2,0	1,0	1,0	1,0	2,0	
Seguro Educativo				4,5	1,5	1,5
Prima de Antigüedad					3,0	1,9
Indemnización						0,3
Fondo de Cesantía	8,3			8,3		
Fiesta o Duelo Nacional		3,3				3,2
Vacaciones	4,2	7,1	4,1	6,4	8,3	9,1
Licencia por Enfermedad						5,8
Banco Popular	0,5					
Fondos Sociales	5,5			1,5		
Recreación			1,0			
Agualdo y/o bonificación	8,3	5,2	16,7	8,3	8,3	8,3
Costo Total	45,6	30,2	35,8	38,1	37,2	43,7

¹ Datos en revisión.

Fuente: SIAL / OIT.

2.1. Contribución sobre el salario para el financiamiento de los regímenes

Respecto al financiamiento de los regímenes, en todos los países la fuente principal la constituyen las contribuciones sobre la nómina salarial, que pagan tripartitamente los trabajadores asegurados, los empleadores y el Estado. Los porcentajes de contribución son usualmente establecidos por ley y, en algunos casos, por el instituto gestor. El aporte del Estado como tercero puede darse como una contribución directa sobre la nómina (Costa Rica, Nicaragua, El Salvador, Honduras y Guatemala), en forma de impuestos específicos (Panamá) o como una asignación directa del presupuesto o ingresos de lotería, etcétera. Los aportes fiscales se destinan a cubrir el déficit del sistema o parte del costo de las

prestaciones o de la administración (Panamá), o a proporcionar financiamiento para la cobertura de grupos de bajo ingresos o difíciles de incorporar como el caso de Costa Rica (Mesa-Lago y Bertranou, 1998).

En promedio, para el régimen de Invalidez, Vejez y Muerte, los trabajadores contribuyen al financiamiento con el 1,75% de sus ingresos, los empleadores con un 3,5% de la nómina y el Estado con el 0,5%. En el Régimen de Enfermedad y Maternidad, el promedio de los ingresos que otorga el trabajador es aproximadamente el 3% de su salario, el empleador el 6,1% de la nómina y el Estado aproximadamente el 0,25% en la mayoría de los casos. En lo referente a riesgos profesionales o accidentes de trabajo, la contribución del trabajador es del 1,75% de su salario, el empleador en este caso es el que lleva la carga más fuerte con un aporte equivalente al 4,75% de la nómina; en la mitad de los países (Costa Rica, Nicaragua y Panamá) se establece un sistema con base en el principio de que el riesgo de trabajo es responsabilidad exclusiva del empleador, por ser este el mayor beneficiario de la actividad productiva y quien debe procurar condiciones de higiene, salubridad y seguridad para el empleado en el lugar de trabajo.

Vale la pena resaltar que en Honduras y en Guatemala, el costo de las incapacidades derivadas de un riesgo de trabajo está a cargo del seguro de Enfermedad y Maternidad; es decir, las aportaciones hechas en el ramo de enfermedad y maternidad sirven a su vez para financiar las pensiones por incapacidad (consecuencia de un accidente o enfermedad profesional). Adicionalmente, en Guatemala el seguro de enfermedad y maternidad (EMA) cubre además cualquier tipo de accidente, ya sea laboral o no, con el costo que esto implica sobre el programa. En este sentido, el cuadro 28, ilustra las diferencias que existen entre las instituciones de carácter colectivo y los regímenes especiales que favorecen grupos de presión. En general, en estos regímenes el aporte del trabajador es más bajo (cuando lo hay), y los del empleador y el Estado más altos, con el problema adicional de que muchas veces el aporte estatal es todavía mayor en el caso de los servidores públicos, toda vez que el Estado aporta como empleador y como Estado, lo que crea una situación de discriminación para trabajadores que están fuera de estos grupos y una subvención regresiva adicional por parte del Estado.

CUADRO 28

Financiamiento de la seguridad social en Centroamérica

País	Ramas	APORTACIONES		
		Empleador	Trabajador	Estado
COSTA RICA				
CCSS	EM	9,25% de la nómina	5,5% de ingresos ¹	1,25% ingresos cubiertos
	IVM	4,75% de la nómina	2,5% de los ingresos	0,25% del total de ingresos
INS	RL	Primas de seguro variable según el riesgo	Ninguna	Ninguna
JUPEMA	IVM	De la planilla: Ley 7268: 7% Ley 7302: 5,7%	De los ingresos: Ley 7268: 7% Ley 7302: 5,7%	Del total de ingresos: Ley 7268: 7% Ley 7302: 5,7%
FODESAF	AF	5% de la nómina	Ninguna	3% impuesto s/ ventas
EL SALVADOR				
ISSS	EM	7,5% de la nómina	3% de los ingresos	Subvención anual
	IVM	Ninguna	Ninguna	Subvención anual
	RL	Se incluye en EM	Se incluye en EM	Se incluye en EM
IPSFA	IVM	Ninguna	5%	5%
INPEP	IVM	Ninguna	Administrativo: 4,5% Docente: 6% Asegurado: 4,5%	6%
GUATEMALA				
IGSS ²	EMA	Por accidente: 3% a 4% de la nómina	Accidente: 1% a 2% del ingreso	3% de nómina (incluye aporte al -RL)
	IVM	3% de la nómina	1,5% de los ingresos	25% del costo de las prestaciones pagadas
	RL	3% de la nómina	1% de ingresos	Incluido en EM
HONDURAS				
ISSH	EM	5% de la nómina	2,5% de los ingresos	2,5% del total de ingresos
	IVM	2% de la nómina	1% de los ingresos	1% de la nómina
	RL	5% de la nómina	2,5% de los ingresos	2,5% del total de ingresos
INPJEFPE	IVM	Ninguna	7% del salario mensual	11% sobre la nómina
INPREMA	IVM	12%	7%	12%
NICARAGUA				
INSS	EM	6% de la nómina	2,25% de ingresos	0,25% del total de salarios cotizados
	IVM	3,5% de la nómina	1,7% de ingresos	0,25% del total de los salarios cotizados y el aporte como patrono.
	RL	1,5% de la nómina	Ninguna	Ninguna
PANAMA				
CCS	EM	8% de la nómina	0,5% de los ingresos ³	Impuesto s/ el alcohol
	IVM	2,75% de la nómina	6,75% de ingresos	Impuesto s/ el alcohol
	RL	Primas fijadas según tipo de riesgo.	Ninguna	Ninguna

1 Los trabajadores independientes cotizan el 5% de los ingresos hasta 3.500 colones mensuales, aumentándose a 12,25% de todos los ingresos que pasen de 7.956 colones. Los pensionados cotizan el 4,5% de la pensión. **2** El pago por Asignaciones Familiares se incluye en pensiones por vejez. **3** Los trabajadores aportan el 6,75% de la pensión.

Fuente: Elaboración propia con base en COCISS (1993), CISS (1994a:7 y 1995a) y CISS (2000).

Tal como se mencionó anteriormente, el cuadro 29 muestra en resumen cuáles son las contribuciones porcentuales sobre los salarios que legalmente deben hacer los asalariados, los trabajadores autónomos o por cuenta propia, el empleador y el Estado. Una aclaración importante es que el porcentaje de aporte estatal solo incluye su contribución como proporción sobre el salario, pero excluye otros aportes que no pueden contabilizarse como transferencias y otros servicios propios de ingreso social. Si estos aportes pudieran calcularse, la contribución estatal legal sería mucho mayor que la que aparece en el cuadro (Mesa-Lago y Bertranou, 1998).

Adicionalmente, el cuadro 29 indica cómo el empleador en Costa Rica es el que más contribuye a la seguridad social (el 23,7%), mientras que la menor contribución patronal se presenta en Honduras con un aporte de tan solo el 7%; esto es menos de una tercera parte del aporte de su homólogo costarricense. Adicionalmente, el cuadro muestra cómo el Estado costarricense, junto con el salvadoreño y el nicaragüense, son los que menos contribuyen a la seguridad social, con aportes de tan solo el 0,5% cada uno; mientras que el Estado panameño contribuye con un 8% a la seguridad social. Finalmente, tal como se verá de seguido, solo en Costa Rica y El Salvador los trabajadores del sector no estructurado de la economía pueden cotizar y obtener un seguro social, por medio de contribuciones como trabajadores independientes o autónomos (con una mayor cuota de participación).

CUADRO 29

Contribuciones de la seguridad social como porcentaje del salario o ingresos en Centroamérica: 1995

Países	Asegurados		Empleador	Estado		Contribuciones		
	Asalariados	Autónomos		%	Impuestos	Otros ¹	Total	Orden
Costa Rica	9	15,9–18,7	23,7	0,5	X	x	33,2	3
El Salvador ²	4	10,5	9,5	0,5		x	14,0	19
Guatemala	4,5		10	3,5		x	17,5	14
Honduras	3,5		7	3,5			14,5	18
Nicaragua	4		11	0,5		x	17,0	15
Panamá	7,25		9,45	8	X		19,7	13
Promedio	5,4	13,9	11,8	2,8			19,3	13,7

1 Cubre los costos de salud y pensiones de tipo asistencial. 2 La contribución total se incrementa gradualmente hasta el 25% con el nuevo sistema de pensiones.
Fuente: Elaboración propia con base en Mesa-Lago (1998): 74-75.

Ahora bien, con base en los datos del cuadro 29 se puede afirmar que Costa Rica tiene el porcentaje de contribución salarial más alta de Centroamérica. Además, a pesar de que su sistema es relativamente joven, desde la década de 1970 ha alcanzado la universalidad, incluyendo dentro de sus programas una gama importante de servicios asistencialistas y compensatorios (por ejemplo, asignaciones familiares). Por su parte, Panamá mantiene una posición intermedia, mientras El Salvador y Nicaragua tienen contribuciones y coberturas bajas (además no se contabiliza el costo del sistema de salud pública). Honduras tiene la contribución más baja de la subregión a pesar de que su sistema de pensiones es joven y tiene poca cobertura.

Además de las cargas propias de los seguros sociales, existen otras cargas sociales que elevan los costos laborales; estas cargas varían de acuerdo con la legislación vigente de cada país del istmo. Dichas cargas sociales se pueden agrupar en tres categorías: (i) tasas, impuestos y cotizaciones sobre los salarios, los cuales son costos ineludibles que se adquieren por el solo hecho de emplear a un trabajador. Dentro de esta categoría se agrupan las contribuciones a *la seguridad social, las asignaciones familiares, la formación profesional y otros conceptos por los que se debe cotizar obligatoriamente*; (ii) costos laborales adicionales de pago cierto; es decir, todos aquellos costos que integran automáticamente el salario básico, pero son de pago diferido como el *aguinaldo o decimotercer mes, vacaciones pagadas y otros permisos remunerados* y (iii) costos laborales adicionales al pago contingente que, a diferencia de los primeros, solamente se hacen cuando se cumple una condición determinada como la *bonificación por horas extraordinarias o extras; la licencia por maternidad y el despido del trabajador* (Del Cid y Tacsan, 1999).

En resumen, las cargas sociales que gravan al salario producen a los empleadores costos adicionales. Estos costos incluyen primas diversas, asignaciones familiares, aguinaldo, vacaciones pagadas y contribuciones a la seguridad social que, a futuro, dan la posibilidad a los trabajadores de mejorar sus ingresos. Estos son claros ejemplos de la importancia del ingreso social mencionado anteriormente (Del Cid y Tacsan, 1998).

En relación con los beneficios complementarios, las diferencias en el *pago de aguinaldo* sirve para ordenar a los países en dos subgrupos, Costa Rica, El Salvador, Nicaragua y Panamá, con un incremento del costo laboral del 8,33%, y Guatemala y Honduras, con el 16,66% (Del Cid y Tacsan, 1998). Esta diferencia causa un gran contraste si se compara el porcentaje destinado al pago de aguinaldo y las contribuciones

a la seguridad social; en Guatemala los porcentajes son similares y en Honduras es mayor la carga que ejerce el aguinaldo que la contribución a los seguros sociales. Las vacaciones pagadas también varían entre países; en Nicaragua y en Panamá son de 30 días, mientras que en Honduras y en Costa Rica se rigen por escalas que responden al tiempo laborado.

Finalmente, no hay que perder de vista que hay cuatro aspectos que explican las razones por las cuales las contribuciones pueden ser muy altas (mayores a la tercera parte del salario) o muy bajas (para el caso de los países tardíos). Por un lado, el proceso de ampliación de la cobertura, que conforme aumenta incorpora grupos de menores ingresos cuya contribución porcentual es menor (porque se hace sobre un salario mínimo). Esto requiere que grupos de mayor ingreso transfieran su contribución a los de bajos ingresos, lo que produce un efecto progresivo (impacto redistributivo). En segundo lugar, cuanto más maduro es un sistema de pensiones, mayor es el costo y, por ende, se requieren mayores contribuciones para mantenerlo. Subsecuentemente, cuanto más antiguo es un sistema de pensiones, mayor es su estratificación y multiplicidad de entes gestores. Finalmente, si el sistema tiene programas de asistencia social o asignaciones familiares y además sus condiciones de adquisición de derechos son muy generosas, mayor es su costo y por ende su contribución.

3. Cobertura y alcance de las prestaciones del seguro social

Como se mencionó en la introducción de este acápite, la seguridad social es un imperativo tanto social como económico. De ahí la importancia de revisar los alcances de las prestaciones y, en el proceso, identificar las asimetrías que hay en la subregión. Para ello, se identifican diferencias en tres tipos de cobertura, a saber (i) *cobertura legal*: que se establece en el marco jurídico de un país por medio de la Constitución, leyes, normas y decretos; (ii) *cobertura global*: que se refiere al número de afiliados o contribuyentes activos que están registrados en el sistema y (iii) *cobertura estadística*: la que concretamente existe en el país y en parte refleja su situación, tomando en cuenta todos los aspectos económicos, políticos, sociales y culturales que lo constituyen. La cobertura estadística puede conocerse a través de censos o encuestas. Los primeros se realizan cada diez años y no siempre incluyen preguntas sobre cobertura, pero aun cuando lo hicieran tienen la desventaja de su prolongada periodicidad. La información de las encuestas de

hogares es más verídica, pues su frecuencia permite ajustes y mayor precisión. Por lo general, los resultados de los censos y las encuestas tienden a dar cifras inferiores en comparación con la cobertura estadística (Mesa-Lago y Bertranou, 1998).

3.1. Rezagos en la cobertura legal

La cobertura legal es la que se establece en el marco jurídico de un país, en la práctica puede suceder que solo un pequeño porcentaje la disfrute. En este sentido, muchas veces la legislación ordena la cobertura universal, pero deja en manos del Estado su cumplimiento y control. Esta situación permite a los legisladores decidir cuáles grupos quedarán cubiertos, así como establecer los mecanismos para hacer efectivo el mandato de la cobertura universal.

En general, todos los sistemas de seguridad social cubren legalmente a los trabajadores tanto del sector público como del sector privado, e incluyen dentro de sus programas a trabajadores independientes (con la excepción de Guatemala). Adicionalmente, tanto en pensiones como en salud, Costa Rica, Guatemala y Panamá tienen una legislación que les obliga a cubrir a todos los empleados asalariados; mientras El Salvador, Honduras y Nicaragua cubren solo parte de ellos (generalmente para el sector formal urbano). En Guatemala la ley adolece de mecanismos para hacer realidad la cobertura legal; además, existe una limitación geográfica en las prestaciones del seguro de salud; esto es, no todas las zonas geográficas están cubiertas (más de diez zonas están excluidas)

En cuanto a pensiones, tres países tienen la modalidad de asegurados voluntarios y solo Honduras y Nicaragua exigen el seguro obligatorio para los trabajadores independientes. El servicio doméstico tiene cobertura legal obligatoria solo en Costa Rica y Panamá. Por su parte, en el seguro de salud hay una diferencia entre los países que tienen seguro social y los que tienen un sistema nacional de salud, este último cubre legalmente a todos los residentes en cuanto a las prestaciones de atención de salud y a todos los asalariados en cuanto a prestaciones monetarias. De esta forma, se tiene que la cobertura legal de enfermedad y maternidad es inferior a la de pensiones, debido principalmente a la dificultad de establecer la infraestructura necesaria para ofrecer atención médico-hospitalaria (Mesa-Lago y Bertranou, 1998). En términos generales, los desempleados y los familiares no remunerados no tienen cobertura legal ni en pensiones ni en salud en Centroamérica.

Los trabajadores autónomos tienen cobertura voluntaria en la mayoría de los países. Sin embargo, este tipo de cobertura presenta el inconveniente adicional de la alta cuota que cubre el asegurado, pues debe pagar el porcentaje como trabajador y como empleador. Si bien, esto no implica un mecanismo de exclusión legal explícito, lo es desde el punto de vista financiero.

En relación con los rezagos en la cobertura legal de los programas de seguridad social, el cuadro 30 muestra los índices de cobertura legal por programa (IVM y EM) y la combinación de ambos. En este cuadro se puede observar que, de acuerdo con el criterio asignado, ninguno de los países centroamericanos tiene una cobertura legal con un indicador del 100%. El país con una legislación más equitativa es Costa Rica, que tiene una cobertura legal obligatoria para todos los trabajadores asalariados, incluyendo el servicio doméstico y los trabajadores rurales; no se le asignó el 100% porque la cobertura para los trabajadores por cuenta propia es voluntaria, lo cual implica que deben pagar una cuota más alta en comparación con el asalariado al no tener patrono y tener que asumir el porcentaje de la contribución que les corresponde al empleado y al empleador. Según este esquema, Panamá le sigue a Costa Rica en cobertura legal, con un 71,9%, siendo mayor la cobertura del seguro de salud (el 81,3%) que el de IVM (un 62,5%). En el otro extremo, la situación de Guatemala es particularmente crítica, pues tiene una cobertura global de ambos regímenes de apenas el 15,6%, el de seguridad social es el más bajo (el 6,3%).

CUADRO 30
Rezagos en la cobertura legal²⁰

	Ley Inicial	IVM		Seguro Salud		IVM + EM	
		Valor 1	% 1	Valor 2	% 2	Valor 3	% 3
Costa Rica	1943	3,5	87,5%	3,50	87,5%	7,00	87,5%
El Salvador	1969	1,0	25,0%	1,50	37,5%	2,50	31,3%
Guatemala	1969	1,0	25,0%	0,25	6,3%	1,25	15,6%
Honduras	1971	1,5	37,5%	0,75	18,8%	2,25	28,1%
Nicaragua	1955	1,5	37,5%	2,25	56,3%	3,75	46,9%
Panamá	1941-1954	2,5	62,5%	3,25	81,3%	5,75	71,9%
Promedio		1,8	46%	1,92	48%	3,75	47%

Fuente: Elaboración propia con base en Mesa-Lago y Bertranou, 1998.

20 El rezago de cobertura legal se calculó tomando en consideración que la legislación ideal sería aquella para la cual la cobertura tiene carácter obligatorio en todos los programas y para todos los grupos de empleados. De esta forma, la valoración máxima es de ocho (8) puntos y se le asignaría a la legislación cuya cobertura es obligatoria para todos los empleados asalariados e independientes, incluyendo el

Adicionalmente, el cuadro 30 también permite apreciar los rezagos que se dan entre países en términos de sus constituciones y normas para la protección social. Guatemala es el país con menor cobertura legal, pues, a pesar de que su Constitución establece la cobertura para todos, la ley no ha implementado los mecanismos para llevarla a cabo y existe una exclusión geográfica en los servicios de salud, en doce departamentos de naturaleza rural.

3.2. Rezagos en la cobertura global

En otro orden de ideas y como se mencionó anteriormente, la cobertura global se refiere al número de afiliados o contribuyentes activos que están registrados en el sistema del seguro social. Se aproxima más a la realidad que la cobertura legal, pero aún sufre de muchas deficiencias. Por ejemplo, una limitación a la hora de realizar este análisis, sin que le reste por ello validez, se refiere a que las estadísticas de la seguridad social en Centroamérica son defectuosas y muestran a menudo discrepancias (vacíos) importantes. En este sentido, en algunos países no se sabe con certeza cuál es el número de afiliados o existe la cifra de afiliados, pero no la de cotizantes.

En la mayoría de los países, la cifra de dependientes del asegurado con derecho a prestaciones se calcula de manera gruesa como una razón; además, no existe una actualización constante y confiable de los registros a medida que los asegurados mueren, se jubilan o salen de la fuerza de trabajo. Estas fallas dan como resultado valores de cobertura que tienden a estar sobrestimados (Mesa-Lago y Bertranou, 1998).

El problema más frecuente es la actualización de la información, particularmente por la poca importancia estadística que se les ha dado a los indicadores de inversión social. Los datos más recientes son de 1995 para todos los países y en muy pocos casos

servicio doméstico, las zonas rurales y otros (un punto por categoría). Así, por ejemplo, Costa Rica tiene un puntaje total de 7, pues el aseguramiento para los trabajadores voluntarios es independiente en ambos programas y por ello se le resta 0,5 en cada uno. En el caso de Guatemala, se le asigna un punto en IVM pues solo tiene cobertura obligatoria para todos los asalariados y 0,25 en EM porque tiene cobertura parcial de los asalariados (0,5), pero además solo cubre 10 de 22 departamentos (por lo que se resta 0,25) y esto la ubica en el último lugar. La razón porcentual se calculó al dividir el valor ideal (4 en cada programa y 8 en el total) entre cada uno de los diferentes valores: de modo que la columna % 1 se obtiene de dividir el Valor 1 entre 4 y multiplicarlo por cien, de forma idéntica se obtiene el %2 y finalmente el %3 es generado por la razón: Valor 3/8 multiplicado por 100.

hasta 1999 para Costa Rica, Panamá, El Salvador y Nicaragua. A menos que se especifique lo contrario, los datos incluyen cifras de la institución principal que da la prestación y dejan por fuera a los regímenes especiales. El cuadro 31 muestra la cobertura global. Aunque no se pudo obtener información actualizada para todos los países, es importante anotar que el porcentaje de la población total que está asegurada en la mayoría de los países del istmo es sumamente bajo. Según datos oficiales, la cobertura promedio para el período 1970–1995, tanto de la PEA como de la población total, fue cercana al 30%, con diferencias abismales (casi seis y siete veces) entre el país que presenta la mayor cobertura promedio (Costa Rica) y de menor cobertura promedio (Honduras).

CUADRO 31

Centroamérica: porcentaje de la población total y la población económicamente activa con cobertura de seguridad social (1980-1995)

Variable	Población Económicamente Activa ¹			Población Total ²			Promedios	
	1980	1990	1995	1980	1990	1995	Cobertura PEA	Cobertura PT
Costa Rica ³	68,3	68,7	77,3	70,0	79,0	86,0	63,2	68,6
El Salvador	19,7	19,6	22,6	8,8	11,9	14,2	17,9	9,6
Guatemala	35,9	29,2	27,0	15,2	16,9	16,3	29,8	14,9
Honduras ⁴	14,4	23,9	n.d.	7,3	10,3	13,0	14,2	10,2
Nicaragua ⁵	16,8	22,6	14,3	19,0	18,3	13,1	17,1	16,8
Panamá ⁴	52,3	59,8	64,0	49,9	57,4	59,5	52,4	55,6
Promedio	34,6	37,3	41,0	28,4	32,3	33,8	32,4	29,3

1 Cubierta por seguridad social en programas de EM e IVM. **2** Cubierta por salud a través del programa EM. Excluye cobertura de Salud por Ministerio, excepto en Nicaragua. **3** En la cobertura de la población total se incluye la atención asistencial. **4** Los datos de Honduras y Panamá de 1990 y 1995 corresponden al dato de 1988 y el promedio de 1990-1995. **5** Nicaragua la cobertura de la PEA es en IVM y la de la población nacional incluye el total de asegurados (activos y dependientes).

Fuentes: Elaboración propia con base en Mesa-Lago (1998): 47 para Panamá y Honduras y CISS (1994c) para Honduras; El Salvador: Mesa-Lago, Córdoba y López (1994):6; Nicaragua: Mesa-Lago, Santamaría y López (1997):14; Guatemala: Mesa-Lago, Barrios y Fuentes (1997):24. Costa Rica: CCSS (2000).

En cuanto a la *cobertura de la población total*, existe evidencia de que los países centroamericanos (como subregión) están rezagados en términos de su cobertura; además, se presentan importantes disparidades. Mientras Costa Rica tiene una cobertura universal, Panamá está en una posición intermedia y los demás muy por debajo de estos y del promedio del 33,8% en 1995. El cuadro 31 ilustra por un lado que los avances en cobertura de la PEA han sido modestos; el caso de Guatemala llama la atención, ya que en 1980 había una mayor cobertura (el 35,9%) que en 1995 (el 27,0%). Adicionalmente, se comprueba que El Salvador, Honduras y Nicaragua tienen las coberturas más bajas en promedio de la PEA y la población total respectivamente (menos del 18% y del 15%).

Otro rasgo importante del cuadro 31 se refiere a que Costa Rica presenta el mayor avance de cobertura de seguridad social en los últimos veinte años. Mientras en 1980 un 68,3% de la PEA estaba cubierta, en 1995 esta ascendió al 77,3%, al igual que la cobertura de la población total se incrementó del 70% al 86,4% en el mismo período. Esta situación representa un aumento de 9 y 16,4 puntos porcentuales en la cobertura del seguro social. Contrario a esta tendencia, se nota el caso de Nicaragua, donde la cobertura del seguro social, tanto de la PEA como de población total, ha disminuido.

Por otra parte, en cuanto a la cobertura global en salud, los indicadores son en general más altos. Esto se debe, principalmente, a la fuerte presencia del sector público, con instalaciones propias a las cuales tiene acceso la mayoría de la población en todos los países. Los rangos de cobertura, combinando la salud pública y la seguridad social para 1990, van desde un 28,2% en Honduras hasta un 87,5% en Costa Rica (es decir, una diferencia más que se triplica de un país a otro). En cuanto a la cobertura global de salud, Costa Rica nuevamente presenta el porcentaje más alto de la subregión (el 96%), seguido por Panamá (el 79%) y Nicaragua (el 69%). El único país con una cobertura global de salud menor al 50% es Honduras.

3.3. Rezagos en la cobertura estadística

Por último, en relación con los rezagos en cobertura estadística, debe argumentarse que debido a la ausencia de encuestas de hogares y censos que generen datos comparables entre los países, el criterio que se utiliza se basa en la reconstrucción de la serie expuesta en el cuadro 31. Los indicadores generados, como era de

esperarse, muestran resultados similares a los de la cobertura legal, con la diferencia de que el país más rezagado ya no es Guatemala sino Honduras (cuadro 32). Además, Nicaragua solo está por encima del promedio de la subregión en lo que respecta a la cobertura en salud global, pero no en los indicadores generados para medir los rezagos donde mantiene la misma estructura de país tardío, incluso superado por Guatemala en el indicador de cobertura total con respecto a la PEA. Al comparar los rezagos de la cobertura legal con los de la cobertura estadística, se comprueba la brecha que existe entre la legislación y su implementación en Nicaragua, donde los resultados están sesgados por la cobertura del Sistema Nacional Unificado de Salud (SNUS). Para los otros países se puede comprobar la relación directa entre una legislación deficiente y pobres resultados en la cobertura (Guatemala, El Salvador y Honduras); lo contrario ocurre en el caso de Costa Rica y Panamá: ambos países tienen una legislación más comprensiva y una cobertura más amplia.

CUADRO 32
Indicadores de cobertura global

	Promedios*		Global	Promedio	Indicadores			
	Cobertura PEA ¹	Cobertura PT ²	de Salud ³ 1990	Combinado SSS	Cobertura PEA	Cobertura PT	Cobertura Salud	Promedio Total
Costa Rica ⁴	63,2	68,6	96,0	87,5	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
El Salvador	17,9	9,6	59,0	35,5	28,3%	14,0%	40,5%	27,3%
Guatemala	29,8	14,9	50,0	33,5	47,1%	21,8%	38,2%	30,0%
Honduras ⁵	14,2	10,2	46,0	28,2	22,4%	14,9%	32,2%	23,5%
Nicaragua ⁶	17,1	16,8	69,0	43,7	27,1%	24,5%	49,9%	37,2%
Panamá ⁵	52,4	55,6	79,0	68,2	82,9%	81,0%	77,9%	79,5%
Promedio CA	32,4	29,3	66,5	49,4	51,3%	42,7%	56,5%	49,6%

* Los promedios de la PEA y de la PT corresponden a una serie de 1960-1995 y 1970-1995 respectivamente, el Promedio Combinado (SSS) utiliza la cobertura en PT y la cobertura en Salud Global para 1990. 1 Cubierta por seguridad social en programas de EM e IVM. 2 Cubierta por salud a través del programa EM. Excluye cobertura de salud por Ministerio, excepto en Nicaragua. 3 Estimado grueso de la OPS combinado con coberturas de salud pública y seguro social. 4 En la cobertura de la población total se incluye la atención asistencial. 5 Los datos de Honduras y Panamá de 1990 y 1995 corresponden al dato de 1991 y 1988 y al promedio de 1990-1995 (respectivamente). 6 En Nicaragua la cobertura de la PEA es en IVM y la de la población nacional incluye el total de asegurados (activos y dependientes).

Fuente: Elaboración propia, tomada de Mesa-Lago (1998).

Nuevamente, el ejercicio indica que los países mantienen la misma estructura descrita dentro de los grupos históricos. Costa Rica es pionero por sus resultados de cobertura universal y por esto se toma como base para la comparación; Panamá se ubica en la categoría de intermedio, con una cobertura superior al 80%, y los países tardíos o más rezagados, incluyen a Nicaragua, El Salvador, Honduras y Guatemala, países donde la cobertura apenas alcanza el 50%. En el caso de Guatemala, es importante considerar que la cobertura con relación con la PEA ha disminuido, pues pasó de una cobertura de la PEA del 28,7% en 1995 a una del 25,6% en 1999 (PNUD-Guatemala, 2000); esto último reafirma el gran desafío que enfrentan estos países por asegurarles a sus trabajadores mejores condiciones laborales y protección social.

3.4. Desigualdades en la cobertura

En general, las diferencias de cobertura obedecen al grado de desarrollo de los países. Tomando en cuenta lo precario de la inserción laboral de millones de trabajadores en la subregión, se entiende lo difícil que es extender la cobertura del seguro social hacia otros sectores, sobre todo a la microempresa, y el autoempleo de no profesionales ni técnicos. También la segmentación del mercado laboral centroamericano explica por qué hay una mayor concentración de los servicios en las zonas urbanas o en las zonas rurales modernas, pues es ahí donde se concentran los asalariados y sus grupos de interés.

La baja cobertura de los trabajadores informales puede ser explicada por varios factores. El *tamaño del sector informal*, en el cual participa más de la mitad de la PEA urbana, es el primero de ellos. En este sentido, el llamado financiamiento del modelo *bismarkiano*, utilizado en Centroamérica, tiene una gran influencia, pues los sistemas se financian principalmente con las contribuciones de los empleadores y los empleados (asalariados). De hecho, cuando los trabajadores no son asalariados y además pertenecen al sector informal existen dos problemas fundamentales que impiden extender la cobertura: primero, el alto costo de registrar a los trabajadores de este sector para obligarlos a contribuir al seguro social y, segundo, *el mayor porcentaje de contribución que paga el trabajador autónomo en comparación con el asalariado*.

Otra variable que explica la baja cobertura en el sector no estructurado de las economías centroamericanas se refiere al grado de obligatoriedad o voluntariedad de la afiliación. Como se comentó

en el apartado sobre cobertura legal, la afiliación en la mayoría de los países a los programas de Enfermedad y Maternidad y al de Invalidez, Vejez y Muerte para los trabajadores no asalariados, es voluntaria. Por esa razón, los trabajadores del sector informal no tienen ningún incentivo para pertenecer al sistema. Peor aún, cuando la afiliación es obligatoria, al no existir controles ni mecanismos legales para el cumplimiento de las responsabilidades que la afiliación genera, los afiliados, ya sea empleados o empleadores, prefieren evadirla, declarar menos ingresos y pagar menos o hasta pagarla con mora. Adicionalmente, se debe considerar la ausencia de *programas no contributivos para los indigentes*. Los programas asistenciales desempeñan una función crucial al incorporar (con excepción de Costa Rica) a los sectores más difíciles. Dichos sectores solo tienen acceso a la protección de riesgos sociales mediante este tipo de programas.

Por otra parte, *las dificultades para detectar y cobrar a los morosos* también explican la baja cobertura. La microempresa, el autoempleo y los trabajos de subsistencia son muy difíciles de controlar. Los trabajadores en estas formas de empleo tienen una alta movilidad, muchos son inmigrantes y sus trabajos son temporales. Esta situación no garantiza un ingreso permanente para mantenerse cotizando al seguro social, de modo que se afilian, reciben la prestación y luego dejan de pagar. El problema consiste en poder detectar cuándo empiezan a ser morosos y cuándo dejan de serlo.

CUADRO 33

Cobertura del sector informal por la seguridad social en algunos países de Centroamérica

País	Año	% de la PEA en el Sector Informal	Cobertura en el Sector Informal	% Cotización sobre Ingreso pagada por	
				Asalariados	Autónomos
Costa Rica	1980-1987	21,6	2,0/93,0 ¹	4,6 - 5,5	8
El Salvador ²	1990-1991	40,9	4,4	4,8,0 y 10,6	10,5
Nicaragua	1993-1994	60,9	-	2,0 - 4,0	13,5
Panamá	1980-1987	20,9	1,5	7,25	18 - 22

1 El 2% corresponde a la cobertura en pensiones y el 93% a la cobertura en salud. 2 En El Salvador las cotizaciones de los asalariados corresponden al ISSS (el 4%), al INPEP que oscilan entre el 7,17% y el 8% si es INPEP - Docente y al IPSFA (el 10,5%).

Fuentes: Elaboración propia con base en Mesa-Lago y Bertranou (1998):49 para Panamá y Costa Rica; El Salvador: Mesa-Lago, Córdoba y López (1994):10 y 14 y Nicaragua: Mesa-Lago, Santamaría y López (1997):14 y 34.

La proporción de los trabajadores autónomos, el sector doméstico y los trabajadores rurales en el total de asegurados en los programas de seguridad social en Centroamérica es extremadamente baja, aun cuando su participación en la fuerza laboral es mucho mayor (cuadro 33). Por ejemplo, en Costa Rica el porcentaje de asegurados de estos sectores oscila entre el 25,2% y el 0,9% y el grado de cobertura se encuentra entre los más altos del continente por las razones explicadas. En los demás países para los que existe información, la cobertura de estos grupos es nula; los casos más recientes son Guatemala y Panamá, donde estos sectores todavía en 1995 y 1997 estaban excluidos (cuadro 34).

CUADRO 34

Comparación del grado de cobertura de seguridad social de grupos laborales posiblemente pobres en Centroamérica

País	Año	Porcentaje del Total de asegurados ¹			Grado de Cobertura ²		
		Autónomos	Doméstico	Rurales	Autónomos	Doméstico	Rurales
Costa Rica	1986-1988	25,2	0,9	11	92 ³	24 ⁴	49 ⁴
El Salvador	1990-1991	0	0	0	0	0	0
Guatemala	1995	0	0	0	0	0	0
Panamá	1980-1987	0	0	0	0	0	0

1 Porcentaje de cada uno de los tres grupos en cuanto al total de trabajadores asegurados. 2 Porcentaje del grupo de la PEA con cobertura del seguro social. 3 Abarca tanto a los asegurados como a los indigentes. 4 A las personas sin cobertura se les asegura como indigentes.

Fuente: Elaboración propia con base en Mesa-Lago y Bertranou (1998): 51 para Costa Rica; El Salvador: Mesa-Lago, Córdova y López (1994):10; Guatemala: Mesa-Lago, Barrios y Fuentes (1997):23; Panamá: Mesa-Lago (2000): 5.

La exclusión de los grupos más pobres es un desafío doble pues son los que se concentran en el sector informal, o están dispersos en las zonas rurales, por lo que es necesario diseñar mecanismos de inclusión que escapan del modelo *bismarkiano* clásico, basado en las contribuciones de empleados y empleadores y crear alternativas de financiamiento para esta población.

Finalmente, en relación con los rezagos en la cobertura de sectores difíciles de incorporar, debe tomarse en consideración que no se pudo generar ningún indicador para medir los rezagos. Esto debido principalmente a que no se tienen datos para todos los países de la cobertura de los trabajadores informales. No obstante, el rezago se puede inferir de los cuadros anteriores, donde los países con las mayores dificultades y potencialmente con mayor porcentaje de personas excluidas son Nicaragua y Honduras. Lo anterior se afirma tomando en cuenta la composición del mercado laboral, su alto grado de informalidad, la cantidad de grupos vulnerables concentrados en zonas rurales de difícil acceso, el impacto del huracán *Mitch* en sus economías y el consecuente deterioro de su calidad de vida.

En síntesis, los rezagos identificados reflejan deficiencias en las estructuras legales, la contabilidad social y el sistema de registros de los asegurados. Por otra parte, los problemas de la baja cobertura y la desigualdad con que operan los sistemas (en este sentido, las estructuras organizacionales) tienden a favorecer la segmentación social. El hecho de que la desprotección social esté asociada a los trabajadores de bajos ingresos, en empleos precarios y diseminados territorialmente o marginados, constituye una llamada de atención para la adopción de medidas que amplíen la cobertura del seguro social.

De esta forma, el mayor desafío que enfrenta la subregión centroamericana en materia de cobertura está relacionado con la necesidad de brindarles protección social a grandes sectores de la población que son pobres y que enfrentan serios problemas de precariedad laboral y privaciones básicas (por ejemplo, salud, educación, empleo, vivienda, entre otros).

4. Las prestaciones

A continuación se analizarán las prestaciones otorgadas y sus condiciones de adquisición en los países de Centroamérica. En general, tanto las prestaciones otorgadas como las condiciones para adquirir estos derechos son muy generosas en todos los países, sobre todo en el ámbito de pensiones y, en particular, cuando se trata de los regímenes especiales. Para una lectura más fácil, se analiza la especificidad de las prestaciones por programas, iniciando con el de Invalidez, Vejez y Muerte, seguido del programa de Enfermedad y Maternidad.

Las comparaciones se hacen utilizando tablas para poder ubicar mejor cada régimen dentro de los países y cada institución entre países. Los regímenes especiales integrados por grupos de empleados públicos o de las fuerzas armadas se mencionan solo cuando hay información; sin embargo, existen otros regímenes especiales en Costa Rica, Guatemala y Nicaragua que no se pudieron documentar para efectos de este estudio.

4.1. Régimen de Invalidez, Vejez, Muerte y Sobrevivientes

En el caso de las *prestaciones de vejez e invalidez*, los países que otorgan la pensión de vejez más alta son Costa Rica y Panamá; en ambos la pensión equivale a un 60% del promedio de los ingresos de los trabajadores. En Costa Rica este promedio se obtiene de los 48 salarios mensuales más elevados de los últimos cinco años, y en Panamá de promediar los siete mejores salarios de los últimos 15 años. En tanto, el resto de los países otorgan, en promedio, una pensión del 45% de los ingresos. El monto de la pensión se calcula sobre el promedio de los ingresos mensuales (El Salvador), sobre la remuneración base o el salario mensual (Guatemala y Honduras) y sobre el salario promedio de los últimos cinco años, como en Nicaragua (CISS, 1994a).

En todos los casos existen reglas para el incremento del monto de la pensión (cuadro 35), teniendo como denominador común las cotizaciones hechas, ya sea durante cierto tiempo o posteriores al período mínimo de calificación, lo cual hace, lógicamente, que el monto no rebase el límite máximo establecido. Aunque las prestaciones de invalidez son similares a las de vejez, existen ciertas variaciones que en determinado caso propiciarían que el monto total de la pensión de invalidez sea superior o inferior a la pensión por vejez. En el caso de Panamá, donde la pensión por vejez se incrementa por períodos cotizados y es cada vez mayor, la pensión por invalidez es un porcentaje fijo a un único período de cotización. En El Salvador se observa lo mismo, inclusive en este país la pensión por invalidez, al igual que la de vejez, se calcula sobre el promedio de los ingresos mensuales (CISS, 1994a).

CUADRO 35

Prestaciones monetarias otorgadas por las instituciones de seguridad social de Centroamérica en Seguro de Vejez, Invalidez y Muerte

País	Prestaciones Otorgadas		
Institución	Invalidez	Vejez	Sobrevivientes
COSTA RICA			
CCSS	60% del promedio de los 48 salarios mayores en los últimos 5 años, más 1/2 del 1% de ingresos por c/mes cotizado. Más el 20% por esposa e hijos, 1,5%, 2% y 2,5% por diferimiento del retiro, en 1, 2 y 3 años	60% del promedio de los 48 salarios mayores en los últimos 5 años, más 1/2 del 1% de ingresos por c/mes cotizado, más el 20% por esposa e hijos, 1,5%, 2% y 2,5% por diferimiento del retiro, en 1, 2 y 3 años	40% de la pensión (si el beneficiario es menor de 45 años y sin hijos); 60% si hay hijo inválido; 70% si es mayor de 56 años; y 40% a la madre a cargo o padre inválido
JUPEMA (Ley 7268)	3,3% del salario del último año por año de servicio. (Máx. el salario del director general de educación con 30 aumentos anuales y Mín. el menor salario en la Administración Pública. Se ajusta al costo de la vida y tiene aguinaldo)	100% del promedio de los 12 mayores salarios con dedicación tiempo completo en los últimos 2 años en el Magisterio Nacional. Aumenta 5,6% por cada año postergado, hasta 7 años. (Máx. el salario del Director General de Educación con 30 aumentos anuales y Mín. el menor salario en la Administración Pública. Se ajusta al costo de la vida y tiene aguinaldo).	75% del último salario que devengaba el causante. (Máx. el salario del Director General de Educación con 30 aumentos anuales y Mín. el menor salario en la Administración Pública. Se ajusta al costo de la vida y tiene aguinaldo).
EL SALVADOR			
ISSS	40% del promedio de salarios cotizados (3 ó 5 años antes del retiro), más 1,2% por cada 50 semanas en exceso sobre las primeras 150. Más 20% por cada hijo menor de 16 años (21 si esta estudiando), hasta el 90% del salario base de pensión. Más 20% cuando requiera asistencia de terceras personas, para sus actos primordiales	40% del promedio de salarios cotizados (3 ó 5 años antes del retiro), más 1,2% por cada 50 semanas sobre las primeras 150. Más 3% por cada 50 semanas cotizadas después cumplir la edad de jubilación. Más 20% de la pensión mínima por cada hijo menor de 16 (o 21 años si esta estudiando) hasta un 90%.	60% a la viuda, vitalicia si es mayor de 55 años ó inválida, sino se da por 3 años o hasta que los hijos menores cumplan 6 años. 30% huérfanos o 40% si es huérfano de padre y madre. Los padres solo tienen derecho en ausencia de viuda e hijos y es el 60% y 40% si es uno solo.
INPEP	Mismos beneficios de la pensión de vejez.	Gozan de aguinaldo proporcional a la pensión, la cual se ajusta cada 3 años. Por fallecimiento se dan 2.000. Préstamos personales e hipotecarios.	Revalorización de la pensión cada año y aguinaldo igual al que por vejez. Si la pensión menos a 1 millón se da 75% y si es mayor el 50%.

Institución	Invalidez	Vejez	Sobrevivientes
GUATEMALA			
IGSS	50% del promedio de ingreso mensual de los 3 últimos años cotizados, más 0,5% por cada 6 meses sobre 120 meses.	50% del promedio de ingresos cotizados de los 5 últimos años, más 0,5% por cada 6 meses sobre 120 meses.	Se calcula en base a la pensión que recibía y se distribuye según el parentesco.
HONDURAS			
ISSH	40% del salario mensual, más el 1% por cada 12 meses sobre 60 meses. Adicional de hasta 50% por asistencia permanente.	40% del salario mensual, más 1% por cada 12 meses sobre 60 meses. Más 3% por cada año que trabajo después de la edad de jubilación (65 hombres y 60 mujeres)	40% de la pensión a la viuda(o), mayor de 65 años o inválido. 20% por cada huérfano menor de 14 años, madre a cargo o padre inválido. Por sepelio 50% del salario.
INJUPEMP	80% del sueldo mensual, sin ser inferior al mínimo por jubilación.	Pensión igual al promedio de últimos 36 salarios mensuales por el número de años de servicio por 2,75%. Sin ser mayor a 250 lempiras ni superior al 90% del sueldo. Por retiro del sistema se devuelven las aportaciones	Si muere siendo un participante activo: por muerte Natural 18 sueldos y por Accidentes 36 sueldos. Si es pensionado recibe 120 pensiones o lo que falte para completar el período.
INPEMA	80% del sueldo mensual al momento de sobrevenir la causa de incapacidad.	La pensión será igual al 3% de multiplicar el sueldo promedio de los últimos 36 sueldos por el número de años de servicio acreditados.	Beneficiarios designados, cónyuge o compañero, hijos menores de edad y dependientes o como lo dicte el Código Civil.
NICARAGUA			
INSS	Invalidez total igual a la pensión por vejez. Invalidez parcial el 50% de la pensión por invalidez total.	Depende de la posición del salario promedio de los últimos cinco años con respecto a los máximo y mínimos establecidos por la administración pública. Se revaloriza la pensión según condiciones de la institución. Si el salario es menor del doble del salario mínimo se da 45% del salario y si es mayor se da 40% del salario.	50% de la pensión por vejez y vitalicia si es mayor de 45 años o a cargo de hijos pensionados por orfandad. 25% a hijos menores de 15 (21 años si estudian). 25% mayores de 60 años a cargo. No debe exceder el 100% de la pensión. Gastos de sepelio.
PANAMA			
CSS	Igual que por vejez.	60% del sueldo, más 1,25% del sueldo por cada 12 meses sobre 180 cotizaciones antes de la edad de retiro. Más 2% del salario por cada 12 meses pagadas después de cumplir con la edad de retiro. El salario base es el promedio de los 7 mejores años de cotizaciones acreditadas a la cuenta individual.	50% de la pensión a la viuda. 20% hijos huérfanos. 50% huérfanos de padre y madre. 30% progenitores (el padre debe ser mayor de 60 años o incapacitado para trabajar). 20% hermanos.

Fuente: Elaboración propia con base en COCISS (1993), CISS(1995a) y CISS (2000).

4.1.1. Condiciones para la adquisición de derechos IVM

En general, las condiciones de acceso a las pensiones de Invalidez, Vejez y Muerte son muy generosas y, como se verá en este aparte, se dividen de acuerdo con los esquemas del seguro social. En el cuadro 36 se muestran algunas de las condiciones de adquisición de derechos para los regímenes de pensiones, sin incluir los especiales. Como los países tienen diferentes edades de retiro, el indicador de la esperanza de vida a la edad de retiro tiende a ser confuso, pues pareciera no ser congruente con otros indicadores demográficos de cada país. Sin embargo, este cuadro es útil para comprender el grado de flexibilidad o rigidez presente en las condiciones de acceso a los programas de pensiones y por ende su carga financiera. Las edades de retiro, combinadas con la esperanza de vida a la edad de retiro, muestran una desigualdad sustancial, pues evidencian cómo algunos países tienen edades legales de retiro bajas con la misma longevidad que otros. Es decir, los pensionados de la subregión, después de los 60 años viven, en promedio, 19 años los hombres y 20 años las mujeres. Esta situación indica que, una vez alcanzada la edad madura, las esperanzas de vida no son tan diferentes entre los países del istmo, por lo que muchos países del área pueden aumentar el ciclo laboral, eliminar las desigualdades en la esperanza de vida al retiro y mermar el costo de las pensiones.

CUADRO 36

Comparación de las edades de retiro legales y los promedios de vida del retirado en Centroamérica: 1980-1995

	AÑOS			Años de Contribución	E Vida promedio al tiempo del retiro		E Vida promedio de Alguien mayor de 60 años	
	Hombre	Ambos	Mujer		Hombre	Mujer	Hombre	Mujer
Costa Rica	62		60	38	17,5	22,4	19,5	22,4
El Salvador	60		55	15	18,1	23,9	18,1	18,9
Guatemala		60		15	17,8	19,9	17,8	19,9
Honduras	65		60	15	15,3	20,8	20,3	20,8
Nicaragua		60		15	18,3	20,5	18,3	20,5
Panamá	62		57	15	17,0	22,3	19,0	19,3
Promedio	61,5		58,7	18,8	17,3	21,6	18,8	20,3

Fuente: Elaboración propia con base en Mesa-Lago y Bertranou (1998).

La comparación es clara si se toman como ejemplo los casos extremos de Honduras y El Salvador; ambos países tiene una esperanza de vida promedio de 80 años (el primero) y 78 años (el segundo), una vez que la persona ha alcanzado la edad de 60 años. Honduras tiene una edad legal de retiro de 65 años para los hombres y 60 años para las mujeres, mientras que en El Salvador las edades legales de retiro son de 60 años para los hombres y a los 55 años para las mujeres. En este sentido, el cuadro 37 presenta los criterios de elegibilidad para todas las instituciones centroamericanas que brindan el seguro de Invalidez, Vejez, Muerte y Sobrevivencia. Allí se puede ver la variedad de criterios entre los países e incluso dentro de uno mismo, valga señalar la flexibilidad de los criterios que los grupos de presión han legislado para su propio beneficio, en comparación con los aplicados para los institutos o cajas principales. Así, las condiciones para el otorgamiento de las prestaciones en los casos de vejez en casi todos los países exigen tener en promedio 60 años de edad y un mínimo de 15 años de cotizaciones, aunque se presentan algunas variaciones al respecto (cuadro 37). Adicionalmente, a pesar que en algunos países se exigen cotizaciones mensuales y en otros semanales, las 750 semanas o los 180 meses son iguales a 15 años de contribuciones. Costa Rica es el país con la mayor cantidad de años de contribución ya que el tiempo cotizado representa un mayor número de años, pues con la CCSS las 467 cotizaciones equivalen a poco más de 38 años de cotizaciones (CISS, 1994a).

CUADRO 37

Centroamérica: requisitos exigidos por las instituciones de seguridad social para la adquisición de derechos del seguro de Vejez, Invalidez y Muerte

Condiciones para la Adquisición de Derechos			
	Invalidez	Vejez	Sobrevivientes
COSTA RICA			
CCSS	Pérdida del 66,7% de la capacidad de ganancia; 36 cuotas mínimo, si ingreso antes de los 55 años ¹ .	61 años y 1 mes (hombres); 59 años y 1 mes (mujeres), y ambos 467 cotizaciones mensuales.	24 meses de cotización por el asegurado. Viudez: solo si es miembro a cargo o inválido. Orfandad menor de 18 ²
JUPEMA	Mínimo de 15 años de servicio.	30 o 20 años de servicio y 60 años de edad	Que el causante laboraba para Magisterio Nacional

ASIMETRÍAS ECONÓMICAS, LABORALES Y SOCIALES EN CENTROAMÉRICA

	Invalidez	Vejez	Sobrevivientes
EL SALVADOR			
ISSS	Pérdida 2/3 de capacidad de ingreso y 100 semanas de cotizar continua o discontinuamente en los últimos 4 años ³ .	60 años hombres, 55 mujeres con 750 semanas cotizadas ⁴	Que el fallecido haya aportado como mínimo 750 cuotas. La pensión cubre a la viuda, huérfanos y la ascendencia ⁵
IPSFA	100% de salario si se encontraba laborando. Fuera del servicio el 40% + 2% por cada año de cotización.	Mayor a 45 años y si tiene al servicio: 20 años 60%; del salario 25 años el 80% del salario y 30 años el 100% del salario.	Trabajando 100% del salario. Fuera del servicio: 20 años o más de cotización el 75%.; 10 a 20 años de cotización el 50%. Si es pensionado 75%.
INPEP	Pérdida permanente 2/3 y mínimo de 36 meses cotizados, con al menos 18 meses últimos cotizados.	Edad: 55 hombres y mujeres 50. Aumenta un % anual hasta que cumpla la edad de retiro (5 años más), que se ajusta al 100%.	Viuda o compañera e hijos menores de 18 años; de no existir estos, los ascendientes mayores de 60 años o cualquier edad si son inválidos.
GUATEMALA			
IGSS	Pérdida 50% de la capacidad de ingreso y 36 meses de cotización durante los últimos 6 años; menor de 60 años.	Mínimo 60 años y 180 meses de cotización. Incapacitado mayor de 60 años y 36 meses de cotización, dentro de los 6 años anteriores	Requiere haber cumplido con las condiciones del EM y IVM. Si muere por accidente común trabajando no requiere haber cotizado ⁶ .
HONDURAS			
ISSH	Pérdida de 2/3 de capacidad y 36 meses de cotización durante los últimos 6 años ⁷ .	Mínimo 65 años hombres, 60 años mujeres y 180 meses de cotización.	El fallecido debía tener 36 meses de cotización durante los últimos 6 años ⁸ .
INJUPEMP	No hay período de calificación, solo que esté incapacitado total y permanente, física o mental para cumplir su trabajo.	Mínimo 10 años de servicio: Voluntaria a los 58 años y Obligatoria a los 65 años	Que el participante se encuentre en servicio activo.
INPREMA	Incapacidad total y permanente en su desempeño	Mínimo 10 años de servicio y 50 años ó más de edad.	Si cumplió las condiciones para recibir pensión.
NICARAGUA			
INSS	Pérdida del 67% de su capacidad y 150 semanas cotizadas; Invalidez parcial. 50% de la capacidad.	60 años de edad y 750 semanas de cotización ⁹ .	150 semanas de cotización. Gastos de sepelio 4 semanas cotizadas 26 semanas antes fallecimiento ¹⁰ .
PANAMA			
CSS	Pérdida de 2/3 de capacidad; 36 meses de cotización en los últimos 3 años anteriores a la invalidez o durante el período de afiliación si hubiera sido antes de 3 años.	60 años hombres y 55 mujeres, 180 meses de cotización. Desde 1995 la edad es de 62 años hombres y 57 mujeres	Cotizado 36 meses (incluye 18 meses en los últimos 3 años) o ser pensionado. Están incluidos viuda, los huérfanos, los progenitores y otros familiares ¹¹ .

Notas

- 1 Si ingresa después de los 55 años se exige una cuota adicional por cada tres meses de diferencia entre la edad de 55 años y la fecha de invalidez.
- 2 Orfandad: hasta 22 si es inválido y 25 si es estudiante Otros supervivientes: también tienen derecho, si son hermano o hermana, joven y a cargo del asegurado.
- 3 Si es mayor de 30 años son 150 semanas en los últimos 6 años; mayor de 40 años, 200 semanas en los últimos 8 años; mayor de 50 años 250 semanas en los últimos 10 años.
- 4 Se pueden pagar pensiones reducidas hasta 5 años antes con 1.250 semanas de cotización cuando el asegurado estuvo desempleado durante 12 meses precedentes o si padece 50% de invalidez debida a una profesión insalubre o físicamente agotadora.
- 5 Viudez: esposa o compañera, ser mayor de 55 años o inválida para gozar de pensión vitalicia; menor de 55, solo por tres años o si tiene hijos a cargo hasta que cumplan 16 años; viudo: iguales condiciones, el compañero no tiene derecho. Orfandad: menor de 16 años, hasta 21 si es estudiante o permanente si es inválido.
- 6 Por viudez: la pensión se le otorga a la compañera solo si ha convivido durante 2 años ininterrumpidos; al compañero, solo si está incapacitado para el trabajo. Orfandad: menor de 18 años de edad o sin límite si es inválido. Ascendencia: padre o madre o ambos incapacitados para el trabajo y que no estén incorporados al régimen por derechos propios.
- 7 En caso de accidente común, se requiere haber acreditado 8 cotizaciones mensuales dentro de los últimos 24 meses.
- 8 Viudez: compañera, siempre que dependa económicamente del asegurado y haya sido inscrita como beneficiaria por lo menos 10 meses antes del fallecimiento; viudo, solo mayor de 65 años o inválido. Orfandad: menor de 14 años o hasta 18 si estudia o es inválido. Ascendencia: madre a cargo del asegurado, padre, que sea mayor de 65 años o que esté inválido.
- 9 55 años de edad para profesores, minero y personas con deficiencias físicas o mentales. Si la afiliación es después de los 45 años de edad. Las cotizaciones se reducen a la mitad de las semanas desde la cobertura inicial hasta la edad de jubilación, con un mínimo de 250 semanas.
- 10 Viudez: la esposa o compañera debe tener 45 años o ser inválida; solo si es miembro a cargo está inválido. Orfandad: menores de 15 años hasta 21 si estudian o permanente si es inválido. Ascendencia: ser mayores de 60 años y depender del asegurado.
- 11 Viudez: la esposa o compañera debe tener 55 años o más, ser inválida o tener un hijo menor a su cuidado; esposo o concubinario solo si es miembro inválido a cargo. Orfandad: menores de 14 años hasta 18 si estudian o permanente si es inválido. Ascendencia: madre si es miembro a cargo, padres solo de edad avanzada o inválido. Otros sobrevivientes: hermanos, solo si dependen económicamente.

Fuente: Elaboración propia con base en COCISS (1993), CISS(1994a y 1995a) y CISS (2000).

En el ramo de *invalidez* todos los países tienen en común el requisito que el trabajador debe cumplir con ciertas características mínimas para ser considerado como una persona con discapacidad y con ello calificar para obtener una pensión por invalidez (CISS, 1994a). En ese sentido, en cuanto al Seguro de Invalidez, también, hay similitudes en el período mínimo de clasificación que es de 13 años, a excepción del INSS, en Nicaragua, que exige más de 14 años de cotización. Por otra parte, en el seguro de *Muerte o Sobrevivientes* todas las instituciones otorgan la pensión a los familiares del asegurado, quienes deben reunir los requisitos previos de la acreditación de la dependencia económica. Las diferencias existentes se centran en la flexibilidad o rigidez para determinar o suponer que existe dicha dependencia económica.

En el caso de la pensión por *viudez*, los requisitos para la mujer (esposa o compañera) en todos los casos no requieren mayores condiciones que las de acreditar el vínculo matrimonial o de concubinato para acceder a la prestación. Solamente, en Nicaragua y en Panamá, se fija una edad mínima de 45 y 55 años respectivamente. Si esta condición no se satisface, únicamente se concede la pensión de viudez a la esposa o compañera que está imposibilitada para trabajar o tiene hijos menores a su cargo (CISS, 1994a: 17).

En el caso que el *sobreviviente* sea varón, en todos los países no basta la existencia del vínculo marital ya que la acreditación de la dependencia económica respecto de la asegurada es necesaria en caso de que se aplique la determinación de su incapacidad para el trabajo. En otras palabras, existe una diferencia de género y con un rasgo cultural de corte machista, que supone por regla general que el cónyuge a cargo del hogar es la esposa y solo excepcionalmente el marido, lo cual se replica en una situación de concubinato. Para ello no es relevante que la esposa o compañera realice un trabajo remunerado, así como también es irrelevante que debido a su relación laboral quede incorporada a un régimen de seguridad social dentro del cual genere derechos propios (CISS, 1994a:).

La condición para el otorgamiento de la pensión por *orfandad* es más laxa en Costa Rica, ya que el requisito es que el hijo sea menor de 18 años o sea estudiante con menos de 25 años; en tanto en los otros países el requisito de la minoría de edad es en relación 14-18 (Honduras y Panamá), 15-21 en Nicaragua, 16-21 en El Salvador y solo en Guatemala la exigencia también es una edad inferior a los 18 años, aunque en este país no existe ampliación de edad cuando el hijo se encuentre cursando algún estudio. Además, en Costa Rica las hijas mayores de 55 años, solteras y que vivían a cargo del fallecido, que no tengan pensión alimentaria y que no sean asalariadas, tendrán

igualmente derecho a la pensión. Otra diferencia es que en Costa Rica, se limita la edad del incapacitado a 22 años, mientras que en los demás países este adquiere un derecho vitalicio (CISS, 1994a).

También se presenta la posibilidad de obtener una pensión por *ascendencia*, en cuyo caso los beneficiados son los padres y la regla general para su otorgamiento es que sean dependientes económicamente del fallecido; no obstante, prevalece una desigualdad de género ya que en Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Panamá el requisito es más flexible si se trata de la mujer en comparación con el varón. Para conceder la pensión, la madre solo requiere ser miembro a cargo, en cambio el padre, además de esto, debe cumplir con un mínimo de edad o bien encontrarse imposibilitado física o mentalmente para trabajar. Nicaragua es la excepción, ya que a ambos ascendientes se exigen los mismos requisitos (dependencia y cumplimiento de 65 años como mínimo).

Por último, otros sobrevivientes pueden obtener una pensión. Esto se aplica cuando, por causa de muerte, se concede una pensión a los hermanos sobrevivientes que hayan estado a cargo del asegurado; solo en Costa Rica y Panamá se da ese beneficio, aunque en el caso de Costa Rica, los hermanos obtienen la pensión si están impedidos física o mentalmente para el trabajo. En los otros países, esta pensión se concede por *exclusión*, esto significa que su otorgamiento depende de que no sobrevivan: esposa o esposo, concubina o concubinario o hijos, quienes tienen preferencia en el goce del derecho del pensionado fallecido (CISS, 1994a).

4.1.2. Rezagos en el gasto en prestaciones del régimen del IVM²¹

Los países con las condiciones más flexibles para la adquisición de las prestaciones en los programas de Invalidez, Vejez y Muerte son El Salvador y Panamá, mientras que países como Honduras, Nicaragua y Guatemala, deben mejorar su desempeño

21 Para calcular los rezagos (cuadro 38) se usaron las condiciones de adquisición de derechos mostradas en el cuadro 37, los porcentajes se calculan al dividir cada columna entre su promedio y multiplicarlo por 100. El primer criterio se genera de dividir los años de contribución entre el promedio de años contribuidos en la región (18,8), el segundo criterio promedia la esperanza de vida entre hombres y mujeres y calcula un promedio simple general que se usa como base, el tercer criterio (cuarta columna) toma las esperanzas de vida promedio para hombres y mujeres, calcula el promedio de la región y este se utiliza como base 100, finalmente la combinación de los tres criterios es la suma del índice de años de contribución, más el índice de esperanza de vida a los 60 años más (1-el índice de la esperanza de vida a la edad de retiro). Lo anterior se hace para ajustar la influencia que sobre la esperanza de vida a la edad de retiro tiene un edad legal de retiro temprana como la de El Salvador.

financiero por medio de un aumento de los años de contribución de 15 a 20 años, para lograr su sostenibilidad. El índice de años de contribuciones muestra que solo Costa Rica tiene una cantidad mayor a los 20 años de contribución. El índice generado con el criterio de la Esperanza de Vida (EV) a la edad de retiro dice que el país con mayor esperanza de vida a la edad de retiro es El Salvador, resultado que concuerda con la menor de las edades legales de retiro en el istmo. Finalmente el índice de la esperanza de vida para un individuo mayor de 60 años dice que el país con la mayor EV es Costa Rica, luego le sigue en orden Honduras, Nicaragua, Panamá, Guatemala y El Salvador.

CUADRO 38

Centroamérica: cálculo de rezagos de las condiciones de adquisición de derechos en Vejez, 2000 (porcentajes)

Índices a las condiciones de adquisición de derechos				
	Años de Contribución	EV a la edad de retiro*	EV mayor de 60 años*	Combinación de tres criterios
Costa Rica	201,8	102,4	107,1	102,1
El Salvador	79,6	107,8	94,5	55,5
Guatemala	79,6	96,7	96,3	59,7
Honduras	79,6	92,6	105,0	64,0
Nicaragua	79,6	99,6	99,1	59,7
Panamá	79,6	100,9	97,9	58,9

*Las esperanzas de vida son un promedio de las esperanzas de 1980-1995.

Fuente: Elaboración propia con base en Mesa-Lago y Bertranou, 1998.

Finalmente, la última columna muestra la combinación de criterios, ajustada por la influencia que el retiro legal temprano tiene sobre la esperanza de vida a la edad de retiro. Con base en este índice se puede decir que el país con las condiciones de adquisición para la pensión por Vejez más rígidas es Costa Rica (resultado que logró después de la reforma de pensiones de 1995); sin embargo, por la esperanza de vida que tiene un pensionado, las edades legales de retiro pueden aumentar a 65 años para ambos sexos, sin afectar la calidad de vida de los adultos mayores y disminuir los costos de las prestaciones en pensiones. El argumento anterior se justifica por el alto índice de la esperanza de vida a la edad de retiro.

4.2. Régimen de Enfermedad y Maternidad

En el ámbito de los beneficios otorgados por Enfermedad y Maternidad, todos los países incluyen prestaciones médicas y monetarias. El otorgamiento de las *prestaciones médicas* en su mayoría es proporcionado por los organismos o instituciones que administran directamente sus propias clínicas y hospitales, excepto en Costa Rica, Nicaragua y Panamá (cuadro 39).

CUADRO 39
Prestaciones otorgadas por las instituciones de seguridad social de Centroamérica en el seguro de Enfermedad y Maternidad

País	Prestaciones Otorgadas	
	Enfermedad	Maternidad
COSTA RICA		
CCSS	60% del salario. Pagada 3 días después y hasta 26 semanas ¹	50% del salario 30 días antes y 90 después del parto ²
EL SALVADOR		
ISSS	75% del promedio de los ingresos percibidos durante los tres primeros meses. Pagadera después de 3 días y hasta 52 semanas. Además de un subsidio por incapacidad temporal.	75% del promedio de los ingresos pagadera hasta 12 semanas incluyendo el período de parto. Subsidio por incapacidad temporal. Ayuda de lactancia y canastilla maternal.
GUATEMALA		
IGSS	2/3 parte del promedio de los ingresos del salario pagadera después de 3 días y hasta 26 semanas (hasta por 39 y 52 semanas en caso de enfermedad múltiple).	100% del salario, 30 días antes y 54 días después del parto.
HONDURAS		
ISSH	60% del salario base diario o 50% si está hospitalizado y nadie depende de él.	66% de los ingresos durante 6 semanas antes y 6 semanas después del parto.
NICARAGUA		
INSS	60% del ingreso en las últimas 8 semanas. Pagadera después de 4 días y hasta 52 semanas ³	Igual a enfermedad. Pagadera después de 4 semanas antes y 5 después del parto.
PANAMA		
CSS	70% del ingreso durante los últimos 2 meses pagada después de 4 días y hasta 26 semanas.	100% del ingreso, pagado durante 6 semanas antes y 8 después del parto.

1 El empleador paga el 50% durante el período de espera de tres días. La Caja paga el 60% a partir del cuarto día. 2 El empleador paga, por ley, el 50% restante. 3 La prestación se reduce a la mitad en caso de hospitalización.

Fuente: Elaboración propia con base en COCISS (1993), CISS(1994a: 24 y 1995a) y CISS (2000).

En Costa Rica y Panamá los servicios están centralizados en las cajas del Seguro Social, ya que desde la década de 1970 los ministerios de Salud hicieron los traspasos de toda la infraestructura y la administración del sistema de salud a las cajas. De esta forma, los ministerios de Salud actúan como organismos rectores y son los que dictan la política en salud. En Honduras, El Salvador y Guatemala existe una diferencia entre el Ministerio de Salud y las instituciones aseguradoras que tienen sus propios servicios, personal e infraestructura. La variedad de instituciones que prestan un mismo servicio no solo provoca ineficiencia por duplicidad de funciones, sino que aumenta la iniquidad entre los grupos asegurados y los no asegurados, lo que produce una estratificación y multiplicidad de funciones en el sector salud innecesaria y costosa.

En cuanto a *maternidad*, la prestación otorgada en dinero varía mucho entre los países (cuadro 39). Por ejemplo, Guatemala y Panamá otorgan el 100% del salario base; Costa Rica, en cambio, tiene la prestación con el porcentaje más bajo (el 50% de los ingresos los cubre la Caja y el otro 50% por el empleador). Adicionalmente, en relación con el tiempo de duración de la prestación, en la mayoría de los países (Guatemala, Honduras y El Salvador) es de 84 días, en Panamá de 92 días, Nicaragua tiene el menor número de días (63 días), mientras que Costa Rica el mayor (120 días) (CISS, 1994a:22).

4.2.1. Condiciones para la adquisición de derechos del régimen de EM

Las condiciones de adquisición de derechos para las prestaciones de Enfermedad y Maternidad en Centroamérica son también muy generosas. En relación con las condiciones para adquirir el seguro de enfermedad, en Costa Rica se requiere una contribución de solamente cuatro semanas, de cinco en Honduras y hasta de 26 de Panamá. Los beneficios monetarios del seguro de Enfermedad oscilan del 50% del salario en Honduras al 75% en El Salvador, con una duración de 26 a 52 semanas. Por otra parte, en relación en el seguro de Maternidad, en Honduras se requiere una contribución de 11 semanas, de 16 en Nicaragua y de 39 en Panamá (la más alta). De esta forma, dicha prestación es de un 100% sobre el salario en Guatemala y Panamá; del 75% en El Salvador; del 66% en Honduras; 60% en Nicaragua y del 50% en Costa Rica.

Adicionalmente, en Guatemala no existe período de espera ni por la licencia por enfermedad, ni por maternidad, basta ser empleado y estar asegurado para obtener la prestación; tampoco en El Salvador

el trabajador requiere haber contribuido para tener acceso a las prestaciones monetarias y los servicios de salud. En tres países no se requiere ninguna contribución para gozar de los beneficios médico-hospitalarios. En Honduras y en Costa Rica solo se requiere un período de espera de cuatro a seis semanas para la licencia por enfermedad. En Panamá y en Guatemala se cubre el 100% del salario en maternidad y El Salvador tiene el porcentaje más alto del istmo sobre el salario para la enfermedad. Honduras tiene el período de contribución promedio más bajo para acceder a las prestaciones monetarias (excluyendo a Guatemala y a El Salvador).

CUADRO 40

Requisitos exigidos por las instituciones de seguridad social de Centroamérica para la adquisición de derechos del seguro de Enfermedad y Maternidad

Condiciones para la Adquisición de Derechos		
Institución	Enfermedad	Maternidad
COSTA RICA CCSS	Haber cotizado mínimo un mes.	Haber cotizado mínimo dos meses y medio.
EL SALVADOR ISSS	Ser un trabajador cotizante activo.	Ser un trabajador cotizante activo.
GUATEMALA IGSS	Prestaciones en servicio: sin acreditar contribuciones previas. Prestaciones en dinero: Acreditar tres meses de contribución dentro de los seis meses calendario anteriores a la enfermedad.	Prestaciones en servicio: sin acreditar contribuciones previas. Prestaciones en dinero: Acreditar tres meses de contribución dentro de los seis meses calendario anteriores a la enfermedad.
HONDURAS ISSH	Prestaciones en servicio: No se necesita período mínimo de cotización si es asegurado directo o 35 días de cotización si está desempleado o si la enfermedad se decretó de los 60 días a partir de la fecha de desempleo. Prestaciones en dinero: 35 días de cotización en los últimos tres meses.	
NICARAGUA INSS		Prestaciones en servicio: Asistencia ginecológica, sin requisito mínimo de cotización si es asegurada directa. Esposa o compañera, estar inscrita como beneficiaria y tener por lo menos 10 meses antes de la fecha de otorgamiento del servicio. Prestaciones en dinero: solo a la asegurada directa si cuenta con 76 días de cotización dentro de los últimos 10 meses.

PANAMÁ CSS	26 cotizaciones semanales dentro de las 36 anteriores a la fecha de la incapacidad.	14 cotizaciones semanales dentro de las 30 semanas que procedan al parto.
---------------	---	---

Fuente: Elaboración propia con base en COCISS (1993), CISS(1994a:23 y 1995b) y CISS (2000).

Sin embargo, el sistema presenta debilidades por las condiciones generosas que ofrece (cuadro 40) y que, por lo general, no van acompañadas de controles efectivos por lo que muchas personas simulan enfermedades para obtener prestaciones. En Guatemala, los evasores tienen acceso a los servicios sanitarios con solo registrarse y pagar una contribución, que interrumpen después de recibir la atención. En Nicaragua y El Salvador también se ofrecen prestaciones costosas, como lentes de contacto y ortodoncia, así como el pago del tratamiento en el extranjero cuando no puede brindarse en el propio país; todo ello incrementa los costos del régimen de Enfermedad y Maternidad (Mesa-Lago y Bertranou 1998:66).

La variabilidad entre la rigidez de unos países y la flexibilidad de otros refleja una asimetría más entre países, pero, además, fomenta la estratificación. Por ejemplo, en Guatemala y en El Salvador, la sola condición de tener que ocupar un empleo asegurado para tener acceso a las prestaciones en cuestión, refleja el poco acceso que tienen al sistema los desempleados o los empleados no asalariados del sector informal (que representa una cifra muy representativa).

4.2.2. Rezagos en el gasto en prestaciones del programa de EM²²

Como ya se mencionó, la prestación en dinero otorgada varía mucho entre los países. Así, Guatemala y Panamá otorgan el 100% del salario base, en cambio en Costa Rica la prestación por Maternidad se divide en dos: un 50% de los ingresos los cubre la Caja y el otro 50% debe ser pagado por el empleador. Adicionalmente, durante el período de enfermedad el porcentaje en Costa Rica es del 60% del salario (ambos porcentajes son los más bajos del istmo).

22 Los indicadores para medir el rezago se generaron a partir del cuadro 2.13, las razones son el resultado de dividir el porcentaje del salario que se paga por enfermedad y maternidad, entre el promedio de la región. La primera columna muestra el promedio simple de los porcentajes de maternidad y enfermedad.

Es destacable el hecho de que Costa Rica tenga las condiciones más rígidas, pero a la vez una alta cobertura en Enfermedad y Maternidad, lo que demuestra que es posible reducir los beneficios monetarios de los asegurados y subsidiar a los no asegurados con el objetivo de aumentar la cobertura. Caso contrario sucede con Honduras, Guatemala y El Salvador que no tienen regímenes integrados y las diferencias entre los beneficios no monetarios de los asegurados y los no asegurados son indicativos de la presencia de una segmentación en el acceso a los servicios de salud. La situación de Panamá requiere un análisis más profundo, pues tiene una alta cobertura en salud, pero sus beneficios monetarios en promedio son los más altos de la región, lo que refleja un mayor gasto, lo que puede causar un efecto regresivo sobre el ingreso de los no asegurados que solo reciben beneficios médico hospitalarios.

CUADRO 41

Cálculo de rezagos de acuerdo con las condiciones de adquisición de derechos en Enfermedad y Maternidad

	Índices sobre el % del salario cubierto		
	Combinación	Enfermedad	Maternidad
Costa Rica	79,5%	92,5%	66,5%
El Salvador	107,7%	115,7%	99,8%
Guatemala	117,4%	101,8%	133,0%
Honduras	90,6%	93,3%	87,8%
Nicaragua	86,2%	92,5%	79,8%
Panamá	120,5%	108,0%	133,0%
Promedio ¹	100,0%	100,0%	100,0%

1 Promedio es el que sirve como base.

Fuente: Elaboración propia.

Aun cuando se puede argumentar que en los países de la subregión los trabajadores del sector moderno reciben mejores beneficios, debe tomarse en consideración que existen grandes diferencias en términos de la cobertura. En este contexto, la relevancia del cuadro 41 es que permite identificar cuál país tiene las prestaciones monetarias más rígidas y, por ende, el menor gasto en prestaciones

por este rubro, y se puede identificar la distancia del país que cubre el menor porcentaje del salario al de mayor porcentaje. De este modo, el índice señala que Costa Rica y Nicaragua asignan un menor porcentaje a las prestaciones por Maternidad y Enfermedad, mientras que Panamá y Guatemala tienen las contribuciones más generosas de la subregión.

5. Riesgos profesionales

El trabajo en la subregión centroamericana pareciera inclinarse hacia la segmentación de mercados y el crecimiento desmedido del sector informal. Tal como se ha presentado en este estudio, los empleos generados en los últimos años han sido en su mayoría de baja calidad y productividad (con excepción de los generados en las nuevas tecnologías, v.g. INTEL en Costa Rica). Esto, junto a la informalidad de las economías centroamericanas, coloca a los trabajadores en una situación de riesgo a la hora de realizar sus labores y aumenta las posibilidades de siniestralidad. En este sentido, es necesario revisar las prácticas laborales, tanto en las empresas grandes, medianas, pequeñas y en las microempresas. Para este fin se requiere información estadística sobre quién ha sufrido lesiones, cómo sucedió el accidente, cómo se lesionó la persona y qué consecuencias tuvo la lesión. Lamentablemente, este tipo de información es difícil de obtener en la subregión, y, por ende, debe intuirse el problema de las lesiones profesionales en un contexto que sitúa a la víctima en su medio ambiente laboral para luego indicar las diversas fases y elementos pertinentes que dan lugar al accidente, la lesión y su tratamiento.

Los riesgos del trabajo, estrictamente hablando, comienzan por el trabajador individual, el medio ambiente en el que trabaja y el tipo de trabajo que efectúa. Estos elementos constituyen el contexto en el que se produce el accidente. El trabajador posee una serie de características personales (sexo, edad, educación, formación y experiencia). Está empleado en una ocupación, con una situación particular en el empleo, en una empresa de cierto tipo y tamaño, en una actividad económica y en un determinado lugar. Antes del accidente, la persona desempeña un proceso de trabajo y cuando se produce el accidente realiza una actividad específica y utiliza un determinado tipo de material. En este momento algo falla y se produce un suceso anormal, inesperado y no deseado, que provoca un

accidente. Como consecuencia, la persona resulta lesionada, lo que en un caso extremo puede provocar la muerte o hacer que el trabajador interrumpa su trabajo para acudir al servicio de primeros auxilios en el lugar de labor o para someterse a tratamiento médico, haciendo uso de su seguro social. Posteriormente, si la persona no puede reincorporarse de inmediato al trabajo, hay un período de ausencia para la recuperación, convalecencia y, de ser necesario, la rehabilitación. Si la gravedad de la lesión es tal que el trabajador resulta permanentemente incapacitado (v.g. la pérdida de un miembro o de la visión), es posible que no pueda volver a trabajar o volver al mismo trabajo en el que estaba empleado en el momento en el que se produjo el accidente. Asimismo, el accidente puede provocar el desarrollo de una enfermedad ulterior, especialmente en el caso de exposición a radiaciones o a virus (OIT, 1998).

En este sentido, los accidentes de trabajo en la subregión parecieran ser algo común. De acuerdo con el cuadro 42 —sobre el cual existen fuertes reservas acerca de la información de Honduras, El Salvador, Nicaragua y Panamá— solo en Costa Rica se registraron más de 120 mil accidentes en 1999. Esto es un promedio de 10 mil por mes y 329,5 diarios, lo que implica una reducción respecto a los 152.925 accidentes laborales registrados en 1993. Por otra parte, en Guatemala, aunque se ha disminuido el número de accidentes laborales de 1993 a 1999, todavía en este último año se produjo un promedio de 4.872 accidentes mensuales. De esta forma, según estimaciones de la OIT, en Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Honduras, los accidentes de trabajo significaron más de cuatro millones de días de trabajo perdidos (OIT, 1999). En síntesis, se puede argumentar, sin temor a equivocarse, que este tema tiene muy poca importancia tanto para los empresarios, como para el Estado en todos los países centroamericanos (con la excepción de las instituciones aseguradoras como el INS en Costa Rica, que ha desarrollado en los últimos dos años una campaña publicitaria de prevención de los riesgos laborales).

Dicha situación representa un gran problema, no solo en términos de la pérdida de productividad y competitividad de las economías nacionales sino que, además, presenta un claro desafío para el sostenimiento de la seguridad social subregional. De hecho, solo en Costa Rica, en 1999, se pagaron más de \$39 millones como compensación por las pérdidas producto de siniestros directos. De esos recursos, cerca del 75% se destinó a incapacidades temporales y prestaciones médico sanitarias (INS, 1999).

CUADRO 42
Centroamérica: accidentes de trabajo

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Costa Rica	152.925	136.576	140.089	128.191	115.344	116.501	120.279
Agricultura	55.909	48.679	48.085	43.442	35.571	35.620	36.054
Industria	41.595	35.521	36.526	32.372	27.477	28.593	28.806
El Salvador	16.652	19.034	19.251	18.225	19.931	20.335	19.266
Agricultura	464	513	523	498	504	523	446
Industria	7.979	8.374	8.367	8.010	8.799	8.545	7.527
Guatemala	86.331	71.463	78.135	65.362	64.669	60.215	58.464
Agricultura	49.468						
Industria	6.295						
Honduras	2.483	2.521	1.553	937	1.386	2.183	-
Agricultura	43	29	18	61	14	79	
Industria	1.391	1.474	1.014	528	733	1.267	
Nicaragua	3.283	4.452	5.524	6.682	8.748	8.607	10.788
Agricultura	99	308 406	329 399	371	407		
Industria	1.987	2.550	3.044	3.655	4.396	4.148	5.561
Panamá	16.926	16.749	16.715	16.473	15.821	15.336	
Agricultura	4.521	4.148	4.261	3.939	4.266	3.780	
Industria	4.556	4.693	4.504	4.393	3.868	3.746	

Fuente: Información proporcionada por SIAL / OIT, 2000.

5.1. Prestaciones otorgadas en riesgos profesionales

En accidentes de trabajo y riesgos laborales, las prestaciones en todos los países consisten en dinero de acuerdo con el grado de incapacidad (parcial, total, permanente o temporal), en una pensión a sobrevivientes y en asistencia médica. Las características comunes al grupo de países son que no se requiere período mínimo de calificación en caso de accidente en el trabajo, se dan las mismas prestaciones que cubren invalidez y a los sobrevivientes, aunque con variaciones en los montos y la duración del beneficio. De esta forma, el monto promedio de la prestación por incapacidad temporal asciende a más del 60% del salario mensual

en todos los países. Sin embargo, dicho porcentaje varía, en dependencia del tipo de incapacidad del trabajador o si este fallece, pero no son radicalmente diferentes entre países. Lo mismo sucede con las prestaciones en especie, que incluyen asistencia médica y quirúrgica, hospitalización, medicamentos, servicios de laboratorio, entre otros (CISS, 1994a).

En relación con las *otras prestaciones en dinero*, hay algunas diferencias entre las instituciones de cada país. En el caso de las incapacidades permanentes, en promedio se otorga el 59,2% de los ingresos. El Salvador otorga el porcentaje más alto con un 70%, y Honduras el más bajo con un 40%; mientras, los otros países combinan el grado de invalidez con el porcentaje de ingresos (como es el caso de El Salvador, que otorga el 70% si el grado de incapacidad es superior al 66%). A este porcentaje además se le agrega una cantidad adicional por hijo menor de 16 años a cargo (21 si es estudiante o inválido). En prestaciones de *muerte* al sobreviviente del matrimonio, generalmente a la viuda, se les otorga en promedio un 43% de los ingresos.²³ El Salvador otorga la pensión más alta y Panamá la más baja. En todos los países, si hay hijos a cargo, se otorga un porcentaje mayor en dependencia del número de hijos; el porcentaje varía entre el 20% y el 40%. El INS, en Costa Rica, es el que otorga por mayor tiempo la pensión a hijos (hasta 25 años de edad si estos son estudiantes), mientras que en los otros países se da hasta los 21 años de edad. También se otorgan pensiones a otros sobrevivientes como el padre o la madre y en algunos casos hasta los abuelos, como en Guatemala, en caso que estos últimos estén a cargo del fallecido y sean mayores de 60 años (CISS, 1994a).

23 Costa Rica es la excepción, ya que la pensión le puede ser otorgada al viudo siempre y cuando este sea incapaz para el trabajo y no posea bienes suficientes para su manutención.

CUADRO 43

Prestaciones otorgadas por las instituciones de seguridad social de Centroamérica en el seguro de riesgos laborales

	Por Incapacidad		Médicas a	A sobrevivientes
	Temporal	Permanente	Asegurados	
COSTA RICA INS	75% del salario en los primeros 45 días, luego 100% del salario mínimo y 75% sobre el exceso hasta por 2 años.	Menor: % de pérdida por el salario anual, por 5 años. Parcial (incapacidad menor al 50%): 67% salario anual por 10 años. Total (incapacidad mayor al 67%): renta vitalicia, préstamos de dinero y vivienda e inclusión del EM.	Asistencia médico-quirúrgica, hospitalaria, farmacéutica y rehabilitación. Prótesis, readaptación, reubicación y rehabilitación laboral.	30% cónyuge (40% si no hay menores) por 10 años. La compañera, si no hay cónyuge 30% y si no hay menores 40%. Menores: 20% si es uno, 30% sin son dos y 40% tres o más. Si no hay cónyuge serían 35% para uno, 20% si de dos o más hasta 75% A madre de crianza o biológica: 20%, (30% si no hay menores). Durante 10 años.
EL SALVADOR ISSS	75% del ingreso promedio de los 3 meses primeros de los últimos 4 años. Se da la pensión hasta 52 semanas.	70% del ingreso más un adicional por cada hijo menor de 16 años (21 si es estudiante) o inválido, con incapacidad mayor al 66%.	Atención médica y hospitalaria.	60% pensión a viuda, se paga por toda la vida. 30% o 40% a hijos menores de 16 años.
GUATEMALA IGSS	2/3 de los ingresos por toda la incapacidad, a partir del 3er día del accidente y hasta que vuelva al trabajo.	Monto según grado de incapacidad, puede pagarse hasta en 4 exhibiciones.	Tratamiento médico – quirúrgico, hospitalización, medicamentos, prótesis, transporte y rehabilitación.	Por muerte, el Estado otorga una pensión de monto fijo con derecho a la viuda y a los huérfanos menores de 18 años (sin límite de edad si es inválido). Al padre, madre o abuelos mayores de 60 años.
HONDURAS ISSH	66% del salario diario pagado por 52 semanas. 40% del salario mensual +1% cada 12 meses de cotización sobre	exceso de las primeras 60 cotizaciones. Por asistencia hasta 50% de la pensión.	Asistencia médica-quirúrgica, hospitalaria, medicamentos y prótesis. 40% pensión a viuda(o) mayor de 65 años ó inválido.	20% pensión para cada huérfano menor de 14 años y 40% si es huérfano de padre y madre. 20% padres.
NICARAGUA INSS	60% del ingreso de las últimas 8 semanas cotizadas hasta que se cure la lesión.	Parcial: % según grado de incapacidad. Total: 60% del ingreso.	Todos los recursos del MINSa y convenio con empresas privadas.	50% viuda, vitalicia si es mayor de 45 años y con hijos a cargo. 25% huérfano menor 15 años (21 si estudia), vitalicia si es inválido. 25% a padres mayores de 60 años.
PANAMÁ CSS	100% del ingreso en los primeros 2 meses y 60% en los siguientes 12 meses.	60% del ingreso Parcial: pensión por 2 años en % al nivel de invalidez con posibilidad de ampliación.	Asistencia médica general o especializada, cirugía, hospitalización y prótesis.	25% de los ingresos del asegurado (30% si es beneficiario único o inválido) por toda la vida. Menores: 15% si es 1, 25% sin son 2, 35% por 3 y 40% por 4 más. Otras personas a cargo, madre o padre, anciano o inválido.

Fuente: Elaboración propia con base en COCISS (1993), CISS(1994a y 1995a) y CISS (2000).

En cuanto a las condiciones de riesgos profesionales, el caso es completamente diferente, pues la generosidad de las prestaciones no tiene el mismo impacto que tienen los otros regímenes sobre los gastos (como en el apartado de prestaciones). En este sentido, el seguro de riesgos laborales tiene una participación muy pequeña dentro del total de gasto del seguro social, y por lo general los ingresos generados por este seguro cubren los gastos de prestaciones y los administrativos, con lo que el superávit se traslada al programa de maternidad (cuadro 43). Adicionalmente, como se mencionó con anterioridad, solo en tres países el seguro es cubierto en su totalidad por los empleadores y en Guatemala se rige dentro del régimen de maternidad, por tanto su acceso es también libre para los asegurados. En ningún país se exige período de cotización, siendo la condición imperante para obtener esos beneficios en caso de accidente, el ser trabajador activo y asegurado.

Por último, debe comprenderse que el objetivo sobre registro y notificación de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales consiste en extender el alcance e incrementar la eficacia de las investigaciones sobre las causas de los accidentes de trabajo y de las enfermedades profesionales, y fomentar la elaboración y la aplicación de medidas preventivas. En este sentido, llama la atención que a pesar de contar con programas de seguro para riesgos profesionales en cada país, y que la ley contempla tanto prestaciones por incapacidad (temporal o permanente) y el pago a las víctimas, o en su defecto a los familiares sobrevivientes, las estadísticas sobre accidentes de trabajo no son fiables, sobre todo las de Honduras. En síntesis, en el caso de riesgos profesionales, se nota un gran vacío entre la teoría y la práctica, así como una falta de interés, por parte de las empresas en revelar las verdaderas cifras de accidentes laborales, lo que resulta en un gran faltante de información sobre la cobertura y siniestralidad de las condiciones laborales de los trabajadores centroamericanos. Información sin la cual es muy difícil avanzar por los caminos de la prevención y la reducción de la siniestralidad en los lugares de trabajo.

CONCLUSIONES

El objetivo de esta sección era el de identificar las principales asimetrías que hay entre los países del istmo en términos de la situación del empleo, la empleabilidad (sobre todo en los jóvenes) y las condiciones laborales en los últimos diez años. Con la discusión de las asimetrías, se espera contribuir a la acción pública y privada en busca de mayores y mejores oportunidades de empleo productivo y de calidad para millones de centroamericanos que enfrentan problemas de precariedad laboral.

Para tal efecto, esta sección se dividió en tres partes: la primera incluyó un análisis de los esfuerzos que se han llevado a cabo para generar más empleo y fuentes de ingresos en Centroamérica; temas como las políticas y programas de generación de empleo productivo, los incentivos legales como mecanismos para aumentar la demanda laboral, los programas crediticios y las opciones de generación de oportunidades de empleo para grupos vulnerables (*v.g.* niñez, juventud, mujeres y migrantes), fueron discutidos. En la segunda parte se analizaron las oportunidades de formación profesional para el trabajo de la población centroamericana. En ella se identificaron las desigualdades que persisten en la subregión respecto a la educación y al mundo del trabajo de los jóvenes, las características de las instituciones de formación profesional y su impacto en la empleabilidad de las personas.

Finalmente, en la tercera parte se analizaron las condiciones laborales presentes en cada uno de los países centroamericanos. Para tal fin, se estudió la importancia del trabajo como fuente de ingreso y las condiciones laborales, incluyendo aspectos relacionados con el seguro social y los riesgos profesionales. De esta

forma, a continuación se presentan los principales hallazgos y conclusiones en cada uno de los apartados de esta sección.

Sobre generación de oportunidades

Considerando la relación que existe entre crecimiento económico y condiciones laborales, se puede concluir que en la subregión centroamericana, en los últimos quince años, el crecimiento económico experimentado no ha tenido mayor impacto positivo en el empleo. Por ejemplo, el incremento de empleos ha permanecido estancado, toda vez que el crecimiento de la producción, en el período 1990-1997, fue del 4%, las tasas de desempleo abierto aumentaron en Costa Rica, Guatemala y Nicaragua. Esta situación, como es de esperarse, implica el aumento de la informalidad y la precariedad laboral, y por lo tanto condiciona la calidad de vida de los centroamericanos. De hecho, a finales de la década de 1990, la tasa de desempleo abierto en Nicaragua y Panamá era superior al 15%, en El Salvador del 7% y en Costa Rica y Honduras del 6,6%.

De esta forma, uno de los rasgos de las economías centroamericanas es su poca capacidad de generar oportunidades de empleos y otras fuentes alternativas de ingresos para una gran mayoría de sus habitantes. Esta situación obliga a los ministerios de trabajo a optar por el establecimiento y desarrollo de políticas y programas nacionales de generación de empleos que incidan en la demanda laboral y orienten el mercado de trabajo hacia la meta de generar empleos productivos y de calidad. Sin embargo, una debilidad de estas políticas y programas es que han estado sesgados a la intermediación del empleo y a la formación profesional, sin mayor relación entre sí, perdiéndose una oportunidad para perfilar el desarrollo del recurso humano que requieren las economías del istmo de cara a los desafíos que presenta la globalización, limitando con ello las oportunidades para millones de centroamericanos de encontrar trabajos productivos y de calidad.

En este contexto, el tema de la flexibilización del mercado laboral cobra mayor importancia, toda vez que las empresas para lograr una mayor competitividad necesitan adoptar mecanismos que les permitan ajustar el empleo, la producción y las condiciones de trabajo a los cambios de los mercados mundiales. Es decir, desde

una perspectiva economicista, el enfoque de flexibilidad laboral puede tener efectos negativos en la incorporación de la fuerza de trabajo en el mercado laboral y disminuir los incentivos de invertir en formación humana y capacitación para el trabajo, tanto para el empleador como para el trabajador. La rigidez puede limitar la demanda laboral, impedir acciones anticíclicas y con ello aumentar el empleo informal y agudizar los problemas de precariedad laboral.

Con el objetivo de proteger el empleo y salvaguardar condiciones necesarias para el crecimiento productivo y empresarial, en los países centroamericanos se ha adoptado legislación en materia laboral centrada en el establecimiento de un marco regulador para modificar los costos implícitos en la contratación de mano de obra. Dichas regulaciones tienen como objetivo principal, además de ofrecer a las empresas flexibilidad para poder competir, facilitar la ampliación de oportunidades de empleo productivo para algunos grupos vulnerables, como los jóvenes, las mujeres y los migrantes.

Adicionalmente, en el primer apartado sobre generación de oportunidades, se analizó el fomento de actividades productivas por medio de programas crediticios, como una condición necesaria para generar mayores oportunidades de empleo y otras fuentes alternativas de ingresos. De esta forma, se pasó revista a los programas crediticios para las microempresas (normalmente dentro de los sectores informales urbanos) y a otros esquemas de producción en los sectores rurales que existen en el istmo. El estudio de la microempresa se hizo tomando en consideración que, según proyecciones de PROMICRO/OIT, estas unidades productivas se han convertido en las mayores fuentes de generación de nuevos empleos y, por ende, de fuentes alternativas de ingresos. Adicionalmente, el estudio de los sectores rurales se fundamentó en que a pesar de ser uno de los sectores más dinámicos y de grandes aportes al crecimiento económico subregional, está relegado a un segundo plano, en relación con los programas crediticios y de generación de empleo.

Por otra parte, se discutió sobre las condiciones laborales de ciertos grupos vulnerables como los niños y los jóvenes, las mujeres y los migrantes, y se hizo patente el gran desafío que enfrentan los países de la subregión para revertir la precariedad laboral y generar oportunidades de empleo productivo y de calidad para dichos grupos.

Sobre desarrollo de capacidades

Por otra parte, en el segundo apartado se identificaron diferencias en cuanto a la cobertura y la calidad de la formación profesional en los países de la subregión. Como primer punto del análisis de los problemas educativos que existen en la subregión, se puede concluir que la población meta de las instituciones de formación profesional posee un bajo nivel educativo formal. Por ejemplo, los jóvenes de 15 a 24 años de edad que no estudiaban ni trabajaban en 1998 representó el 20% en las zonas urbanas y el 30% en las áreas rurales de toda la subregión. Adicionalmente, la juventud de 20 a 24 años de edad que no estudiaba y tenía menos de 10 años de instrucción en 1998 sobrepasaba el 40% en las zonas urbanas de cuatro países (Costa Rica, El Salvador, Honduras y Nicaragua), y el 82% en las zonas rurales de El Salvador y Honduras. El pobre nivel académico y los problemas de precariedad laboral que enfrentan, sobre todo los jóvenes, representan un gran desafío para los gobiernos que solo mediante la implementación de esquemas novedosos de formación podrán mejorar la empleabilidad de miles de centroamericanos. De no ser así, miles de centroamericanos seguirán sumidos en la informalidad y condenados a vivir en condiciones de pobreza.

Para encarar ese desafío, las instituciones de formación profesional, a pesar de realizar ingentes esfuerzos por aumentar su cobertura y mejorar sus servicios de capacitación, deben superar sus rigideces administrativas y financieras. De hecho, las diferencias presupuestarias que tienen estas instituciones dan una aproximación de sus limitaciones; por ejemplo, el INATEC en Nicaragua cuenta apenas con una cuarta parte del presupuesto del INA en Costa Rica. Más aún, estas instituciones reflejan distintos estadios de desarrollo institucional; por un lado, el INA en Costa Rica y el INTECAP en Guatemala, aparte de ser las instituciones de más larga data, tienen un funcionamiento institucional consolidado y poseen la mayor cobertura de alumnos matriculados en relación con la PEA urbana. Por otro lado, el INATEC en Nicaragua, pese a ser de reciente creación, presenta un desarrollo incipiente, con una cobertura modesta en relación con la PEA urbana. De acuerdo con el grado de cobertura de las IFP, los países se clasificaron de la siguiente manera:

- i. Costa Rica con una **cobertura aceptable**, superior al 18% de la PEA urbana y del 20% de la PEA de 15 a 29 años de edad;

- ii. Guatemala y Nicaragua, con una **cobertura limitada**, pero superior al 9% de la PEA urbana y del 8% de la PEA de 15 a 29 años de edad;
- iii. El Salvador, Honduras y Panamá, con una **cobertura bastante baja**, que no sobrepasa el 4% de la PEA urbana y del 5% de la PEA de 15 a 29 años de edad de cada país.

En términos de la calidad y cobertura de los servicios de capacitación de las IFP, a pesar de los esfuerzos por modernizar y flexibilizar los distintos esquemas de formación existentes, los resultados todavía no son palpables y su cobertura sigue siendo insuficiente, especialmente en los casos de El Salvador, Honduras y Panamá.

Por la relevancia de la formación profesional y su importancia para el desarrollo de las capacidades y destrezas laborales de las personas, es necesario flexibilizar los servicios de capacitación de las IFP y adaptarlos a las condiciones imperantes en las economías de los países de la subregión.

Más aún, de cara a los problemas de segmentación laboral que se presentan en las economías centroamericanas, las instituciones de formación profesional tienen el reto de ampliar su cobertura, por medio de esquemas innovadores de capacitación, como los sistemas de capacitación ambulatoria, los centros de formación productivos, las fincas demostrativas y la formación dual. Dichos esquemas deben acercarse a la población en condición de desventaja (v.g., jóvenes, mujeres, migrantes, personas que buscan empleo por primera vez) principalmente, con la finalidad de fortalecer su empleabilidad. Para ello, las IFP deben formar no solamente para el trabajo, sino también contribuir al desarrollo de competencias (prácticas, actitudes y valores) para acceder a empleos de mayor calidad. Con ello se estará coadyuvando con el desarrollo social, económico, científico-tecnológico, educativo y laboral de la subregión.

Sobre condiciones laborales

En el último apartado se analizaron las principales asimetrías que presenta la subregión en términos de condiciones laborales. Del análisis realizado se concluye que las condiciones de trabajo en la subregión varían sustancialmente de un país a otro. Por ejemplo, los salarios en el istmo son más altos en todas las

actividades económicas en Panamá y Costa Rica, en proporciones que hasta quintuplican los salarios de Nicaragua y Honduras. Esto refleja las diferencias que persisten en el istmo respecto a las condiciones de vida y la estructura laboral.

Una consideración esencial del análisis presentado se refiere al tema del seguro social como un imperativo social y económico para mejorar las condiciones laborales y la calidad de vida de los trabajadores. En este sentido, también debe considerarse que el mercado laboral informal en la subregión es bastante alto (superior al 60% en Nicaragua y al 50% en Guatemala, Honduras y El Salvador). Esta situación presenta el desafío de la ampliación de la cobertura del seguro social, sobre todo para sectores de la población que se encuentran marginados. Con ello, se estará logrando mejorar las condiciones laborales de millones de centroamericanos que participan desde una posición de clara desventaja en el sector informal.

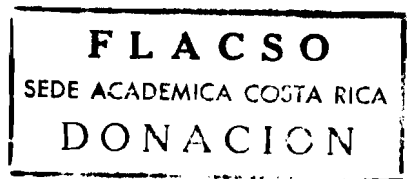
El análisis comparado de los sistemas de seguro social en cada país de la subregión permitió, en una primera instancia, ordenar a los países de acuerdo con sus logros de la siguiente manera:

- i. ***Países pioneros:*** donde se ubica Costa Rica, por sus resultados de cobertura universal,
- ii. ***Países intermedios:*** donde se encuentra Panamá, con una cobertura del seguro social superior al 80% de la población,
- iii. ***Países tardíos:*** o más rezagados, donde se localizan Nicaragua, El Salvador, Honduras y Guatemala, que apenas alcanzan el 50% de cobertura del seguro social.

La revisión de las diferencias entre los países en lo que a la cobertura se refiere, el nivel de las prestaciones y los criterios de elegibilidad, mostró el rezago que presentan El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua respecto a Costa Rica y en menor medida Panamá. Al margen de cualquier consideración ética o moral y de cara al desafío de aumentar la competitividad de las economías de la subregión, las sociedades, en general, deberán hacer un mayor esfuerzo para mejorar la cobertura y el nivel de prestaciones de los trabajadores, lo cual se logrará en el tanto ese esfuerzo implique una mayor asignación de recursos para el seguro social y la puesta en marcha de acciones que aseguren su sostenibilidad financiera.

Por último, se abordó el tema de los riesgos del trabajo para identificar las diferencias que existen entre los países en términos de la siniestralidad. La identificación de los accidentes laborales, su naturaleza y el análisis de su causalidad son claves para mejorar las condiciones de seguridad en el trabajo y, con ello, salvaguardar la integridad física y mental de los trabajadores. La subdeclaración de accidentes y las limitaciones de información encontradas no permitieron ahondar en el tema. Sin embargo, del análisis se constata la falta de compromiso que existe entre los agentes económicos para mejorar las condiciones de seguridad ocupacional.

En síntesis, el estudio permitió identificar las asimetrías laborales que se dan entre los países centroamericanos. Las asimetrías—sobre todo aquellas que se refieren a condiciones laborales, como los niveles de ingresos y cobertura y el financiamiento de esquemas del seguro social— muestran una Centroamérica que transita por el camino de la explotación de ventajas comparativas basadas en la pobreza, camino que no es sostenible y que condenaría a muchos centroamericanos a un estado de indigencia permanente. Para evitar que ese fenómeno se siga dando en forma acelerada, los países deben asumir sin dilación el desafío de mejorar la empleabilidad, sobre todo de los grupos vulnerables, adoptar políticas de salarios e ingresos crecientes y mejorar las condiciones del trabajo. Estos aspectos deben formar parte de una agenda para la transformación de la subregión.



TERCERA PARTE

ASIMETRÍAS SOCIALES:
DEFICIT EN LA CALIDAD DE VIDA
EN CENTROAMÉRICA

INTRODUCCIÓN

La Centroamérica que superó los conflictos bélicos, alcanzó la paz y empezó a transitar por los caminos de la democracia, es una subregión que hoy día presenta niveles de pobreza muy altos. Esta situación, con sus manifestaciones individuales y en el hogar, recuerda lo mucho que falta por hacer para que las grandes mayorías tengan acceso a empleos productivos y a servicios básicos para gozar de una mejor calidad de vida.

El acceso limitado a la educación y a la salud y los problemas de calidad que persisten en el área, muestran una Centroamérica segmentada socialmente y en condiciones que, lejos de dirigirse hacia la sostenibilidad del desarrollo humano, apunta hacia la reproducción intergeneracional de la pobreza.

La identificación de asimetrías en la condición socioeconómica de las sociedades del istmo no solo indica el grado de exclusión que sufren muchos centroamericanos, sino que, sin forzar una relación de causalidad, muestra los rezagos que enfrentan Guatemala, El Salvador, Nicaragua y Honduras respecto a países como Costa Rica y Panamá. Esta situación, como se verá más adelante, se debe principalmente a que las últimas dos naciones han venido invirtiendo más que los otros en áreas como la salud, la educación y la seguridad social.

Estas diferencias en la subregión son una alerta en el sentido de que la inversión social es un excelente negocio que contribuye a mejorar las condiciones de vida, la productividad y de que, además, facilita el crecimiento económico. Al final de esta sección se profundizará en el tema, pero antes se revisa, comparativamente, la magnitud de los problemas de exclusión que presentaba la subregión a finales de la década de 1990.

Para leer mejor el problema de la pobreza, se discuten algunas de sus causas y sus principales características. Por último, se analiza la exclusión social y económica de importantes sectores vulnerables de la sociedad, como son las mujeres, los niños y jóvenes.

1. Causas de la pobreza en Centroamérica

La pobreza es un fenómeno complejo que tiene características muy particulares y una causalidad poco clara que provoca que los efectos y las causas se confundan. Un ejemplo de ello lo constituye el subempleo, el cual produce bajos ingresos que no permiten a los subempleados y miembros de sus hogares participar del sistema educativo, tener acceso a la salud ni cubrir sus necesidades básicas. Estas privaciones generan una baja productividad (exclusión del mercado de trabajo formal) y, consecuentemente, una menor empleabilidad, lo que condena a las personas a mantenerse en ocupaciones informales con los consabidos bajos ingresos y sin protección social.

A pesar de que en los últimos 15 años los indicadores sociales y económicos muestran una situación de pobreza creciente, esta no es una condición inherente en el ser centroamericano. La pobreza es el resultado de diferentes causas que puedan tener un carácter coyuntural, cultural o estructural. Un desastre natural, una recesión en los países que son los principales socios comerciales de la subregión, el aumento del precio del petróleo, una ola de inestabilidad política, son ejemplos de aspectos que pueden formar parte de cambios coyunturales que generan condiciones que imposibilitan a muchos hogares a asegurar un buen ingreso y una calidad de vida digna.

Estos cambios por lo general empujan a muchas familias por debajo de la línea de pobreza, con el agravante de que una vez que la contingencia generada por la coyuntura tiende a normalizarse, los nuevos pobres no necesariamente encuentran las condiciones que les permitan superar su situación económica y social.

Aspectos de carácter cultural crean estereotipos y determinan patrones de comportamiento que pueden resultar en prácticas discriminatorias que afectan la condición socioeconómica de las personas. Estas prácticas, a la hora de asignar empleos o de valorar y remunerar el trabajo, pueden limitar las oportunidades de gozar de una calidad de vida digna. Como se verá más adelante,

las mujeres tienen tasas de desempleo más altas que las de los hombres, ingresos menores por trabajos similares y participan proporcionalmente más que los hombres en el sector informal. Por ello, no es de extrañar que la mayoría de los hogares jefeados por una mujer sean pobres.

Por otro lado, la discriminación por motivos étnicos contribuye a cerrar vías de acceso al mercado de trabajo a poblaciones minoritarias al interior de los países, o a desplazar a los inmigrantes hacia labores sin calificación, incluso en el caso de que sean mano de obra calificada. También esta exclusión se muestra en niveles de salario desiguales para trabajos similares o en el pago de salarios inferiores al mínimo de ley o en la contratación de mano de obra inmigrante en condiciones precarias.

Asimismo, la pobreza puede ser causada por aspectos estructurales, como políticas salariales no crecientes, alta inflación, bajos niveles de educación y formación profesional, reducción del tamaño y ámbito de acción del aparato estatal, la eliminación de subsidios y transferencias, así como una política fiscal regresiva.

A continuación se identifican algunos elementos que, implícitamente, reflejan los problemas estructurales que enfrenta Centroamérica y que, en parte, responden por el creciente número de personas afectadas por el flagelo de la pobreza.

1.1. Precariedad laboral

Las limitadas oportunidades para participar en el mercado de trabajo, traducidas en las altas tasas de desempleo de larga duración y de subempleo que enfrentan millares de personas son las principales causas de la pobreza (véase cuadros 1 y 2). Más aún, el hecho de que dos de cada tres nuevos empleos pertenecen al sector informal indica un menor dinamismo de los sectores estructurados de la economía, por el lado de la demanda de trabajo y, en términos de la oferta, mayores carencias de conocimientos y destrezas de la mano de obra.

Aunque en lo que respecta al desempleo abierto en el sector urbano las cifras son relativamente bajas, el desempleo total muestra una realidad distinta. El caso de Guatemala es ilustrativo, ya que mientras en 1996 tenía una tasa de desempleo abierto urbano del 4,9%, la tasa de desempleo abierto para todo el país fue del 37%, lo cual indica que el desempleo es un fenómeno que

tiene mayor intensidad en el sector rural, así para los demás países la situación es semejante, con lo que se puede afirmar que el desempleo y la precariedad laboral están ampliamente extendidos en el istmo. Esto tiene repercusiones negativas en la calidad de vida de las personas desempleadas y subempleadas, ya que el tipo de trabajo al que pueden acceder es de baja productividad, mal pagado y, por lo general, socialmente desprotegido.

CUADRO 1

Centroamérica: tasas de desempleo total y desempleo abierto urbano (porcentajes)

	1993		1994		1995		1996		1997
	Urbano	Total	Urbano	Total	Urbano	Total	Urbano	Total	Urbano
Costa Rica	4,0	8,7	4,3	10,1	5,4	11	6,6	13,9	5,9
Guatemala	2,5	38,2	3,3	37,3	3,7	35,8	4,9	37,0	n.d.
Nicaragua	21,8	—	20,7	—	16,4	27,4	14,8	25,7	13,2

Fuente: CEPAL, 1998 y CMCA, 1998

Para ilustrar la correlación que existe entre desocupación y pobreza, el cuadro 2 muestra cómo la incidencia de la pobreza es mayor en los hogares cuyo jefe está desempleado, porcentaje que disminuye cuando los hogares tienen un miembro con empleo. El caso de Costa Rica es el más elocuente; aunque el peso relativo de los hogares con el jefe desocupado en 1997 no alcanzaba el 1% del total de hogares, el 88,7% de los hogares cuyo jefe no tiene empleo era pobre en 1997 en contraposición con el 23,5% de los hogares con un miembro con empleo. Asimismo, en El Salvador, aunque el porcentaje de hogares pobres en 1997 era del 48%, el peso relativo de estos hogares con un miembro ocupado era del 53,7%, lo que refleja una mayor precariedad del trabajo que en Costa Rica y Panamá.

La pobreza rural es un fenómeno que ocasiona que los individuos emigren hacia zonas urbanas en busca de mejores oportunidades, con lo que llegan a engrosar la oferta laboral urbana. Esto crea un exceso de oferta que incide en un mayor uso del sector informal como fuente de trabajo de mala calidad, mal pagado, sin posibilidades de adquirir mayor conocimiento y destrezas y sin protección social para miles de centroamericanos. Tomando en

CUADRO 2

Centroamérica: relación entre pobreza y precariedad
laboral de jefes de hogares, 1997

	Jefe desocupado	% hogares pobres	% hogares pobres con jefe desocupado	% hogares pobres con un miembro ocupado
Costa Rica	0,9	20,2	88,7	23,5
El Salvador	1,9	48,0	76,9	53,7
Panamá	2,1	27,2	79,5	32,5

Fuente: CEPAL, 2000b.

cuenta que las personas que tienen que abandonar la educación formal a temprana edad para trabajar pertenecen a hogares de escasos recursos, y que el tipo de trabajo al que pueden tener acceso presenta las limitaciones antes descritas, se podría afirmar que la precariedad laboral tiene una relación de causalidad con la pobreza.

Ahora bien, algunas de las políticas aplicadas por los gobiernos responden por el creciente problema de precariedad laboral que enfrentan los países de la subregión. A manera de ilustración, los programas de ajuste estructural en ejecución en los últimos 15 años en la subregión, buscan la liberalización de los mercados internos, la eliminación de las barreras al comercio, la venta de activos estatales, la atracción de capital extranjero y la inserción de los países en una economía globalizada. Durante la primera fase de este ajuste, los costos se han expresado, en parte, en un mayor desempleo, y, como se verá más adelante, en una mayor concentración de la riqueza.

Con estas políticas, el empleo industrial dejó de expandirse al ritmo de décadas anteriores (por el agotamiento de la fase de industrialización hacia el mercado interno). Además, perdió impulso la construcción por los elevados costos financieros que dificultaron el acceso al crédito a familias de bajos ingresos que requerían una vivienda; asimismo, los empleos en el sector público dejaron de crecer a las tasas que lo hacían en el pasado debido a las políticas de movilización laboral, aplicadas con la lógica de reducción del tamaño del Estado y de su ámbito de acción, lo que dificultó la contratación de nuevos profesionales y técnicos. A consecuencia de la falta de oportunidades, los trabajadores experimentan una especie de desencanto por no encontrar trabajo y se han visto forzados a ingresar al sector informal para sobrevivir.

De esta forma, se puede observar la importante (y creciente) fracción de la población que, ya sea por problemas de empleabilidad o de movilidad laboral, se labora en el sector informal, mayoritariamente como cuentapropistas y en microempresas. El caso es evidente en Nicaragua, donde casi un 60% de los empleos tienen estas condiciones, y en El Salvador y Honduras donde labora en el sector informal alrededor de la mitad del total de la población económicamente activa (PEA).

CUADRO 3

Centroamérica: tasa de ocupación en el sector informal urbano (%)

	Año	Ocupados en el sector informal
Costa Rica	1996	33,3
El Salvador	1995	49,0
Guatemala	1998	40,0
Honduras	1996	50,1
Nicaragua	1995	58,9
Panamá	1996	31,6
Promedio	45,9	

Fuente: Estado de la Región, 1999.

Desde el punto de vista del desarrollo humano, lo preocupante de la informalización de la economía son las características de los empleos que se generan; es decir, bajos ingresos, exclusión de la seguridad social, poca calificación laboral y un desarrollo técnico mínimo. Estas características indican la presencia de condiciones que reproducen la pobreza.

1.2. Desigualdades en la distribución del ingreso

Otro importante aspecto que está ligado a la pobreza, y que puede ser causa o efecto, es la creciente concentración de la riqueza manifiesta en la década de 1990. Aunque la pobreza familiar está directamente relacionada con los niveles de ingreso per cápita y el crecimiento económico, estas no son las únicas variables que la explican, por lo que deben tomarse en cuenta también la estructura de la distribución del ingreso. Así, por ejemplo, Costa Rica es el

país con menor grado de pobreza; sin embargo, cuenta con un nivel de ingreso menor que Panamá. Si se analiza el nivel de ingreso per cápita de cada uno de los países centroamericanos, se encuentra que en la mitad de ellos dicho ingreso supera (con amplio margen) las líneas de pobreza nacional. Por esta razón es que la pobreza en estos países va de la mano con una deficiente distribución de los ingresos. De nuevo, un ejemplo de esto puede encontrarse en Costa Rica, donde en 1997 fue asignado a los sectores sociales, con respecto al PIB, casi el doble de recursos (el 20,8%) que el promedio subregional (el 12,1%); mientras que el resto de los países del istmo (a excepción de Panamá) asignó porcentajes que no pasaron del 10%.

Ahora bien, para analizar la estructura y composición del ingreso familiar, se considera como familias de ingresos bajos a aquellas que se encuentran en los primeros cuatro deciles (o dos quintiles); de ingresos medios a las que están entre los deciles cinco y ocho, y como familias de ingresos altos a las que pertenecen al noveno y décimo decil. Un aspecto que cuestiona la calidad del crecimiento económico subregional es el hecho de que países que presentan una marcada desigualdad en la distribución de ingresos, y que poseen un alto porcentaje de hogares pobres, han alcanzado un nivel de crecimiento económico aceptable.

Observando el cuadro 4, se puede concluir que la distribución del ingreso es desigual a lo largo de toda la subregión, lo cual se nota en indicadores como el coeficiente de Gini* y las relaciones entre deciles y quintiles extremos. Estos indicadores adquieren sus mayores niveles en Honduras, Nicaragua y particularmente en Panamá, lo cual implica que la desigualdad que existe en estos países en cuanto a distribución del ingreso es más elevada. El caso de Panamá es interesante, por cuanto a pesar de ser el país con el ingreso per cápita más alto, este se encuentra asimétricamente distribuido (cuadro 4).

Existe al parecer una cierta tendencia a la concentración del ingreso en Panamá y a la desconcentración en Honduras, pues aumentó el coeficiente de Gini durante el período de 1990 a 1997 en el primero y descendió en el segundo. En cuanto a los otros países, parece que existe cierta mejora para Costa Rica, pues redujo su coeficiente de 0,367 en 1994 a 0,357 en 1997. Para el resto de los países no hay una clara tendencia al cambio, a excepción de

* El coeficiente de Gini es un indicador socioeconómico que explica la distribución del ingreso. En términos generales, si el coeficiente es cero, existe una igualdad perfecta; si el coeficiente es 1, existe una desigualdad perfecta.

Guatemala, donde no se puede emitir un juicio al respecto sobre cifras que son escasas. Por otro lado, Costa Rica y el Salvador son los países mejor ubicados, pues el índice de Gini está por debajo del 0,4. Preocupante es la desigualdad en la distribución de los ingresos en Guatemala, que alcanzó un coeficiente de Gini de 0,55 en 1998. Otro aspecto a considerar es que se está tratando (en el cuadro 4) con cifras del sector urbano, por lo que es de esperar que en el sector rural, donde la pobreza está más extendida, los resultados muestren una distribución del ingreso en términos generales más desigual.

CUADRO 4

Centroamérica: concentración del ingreso urbano, 1990–1997

	Años	Coeficiente de Gini	Razón del Ingreso promedio por Hogar		Razón del Ingreso per cápita Promedio	
			D10/D1	Q5/Q1	D10/D1	Q5/Q1
Costa Rica	1990	0,345	15,4	7,2	27,2	11,3
	1994	0,367	17,0	7,7	26,5	11,6
	1997	0,357	14,2	7,0	23,0	11,0
Panamá	1991	0,448	32,2	13,1	60,9	22,7
	1994	0,451	23,7	11,3	46,2	20,2
	1997	0,462	27,1	12,2	51,6	21,6
El Salvador	1995	0,382	14,8	7,5	24,9	11,8
	1997	0,384	14,3	7,2	24,2	12,0
Honduras	1990	0,487	26,9	14,0	44,1	20,6
	1994	0,459	28,7	11,7	46,4	18,8
	1997	0,448	25,9	11,2	45,9	19,0
Guatemala	1989	0,580	nd,	nd,	nd,	nd,
	1998	0,550	nd,	nd,	nd,	nd,
Nicaragua	1997	0,443	28,8	11,6	52,5	19,6

Fuente: CEPAL, 1998; PNUD - Guatemala, 2000.

Adicionalmente, se puede observar (cuadro 5) que durante 1997, en el caso de Honduras y Nicaragua, el 20% más rico tenía más del 51% del ingreso y el 60% más pobre el 28% y el 28,5%, respectivamente. En el Salvador y Panamá, la distribución presentó cifras menores que reflejan una gran desigualdad, el 46% frente al 32,4% y el 46,3% y el 26,4% respectivamente, donde Panamá, a

pesar de contar con diferencias importantes entre sectores sociales, tiene la ventaja de poseer más riqueza que distribuir. Para Costa Rica (el país más equitativo) las cifras correspondientes son del 42,2% y 17,4%. Existe, por tanto, una clara asimetría en la zona en cuanto a la distribución de los ingresos se refiere, siendo preocupantes los casos de Nicaragua, El Salvador y Honduras, donde la riqueza por distribuir es ínfima. Para toda el área, se puede establecer un promedio de participación del ingreso del 29% para el 60% de la población con menores recursos y casi un 50% del ingreso para el 20% de la población de mayores recursos. Más aún, en términos generales se puede decir que un 40% de la población posee el 70% de la riqueza en el área.

Tomando en cuenta la distribución para los dos deciles más pobres, en Honduras y Nicaragua las cifras eran del 4,5% de participación del ingreso en 1997. En El Salvador y Panamá, en ese mismo año, la distribución fue del 6,1% y el 4,3% respectivamente; llama la atención el caso particular de Panamá, ya que fue el país con mayor ingreso de la subregión y a la vez el que presentó un ingreso para estos deciles muy bajo. Para Costa Rica (el país mejor ubicado) la cifra correspondiente en 1997 fue del 6,1%.

Si se observan los deciles extremos, se presentan diferencias y es un caso particular el de Panamá en 1997, donde el 10% más pobre de la población tiene un 1,4% del ingreso y el 10% más rico un ingreso del 37,3%. Esta situación refleja el hecho de que tener un mayor ingreso per cápita (caso de Panamá) no es garantía de una justa división de la riqueza entre los individuos que integran la sociedad.

CUADRO 5

Centroamérica: distribución del ingreso de los hogares urbanos (quintiles)

	Año	Quintil1		Quintil 2	Quintil3	Quintil4	Quintil5	
		Decil1	Decil2				Decil 9	Decil10
Costa Rica	1997	1,9	4,2	11,3	16,8	23,7	15,4	26,8
El Salvador	1997	2,1	4,0	11,1	15,2	21,3	15,2	31,1
Guatemala	1998	3,5*		6,7	10,7	17,7	61*	
Honduras	1997	1,4	3,1	9,7	13,8	20,3	14,9	36,8
Nicaragua	1997	1,3	3,2	10,0	14,0	20,2	15,9	35,4
Panamá	1997	1,4	2,9	9,0	13,4	20,6	15,4	37,3

* Datos para el quintil completo

Fuente: CEPAL, 1998; PNUD - Guatemala, 2000.

En términos generales se puede afirmar que el ingreso está dividido asimétricamente en la subregión centroamericana, y que se presenta una pequeña tendencia a la disminución de la desigualdad, pero que a corto plazo no se vislumbra una menor desconcentración del ingreso. Esta distribución es en extremo desigual y los países más afectados son Guatemala y Nicaragua. Panamá es un caso particular, toda vez que presenta una gran desigualdad a pesar de sus altos niveles de ingreso. Se puede concluir, por tanto, que no cabe duda que es importante hacer hincapié en el crecimiento económico como arma contra la pobreza, pero que este crecimiento debe ser equilibrado y abrir las puertas a la población afectada por la pobreza mediante más y mejores empleos que generen una distribución del ingreso más equitativa.

2. La pobreza en Centroamérica: algunas características

El estudio de las condiciones de pobreza que enfrentan sectores importantes en cada país de la subregión y que se presenta en este apartado, es un recordatorio de las privaciones y la exclusión que prevalecen en el istmo. Más aún, el estudio sirve para identificar los déficit en la calidad de vida de millones de centroamericanos y, con ello, brindar información clave para que las autoridades formulen e implementen políticas y acciones que generen mayores oportunidades para los pobres.

La pobreza está extendida en el área en forma asimétrica. En los Informes sobre Desarrollo Humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Costa Rica aparece entre los últimos países que se clasifican como de alto desarrollo humano, en una posición muy próxima a la que ocupa Panamá (entre los países de desarrollo humano medio). Sin embargo, el resto de los países de la subregión, pese a que se ubican también como países de desarrollo humano medio, se encuentran aproximadamente a 70 países de Panamá, en posiciones muy próximas entre sí. Partiendo de este índice, se pueden identificar dos grupos: Costa Rica y Panamá, como países de un nivel de desarrollo humano superior, y El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, como países de nivel de desarrollo humano inferior.

Estimaciones hechas con el método de la línea de pobreza indican que actualmente tres de cada cinco centroamericanos viven en condición de pobreza, y lo que es aún más grave, dos de cada cinco

lo hacen en pobreza extrema (Estado de la Región, 1999). Estos datos muestran una difícil situación para Centroamérica, en gran parte consecuencia de la desigualdad en las oportunidades para alcanzar una calidad de vida digna.

Respecto a la desigualdad que presenta la pobreza en la subregión, se puede decir que en 1997 se alcanzaron niveles realmente disímiles en estos países. Costa Rica y Panamá han logrado en los últimos años reducir la proporción relativa de hogares en situación de pobreza (el 20% y el 27% respectivamente) y son los países con menores niveles de pobreza en Centroamérica. Guatemala duplica esos niveles con un 56,7% de hogares pobres, mientras que en Honduras esta situación afecta a tres cuartas partes de los hogares y en El Salvador a la mitad de la población. Finalmente, aunque de Nicaragua hay datos recientes, se estima que la mayoría de la población se encuentra en condiciones de vulnerabilidad, dado en ese país el porcentaje de los hogares pobres llegaba al 68% en 1993, y los efectos de políticas aplicadas por gobiernos no han sido positivas (prueba de ello son los miles de nicaragüenses obligados a migrar en busca de oportunidades de trabajo e ingresos).

En términos de la dimensión espacial de la pobreza (cuadro 6), se puede notar que en todos los países del istmo esta se presenta en magnitudes mayores en las zonas rurales que en las zonas urbanas. Las zonas rurales más afectadas por la pobreza son las de Nicaragua y Honduras (el 89% y el 80% respectivamente). La zona rural de Costa Rica es la que posee menos pobres (el 23%). Respecto a las zonas urbanas, las más pobres son también las de Honduras y Nicaragua, y las menos las de Costa Rica y Panamá.

CUADRO 6

Centroamérica: magnitud de la pobreza y la indigencia (porcentajes)

	Años	Hogares bajo línea de pobreza			Hogares bajo línea de indigencia		
		Total País	Zona Urbana	Zona Rural	Total País	Zona Urbana	Zona Rural
Costa Rica	1997	20	17	23	7	5	9
El Salvador	1997	48	39	62	19	12	28
Guatemala	1998	57	29	76	27	7	40
Honduras	1997	74	67	80	48	35	59
Nicaragua	1993	68	53	89	51	37	69
Panamá	1997	27	25	34	10	9	14

Fuente: CEPAL, 1998.

En cuanto a hogares que se encuentran bajo la línea de indigencia (o pobreza extrema), son nuevamente Nicaragua y Honduras los países más rezagados (Nicaragua incluso con un porcentaje mayor al 50%), y Costa Rica y Panamá, los que presentan los menores porcentajes.

A lo largo de la subregión, se puede observar que la pobreza no solo está más extendida en los sectores rurales, sino que la diferencia entre las zonas tiende a ser enorme. Así, mientras que en los países del área la población con acceso a agua potable en el sector urbano se encuentra dentro del rango del 82% (El Salvador) hasta 100% (Costa Rica), el alcance de este servicio en las zonas rurales es muy pobre (excepto para Costa Rica con una cobertura del 99%). En Guatemala solo un 67,3% de la población que habita en zonas rurales tiene acceso a agua potable, en El Salvador un 24%, en Nicaragua un 28%, y en Honduras y Panamá un 66% y 73%, respectivamente. En cuanto al alcantarillado y evacuación de excretas, la situación es similar. El rango para la población urbana es del 88% (Nicaragua) hasta el 100% (Costa Rica) mientras que las cifras tienden a ser muy bajas para el sector rural, en donde la situación más preocupante es la de Nicaragua, con una cobertura de tan solo el 28% de la población.

Por otro lado, una de las características más notables de la inserción laboral de la población del sector rural en el área centroamericana es que en Guatemala, Honduras y Panamá la mayoría de los trabajos son mal pagados y poco productivos. Esto se constata con la presencia de una mayoría de trabajadores por cuenta propia o familiares remunerados en los países citados (el 61% en Honduras en 1994 y el 51% en Panamá en 1995).

En lo que respecta a los ingresos medios¹, las zonas rurales tienden a tener mucho menor ingreso que las zonas urbanas, a excepción de Costa Rica, en donde las cifras eran muy similares. En 1997 las cifras en el Salvador eran de 3,8 líneas de pobreza en la zona urbana contra 2,4 en la rural; en Honduras eran de 2,6 contra 2,0 y en Panamá de 5,6 contra 4,0 respectivamente.

Estas cifras pueden ser explicadas por cuanto el carácter estructural de la pobreza rural y su persistencia se asocian a una pluralidad de factores que la diferencian de la pobreza urbana. Entre otros aspectos, se pueden citar los siguientes problemas (que tienen mayor presencia en las zonas rurales):

1 En múltiplos de la respectiva línea de pobreza per cápita, según CEPAL, 1998.

1. Falta de acceso a la tierra;
2. Transición demográfica más marcada, especialmente la alta fecundidad y el carácter selectivo de los procesos migratorios;
3. Los bajos niveles de educación, junto a altas tasas de analfabetismo funcional;
4. El aislamiento geográfico y la falta de acceso a las comunicaciones;
5. Una más marcada dificultad de acceso a servicios básicos;
6. El deterioro ambiental y de la base productiva;
7. El alto grado de riesgo de la agricultura y los riesgos de la actividad inherentes a las condiciones climáticas;
8. Tecnologías inapropiadas y tradicionales;
9. Carencias de información y dificultades o falta de acceso a los mercados de tierra, agua, crédito y de bienes en general y
10. Bajo potencial productivo de la tierra.

3. Exclusión de ciertos grupos sociales

A lo largo de esta sección, y para efectos ilustrativos de los rezagos en el ámbito social que enfrentan los países centroamericanos, se han revisado algunas características de la pobreza en el istmo. Por el nivel de agregación utilizado, es necesario profundizar más en el impacto de la pobreza en ciertos grupos sociales. Para tal efecto, en este apartado se identifican y discuten problemas de exclusión que enfrentan las mujeres, los niños y los adolescentes en la subregión. Las mujeres son desproporcionadamente pobres, a menudo sin voz en la toma de decisiones y recargadas por varias presiones, como el trabajo productivo, el cuidado de los niños, además de otras responsabilidades en el hogar y la comunidad. Su falta de acceso a la tierra, al crédito y a mejores oportunidades laborales afecta su capacidad para luchar contra la pobreza.

Una de las principales causas de su pobreza es el hecho de que las mujeres se encuentran en una situación desventajosa en relación con los hombres en el mercado laboral, ya sea por su baja calificación (escaso capital humano y educación) o producto de prácticas discriminatorias a la hora de asignar o remunerar empleos. Estos rezagos se constatan al revisar las tasas de desempleo abierto (cuadro 7).

Llama la atención que en Costa Rica y en Panamá, que son los países con mayor desarrollo, la tasa de desempleo de las mujeres en

la zona urbana está por encima del promedio total. Esto no debe interpretarse como que en los países con mayor porcentaje de hogares pobres las mujeres no enfrentan problemas de empleo, y por lo tanto no existe una correlación entre precariedad laboral y pobreza. Baste recordar que la mayoría de las mujeres están registradas en las encuestas de hogares como inactivas; además, los ingresos medios de las mujeres son menores en por lo menos un 20% que los de los hombres en Costa Rica, un 30% en Panamá y El Salvador, y un 40% en Honduras y Nicaragua (CEPAL, 2000b). Esta mayor precariedad laboral entre las mujeres puede indicar la presencia de prácticas discriminatorias o, bien, diferencias en términos de los trabajos que ejercen las mujeres y los hombres; esto último implicaría que las mujeres predominantemente hacen trabajos con menor productividad y salarios más bajos que los de los hombres.

CUADRO 7

Centroamérica: tasas de desempleo abierto urbano (porcentajes)

	Año	Tasa de Desempleo Abierto	
		Total	Mujeres
Costa Rica	1996	6,6	7,6
El Salvador	1995	7,0	5,0
Guatemala	1989	3,3	5,6
Honduras	1996	6,6	5,8
Nicaragua	1995	15,0	14,0
Panamá	1996	17,0	20,5

Fuente: CEPAL, 2000b.

A pesar de que las mujeres enfrentan mayores dificultades a la hora de incorporarse al mercado laboral, últimamente se ha dado una mayor participación de la mujer en los mercados laborales. En los últimos años, por ejemplo, han tenido tasas más altas de crecimiento en su inserción al mercado laboral que los hombres. Sin embargo, esta afirmación debe manejarse con bastante precaución, dado que, como se discutió antes, un gran porcentaje de esta incorporación se produce en sectores de baja productividad que no requieren mayor preparación (o al menos mayores destrezas y educación) y que por tanto no pagan altas remuneraciones, como es el caso en el sector informal en donde muchas mujeres lo hacen en calidad de

autoempleadas y microempresarias, y como unidades económicas cuya racionalidad es la subsistencia. Baste observar que la inserción de la mujer en el sector informal es de un 70% contra un 30% de los hombres en la categoría de subsistencia; del 53% en las unidades de reproducción simple y del 25% en las de reproducción ampliada (microempresas), para constatar la precariedad laboral que enfrentan las mujeres en Centroamérica (Dierckxsens, 1998).

En términos generales, la participación de la mujer en la economía centroamericana aumentó de un 28,9% en 1990 al 36,6% en 1995. La caída del nivel de vida generalizado, el aumento de las familias jefeadas por mujeres entre 1990 y 1997 (del 23% al 27% en Costa Rica, del 27% al 29% en Honduras y del 26% al 28% en Panamá, respectivamente) y el crecimiento de las economías informales (CEPAL, 2000b) son aspectos que explican el incremento del nivel de participación económica de las mujeres. Respecto a la “feminización” del mercado laboral, se puede ver que se encuentra presente en casi toda la subregión, aunque sobresale el caso de Guatemala, donde la tasa de crecimiento de la mano de obra femenina más que cuadruplicó la masculina, pese a que, nacionalmente, todos los sectores están dominados por la fuerza de trabajo masculina.

No obstante la incorporación de la mujer al mercado de trabajo, la mayor parte de la PEA femenina se encuentra en los estratos de más baja productividad, con poco dinamismo económico y baja calificación (predominantemente en el papel de cuentapropista). El fenómeno de la precarización de las condiciones laborales para la mujer se debe en gran medida a la incapacidad del sector privado para absorber mano de obra, acompañado de una fuerte tendencia a la discriminación y marginación de la mujer de los mercados de trabajo. Más aún, usualmente los empleadores justifican la preferencia de asignar empleos a los hombres con las consabidas razones de los “altos costos” que implica la mano de obra femenina debido al período de embarazo, la baja acumulación de habilidades y capital humano en general.

En lo que respecta a la inserción de las mujeres por sectores, la contratación en el mercado laboral presenta importantes sesgos que aumentan conforme se sube en las escalas de puestos (Dierckxsens, 1998). De esta forma, en la segunda mitad de la década de 1990, solo en Honduras se encuentra un pequeño sesgo a favor de las mujeres contratadas como profesionales. En los demás países se observa una contratación para puestos de profesionales de 80 mujeres por cada 100 hombres, aunque se muestra una leve disminución del

sesgo a medida que transcurre el tiempo. En el sector público se muestra un sesgo positivo de 100 a 160 mujeres por cada 100 hombres, lo cual se explica por la contratación de mujeres profesionales en el sector educativo.

En el sector privado las condiciones son opuestas (de 30 a 55 mujeres por cada 100 hombres). Existe además una gran asimetría en el ejercicio de las profesiones liberales, en las que trabajan de 20 a 50 mujeres por cada 100 hombres, cifra que es aún más elevada en Costa Rica. En el caso del trabajo manual no calificado, hay un marcado sesgo negativo para la mujer en todos los países, menos en Nicaragua. Costa Rica y El Salvador presentan los casos más significativos (15 y 30 mujeres por cada 100 mujeres). Existen, a su vez, más mujeres ocupadas en cuenta propia artesanal que hombres: 100 hombres por cada 400 mujeres (Honduras). Como se dijo antes, existe también un claro sesgo a favor del empleo de las mujeres en el sector de servicios.

Otra característica relacionada con la pobreza de las mujeres es su alta tasa de analfabetismo, la cual (como promedio subregional) es un 18,3% mayor que la de los hombres. Esto indica que al tener las mujeres una menor preparación les es más difícil obtener empleos de alta productividad y mejor remunerados. A su vez, se puede ver que existen mayores tasas de analfabetismo entre mujeres en las zonas rurales (más del doble de la urbana). El capital humano que poseen las mujeres es irregular ya que la proporción de ellas con formación profesional fue baja en 1997 (del 5% a 15% de la PEA urbana), del 18% al 26% tiene instrucción básica y un 31,7% es analfabeta, en comparación con el 26,8% de los hombres (CEPAL, 1998).

A su vez, y como se mencionó anteriormente en términos de salud reproductiva, apenas un 45% de las mujeres de la subregión hizo uso de anticonceptivos en 1990, lo que explica en parte el por qué las familias pobres son tan numerosas y tienen una cantidad importante de niños en edad preescolar. Estas situaciones indican las razones por las cuales en al menos tres países de la subregión (Costa Rica, El Salvador y Honduras), la tasa de femineidad (relación entre el número de mujeres y el número de hombres) es más elevada entre las personas pobres.

Según datos de CEPAL (cuadro 8), en 1997 los países donde se encontraban más hogares en pobreza relativa encabezados por una mujer eran Costa Rica y Nicaragua (el 36%). Costa Rica es el país de Centroamérica en donde más hogares indigentes se encontraban

encabezados por mujeres (el 51%); sin embargo, del total de hogares encabezados por una mujer, tan solo el 9,9% se encontraba en situación de indigencia, en 1997.

CUADRO 8

Centroamérica: magnitud y distribución de la pobreza y la indigencia en hogares encabezados por mujeres en zonas urbanas (porcentajes). 1997

	Hogares encabezados por mujeres en cada estrato de pobreza				Distribución de los hogares encabezados por mujeres según estratos de pobreza			
	Total hogares	indigente	Pobre no indigente	No pobres	Total hogares	indigente	Pobre no indigente	No pobres
Costa Rica	27	51	36	24	100	9,9	15,7	74,4
El Salvador	30	36	33	28	100	14,2	29,3	56,5
Guatemala	22	23	21	22	100	24,2	24,3	51,5
Honduras	29	32	28	28	100	40,3	28,6	31,1
Nicaragua	37	41	36	33	100	39,6	30,4	30,0
Panamá	28	37	29	26	100	11,4	16,7	71,9

Fuente: CEPAL, 1998.

En resumen, desde los primeros años de la década de 1990, se verifica la existencia del fenómeno de la feminización de los mercados laborales con un proceso acelerado de feminización de la pobreza. No se puede hablar del crecimiento de la “participación” femenina en el sentido amplio de la palabra, refiriéndose a un mayor acceso a mejores oportunidades de empleo, mejores puestos de trabajo, y por tanto a mejores niveles de ingreso, sino que pareciera que esa mayor participación implica la precarización de las condiciones laborales para la mujer. En general, mientras las mujeres tengan acceso a menos oportunidades que los hombres, la pobreza no podrá erradicarse, hasta que se trabaje en una verdadera igualdad de género, en términos tanto de capacidades, como de oportunidades.²

En otro orden de ideas, se puede afirmar que la pobreza afecta especialmente a los niños y a los adolescentes. El cuadro 9 muestra cómo el porcentaje de niños que viven en condiciones de pobreza es mayor que el porcentaje total de personas bajo la línea de pobreza. Por ejemplo, el porcentaje de niños pobres de 0 a 5 años

2 Informe Sobre Desarrollo Humano 1997; extracto centroamericano; pág. 14.

y de 6 a 12 años en zonas urbanas es entre el 8% y el 9% mayor que el promedio nacional, que de por sí es muy alto en países como Honduras y Nicaragua. En las zonas rurales se produce el mismo fenómeno, aunque alcanza magnitudes dramáticas en países como Honduras, en donde nueve de cada diez niños son pobres y ocho de cada diez adolescentes también viven en hogares pobres. El mayor porcentaje de niños y adolescentes pobres refleja las mayores tasa de dependencia que tienen los hogares pobres *vis a vis* los no pobres.

CUADRO 9

Magnitud de la pobreza entre niños y adolescentes (1997) (porcentajes)

	Zonas urbanas				Zonas rurales			
	Total	0-5 años	6-12 años	13-19 años	Total	0-5 años	6-12 años	13-19 años
Costa Rica	19	28	29	22	25	31	32	24
El Salvador	44	54	55	48	69	79	78	68
Honduras	72	81	80	71	84	89	89	83
Nicaragua	72	80	79	73				
Panamá	30	44	44	34	42	57	58	44

Fuente: CEPAL, 2000b.

Un gran margen de la niñez afectada por el flagelo de la pobreza falla en la escuela primaria, donde se presentan problemas tanto de reprobación como de deserción (cuadro 10) y, desde allí, son incapaces de escalar el primer peldaño para salir de su pobreza. El número de niños y jóvenes que, por su situación de pobreza y necesidad de percibir ingresos, no se matriculan tanto en primaria como en secundaria es bastante elevado. En 1997, uno de cada 45 niños en edad de asistir a primaria se quedó sin matrícula, pero esa cifra no es significativa comparada con la de secundaria, en donde tres de cada cinco jóvenes en edad de recibir educación secundaria no fue matriculado. Un problema adicional lo representa la deserción intra anual (niños y jóvenes que se matriculan, pero no terminan el año lectivo), ya que llegan al 6,1% en primaria y al 10,6% en secundaria. Además, hay que tomar en cuenta el número de alumnos que reprueban el año que cursan (el 125% en primaria, y el 20,4% en secundaria).

CUADRO 10

Centroamérica: tasa de reprobación en primaria y secundaria 1997
(porcentajes)

	Primaria	Secundaria
Costa Rica	11,6	19,5
El Salvador	3,9	17,3
Guatemala	18,1	47,6
Honduras	12,4	10,9
Nicaragua	3,8	8,0
Panamá	7,7	8,0
Promedio	10,5	20,4

a/ Con respecto a la matrícula final

Fuente: Elaboración a partir de CECC, 1998.

Asimismo, los datos del cuadro 11 aun se refieren a los cuartiles más pobres y con menos recursos y no a niños y adolescentes pobres, muestran cómo los rezagos educativos son mayores cuando los hogares a que pertenecen tienen menos recursos. En cuanto a primaria, solo seis de cada diez niños completaron el ciclo educativo antes de cumplir los 14 años en el cuartil más pobre, mientras que en el cuartil con más recursos, ocho o nueve de cada diez niños lograron terminar el ciclo de primaria. En términos de secundaria, las cifras son más dramáticas; primero porque, a excepción de Nicaragua y Panamá, tan solo uno de cada diez adolescentes terminó el ciclo antes de cumplir los 20 años para el primer cuartil, porcentaje que aumenta para el cuartil con más recursos, pero que, aun así, a excepción de Panamá, indica que menos del 60% de los adolescentes terminaron secundaria, independientemente del hecho de que provenían de los hogares con mayores recursos.

CUADRO 11

Niños (máximo 14 años) y adolescentes (máximo 20 años) que completaron primaria y secundaria, por nivel de ingreso (porcentajes) 1998

	PRIMARIA			SECUNDARIA		
	Total	1° cuartil	4°cuartil	Total	1° cuartil	4° cuartil
Costa Rica	78	66	92	33	14	51
El Salvador	63	61	76	32	15	53
Honduras	67	61	82	24	13	39
Nicaragua*	73	64	84	39	32	57
Panamá	88	84	93	50	39	69

* En Nicaragua los datos se refieren solo a la zona urbana.

Fuente: CEPAL, 2000a.

Además, una de las principales causas por las cuales se puede encontrar pobreza en este sector de la población es una situación conocida como el *ciclo de la pobreza educacional*: en el medio económico y social de las comunidades de pocos recursos, los padres pobres con poca escolaridad y escasas habilidades para ingresar al sector estructurado de la economía tienen niños cuando todavía son muy jóvenes, y no solo eso, sino que forman grandes familias sin los medios para dar a sus hijos las oportunidades educativas que necesitan. Esto los obliga a abandonar sus estudios y dedicarse a actividades o trabajos poco calificados, que les reportan bajas ganancias, e incluso en algunos casos los exponen a situaciones extremas que los arrastran en su juventud hacia actividades ilícitas. Así, en ciertos casos, más que el acceso a la educación, el problema de los niños pobres es su permanencia en el sistema educativo.

En cuanto a los jóvenes, las cifras de alfabetismo muestran que en 1997 el 26,2% no tenía ni un solo año de estudios; el 30,8% había aprobado entre uno y tres años de educación básica; el 28,2% contaba entre cuatro y seis años de estudio y solo el 14,8% tenía más de seis años de escolaridad con la salvedad de que únicamente el 1% de la población joven tiene acceso a superar uno o dos años de educación superior (CEPAL, 1998). Se puede afirmar entonces que el 85,7% de la población no supera la enseñanza primaria. Esto tiene un impacto negativo en la empleabilidad de los jóvenes, lo que cerceña, aún más, sus posibilidades de encontrar empleos productivos en el sector moderno de la economía.

Los datos anteriores también indican que el 80% de la población no tiene acceso a los programas de formación profesional en función de que exigen una escolaridad mínima de seis años de educación primaria y por lo general nueve años de estudios primarios y secundarios, o sea haber concluido como mínimo el tercer año de educación secundaria o prevocacional. Lo anterior demuestra lo estratégico que resulta la educación básica para facilitar cualquier plan de capacitación o formación profesional.

En Centroamérica, en general, los jóvenes son los que más padecen tanto el desempleo como la inserción laboral precaria. Junto a esto, el insuficiente dinamismo económico de la subregión produce una serie de exigencias que obligan a los jóvenes de hogares pobres a buscar una temprana incorporación al trabajo, lo cual va en contra de su proceso de formación y, además, les impide, en la mayoría de los casos, conseguir un empleo productivo. Por otro lado, a los jóvenes les es más difícil la búsqueda de empleo, al punto que la tasa de desocupación de la población activa entre 15 y 24 años es más del doble de la tasa de desempleo abierto en las zonas urbanas del istmo (cuadro 12).

CUADRO 12

Centroamérica: tasas de desempleo abierto urbano (porcentajes)

	Año	Tasa de desempleo abierto	
		Total	Jóvenes
Costa Rica	1996	6,6	13,9
El Salvador	1995	7,0	14,3
Guatemala	1989	3,3	n.d.
Honduras	1996	6,6	10,4
Nicaragua	1995	15,0	n.d.
Panamá	1996	17,0	34,8

Fuente: Estado de la Región, 1999.

A pesar de los altos niveles de desocupación entre los jóvenes, algunas tasas de actividad por sector muestran grados de ocupación mayores en actividades industriales y de agroexportación. Sin embargo, el salario medio mensual para los jóvenes fue menor del 50% del salario medio de la PEA mayor. Existe una correlación directa entre el incremento de la edad y el de los salarios, en tal sentido a más edad más salario para la PEA joven (Rosal, 1997).

En cuanto al tipo de trabajo que logran obtener los jóvenes, se puede observar que este grupo se concentra en el comercio y los servicios en porcentajes que en 1997 se encontraban entre el 48% (Honduras) y el 70% (Panamá). Asimismo, es destacable la cantidad de jóvenes que laboran en la industria manufacturera, ya que en todos los países de los cuales hay datos, es el segundo sector ocupacional en importancia.

Es así como los niños y jóvenes se encuentran encerrados en un círculo vicioso de pobreza, bajo acceso a la educación y abandono escolar, trabajo precarizado y pobreza. La clave para romper este círculo es la ampliación de las habilidades y capacidades de los hogares pobres, de forma que se pueda aumentar el acceso a la educación y a la formación técnica y profesional, para que los niños y jóvenes tengan una mayor posibilidad de desarrollar sus aptitudes y habilidades y, con ello, prepararse mejor para la vida adulta.

En síntesis, la revisión de algunas características de la pobreza y, en particular, de las condiciones sociales y económicas de grupos vulnerables como las mujeres, los niños y los jóvenes, muestra los rezagos que persisten en las sociedades del istmo y cuestiona la equidad y sostenibilidad de sus procesos de desarrollo.

Para ahondar más en el tema y con ello lograr una mejor comprensión de los desafíos que enfrenta la subregión para asegurar a sus habitantes una mejor calidad de vida, el estudio de las asimetrías sociales se divide en tres secciones. En la primera se identifican asimetrías y rezagos en el área de la salud. En una segunda se abordan las diferencias en educación que se presentan entre los diferentes países del istmo. En la tercera, y a manera de conclusión, se presenta un balance de situación general sobre las principales asimetrías sociales que existen en Centroamérica. Esto sirve de insumo para la discusión de los desafíos que enfrentan y las acciones que las sociedades deben llevar a cabo para mejorar la calidad de vida de millones de centroamericanos pobres.

I LA SALUD EN CENTROAMÉRICA

En el contexto del desarrollo humano se puede afirmar, sin temor a equivocarse, que la buena salud es, más allá de un derecho humano básico, una excelente inversión desde el punto de vista de costo-eficiencia, toda vez que sus réditos se obtienen en un período más corto que, por ejemplo, la inversión en educación.

El acceso a servicios de salud (tanto preventivos como curativos), a una buena nutrición, la construcción de alcantarillados, la cloración del agua, la dotación de letrinas, el tratamiento de desechos líquidos y sólidos, los programas de seguridad alimentaria, los programas universales de inmunización contra enfermedades contagiosas, la reducción de riesgos del trabajo, los programas de salud reproductiva y acciones de prevención y rehabilitación contra el alcoholismo y la drogadicción, son algunos de los factores que producen una buena salud y que, además, inciden positivamente en la calidad de vida de las personas. Más aún, muchas de esas acciones, acompañadas de otras, por ejemplo, en educación, ayudan a crear un capital social que fortalece a las comunidades y propicia una mayor cohesión. Adicionalmente, la inversión en salud tiene repercusiones positivas en la economía. Por ejemplo, el seguro social, los servicios de salud preventiva, los programas alimentarios, el acceso a un mejor saneamiento y los programas de salud e higiene ocupacional tienen un impacto directo en la productividad de los trabajadores y en la estabilidad en el empleo.

Por otra parte, la producción y distribución de la salud genera encadenamientos productivos importantes. La industria farmacéutica, la industria textil, la manufactura de equipo médico y el sector de la construcción, entre otros, son sectores productivos que participan y se benefician del sector salud. Más aún, el desarrollo

científico-tecnológico generado por el sector salud crea condiciones propicias para lograr una mayor competitividad en las actividades productivas antes citadas.

El sector salud es intensivo en el uso de la mano de obra, por lo que tiene un impacto positivo en el empleo. En los países de América Latina con cobertura universal de los servicios de salud, el sector salud emplea hasta un 5% de la población económicamente activa y además genera oportunidades de empleo para las mujeres. Esto último se constata en el hecho de que junto con el sector de educación, el sector salud es el principal empleador para las mujeres que trabajan en el sector público.

Finalmente, la inversión en salud es clave para la sostenibilidad del desarrollo humano. La reducción en la morbilidad, en la desnutrición, así como una menor mortalidad infantil les permite a los niños gozar de una buena salud y aprovechar mejor las oportunidades educativas que brinda el Estado. Acciones preventivas como los programas de inmunización, los centros de atención nutricional y los comedores escolares son ejemplos de los esfuerzos que las sociedades llevan a cabo para brindarle mayores oportunidades de crecimiento a la niñez.

Los aspectos antes citados ponen de manifiesto la importancia de la salud en el desarrollo de las personas. Esta sección identifica y discute las asimetrías que se existen entre los países de la subregión, así como los desafíos que sus habitantes enfrentan para lograr una buena salud. En particular, la sección se divide en cuatro partes. En la primera se presenta la situación de la salud en la década de 1990; en la segunda parte se revisan los alcances de la cobertura global y por nivel de atención; en la tercera parte y última parte se discuten problemas de calidad de la salud.

1. Situación de la salud en la década de 1990

A continuación se abordan algunos aspectos de la salud que reflejan los rezagos que persisten en la subregión y sus repercusiones. El acceso a los servicios básicos de saneamiento público como agua potable y tratamiento de excretas es tanto un primer paso para contar con una buena salud, como condición para la lucha contra enfermedades inmuno-contagiosas que afectan el desempeño de la salud en Centroamérica, en donde la transición epidemiológica todavía es incipiente.

Mediante la revisión de los principales indicadores de desempeño, queda claro lo disímil que es la situación de la salud en la subregión. En este contexto, primeramente resalta la condición de Costa Rica y Panamá, que aventajan a los otros países en lo que a cobertura y calidad de la salud se refiere.

Tal como se desprende de la información del cuadro 13, el porcentaje de la población centroamericana sin acceso a agua potable en la década de 1990 era alto en El Salvador (el 34%), Guatemala (el 32%), Honduras (el 22%) y Nicaragua (el 22%); mientras en Costa Rica el 96% de la población tiene acceso a agua potable y en Panamá el 93%. Más aún, en ese mismo período, la población centroamericana sin acceso a servicios básicos de saneamiento fue en todos los países menor que el promedio de América Latina y el Caribe (29%) (PNUD, 2000).

CUADRO 13

Centroamérica: población sin acceso a servicios básicos en salud
(porcentajes)

	Población sin acceso a		
	Agua Potable 1990-1998 ¹	Servicios de Salud 1981-1993 ¹	Saneamiento 1990-1998 ¹
Costa Rica	4	3	16
El Salvador	34	n.d.	10
Guatemala	32	40	13
Honduras	22	38	26
Nicaragua	22	n.d.	15
Panamá	7	18	17
América Latina y el Caribe	22	n.d.	29

1. Los datos se refieren al año más reciente disponible durante el período especificado en el encabezamiento de la columna.

Fuente: PNUD, 2000.

Por otra parte, las diferencias de cobertura urbano-rural de los servicios básicos de salud son abismales en países como Nicaragua, El Salvador y Guatemala (cuadro 14). En el caso de Nicaragua, mientras el 93% de la población de las zonas urbanas en 1995 tenía

acceso a agua potable, en las zonas urbanas el porcentaje de personas con acceso fue del 28% (OPS, 1998c). La necesidad de disponer de estos servicios en zonas rurales es más crítica que en las zonas urbanas, pues además del difícil acceso al agua potable y al saneamiento, existen mayores dificultades para el acceso a los sistemas de salud (v.g., poblaciones dispersas, problemas de transporte, la ausencia de economías de escala, etcétera). Los déficit de acceso a sistemas de alcantarillado y la proporción de niños menores de seis años que se ven afectados, en países como Honduras, son tres o más veces mayor en las zonas rurales que en las zonas urbanas y en El Salvador³ esa diferencia es casi el doble.

CUADRO 14

Centroamérica: porcentaje de la población con acceso a agua potable y saneamiento, en 1995

	Población con acceso a agua potable			Población con acceso a saneamiento		
	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
Costa Rica	100	100	99	97	100	95
El Salvador	53	82	24	77	89	65
Guatemala	67	97	48	67	94	50
Honduras	77	91	66	82	95	71
Nicaragua	62	93	28	59	88	28
Panamá	84	99	73	91	99	81

Fuente: OPS (1998c).

La ausencia de sistemas adecuados de eliminación de excretas es un problema que, al igual que la carencia de agua potable, afecta a una gran cantidad de personas de la subregión. Aunque los esfuerzos ponen énfasis en el aumento de la cobertura sobre la disponibilidad de agua potable⁴, es bueno recordar que el riesgo que produce la ausencia de servicios de eliminación de excretas se manifiesta a través de la contaminación de aguas subterráneas y de las zonas aledañas a los asentamientos urbanos que sirven de espacio

3 Honduras y El Salvador fueron los únicos países centroamericanos para los que CEPAL aplicó el estudio (Ver CEPAL, 2000, Capítulo 5).

4 El agua potable reduce en forma importante el riesgo de morbilidad de la población infantil si se utiliza correctamente en el tratamiento y limpieza de los alimentos.

para recreación de los niños y, por lo tanto, aumentan el riesgo de contraer enfermedades contagiosas, como tuberculosis, dengue, malaria y cólera. Por tanto, los países de la subregión deberán hacer un mayor esfuerzo para brindar a sus ciudadanos acceso a servicios que son fundamentales para el desarrollo de una vida sana que les permita gozar de oportunidades educativas, laborales y económicas.

A pesar de los rezagos que experimenta la subregión en las condiciones de salubridad, está en marcha una transición demográfica que incrementa la demanda de servicios de salud para atender enfermedades no transmisibles y degenerativas. La explosión demográfica de los últimos 40 años, así como los avances en la capacidad de supervivencia en respuesta a programas masivos de inmunización y de control epidemiológico, de salud reproductiva, de seguridad social, y el avance tecnológico experimentado por la medicina, han contribuido al envejecimiento de las poblaciones del istmo. El cuadro 15 indica que el porcentaje de la población mayor de 60 años en el área es cercano al 5% en Nicaragua, Honduras y Guatemala, superior al 7% en Costa Rica y El Salvador y del 8% en Panamá.

Este proceso a la vez ha propiciado un cambio en la morbilidad, toda vez que enfermedades crónicas degenerativas (como cáncer y padecimientos cardiacos) empiezan a pesar más en la salud de las personas y a demandar servicios curativos y paliativos que son onerosos y que representan, muchas veces, un dilema para los países a la hora de fijar sus prioridades programáticas y presupuestarias.

CUADRO 15

Centroamérica: envejecimiento de la población (1999)

	Población total (millares)	% de la población mayor de 60 años
Costa Rica	3.933	7,3
El Salvador	6.154	7,1
Guatemala	11.090	5,3
Honduras	6.316	5,1
Nicaragua	4.938	4,6
Panamá	2.812	8,0

Fuente: Reporte de la Salud Mundial, OMS, 2000.

Considerando los perfiles singulares y los diversos grados de transición epidemiológica que experimentan las subregiones de América Latina y el Caribe, persiste una diferencia preocupante por

grupos etarios, pues, en general, las causas de mortalidad global no son las mismas que las causas de mortalidad infantil. En la mortalidad infantil existe una alta incidencia de enfermedades inmuno contagiosas que pueden ser controladas por medio de medidas higiénicas de salud pública. Esto quiere decir que mientras la pobreza ataca directamente a un gran porcentaje de la población en los primeros años de su ciclo de vida, los sistemas de salud no han focalizado estrategias de atención para los niños menores de cinco años, grupo que por su edad es el más vulnerable. A manera de ejemplo, Centroamérica es la subregión con más muertes infantiles por diarrea (cuadro 16), indicador que está asociado con las limitaciones que existen en la cobertura de servicios de acueductos y acceso a agua potable.

CUADRO 16

Mortalidad proporcional en niños menores de 5 años de edad por causas seleccionadas, por subregión de las Américas, 1980-85 y 1990-95

	Enfermedades diarreicas agudas		Infecciones respiratorias agudas	
	1980-85	1990-95	1980-85	1990-95
Las Américas	16,5	5,3	13,1	7,5
Norteamérica	1,9	0,6	3,3	2,4
América Latina	21,6	8,2	16,6	10,7
Istmo centroamericano	26,7	15,1	14,2	11,6
Caribe Latino	19,2	7,3	14,2	7,3
Área Andina	24,0	12,1	17,8	13,3
Cono Sur	8,7	2,7	12,4	8,4
Caribe no Latino	15,7	13,5	10,8	7,5

Fuente de datos básicos: Base de Datos Regional de Mortalidad de OPS. Análisis y cómputo por el Programa Especial de Análisis de Salud, OPS.

Los resultados de la tasa de mortalidad infantil por infecciones en las vías respiratorias ubican al istmo en un lugar intermedio respecto a las otras regiones del mundo; sin embargo, todavía hacia 1995 este indicador sobrepasaba el promedio de subregional centroamericano. En comparación con Norteamérica, la diferencia entre los patrones epidemiológicos es muy grande y los porcentajes de mortalidad por infecciones respiratorias son incluso cinco veces más bajos que los del istmo (cuadro 17).

ASIMETRÍAS ECONÓMICAS, LABORALES Y SOCIALES EN CENTROAMÉRICA

La información del cuadro 16 se puede complementar con los indicadores de supervivencia infantil del cuadro 17, los cuales muestran tasas globales de mortalidad en lactantes y de menores de cinco años. Los logros de los países centroamericanos son notables en un lapso menor a los 30 años, pues en 1970 los índices de mortalidad infantil, con excepción de Costa Rica y Panamá, eran superiores a cien niños muertos por cada mil nacidos vivos (el 10% de la población infantil moría). La situación de la niñez, en 1998, había mejorado sustancialmente; sin embargo, Guatemala y Nicaragua tenían indicadores de mortalidad infantil muy altos o, lo que es lo mismo, la probabilidad que tiene un niño menor de cinco años de sobrevivir en estos países es dos veces menor que la probabilidad de cualquier niño o niña de la misma edad en el resto de los países de la subregión.

CUADRO 17

Centroamérica: indicadores de supervivencia infantil. 1970-1998

	Tasa de mortalidad de lactantes (por mil nacidos vivos)		Tasa de mortalidad de Menores de 5 (por mil nacidos vivos)		Probabilidad de Morir x mil años menos de 5 años	
	1970	1998	1970	1998	Niños	Niñas
					1998	1998
Costa Rica	58	14	77	16	16	13
El Salvador	105	30	160	34	45	37
Guatemala	115	41	168	52	65	57
Honduras	116	33	170	44	54	43
Nicaragua	113	39	165	48	64	53
Panamá	48	18	71	20	29	26
Promedio	92,5	29,2	135,2	35,7	45,5	38,0

Fuente: Elaboración propia con base en PNUD (2000) y OMS (2000).

Algunos indicadores de desnutrición y los factores relacionados con las deficiencias alimentarias tanto del niño como de la madre se muestran en el cuadro 18. Los datos de Guatemala y Honduras, que son los países más rezagados en programas de nutrición del niño y su madre, muestran cómo una mala alimentación de la madre se refleja en el bajo peso del niño al nacer, lo que se traduce en desnutrición en la etapa de crecimiento y desarrollo. Los países con avances

significativos en términos de la seguridad alimentaria son Costa Rica y Panamá, aunque en el primero llama la atención el alto porcentaje de mujeres embarazadas con anemia (un 27%), situación que se asocia con los malos hábitos alimentarios y la deficiencia de hierro en la dieta diaria de esta población.

CUADRO 18

Centroamérica: indicadores de desnutrición en el niño y su madre
(porcentajes)

Desnutrición e inanición entre menores de 5 años

	Niños	Niñas	Lactantes con bajo Peso al nacer	Mujeres embarazadas con anemia	Tasa de mortalidad materna (x 100,000 nacidos)
	1995 ¹	1995 ¹	1990-1997	1975-1991	1990-1998 ²
Costa Rica	6	7	7	27	29
El Salvador	23	24	11	14	160
Guatemala	50	49	20	n.d.	190
Honduras	39	40	9	14	220
Nicaragua	25	22	9	36	150
Panamá	...	...	8	n.d.	85
Promedio	28,7	28,3	10,7	22,8	139,0

1 Alrededor de ese año.

2 Los datos relativos a la mortalidad materna son los que han presentado las autoridades nacionales.

Fuente: Elaboración propia con base en PNUD (2000) y OPS (2000).

Si bien el bajo ingreso no es condición suficiente para la desnutrición infantil, sí es un factor que afecta la dieta alimentaria, en lo que se refiere al balance proteico y calórico. Una baja educación, sobre todo de las madres, también incide en el problema de desnutrición infantil. En términos del consumo de calorías y proteínas, la población centroamericana se encuentra en el punto justo de los requerimientos óptimos para un crecimiento normal. Pero es necesario realizar un análisis selectivo por estratos de población para determinar los índices particulares que, a juzgar por las cifras de pobreza, podrían demostrar carencias determinantes y la cuantía real de la población desnutrida. El consumo de calorías per cápita y la oferta diaria de proteínas y grasas se puede apreciar en el cuadro 19.

CUADRO 19
 Centroamérica: seguridad alimentaria y nutrición

	Oferta calórica diaria per cápita		Oferta calórica diaria per cápita de proteínas		Oferta calórica diaria per cápita de grasas		Índice de producción de alimentos per cápita (1989-1991 = 100)	Importación de alimentos (% de mercadería)	Ayuda alimentaria en cereales (miles de TM)	Consumo de alimentos (% del consumo total del hogar)
	1970	1996	(total de gramos) 1996	(Cambio %) 1970-1996	(total de gramos) 1996	(Cambio %) 1970-1996					1997	1997	1994-1995	1980-1985
Costa Rica	2.391	2.822	74	28	78	36	130	13	2	33
El Salvador	1.827	2.515	63	34	53	40	112	17	7	33
Guatemala	2.100	2.191	56	-1	42	11	118	13	144	36
Honduras	2.177	2.368	55	1	60	47	110	18	73	39
Nicaragua	2.411	2.328	52	-29	47	2	128	14	33	n.d
Panamá	2.236	2.556	64	9	71	39	103	10	n.d	38
Promedio	2.190	2.463	61	7	59	29	117	14	52	36

Fuente: PNUD, 1999.

En la composición de la morbilidad también se puede observar la incidencia o reincidencia de enfermedades cuya prevención y tratamiento supuestamente son responsabilidad de las autoridades de salud pública. Los esquemas de morbilidad han venido cambiando producto de la transición demográfica y epidemiológica ya mencionada. Centroamérica ha logrado en un período de 17 años erradicar el sarampión, pero aún persisten problemas de malaria y cólera. El número de casos notificados de tuberculosis se incrementó en 1997 respecto a 1980; sin embargo, fue la subregión que menos casos de esta enfermedad presentó (Cuadro 20).

CUADRO 20

Incidencia anual promedio de enfermedades seleccionadas bajo vigilancia,
por subregión de las Américas, 1980 y 1997

(Número de casos notificados)

	Sarampión		Cólera		Tuberculosis		Malaria		SIDA	
	1980	1997	1992	1997	1980	1995	1980	1997	hasta 1991	1995
Las Américas	251.257	51.910	358.169	17.690	227.137	255.582	537.948	1.057.337	334.221	100.559
Norteamérica	26.875	708	102	4	30.507	23.321	2.675	1.265	267.906	68.858
América Latina	219.716	51.084	357.483	17.686	195.748	231.437	526.777	1.007.903	62.532	29.892
Centroamérica	15.680	41	30.028	2.640	11.870	13.376	225.558	152.981	3.362	2.123
Caribe Latino	14.422	1	0	0	12.042	14.669	13.043	850	6.061	599
Área Andina	43.466	171	281.095	9.122	59.003	76.440	85.724	454.881	6.868	3.033
Cono Sur	21.264	383	626	641	28.697	20.558	481	1.169	2.706	2.163
Caribe no Latino	4.666	118	584	0	882	825	8.496	48.169	3.783	1.807

Fuente: Base de Datos Regional de Mortalidad de OPS y *Vigilancia de SIDA en las Américas*, 1998.

A la hora de establecer comparaciones, hay que ser cauteloso con los datos del cuadro 20, pues no están estandarizados para las poblaciones regionales, por lo que no es sorprendente que países con poblaciones mayores a las del istmo presenten mayor cantidad de casos notificados y esto no necesariamente refleja, en términos relativos, una situación de mayor incidencia de enfermedades inmuncontagiosas. El cuadro 20 muestra la situación promedio 17 años antes en una misma subregión y en cierta medida también permite ilustrar el cambio de los patrones epidemiológicos que se asocian con las causas de mortalidad infantil y las causas de mortalidad global.

El cuadro 21 indica las condiciones de salud que imperan en la subregión; por ejemplo, los casos de tuberculosis por cien mil habitantes son pocos en Costa Rica (17,7) y en Panamá (39,2), no así en Nicaragua (64,5) y Honduras (67,4). Por otra parte, a finales de 1997, todavía en la subregión muchos de los habitantes fueron afectados por el paludismo, siendo Honduras el país con mayor cantidad de casos y Panamá con los menos; incluso la cantidad de casos reportada por Panamá es casi diez veces menor que la de Costa Rica y hasta 15 veces menor que la de los otros países.

CUADRO 21

Centroamérica: casos de tuberculosis, paludismo y SIDA, 1997.

	Casos de tuberculosis (por cien mil hab.)	Casos de paludismo (por cien mil hab.)*	Casos de SIDA (por cien mil hab.)*
Costa Rica	17,7	125,7	10.000
El Salvador	28,0	n,d	18.000
Guatemala	28,2	305,1	27.000
Honduras	67,4	1.101,2	43.000
Nicaragua	64,5	915,2	4.100
Panamá	39,2	18,6	9.000

* Los datos se refieren a fines de 1997.

Fuente: PNUD, 2000.

La persistencia de enfermedades contagiosas en Honduras y en Nicaragua es notable, ya que ambos tienen la mayor cantidad de casos de tuberculosis y paludismo; Honduras tiene prácticamente el doble de casos de enfermos de SIDA que cualquier país del istmo. Si los países se ordenaran de acuerdo con estas enfermedades, el país con menos casos es Panamá, seguido por Costa Rica, El Salvador y Guatemala tienen una posición intermedia y Nicaragua y Honduras se encuentran muy rezagados. Como se ha mencionado en diferentes ocasiones, los patrones de morbilidad están estrechamente asociados con la transición epidemiológica y demográfica, por lo que esta agrupación de los países es la misma cuando se estudian los indicadores de mortalidad y natalidad.

La relación entre las tasas brutas de mortalidad y natalidad permiten mostrar la transición demográfica⁵, que también alcanza estadios muy diferentes entre los países, ya sea que estos se encuentren en transición moderada o plena. El gráfico 1 indica que Costa Rica y Panamá se encuentran en plena transición demográfica; esto se comprueba en el gráfico 2 donde estos países cruzan sus tasas de natalidad (arriba) mientras que en la parte inferior del gráfico se aprecia cómo las tasas de mortalidad son las más bajas a principios de la década de 1980 y se incrementan paulatinamente hasta que la brecha entre las tasas de natalidad y de mortalidad llega a un punto mí-

5 La transición demográfica es un factor relevante para definir prioridades en salud pues determina la estructura de edades de la población y, de esa manera, condiciona tanto la estructura específica de riesgos de salud de la población, como la de las prestaciones (Sojo, 1997:39).

nimo. En el otro extremo está Nicaragua, que es el país con una transición casi incipiente pues aunque tiene una tasa de mortalidad muy parecida a la de El Salvador, la de natalidad es la más alta del istmo.

GRAFICO 1
Transición Demográfica en la Subregión

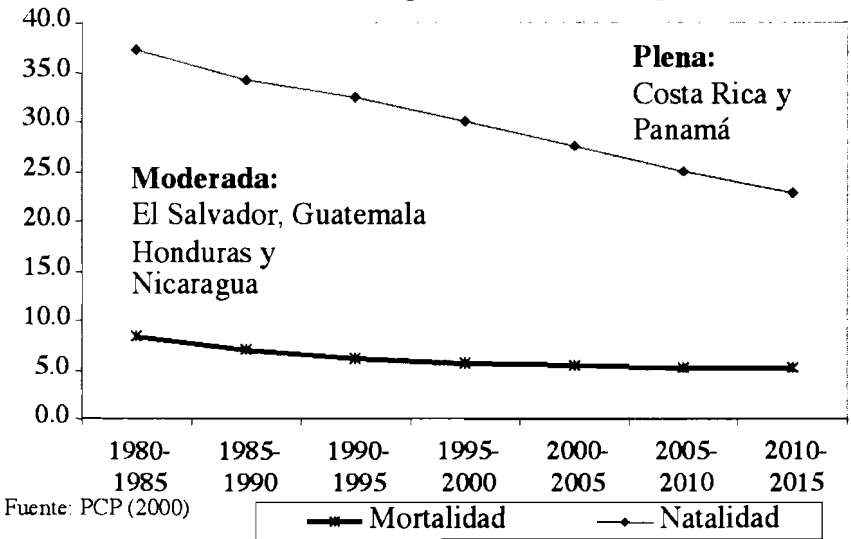
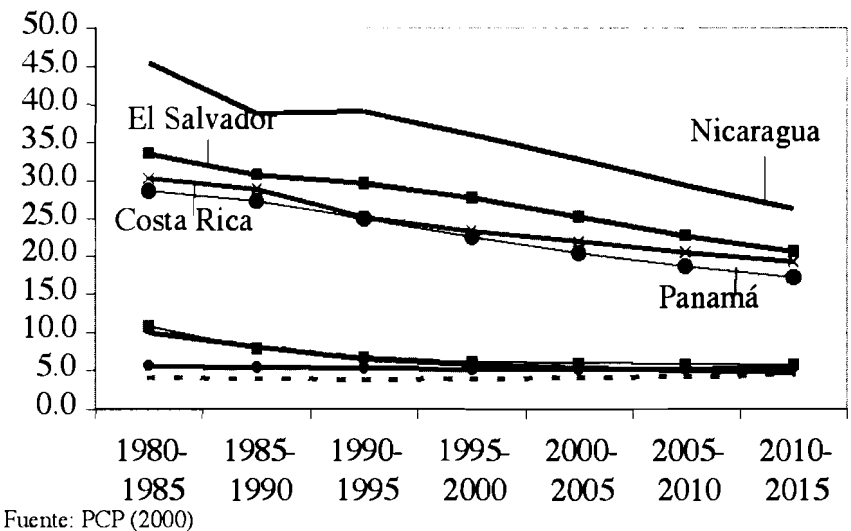


GRAFICO 2
Transición Demográfica en cada país



Los indicadores de desempeño en la salud se pueden resumir en la esperanza de vida, pues el acceso al agua potable y a sistemas de tratamiento de excretas, junto con hábitos recomendables en el manejo y preparación de alimentos y una oferta calórica aparejada con los requerimientos alimentarios son factores que aseguran una mejor calidad de vida.

En términos generales, el istmo centroamericano ha venido aumentando su esperanza de vida, lo que resulta claro por el desempeño de los demás indicadores ya explicados. La evolución ha sido fraccionada: por un lado, los habitantes de Costa Rica y Panamá siempre han tenido la mayor esperanza de vida y, por el otro lado, el resto de los países, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, han tenido la menor, especialmente Guatemala, que en el quinquenio 1995-2000 tenía una esperanza de vida doce años menor que la de Costa Rica (cuadro 22).

CUADRO 22

Centroamérica: evolución de la esperanza de vida 1950-2015

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá	Promedio simple
1950-1955	57,3	45,3	42,1	41,8	42,3	55,3	47,4
1955-1960	60,2	48,6	44,2	44,6	45,4	59,3	50,4
1960-1965	63,0	52,3	47,0	48,0	48,6	62,0	53,5
1965-1970	65,6	55,9	50,1	51,0	51,9	64,3	56,5
1970-1975	68,1	58,3	53,9	54,1	55,2	66,5	59,4
1975-1980	71,0	57,1	56,2	57,7	57,6	69,1	61,5
1980-1985	73,8	57,1	58,2	61,6	59,5	70,8	63,5
1985-1990	74,8	63,4	59,7	65,4	62,2	71,7	66,2
1990-1995	75,7	67,1	62,6	67,7	66,1	72,9	68,7
1995-2000	76,5	69,4	64,2	69,8	68,2	74,0	70,4
2000-2005	77,3	70,6	65,9	71,0	69,7	74,9	71,6
2005-2010	78,0	71,8	67,5	72,1	71,0	75,6	72,7
2010-2015	78,6	72,9	69,0	73,1	72,2	76,3	73,7

Fuente: PCP (2000).

El cuadro 22 indica que, en 1950, Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua tenían una esperanza de vida promedio simple de 42,9 años, mientras que Panamá y Costa Rica tenían un promedio de 56,4 años. Las disparidades entre estos dos grupos de países no han podido cerrarse después de 50 años y las estimaciones muestran que

para 2000 el promedio simple de los primeros cuatro países es de 67,9 en contraste con los dos últimos (Panamá y Costa Rica) donde se alcanzó una esperanza promedio de país desarrollado de 75,3 años. No hay duda de que el esfuerzo realizado por Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua ha sido importante, pero los niveles alcanzados en el nuevo milenio apenas corresponden a los que Costa Rica y Panamá obtuvieron hace 30 años.

En síntesis, mediante la revisión comparada de algunos indicadores básicos de salud, quedan en evidencia los rezagos que persisten en los cuatro países antes citados. Esos rezagos —en el marco de una transición demográfica y epidemiológica— tenderán a agravar el panorama de la salud en la subregión. Sin dilación, deberán redoblar esfuerzos por aumentar la cobertura de los servicios básicos preventivos y de saneamiento, de programas de alimentación y para implementar acciones que mejoren la calidad del medio ambiente, aspectos, todo ellos, que son condición *sine qua non* para que los habitantes centroamericanos gocen de buena salud.

2. Asimetrías en el acceso y en la calidad de los servicios de salud

A continuación se identifican y discuten las diferencias existentes entre países y a su interior respecto al acceso a los servicios básicos y a la calidad de la salud. Mediante la revisión de los problemas de acceso y calidad de la salud, se pretende dimensionar la magnitud del esfuerzo y su priorización para lograr una cobertura universal de calidad. Esto último es clave para generar condiciones propicias a fin de que los centroamericanos desarrollen sus habilidades físicas y mentales y participen activamente en los quehaceres políticos, económicos y sociales de las sociedades del istmo.

Para revisar las diferencias que existen en la cobertura de los servicios de salud, se divide la discusión del tema en tres partes: primero se estudian las diferencias entre países en la cobertura global, entendida como la cobertura que el sistema de salud brinda a toda la población; luego se identifican las asimetrías en la cobertura de programas de prevención, vacunación y control de enfermedades inmunocontagiosas y, finalmente, se tratan las desigualdades en la cobertura.

2.1. Cobertura global

La cobertura global fue analizada en el apartado sobre seguridad social, específicamente en lo concerniente al régimen de enfermedad y maternidad. Los datos de 1990⁶ revelaban que en materia de cobertura total los países tenían grandes diferencias; estos datos y el índice que se generó para medir el rezago se exponen en el cuadro 23, tomando a Costa Rica como base.

De acuerdo con el índice de cobertura, Panamá es el país que está en el segundo puesto con altos logros. En el último lugar está Honduras, el cual tendría que haber invertido por lo menos el doble de los recursos asignados a salud en la década de 1990 para obtener resultados similares a los de Costa Rica; en otras palabras, a Honduras, con el ritmo actual, le tomaría más de 100 años alcanzar la cobertura universal (Mesa-Lago, 1998).

CUADRO 23

Centroamérica: cobertura total en salud e índice de rezago (1990)

	Cobertura Global de Salud ¹	Índice de Cobertura (C.R. base)
Costa Rica	96,0	100,0%
El Salvador	59,0	61,5%
Guatemala	50,0	52,1%
Honduras	46,0	47,9%
Nicaragua	69,0	71,9%
Panamá	79,0	82,3%

1 Estimado Grueso de la OPS combinado con coberturas de salud pública y seguro social.

Fuente: Mesa-Lago, 1998.

Algunas diferencias por países se muestran a continuación: en *Costa Rica*, la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS) cubre el 85% del total de la población asalariada del país, y más del 90% de la población total (asegurados directos más familiares); sin embargo, existe la política de atender también a la población indigente, con lo cual se garantiza una cobertura de atención del 100% (OPS, 1999a:7).

6 Los datos que existen a 1990 son los últimos disponibles para todos los países, pero dadas las estructuras de los ministerios de salud y la duplicidad de funciones entre ellos y los institutos de seguridad social o cajas de seguros sociales, se estima que este comportamiento ha variado poco en el tiempo; al menos en lo que a participación pública se refiere y en la mayoría de los países los datos sobre la participación del sector privado no existen, aunque se estima que este sector ha venido creciendo con fuerza relativa.

En *El Salvador*, la población asegurada del Instituto Salvadoreño de Seguridad Social (ISSS) está compuesta por los trabajadores de la empresa privada y los empleados públicos con sus correspondientes beneficiarios (esto es, miembros de sus hogares). A lo largo del tiempo, la extensión de la cobertura ha tenido algunos avances modestos; sin embargo, la cobertura de El Salvador se coloca entre una de las más bajas de América Latina y junto con Guatemala tienen la más baja del istmo. El ritmo de crecimiento de la cobertura ha sido particularmente lento durante la primera mitad de la década de 1990.

Todos los ciudadanos salvadoreños tienen derecho a un paquete básico de servicios de salud, el cual está enfocado al área preventiva, específicamente a la persona y el medio ambiente (OPS, 1998a:9). Sin embargo, existen distinciones entre las prestaciones del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS) de Guatemala y el Instituto Salvadoreño de Seguridad Social (ISSS). Las diferencias principales radican en que el ISSS ofrece una cobertura por accidentes, invalidez y muerte, pero solo al cotizante, su cónyuge e hijos menores de seis años, mientras que el MSPAS cubre a todos los ciudadanos sin excepción en sus servicios médico-hospitalarios.

En *Guatemala*, la población total cubierta por el sistema formal de salud —público y privado— alcanzó alrededor del 58% en 1995; pero debe recordarse que las cifras de cobertura del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS) podrían estar sobrestimadas entre un 38% y un 50%. Los traslapes entre el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS) y el IGSS son un factor que contribuye a reducir la cobertura en un 10% (Mesa-Lago, Barrios y Fuentes, 1997:19), lo que quiere decir que la cobertura global en Guatemala puede ser del 48%; equivalente a la cobertura que Costa Rica tenía hace 35 años.

En *Honduras*, la ley estipula que los trabajadores de empresas públicas y privadas deben estar cubiertos obligatoriamente por el Instituto Hondureño de Seguridad Social (IHSS). Constitucionalmente, es responsabilidad de la Secretaría de Salud Pública (SSP) atender a la población no asegurada. La Secretaría de Salud Pública ha venido atendiendo a la población por demanda espontánea, sin diferenciar si se trata de población cubierta o no por otras modalidades de aseguramiento. Asimismo, las prestaciones de la SSP se diferencian de las prestaciones del IHSS y de los seguros privados por no ofrecer pensiones en los regímenes de Maternidad, Invalidez y

Muerte, sino solamente la prestación individualizada —ambulatoria y hospitalaria— y servicios de salud ambiental y de promoción de la salud (OPS, 1998b:9). Las autoridades sanitarias no disponen de información confiable y oportuna sobre los grados de cobertura y las modalidades de prestación de los seguros sanitarios privados.

Para *Panamá* la información se basa en estimaciones, la población protegida por la Caja de Seguro Social (CSS) se estimó en el año 1997 en un 60% del total; este porcentaje incluye tanto a la población asegurada como a los derecho habientes (OPS, 1999d).

Un resultado general que se obtiene al comparar la cobertura global en salud y la cobertura de otro tipo de riesgos sociales (Invalidez, Vejez, Riesgos Profesionales o Accidentes) es que los indicadores en salud para el primero son más altos; esto por la fuerte presencia del sector público, que cuenta con instalaciones propias a las cuales pueden acceder importantes sectores de la población en el país. Pero, como se dijo antes, la presencia de los ministerios y además la participación en la oferta de salud de los institutos del seguro social, provoca una fragmentación en la demanda, pues los asalariados son atendidos en instalaciones diferentes, con condiciones diferentes y con una medicina más cara, enfocada a la cura de la enfermedad; mientras que los estratos de ingresos más bajos y, por ello, más vulnerables, son atendidos en las instituciones públicas.

2.2. Cobertura en programas de atención primaria

Los programas de salud preventiva y en particular de vacunación han venido aumentando la cobertura en todo el mundo. En esta área hay que destacar la labor del istmo, pues desde 1987 su cobertura se asemeja mucho a la de los países desarrollados. De hecho, en 1987, el continente americano tenía la segunda mejor cobertura en inmunización de niños contra paperas mundialmente hablando, solo superada por Europa. En 1997, las Américas alcanzaron la cobertura máxima (el 93% de la población) superada solo por los países del Pacífico oeste (el 94%), mientras que Europa se quedó rezagado (un 87%).

En Centroamérica los resultados de este programa contra las paperas reflejan una situación muy buena como subregión, pero si se analizan los casos por países en 1987 se nota un rezago abismal entre Costa Rica y el resto de los países tardíos (excepto Honduras). En ese año, Costa Rica prácticamente había logrado erradicar las

paperas con una inmunización del 90% de la población (la mayor cobertura de todas las regiones y todos los países del istmo); en orden de resultados le seguía Panamá (el 78%) y luego Honduras (el 69%). Los demás países tenían poco más de la mitad de la población sin cubrir. El caso extremo era Guatemala con solo un 24% (menos de la tercera parte de la cobertura costarricense). En 1997, la cobertura aumentó para todos los países centroamericanos; el mayor cambio se produjo en Nicaragua, donde la cobertura pasó del 44% en 1987 al 94%. Guatemala continuó siendo el país con la menor cobertura (el 74%).

Los resultados de otros programas de inmunización para las Américas se pueden apreciar en el cuadro 24. En 1997 las subregiones de América Latina y el Caribe habían alcanzado la cobertura universal en los programas de inmunización de infantes. En la mayoría de los programas México logró las coberturas más altas (un 74% en promedio) y el Caribe latino las más bajas (un 57% en promedio). Centroamérica justo se ubica en el punto medio (el 65%).

CUADRO 24

Centroamérica: cobertura de inmunización de infantes (Porcentaje)

	DTP*		OPV*		BCG*		Paperas	
	1980	1995	1980	1997	1980	1997	1980	1997
Las Américas	45	87	71	87	54	97	48	90
Norteamérica	67	94	61	84	0	0	68	90
América Latina	38	83	74	88	54	97	41	90
Centroamérica	41	89	41	90	43	95	33	87
Caribe Latino	33	75	47	74	47	79	25	74
Área Andina	24	80	33	84	56	97	25	85
Cono Sur	50	86	80	91	65	96	55	92
Caribeno Latino	28	89	36	89	42	97	31	88

* DTP=Difteria, tétanos y pertussis. OPV=Vacuna oral de poliomielitis. BCG=Tuberculosis.

Fuente: Base de Datos Regional de Mortalidad de OPS. Análisis y cómputo por el Programa Especial de Análisis de Salud, OPS.

De acuerdo con el cuadro 25, todos los países del istmo alcanzaron en 1997 cobertura universal en programas de vacunación. El ordenamiento hecho con el índice de inmunización mantiene congruencia con los resultados encontrados en la inmunización de

paperas y en el gasto en salud pues el país que había logrado mayor cobertura vuelve a ser Costa Rica, y el más rezagado Guatemala. Sin embargo, la distancia del rezago es mucho menor, ya que la diferencia de cobertura es de un 20%. Para una mejor lectura, sería necesario identificar las particularidades de ese 20%, ya que ese porcentaje podría representar una mayor presencia de indigentes, poblaciones indígenas, rurales o alejadas de los centros de prestación de servicios y por lo tanto más vulnerables.

CUADRO 25

Centroamérica: cobertura de inmunización en población de un año o menos, 1991-1996

	Año	Sarampión, Rubéola y Parotiditis	Poliomielitis	Difteria, Tosferina y Tétanos	BCG Tuberculosis	Parto Institucional	Índice de inmunización
Costa Rica	1991-96	90	100	100	100	98	97,6
El Salvador	1996	97	94	100	100	47,5	87,7
Guatemala	1998-99	53	86,6	87,5	82,1	0	77,3
Honduras	1997	n.d	94	93	95	54	84,0
Nicaragua	1997	94	99	94	99	73	91,8
Panamá	1997	n.d	99,6	95,3	100	88,7	95,9

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la OPS.

Los gráficos 3 y 4 muestran cómo la tasa bruta de mortalidad (TMB) y la tasa de mortalidad infantil (TMI) han decrecido desde 1980; sin embargo, las estimaciones para los quinquenios posteriores a 2000 en la TBM presentan una convergencia alrededor del 5%, con un comportamiento creciente en el caso de Costa Rica y Panamá, países que por cierto presentan las tasas promedio más bajas en contraposición con Guatemala que presenta las más altas.

GRÁFICO 3

Taza bruta de mortalidad

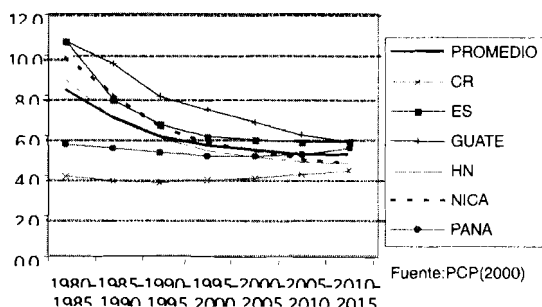
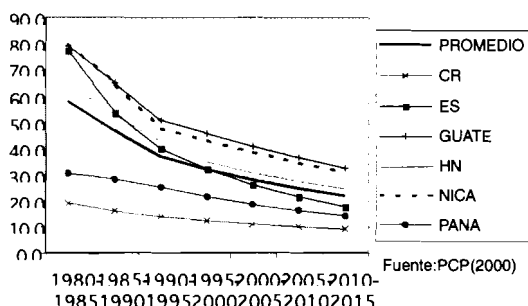


GRAFICO 4

Gráfico de mortalidad infantil



Las acciones de carácter preventivo tienen un impacto directo sobre los indicadores demográficos de supervivencia. La muerte es el evento con el costo social más alto y, consecuentemente, sigue siendo un indicador fundamental de la situación de la salud de las poblaciones (OPS, 1998c:25). Así, los resultados obtenidos en las TMB y las TMI son un reflejo congruente de los logros alcanzados en materia de la cobertura que los programas preventivos tienen en los países del istmo.

Por la importancia que tiene la atención preventiva en la calidad de vida de las personas, a continuación se revisan los principales programas que llevan a cabo los países del istmo.

En *Costa Rica*, algunos programas de prevención y control de enfermedades nuevas, emergentes y reemergentes son: estrategia nacional de prevención y control del dengue; intensificación de la estrategia de control de la malaria; prevención y control del cólera y otras enfermedades diarreicas y control de enfermedades de transmisión sexual y VIH/SIDA; tuberculosis pulmonar; cáncer cérvico-uterino con énfasis en la detección temprana; eliminación de la sífilis congénita y de la lepra hacia 2000, así como mantener la no presencia de la rabia canina (OPS; 1999a:8).

En *El Salvador*, se le da especial importancia a la cobertura de vacunación en niños menores de un año, a los programas dirigidos al niño menor de cinco años y a la madre, los cuales se centran en el control prenatal cuya cobertura en 1995, fue del 56%, y la del parto por personal entrenado tanto en la red pública de salud como en la del ISSS pasó de 68,0% en 1992 al 79,3% en 1996 (OPS; 1998a:9).

En *Guatemala*, el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS) desarrolla programas de promoción de la salud y protección para la prevención del SIDA, dengue y enfermedades prevenibles por vacunación. Existen programas de detección temprana del cáncer de cuello del útero. El Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS), la Asociación Pro-Bienestar de la Familia y la Liga Contra el Cáncer efectúan programas continuos, pero con una cobertura muy limitada, aun cuando el nivel de cobertura total no ha sido estimado (OPS, 1999b:11).

En *Honduras*, los programas de atención primaria son suministrados fundamentalmente por la Secretaría de Salud Pública (SSP), que desarrolla programas de promoción de la salud, por ejemplo, los relacionados con enfermedades de transmisión sexual, alcohol, tabaco y drogas ilegales (OPS, 1998b:9). La cobertura de la atención prenatal entre 1991 y 1996 fue del 83,9% y la de parto con atención institucional fue del 54%. (OPS, 1998b:10).

En *Nicaragua* las acciones de promoción y prevención de la salud se llevan a cabo en todas las instituciones del subsector público, ya sea en forma directa o mediante contrato de servicios (en el caso del Seguro Social). Además, el Programa de las Casas Bases, propiedad de líderes de la comunidad con algún nivel de preparación sanitaria, proveen servicios de visitas domiciliarias de control y prevención de enfermedades inmunoprevenibles como malaria y el dengue (OPS, 1999c:11). Tanto el sector público como el privado desarrollan programas de protección frente a riesgos, como la detección temprana de cáncer-cérvico uterino y la prevención y control de enfermedades inmunoprevenibles (OPS, 1999c:11).

Los programas de promoción de la salud que se desarrollan en *Panamá* están relacionados prioritariamente con el grupo materno-infantil, la promoción de estilos de vida saludables, la identificación de factores de riesgo para la salud y la detección temprana de síntomas para las enfermedades que afectan al binomio madre niño (OPS, 1999d: 8). Entre los programas de prevención específica que se llevan a cabo en *Panamá*, destacan los que abarcan situaciones ligadas a enfermedades inmunoprevenibles, con cobertura universal; a las transmitidas por vectores; la prevención y control de la tuberculosis; la de enfermedades transmitidas por aguas y alimentos; la de intoxicaciones agudas por plaguicidas; las de origen respiratorio y las diarreicas y cólera, así como los

programas de salud ocupacional y mental. Existen programas institucionalizados para la detección precoz del cáncer cérvico uterino, la diabetes mellitus y la enfermedad cardiovascular. La cobertura de la atención está determinada por la demanda; sin embargo, hasta la fecha no existe una evaluación del impacto de sus acciones (OPS, 1999d: 8).

En general, los logros en atención primaria son más homogéneos entre los países del istmo. La mayoría de ellos se concentra en la atención de la madre y su infante, en brindar acceso universal a las vacunas y en procurar la prevención y control de enfermedades inmunocontagiosas. Estos esfuerzos no se dan aisladamente, pues para lograr una mayor cobertura de los programas preventivos se ha invertido en la formación de recursos humanos y en infraestructura, así como en la constitución de esquemas de atención integral. Además, se ha dado énfasis a la prevención de enfermedades inmunocontagiosas de tratamiento más caro, como el SIDA y enfermedades crónicas como el cáncer.

2.3. Desigualdades en la cobertura

El objetivo de este apartado es identificar los problemas de acceso a los servicios de salud que persisten en la subregión y que enfrentan muchos trabajadores y sus familias, en dependencia del sector económico al que pertenecen o al tipo de ocupación que tienen.

La lectura de esas diferencias debe hacerse con sumo cuidado para no confundir relaciones de causalidad que pueden generar acciones equivocadas de carácter paliativo, que no tengan un impacto estructural y que, lejos de mejorar las oportunidades para que las personas gocen de una mejor calidad de vida, exacerbando dependencias estatales o de otra índole.

Respecto a la cobertura por actividad económica, esta se concentra en actividades públicas y formales, donde la fuerza de trabajo es asalariada, vive en la capital o en las ciudades más desarrolladas, y sus empresas son medianas o grandes, por lo que no es posible evadir el pago del seguro. Esta estructura se refuerza aún más en los países tardíos. En *Guatemala*, el sector público tiene una cobertura en la PEA del 100%; electricidad, agua y gas del 92,2%; servicios privados el 75,6%; minas y canteras un 63,4%; comercio, restaurantes y hoteles el 49,9% e industrias manufactureras el 37,5% (Mesa-Lago, Barrios y Fuentes, 1997:21). La

construcción tiene una cobertura del 19,5%, que es menor al promedio nacional (un 27,1%) porque la mayoría de sus trabajadores son temporales o informales y no están cubiertos por el seguro social; por último, la agricultura tiene la cobertura más baja (el 11,8%) pues la gran mayoría de sus trabajadores son independientes y su producción es de subsistencia (Mesa-Lago, Barrios y Fuentes, 1997:22).

En *Nicaragua*, también existen grandes diferencias en la cobertura entre las ramas de actividad económica. En 1995, el comercio formal tenía un 100% de cobertura; los establecimientos financieros y de seguros un 66,9%, seguidos por los empleados de la rama de electricidad, gas y agua con un 50,5% en contraste con la baja cobertura del comercio informal y los servicios que, juntos apenas alcanzaron un 13,1% y la agricultura con una cobertura del 3,8% (Mesa-Lago, Santamaría y López 1997:17).

En *El Salvador*, en los primeros años de la década de 1990, las ramas de las finanzas, los seguros e inmuebles tenían una cobertura del 100%; electricidad, gas y agua poseían una participación del 67% y para el sector manufacturero, minero y de la construcción oscilaba entre el 43% y el 47%. Además, en 1994 el sector público salvadoreño también tenía cobertura total. Así, un 70% de todos los asegurados se concentraba en tres ramas (finanzas, manufactura y comercio), mientras que el sector agrícola tenía una cobertura del 6,5% y los servicios del 12%. Aquí, se mantenía una relación entre las ramas de mejor y peor cobertura de 15 a 1, lo cual pone de manifiesto la presencia de grandes desigualdades (Mesa-Lago, Córdova y López, 1994).

La cobertura en Costa Rica y Panamá es más equitativa, porque ambos países tienen una alta composición del sector formal dentro del mercado laboral y tanto trabajadores asalariados como independientes tienen acceso al seguro de enfermedad y, por obligación, están cubiertos contra riesgos laborales.

En términos de la cobertura por tipo de ocupación, los trabajadores asalariados, que trabajan para grandes empresas o para el gobierno, son los que tienen mayor cobertura en *Guatemala*, *Costa Rica* y *Panamá*. Sin embargo, de acuerdo con Mesa-Lago, Barrios y Fuentes (1997), la sobreestimación de la cobertura estadística guatemalteca ignora el hecho de que el 72% de la PEA ocupada está fuera de la seguridad social; este porcentaje incluye al sector informal (concentrado en servicios personales, construcción, comercio y transporte), el sector agrícola y las microempresas.

En *Nicaragua* y *Honduras*, la proporción relativamente baja de la fuerza laboral asalariada y formal (la más baja de Centroamérica) es un serio obstáculo para la extensión de la cobertura bajo el modelo *bismarkiano*. Esto se refleja, en el caso de Honduras, en la concentración de los asegurados cotizantes del Instituto Hondureño de Seguridad Social (IHSS) en las dos ciudades mayores del país (Tegucigalpa y San Pedro Sula), donde la cobertura de la PEA, registrada en 1998, fue del 84,8%, mientras que el 15,2% restante se distribuía entre las otras 18 áreas (Mesa-Lago, 2000:8), lo que evidencia grandes disparidades entre las metrópolis y el resto del país.

Además, la ley hondureña excluye a los trabajadores por cuenta propia, a los del servicio doméstico (con alguna excepción en IVM) y a los temporales u ocasionales y familiares sin remuneración (Mesa-Lago, 2000:8), que en la realidad son los grupos de escasos recursos que más necesitan de los servicios básicos de salud, saneamiento y nutrición.

Asimismo, la estructura del mercado laboral *nicaragüense*, limitado geográficamente y con altas concentraciones de ocupados en el sector informal (el 60% de la PEA en 1994), empleados por cuenta propia y familiares no remunerados no permite ampliar la cobertura hacia estos sectores. Otro obstáculo para *Nicaragua* es el creciente problema estructural del desempleo abierto; por ejemplo, en 1993, alcanzó casi el 22% aunque bajó en 1996 al 17%.

Otras desigualdades en *Nicaragua* tienen raíz en la puesta en marcha de las Empresas Médicas Provisionales (EMP). Estas excluyen a tres grupos de asegurados del Instituto Nicaragüense de Seguridad Social (INSS), como son (i) los pensionados por Vejez, Invalidez y Muerte; (ii) los asegurados activos que sufren enfermedades de tratamiento costoso (como SIDA, cáncer, diabetes y enfermedades mentales y crónicas) y (iii) los asegurados activos cuyos empleadores están en mora con el INSS (Mesa-Lago, Santamaría y López 1997:11).

Finalmente —y a pesar que en *Costa Rica* existe cobertura universal— hay una saturación de los servicios que dificulta el acceso, por lo que el sistema es muy ineficiente. Largas horas de espera, colas y citas con especialistas asignadas con meses de postergación, son algunos ejemplos de esos problemas.

Otra diferencia importante que existe entre los institutos del seguro social y el Ministerio de Salud y que actúa como mecanismo de exclusión, es el tipo de servicio predominante. En el seguro social predominan los servicios curativos, mientras que en los ministerios de Salud los preventivos, sobre todo la atención primaria de la salud.

Las personas cubiertas por el seguro social tienen usualmente ingresos medios, un perfil de morbilidad similar al de los países industrializados y demandan una medicina curativa, mientras que el grueso de la población que atiende el sector público padece de enfermedades típicas del subdesarrollo y requiere más bien una atención preventiva (Mesa-Lago y Bertranou, 1998:134).

3. Calidad de los servicios de salud

Hasta ahora la discusión sobre la salud se ha centrado en aspectos de carácter cuantitativo, típico de cualquier análisis sobre cobertura de los servicios básicos de salud, en particular los de atención primaria. Para una comprensión más clara de los desafíos que enfrentan los países de la subregión en el aseguramiento de una buena salud, a continuación se identifican diferencias entre los países en términos de la calidad de los servicios que los ciudadanos de cada nación pueden usufructuar.

Para tal efecto, el análisis se basa en la revisión de aspectos relacionados con la oferta de salud (cuadro 26) y otros de eficiencia hospitalaria. A pesar de que un promedio simple no es el mejor indicador, este permite establecer diferencias importantes entre los países. Así, por ejemplo, Costa Rica está muy por encima de los otros países si se usa el promedio como parámetro; además, es el único país donde todos sus indicadores están sobre el promedio, a excepción de las consultas o controles con profesional no médico. Es decir, Costa Rica es el país centroamericano con mayor oferta en servicios de salud y, además, los servicios son prestados en la mayoría de las veces por profesionales en el área. El segundo lugar está bastante distribuido pues en ciertos indicadores le corresponde a Panamá, a veces a El Salvador y en otras ocasiones a Nicaragua.

CUADRO 26

Centroamérica: producción, consultas y exámenes de laboratorio en números absolutos y por tasa por 1.000 habitantes, 1997*

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá	Promedio
	Número						
Consultas y controles por personal médico	7.021.642	11.771.884	3.119.755	3.574.756	6.565.037	3.194.673	5.874.624
Consultas y controles por profesional no médico	281.336	26.837	n.d.	2.000.081	1.865.081	827.910	1.000.253

JORGE NOWALSKI ROWINSKI

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá	Promedio
	Número						
Consultas y controles por profesional no médico	281.336	26.837	n.d.	2.000.081	1.865.081	827.910	1.000.253
Consultas y controles por odontólogo	737.202	1.541.414	187.281	245.646	441.211	725.546	726.531
Consultas de urgencia	2.299.317	1.053.490	1.242.998	557.467	906.210	808.778	1.144.676
Exámenes de laboratorio	22.253.317	7.450.548	1.331.253	1.469.574	5.450.881	12.713.862	8.444.906
	Tasa por 1.000 habitantes						
Consultas y controles por personal médico	2.191,6	6.467,7	165	621,2	1,490	1,194,5	2,021,8
Consultas y controles por profesional no médico	87,9	310,2	n.d.	347,6	423,9	309,6	295,8
Consultas y controles por odontólogo	230,2 por	659,5	n.d.	42,7	100,3	271,3	260,8
Consultas de urgencia	717,9	82,4	100	96,9	206	302,4	250,9
Exámenes de laboratorio	6.948.5	4.644.5	278	255,4	1,238,8	4,753,7	3,019,8

1. El Salvador es el resultado de sumar los resultados del Ministerio de Salud, el ISSS y el Hospital Militar. En la consulta por controles y profesionales médicos, el MSPAS incluye tanto la consulta preventiva como la curativa, por lo cual el indicador es muy alto y no sirve para hacer comparaciones.
 2. El total de consultas y exámenes es producto de la suma de los servicios prestados por el MSPAS y el IGSS.
- * Alrededor de ese año.

Fuente: Elaboración propia con base en la Sección I.

De acuerdo con los resultados del cuadro 26, los países más rezagados son Guatemala y Honduras; estos resultados son consistentes con los de cobertura, ya que una baja inversión en salud (gasto en salud entre PIB) da como resultado una producción de salud incipiente (calidad) y una cobertura de seguros muy débil (cobertura global y programas).

La revisión de la disponibilidad de recursos es importante ya que por un lado refleja el esfuerzo llevado a cabo por las sociedades en pos de mejorar la cobertura y la calidad de los servicios de salud; por otro lado, ilustra los rezagos que persisten en muchos países del

istmo y que deben enfrentarse con decisión para generar condiciones que faciliten el desarrollo de las personas. Desde la panorámica subregional, la tendencia ha sido al incremento en la cantidad de recursos (cuadro 27), y en Centroamérica todos los insumos humanos se han más que duplicado en un plazo de 17 años; lo único que parece no responder a las necesidades de la demanda es la inversión en capital físico, pues la proporción de camas por habitante ha decrecido, lo que se explica por la tasa de crecimiento de la población que es mayor que la tasa de inversión en salud.

Los indicadores del cuadro 27 sugieren una relación positiva con el nivel de desarrollo económico; esto es, a mayor desarrollo, mayor disponibilidad de instalaciones y de recursos humanos, mientras que a menor desarrollo existe menor disponibilidad de recursos. No obstante, las proporciones de profesionales en salud (en particular de médicos por habitante) también permiten explicar el alto predominio de la medicina curativa sobre la preventiva.

CUADRO 27

Indicadores de recursos por subregión de las Américas, 1980 y 1997

Subregión	Médicos		Enfermeras		Dentistas		Camas de Hospital	
	1980	1997	(Por 10.000 habitantes)				(por 1.000 habitantes)	
Las Américas	13,1	19,6	23,1	41,2	2,6	5,3	4,2	3,6
Norteamérica	18,9	27,4	49,8	96,5	5,5	6,0	6,2	5,3
América Latina	9,2	14,9	4,0	7,4	3,4	5,0	2,8	2,5
Centroamérica	4,1	8,8	3,6	4,4	1,1	2,6	1,9	1,2
Caribe Latino	9,2	24,7	9,6	30,7	1,9	3,6	3,6	3,0
Área Andina	7,1	13,0	3,2	4,4	2,8	3,8	2,0	1,5
Cono Sur	18,8	21,5	5,1	6,3	2,7	5,8	4,6	3,9
Caribe no Latino	4,7	10,8	17,3	21,8	0,8	1,3	3,0	3,1

Fuente: Base de Datos Regional de Mortalidad de OPS. Análisis y cómputo por el Programa Especial de Análisis de Salud, OPS.

La medicina típica de América Latina es intensiva en recursos humanos costosos; los médicos en algunos países realizan tareas que pueden hacer los enfermeros o el personal paramédico, lo cual, de revertirse la tendencia, reduciría el costo del servicio. Peor aún, el excedente de recursos “más costosos” se concentra en las capitales y zonas urbanas, mientras que en las zonas rurales existe usualmente un déficit de médicos, especialmente en los países más rurales y con mayores diferencias en niveles de vida.

Luego de este marco general en el que se pueden comparar las asignaciones de recursos subregionalmente hablando, en el cuadro

28 se presentan las dotaciones de recursos humanos y físicos para cada país del istmo individualmente. Este cuadro muestra las diferencias entre médicos y otros profesionales de la salud. La tendencia general es capacitar una mayor cantidad de médicos, pues la demanda por educación de este tipo de profesional es más rentable para los centros educativos y, por su parte, los demandantes, además del espíritu social de su vocación, asumen que los mercados de trabajo están asegurados y que las remuneraciones van a pagar su inversión en educación. El problema con este sistema es que existe una gran cantidad de profesionales, pagados como tales (más caros que otros profesionales de la salud) y que realizan labores que técnicos o enfermeras podrían hacer a un menor costo. En otras palabras, hay subutilización profesional con un alto costo de oportunidad, sobre todo en países que asignan pocos recursos al sistema de salud.

CUADRO 28

Centroamérica: recursos humanos de salud, 1996-1998

	Año	Institución	Médicos	Enfermeras	Enfermeras auxiliares	Otros trabajadores	Personal administrativo	Servicios generales
Costa Rica	1997	CCSS	835	667	1.478	272	1.344	2.000
El Salvador	1998	Ministerio de Salud + ISSS	4.771	2.327	4.517	2.541	5.930	2.456
Guatemala	1998	Ministerio de Salud + IGSS	3.185	1.894	8.776	n.d.	n.d.	n.d.
Honduras	1996	Todo el sector	4.441	1.618	6.191	986	6.635	121
Nicaragua	1998	MINSAs	3.696	1.488	5.199	7.764	2.191	4.070
Panamá	1996	MS+CSS	3.994	3.508	3.578	n.d.	n.d.	8.933
		Total	20.922	11.502	29.739	11.563	16.100	17.580

Fuente: Elaboración propia con base en los perfiles por país de la OPS.

Los datos del cuadro 28 no son necesariamente comparables porque los sectores no son del mismo tamaño; por ejemplo, el personal de Honduras es superior al de Costa Rica prácticamente en todas las áreas, pero Costa Rica solo está tomando en cuenta el personal del tercer nivel de atención (los hospitales más importantes y grandes), en cambio en Honduras se incluye todo el sector: el IHSS, la SSP y el sector privado. Los datos más comparables, y en cierta forma parecidos, son los de El Salvador, Guatemala y Panamá. La cantidad disponible de médicos es semejante en los tres países, pero existen grandes diferencias en las dotaciones de

enfermeras auxiliares y personal de servicios generales. Desde esta óptica se confirma lo dicho antes en términos del personal, pues Panamá tiene más burocracia en sus instituciones que los demás países.

Las diferencias en la asignación de recursos humanos muestran las asimetrías que se dan hoy en la calidad de los servicios de salud. En el caso de *Costa Rica*, del total de funcionarios de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) la mitad en 1980 estaba integrada por empleados de servicios generales y administrativos, lo cual indica un costo en burocracia bastante alto; en 1997, la razón no varió mucho, pero respecto a 1996 la contratación y la cantidad de personal decreció, en tanto todas las demás variables siguieron el comportamiento que han tenido durante las décadas de 1980 y 1990. De 1995 a 1997 se crearon 1.200 nuevas plazas en la CCSS, dirigidas a la implementación de las nuevas áreas de salud en el primer nivel de atención (cuadro 28). Pareciera que el proceso seguirá con la misma tendencia hasta satisfacer las necesidades de las áreas de salud. En el fondo esto refleja una política orientada a aumentar el empleo de profesionales de la salud y médicos, más que administradores u oficinistas. No obstante, los profesionales de la salud y los médicos son de los recursos más caros.

El caso de *Guatemala* no es muy diferente al de El Salvador. Sin embargo, en Guatemala es más evidente la concentración de personal de salud en las zonas urbanas; así, el 80% de los médicos, el 56% de las enfermeras y el 50% de los auxiliares de enfermería se concentran en la región metropolitana, lo que limita la capacidad de atención en las zonas rurales. Por otra parte, como resultado de los bajos salarios del personal médico, hay una tendencia a la deserción en el sistema público de salud (OPS, 1999b:6).

Honduras presenta un crecimiento sostenido de los recursos humanos en salud. Para el período 1990-1997 se observa un crecimiento del 51,6% en la oferta de profesionales graduados de medicina general y otras especialidades. Por otra parte, la escasez relativa de enfermeras profesionales tiende a declinar en los últimos años. Mientras que en 1990 existían 3,5 médicos por cada enfermera profesional, en 1997 la proporción disminuyó a 2,8.

Como en los demás países del istmo, los recursos humanos más calificados, en *Nicaragua*, están concentrados en Managua (particularmente especialistas y subespecialistas) y en los departamentos del Pacífico (Rivas, Granada, Masaya, León y Chinandega). La tendencia a corto plazo es la reducción del número de trabajadores de la salud a tiempo completo, específicamente médicos especialistas y

generales; esto en respuesta a las políticas de reducción del tamaño del Estado en el marco del ajuste estructural. Para ampliar la cobertura y tomado en cuenta la falta de personal médico, se ha propuesto la contratación por horario del personal médico, así como la redistribución del personal en las zonas del Caribe y central del país. (OPS, 1999c:6).

En el transcurso de la década de 1990, en *Panamá* se aprecia una ligera tendencia al incremento en el número absoluto de médicos. A partir de 1994 dos universidades privadas crearon facultades de Medicina, por lo que se podría esperar que esta tendencia se mantenga. Una situación similar se presenta para otras profesiones y ocupaciones médicas; por ejemplo, en 1997, el país disponía de 4.434 médicos, 1.397 odontólogos, 3.923 enfermeros profesionales, 756 farmacéuticos y 213 especialistas en salud pública. Desde el inicio de la década, la razón de médicos y enfermeras por 10.000 habitantes muestra asimismo una tendencia estable. Si se hiciera un ordenamiento con base en el cuadro 28, el país con mayor disponibilidad de recursos es Panamá.

Respecto a los recursos físicos, limitaciones de información no permiten constatar el rezago que presentan los países del istmo. Solo se pudo obtener más información, aunque incompleta, de los países con mejores indicadores de salud (cuadro 29). A pesar de ello, los indicadores de dotación de recursos físicos permiten percibir la carencia generalizada de camas; sin embargo, la situación no es tan clara, ya que no hay información sobre los recursos disponibles en el sector privado (a excepción de Panamá); de todas maneras, aun si el sector privado estuviera en la capacidad de aumentar considerablemente la oferta de recursos para el sector salud, lo cierto es que solo una minoría de la población tiene capacidad de pagar por esos servicios privados, con lo que el problema de acceso a servicios básicos de salud de calidad no sería resuelto por la vía del sector privado. Adicionalmente, a excepción de Costa Rica y Panamá, se desconoce el número de laboratorios clínicos, bancos de sangre y equipo de radiodiagnóstico que hay en los otros cuatro países.

Más aún, tomando en cuenta la asignación de recursos financieros (cuadro 30) que destinan los países de la subregión a la salud y a servicios básicos conexos, es de esperar que, en particular, en El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua la dotación de recursos físicos en el sector salud sea deficiente. Esta situación, entre otra, explica el sinnúmero de problemas que enfrentan los ciudadanos en términos de acceso a servicios de salud y su calidad. Esto plantea un gran reto en países como Guatemala, cuyo gasto per cápita en salud es apenas el 7,3% del gasto per cápita de Costa Rica.

CUADRO 29

Centroamérica: dotación de recursos físicos 1997

	Camas por 1.000	Laboratorios habitantes ^a	Bancos de sangre clínicos	Equipo de radiodiagnóstico
Costa Rica ^b	2,1	291.092	32.707	220.783
El Salvador	1,7	---	---	---
Guatemala	1,3	---	---	---
Honduras	1,1	---	---	---
Nicaragua	1,4	---	---	---
Panamá	3,3 ^c	50	23	83

a Camas públicas. b El dato de camas censables es una razón por mil habitantes y el dato de equipo de radiodiagnóstico del sector público es de 1995. c Incluye 0,8 de camas del sector privado.

Fuente: Elaboración propia con base en los perfiles por país de la OPS.

CUADRO 30

Centroamérica: gasto en salud

	Gasto en salud (1997)	Gasto social per cápita en salud básica (1996) US\$ ^d
Costa Rica	7,3	191
El Salvador	2,8	21
Guatemala	0,9	14 ^b
Honduras	n.d.	n.d.
Nicaragua	4,4	24
Panamá	6,8	n.d.

a Incluye nutrición y planificación familiar. b Incluye asistencia social y agua potable.

Fuentes: CEPAL (2000a). Ganuza *et al* (1999).

En síntesis, a lo largo de esta sección se han podido constatar los rezagos que presentan los países del istmo en cuanto al acceso a servicios básicos de salud y su calidad. El recuento descriptivo de la situación de la salud en cada país en la década de 1990 muestra cómo los habitantes de Costa Rica y Panamá gozan de una mejor salud que los de los otros cuatro países. En estos últimos, todavía cerca de un 40% de sus habitantes no tienen acceso a servicios de salud. Asimismo, las carencias de recursos humanos y físicos, y una asignación presupuestaria insuficiente, explican, en parte, los problemas de salud que millones de centroamericanos enfrentan. Para revertir esta situación, los Estados deberán asumir el reto de destinar mayores recursos en la salud y llevar a cabo reformas orientadas a mejorar la eficiencia en la prestación de los servicios y con ello aumentar la calidad de los servicios de salud.

II LA EDUCACIÓN EN CENTROAMÉRICA

Centroamérica entra al siglo XXI, conocido como “el siglo de la sociedad del conocimiento”, en franca desventaja en relación con otras zonas geográficas. Mientras los jóvenes de los países de Asia tienen una escolaridad media de 8,6 años, la de los jóvenes centroamericanos no llega ni a los cinco años. Más aún, un tercio de las personas mayores de 15 años es analfabeta y seis de cada diez jóvenes no completan los estudios secundarios; además de que solo tres de cada cien jóvenes tienen acceso a programas de educación vocacional.

Los datos antes citados son solo una muestra de los rezagos educativos que existen en la subregión y que constituyen un obstáculo, de carácter estructural, para lograr la sostenibilidad del desarrollo humano. Más allá de la frialdad de las estadísticas, pero sin menoscabar su importancia y utilidad para formular e implementar acciones correctivas, es necesario recordar el valor ético, moral y estratégico de la educación, sobre todo en una época cuando la competitividad depende, entre otros factores, de una mayor productividad, que a su vez es producto de un proceso permanente de innovación mental para la cual la educación es clave.

En esta sección, la educación se define como la suma de prácticas sociales que estimulan el aprendizaje; o sea, un proceso abierto y constante que compromete y genera corresponsabilidades entre personas e instituciones (Gómez Buendía, 1998). Como tal, la educación tiene un carácter individual y colectivo y es instrumental para lograr una mayor movilidad y cohesión social. La educación transmite valores y principios que rigen y fortalecen las sociedades.

Adicionalmente, la educación es un medio para la formación de capital humano, social y cultural, aspectos que inciden en la calidad de vida de las personas y que facilitan el desarrollo de medios de vida sostenibles.

En el plano individual, una educación de calidad y continua es clave para el desarrollo de las capacidades cognoscitivas, habilidades de lectura y numéricas, la adquisición de destrezas y herramientas para la solución de problemas y el trabajo en equipo.

Más aún, la educación, sin caer en sesgos economistas, es fundamental para la empleabilidad de las personas. En una subregión en donde seis de cada diez jóvenes abandonan el sistema educativo formal y participan, en su mayoría, en el sector informal de la economía, haciendo trabajos que por su naturaleza no contribuyen al desarrollo de sus habilidades, es necesario acercar la educación al mundo del trabajo. Ahora bien, no se trata de centrar los esfuerzos en el aprendizaje de oficios específicos, si no más bien en el desarrollo de competencias que permitan al trabajador conocer, comprender e innovar en el trabajo.

En resumidas cuentas, la educación es uno de los sectores más importantes en el marco del desarrollo humano, ya que incide directamente en la calidad de vida de las personas y en su capacidad para participar activamente en quehaceres económicos, sociales y políticos.

En esta sección se identifican los principales rezagos que enfrenta la subregión en lo que al acceso a una educación de calidad y continua se refiere, y se esbozan algunas políticas y acciones que podrían implementarse para revertir esos rezagos y generar condiciones propicias para mejorar la calidad de vida de las personas. Este apartado se divide en tres partes. En la primera se hace un recuento del estado de la educación en la década de 1990; en la segunda se identifican y discuten las principales asimetrías que presentan los países de la subregión en términos de cobertura y calidad de la educación; por último, en la tercera parte se incluye un análisis de los signos de exclusión y segmentación social que hay en los países del istmo, específicamente en cuanto a la retención y la deserción en educación primaria y secundaria se refiere.

1. El sistema educativo en Centroamérica en la década de 1990

Entre 1950 y 1980, en la subregión centroamericana hubo una acelerada expansión del sistema educativo, lo que incidió en la reducción de los niveles de analfabetismo. Sin embargo, la crisis de la deuda externa ocurrida en la década de 1980, ocasionó que se redujera el gasto social y por ende se afectaran negativamente las inversiones en el sector educativo. Posteriormente, en la década de 1990 se llevó a cabo una serie de reformas educativas que abarcaron aspectos administrativos, institucionales, pedagógicos y financieros, con el fin de actualizar los sistemas educativos en decadencia, lograr una mayor eficiencia en el uso de los recursos y mejorar la calidad de la educación.

En el caso particular del istmo, la elaboración de planes de acción en cada país fue apoyada por diversos organismos internacionales e instituciones de desarrollo, entre las que destacan la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID) de Estados Unidos, el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP), así como gobiernos de países amigos de la subregión, como México y España.

Es importante reconocer que los objetivos de los planes de acción en el área educativa, en todos los países de la subregión, estuvieron orientados a la erradicación del analfabetismo y al fortalecimiento de la educación primaria. La expansión de la asistencia y de las actividades de desarrollo de la primera infancia⁷; el acceso universal a la educación primaria y su terminación; el mejoramiento de la calidad de la educación (resultados de aprendizaje, contenido curricular, material de estudio y metodologías de enseñanza); la reducción de la tasa de analfabetismo de los adultos (especialmente la desigualdad en índices de alfabetización entre hombres y mujeres) y la ampliación de los servicios de educación básica y de capacitación a otras competencias esenciales necesarias para jóvenes y adultos.

7 Esta etapa, denominada preescolar o parvularia, que cubre la formación y atención de infantes que tienen entre 0 y 4 años, no será analizada en este documento, aunque debe destacarse que fue en esta área en la que hubo los avances más significativos en la región, tanto en términos de cobertura, como en términos de desarrollo institucional.

Estos planes fueron formulados en contextos económicos deprimidos y situaciones sociales muy deplorables, que implicaron una capacidad financiera de los gobiernos muy limitada para atender las necesidades básicas de la población. Por un lado, están Guatemala, El Salvador y Nicaragua, con altos índices de pobreza y de pobreza extrema; Panamá presenta una situación menos crítica que las naciones anteriores y, por último, Costa Rica que, a pesar de tener menos hogares pobres—porcentualmente hablando—, presenta un techo (del 20%) en su lucha por erradicar la pobreza. Estas situaciones de pobreza, como se verá más adelante, marcan la deserción y repetición escolar, así como el grado de analfabetismo existentes en las naciones del istmo.

1.1. Analfabetismo

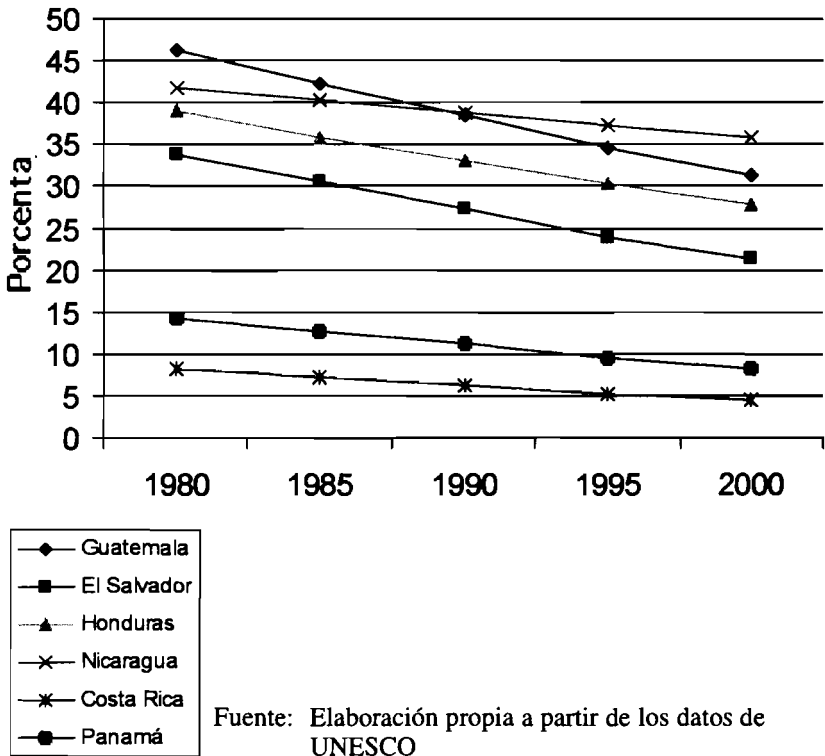
El problema de analfabetismo, sobre todo de personas mayores de 24 años, es un indicador que refleja la falta de oportunidades educativas para un sector importante de la población en la subregión y pone de manifiesto el gran número de jóvenes y adultos que por falta de educación están destinados a sufrir los embates de la pobreza. Peor aún, diversos estudios han demostrado que el nivel educativo del hogar y su capacidad de comunicación son factores que inciden en el nivel de aprovechamiento educativo de los niños (CEPAL, 2000b). Por ejemplo, solo el 20% de los jóvenes cuyos padres completaron primaria terminan secundaria, mientras que el 60% de los jóvenes que terminan secundaria provienen de hogares en donde alguno de los padres terminó nueve años de educación básica.

La revisión comparativa del problema de analfabetismo que se presenta a continuación, tiene propósitos ilustrativos para subrayar las condiciones tan precarias que enfrentan miles de niños que, a pesar de tener acceso a la educación pública, se desarrollan en hogares cuya situación económica y social representa una desventaja estructural que afectará negativamente su vida.

A inicios de la década de 1980, las naciones centroamericanas presentaban una situación crítica, con altos niveles de analfabetismo en comparación con otros países. El analfabetismo en Centroamérica, como se observa en el gráfico 5, mostraba para algunos países una incidencia mayor del 30% de la población mayor de 15 años sin ningún grado de educación. Guatemala, en 1980,

se manifestaba como la nación con el nivel de analfabetismo más alto, como lo demuestra el hecho de que el 46,2% de sus habitantes eran analfabetos en contraposición con el 8,3% en Costa Rica.

GRÁFICO 5
Analfabetismo en Centroamérica 1980-2000 (porcentaje)



Si bien el analfabetismo a lo largo del tiempo ha ido decayendo en la mayoría de los países, el ritmo de descenso ha sido lento. Por ejemplo, Nicaragua muestra un bajo ritmo de descenso, que inclusive lo ha convertido en los últimos años (desde 1990) en el país con mayor nivel de analfabetismo. A pesar de los esfuerzos realizados por los países del istmo, la meta propuesta de erradicar el analfabetismo en 2000 no podrá cumplirse. En ese año, Guatemala tendrá un nivel de analfabetismo del 31,3%, cifra aún muy alta, en comparación con el 4,4% de Costa Rica y el 8,1% de Panamá. Nicaragua, El Salvador y Honduras proyectan tener un 35,7%, un 21,3% y un 27,8%, respectivamente, de población analfabeta.

El analfabetismo en los países centroamericanos difiere entre los grupos de edades y es mayor conforme la edad de los individuos aumenta, como se observa en el cuadro 31. El único país del cual no se obtuvo información fue Guatemala, que anteriormente se mencionó como uno de los de más alto grado de analfabetismo. El país con mayor analfabetismo en la población urbana entre las edades de doce a 24 años, en 1998, era Nicaragua (el 3,6 %); por otro lado, el país con menor número de jóvenes analfabetos, en 1998, era Panamá con un 1,4% de jóvenes urbanos que no saben leer ni escribir.

CUADRO 31
Centroamérica: población urbana analfabeta,
según grupo de edades (porcentaje) 1998.

País	Total	12-24	25-34	35-44	45-59	60 y más
Costa Rica	6,5	2,7	3	3	6,9	23
El Salvador	12,4	3,4	7,1	10,6	18,6	35,5
Honduras	10,3	3,3	5,4	8,5	16,1	43,8
Nicaragua	8,5	3,6	4,1	6,9	14,5	31,3
Panamá	3,9	1,4	1,9	1,9	5,6	12,5

Fuente: Elaboración propia con información de CEPAL, 2000b.

Siguiendo con el análisis de la población urbana analfabeta según grupos de edades, se puede notar que las diferencias entre los países se ensanchan conforme se avanza en el grupo de edad. Un ejemplo de ello se observa al tomar en cuenta al grupo de individuos con edades entre los 35 y 44 años de edad. La diferencia entre el país con el mayor porcentaje de analfabetismo (El Salvador) y el país con el menor (Panamá), en 1998, fue de 13 puntos porcentuales. Las diferencias entre países se hacen más notoria cuando se analiza a los individuos entre los 60 y más años de edad. Honduras tuvo el mayor porcentaje de analfabetismo con un 43,8% de la población urbana, seguido de El Salvador con un 35,5% y Nicaragua con un 31,3%, mientras Costa Rica y Panamá

alcanzaron un 23% y un 12,5%, respectivamente. De lo anterior se puede concluir que la subregión se encuentra dividida en dos bloques: los países con niveles altos de analfabetismo (El Salvador, Honduras y Nicaragua) y los países con una menor tasa de analfabetismo (Panamá y Costa Rica), lo que, como se verá más adelante y sin que ello muestre una relación de causalidad, explica las diferencias que existen en la subregión en lo que a cobertura y calidad de la educación se refiere.

La presencia de factores asociados con limitaciones financieras para la educación, la falta de información oportuna y confiable sobre grupos excluidos, la discontinuidad en los procesos de apoyo y la ineficacia de algunas estrategias pedagógicas son elementos que en gran parte responden por las iniquidades educativas que existen en la subregión. Además, si se toma en cuenta la situación de pobreza y los sectores geográficos de la población, se encuentra que los problemas más frecuentes están en las zonas más pobres y rurales (CEPAL, 1999).

Por ejemplo, en Guatemala existe una enorme brecha entre la tasa de analfabetismo en el área rural⁸ y en el área urbana; el porcentaje de analfabetismo fue del 40,7% en la zona rural, mientras que en la zona urbana el 18,2% enfrentó dicho problema (Suásnavar, 2000). En términos generales, el analfabetismo en el área rural más que duplica el del área urbana, aunque esta brecha se reduce en la población que tiene entre 15 y 24 años (el 5,9% en zonas rurales contra el 5,0% en zonas urbanas), lo que se explica por los esfuerzos realizados durante la década de 1990 para reducir el analfabetismo y por ampliar el acceso a la educación primaria. Es decir, en términos generacionales, la problemática del analfabetismo se encuentra en la población mayor de 24 años.

Las limitaciones de oportunidades educativas presentes se vuelven un órgano reproductor intergeneracional de pobreza y se convierten en un círculo vicioso del cual es muy difícil salir. De acuerdo con la CEPAL, entre un 48% y un 64% de los jóvenes latinoamericanos de zonas urbanas ven restringidas sus oportunidades futuras en el hogar, y la situación se torna más

8 Un elemento que debe resaltarse en el caso guatemalteco, es que la población rural es mayoritariamente indígena y pobre, lo que evidencia que la limitación del acceso a la educación está mediada por la dimensión étnica y por la dimensión socioeconómica.

crítica en las zonas rurales. Lo anterior se traduce, a lo largo de la vida, en empleos mal remunerados, que inciden en la calidad de vida de los hogares que estos jóvenes formarán en un futuro no muy lejano. De ahí la función intergeneracional que desempeña la educación como medio y fin⁹. Por esa razón es que debe hacerse un mayor esfuerzo para que, a partir de un concepto más amplio de educación, aumente la cobertura y la calidad de la educación formal y no formal (por ejemplo, vocacional, cívica, etcétera).

2. Asimetrías y rezagos de la educación en Centroamérica

Después de analizar la situación del analfabetismo en Centroamérica, se prosigue con el análisis de otros problemas educativos que enfrenta la subregión. Los países del istmo presentan asimetrías y rezagos en los sistemas educativos, los cuales se agravan conforme aumentan los años de estudio, lo que muestra indicios de desigualdad en el acceso a la educación. Para facilitar la lectura de las asimetrías, estas se revisan en términos de la cobertura por nivel educativo.

2.1. Cobertura del sistema educativo

Las asimetrías en el ámbito de la cobertura se clasifican de acuerdo con el nivel de enseñanza, ya sea educación preescolar, primaria, secundaria o educación superior. Para ello, el análisis se realiza tomando en consideración las tasas de escolaridad para cada nivel.

Para ahondar en el tema y poner en perspectiva los rezagos que hay entre los países centroamericanos, a continuación se muestran las diferencias que existen en la cobertura para cada nivel de enseñanza. Si bien es cierto en los últimos años la mayoría de los países ha podido incrementar esas coberturas, persisten diferencias externas e internas entre los países.

9 Esto obedece al hecho de que los niños que provienen de hogares en donde los padres y abuelos han gozado de pocas oportunidades educativas tienen menos oportunidades educativas y laborales y, por ende, están condenados a seguir enfrascados en una situación de pobreza durante las etapas posteriores de su curso de vida.

2.1.1. Educación preescolar

Como se mencionó anteriormente, los países centroamericanos durante la década de 1990 ejecutaron una serie de reformas al sistema educacional básico. Estos cambios procuraban mejorar la oferta educativa formal, la formación docente, los contenidos curriculares y experimentar con nuevos modelos de administración (Estado de la Región, 1999).

La reforma educativa permitió revalorizar tanto a la educación preescolar como la básica de nueve grados (que incluye la educación primaria de seis grados y el primer ciclo de nivel medio de tres años). Es bueno recordar que la educación preescolar tiene un altísimo valor estratégico para el estímulo psicosocial de los niños; más aún, es clave para el desarrollo de la inteligencia, la personalidad y el comportamiento social de los seres humanos (Gómez Buendía, 1998). Por lo tanto, la ampliación de la cobertura de la educación preescolar, acompañada de una buena nutrición y salud, así como de acceso a espacios para la recreación y el juego (que refuerza el proceso de socialización), son acciones que hacen una diferencia en el desarrollo de las personas, sobre todo, si estos factores se complementan con otras acciones que aseguren una mayor permanencia de los niños en el sistema educativo.

En toda la subregión, la educación destinada a la primera infancia registró durante los últimos años gran dinamismo en la matrícula y en la aplicación de nuevas experiencias. Pese a ello, los déficit educativos siguen siendo altos en la enseñanza preescolar, la que no llega a cubrir aún a la cuarta parte de los niños de tres a seis años de edad.

Al igual que los niveles de analfabetismo, las diferencias entre las naciones centroamericanas son enormes (UNESCO, 1992). De acuerdo con las tasas de escolaridad para el nivel de enseñanza preescolar, los países con menores niveles en 1997 fueron Nicaragua, Guatemala y El Salvador. En el caso de Honduras y Panamá no se pudo obtener información. Los niveles alcanzados hasta el momento en Nicaragua, a pesar de registrar aumentos, son los menores en toda la subregión. En 1994 el nivel de escolaridad era de un 13%, mientras que en 1997 apenas llegó a alcanzar un 23%. Estas cifras muestran un crecimiento del 77% en tres años en Nicaragua, situación que la sitúa como

la nación con mayor progreso relativo en cuanto a la escolaridad preescolar de la subregión centroamericana.

CUADRO 32

Centroamérica: tasa bruta de escolaridad en preescolar 1992-1997
(porcentaje)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Costa Rica	66	65	65	68	71	74
El Salvador	24	28	28	31	35	40
Guatemala	29	33	33	34	35	35
Honduras	13	13	14	n.d.	n.d.	n.d.
Nicaragua	13	15	19	19	21	23
Panamá	56	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.

n.d.: no disponible.

Fuente: Elaboración propia con información de UNESCO (1999).

Otro país de la subregión que avanzó en la expansión de la enseñanza preescolar fue El Salvador. Dicho país tenía un nivel de escolaridad del 24% en 1994 y para 1997 llegó a tener un nivel del 40%. Costa Rica, pese a ser la nación con mayor grado de escolaridad durante el período en estudio, tuvo un menor crecimiento y pasó de un 66% en la tasa bruta de escolaridad en 1994 a un 74% en 1997.¹⁰

Respeto a la infraestructura, el aumento de centros de educación preescolar en la subregión tuvo un leve crecimiento de solo un 0,7% de 1992 a 1998. La participación del sector público en este nivel aumentó de un 89,2% en 1995 a un 90,1% en 1998. De acuerdo con la dimensión geográfica, por razones que no están claras, se produjo una reducción en el sector urbano del 9,9% en el número de centros educativos públicos entre 1992 y 1998.

En el caso hondureño, la educación preescolar comprende dos modalidades: la formal y la no formal. La primera se da a niños y niñas de cuatro a seis años de edad en tres ciclos de estudio: *prekínder*, *kínder* y preparatoria. La modalidad no formal atiende a niños

10 A pesar de ello, Costa Rica sigue marcando la pauta en cuanto a la tasa bruta de escolaridad en la subregión centroamericana.

y niñas de seis años de edad y está integrada por los Centros de Educación Preescolar No Formal (CEPENF), que tienen un ciclo de diez meses y operan en las áreas urbano marginales y los Centros Comunitarios de Iniciación Escolar (CCIE) que se concentran en el área rural y tienen una duración de dos meses.

Entre 1990 y 1999, el número de jardines de niños en Honduras (*i.e.*, la educación formal) se incrementó en forma sostenida y pasó de 55.592 en 1990 a 93.481 en 1999, lo cual implicó un crecimiento del 68,1%. En el caso de la oferta de educación no formal preescolar, el crecimiento fue muy acelerado, pues la oferta aproximadamente se cuadruplicó de 1990 a 1999. En términos generales, la oferta de educación preescolar se duplicó en la década de 1990.

En lo que respecta a la participación por sexo, al final de la década el número de niñas superó al de niños en el nivel preescolar. La tasa bruta de matrícula para la subregión en el nivel preescolar pasó del 17,1% en 1990 al 38,9% en 1999 (Rodríguez, 1999). El incremento en la tasa bruta de matrícula en el área urbana pasó del 28,2% en 1990 al 45,1% en 1999. En el área rural, la tasa bruta de matrícula pasó del 9,8% en 1990 a un 34,8% en 1999.

A pesar de los avances en la cobertura, el nivel de educación preescolar formal enfrenta todavía serios problemas de empirismo, pues alrededor del 90% de sus maestros no tienen formación específica. La mayoría de los maestros que trabajan en el nivel preescolar formal fueron preparados para fungir como maestros en educación primaria (Rodríguez, 1999).

El caso costarricense para la educación preescolar contrasta abiertamente con los demás países. Este nivel educativo mostró una considerable expansión en la cobertura en la década de 1990, pues pasó del 61% de los niños de seis años en 1990, al 79% en 1998. Este aumento respondió principalmente a la expansión de la oferta de servicios del sector público al adoptar los gobiernos de la subregión la decisión de avanzar hacia la universalización de la educación preescolar.

Entre 1990 y 1999, en la subregión se crearon 1.030 instituciones de educación preescolar, con una fuerte participación del sector público. En 1990, el 74% de las instituciones eran públicas y en 1999 un 83,5%. La composición porcentual por género muestra una participación similar entre niños y niñas y el número de estudiantes matriculados en dependencias públicas pasó del 87,5% en 1990 al 90,1% en 1999. En los años recientes, el aumento de la cobertura en educación preescolar se centró en las

zonas rurales y en aquellas regiones más dispersas, donde se encuentra ubicada la mayor cantidad de escuelas unidocentes (Sánchez, 1999).

En el caso panameño, durante la década de 1990 se expandieron las actividades educativas de la primera infancia (cuatro y cinco años de edad), a pesar de que todavía la educación preescolar no era requisito obligatorio para ingresar en la primaria, como se observa en el siguiente cuadro.

CUADRO 33

Panamá: matrícula y tasas de escolarización en educación preescolar de niños y niñas de 4 y 5 años de edad (1990, 1995 y 1998)

Edad	1990		1995		1998	
	Matrícula	Tasa %	Matrícula	Tasa %	Matrícula	Tasa %
Total	26.583	22,8	34.763	28,6	36.461	30,1
4 años	4.779	8,1	6.143	10,1	6.785	11,2
5 años	21.804	37,6	28.620	47,3	29.676	49,0

Fuente: Sánchez, 1999.

La tasa de crecimiento promedio anual de Panamá resultó más alta en el período 1990-1995 (el 5,5%) que en el período 1995-1998. Esta declinación se explica por varios factores, incluidos aquellos de índole económico y la falta de obligatoriedad del nivel preescolar. En el año lectivo de 1998, en términos de género, de la matrícula de niños de cinco años un 50,4% eran varones. El sector público atendió el 79,1% y, en términos geográficos, un 60,2% de la matrícula se concentró en el área urbana (Sánchez, 1999).

En conclusión, pese a los esfuerzos realizados por diferentes países en materia de cobertura y oferta de servicios, todavía persisten déficit educativos en la enseñanza preescolar. Además, las diferencias entre los países son notorias: por un lado, tenemos a Guatemala, Honduras y Nicaragua con una cobertura muy limitada, y por el otro a Costa Rica con índices altos de cobertura. Las diferencias apuntadas y los rezagos identificados obligan a la subregión a hacer un gran esfuerzo para ampliar la cobertura y mejorar la calidad de la educación preescolar. En caso contrario, se perpetuarán condiciones que marcan desde temprana edad procesos de exclusión y segmentación social.

2.1.2. Educación primaria

La educación primaria es la llamada a desarrollar las herramientas cognitivas básicas que les permiten a los jóvenes adquirir conocimientos socialmente relevantes y allanar el camino para incursionar en el mundo laboral. Las habilidades matemáticas, de lectura, el aprendizaje de un segundo idioma y de computación, son algunos de los aspectos más relevantes de la educación primaria.

Producto de la priorización que se le dio a la enseñanza primaria, de conformidad con los planes nacionales establecidos por los gobiernos de la subregión a inicios de la década de 1990, los niveles de cobertura de la enseñanza primaria se expandieron. En Costa Rica y en El Salvador funciona la educación general básica de nueve grados. En el resto de Centroamérica funciona la estructura de educación primaria de seis grados para la población de siete a doce años, exceptuando el caso de Panamá donde asisten desde los seis años (Arrién, 1996). El cuadro 34 presenta las tasas brutas de escolaridad para el nivel de enseñanza primaria entre 1990 y 1997.

CUADRO 34

Centroamérica: tasa bruta de escolaridad en la enseñanza primaria (%)
1990-1997

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Costa Rica	101	102	103	103	102	102	103	104
El Salvador	81	81	83	85	87	88	93	97
Guatemala	78	81	85	87	86	87	88	88
Honduras	108	108	110	112	111	n.d.	n.d.	n.d.
Nicaragua	94	97	99	102	104	103	101	102
Panamá	106	105	105	105	104	104	106	107

n.d.: no disponible.

Fuente: Elaboración propia con información de UNESCO (1999).

La cobertura en primaria muestra una mejora en la década de 1990. Sin embargo, las diferencias entre países en los niveles de escolaridad aún persisten. Guatemala y El Salvador son los países de

la subregión que tienen una situación más desfavorable, pues no han alcanzado una cobertura del 100% en la matrícula bruta¹¹. En 1990, Guatemala presentaba una tasa bruta del 78%, muy por debajo de la totalidad de cobertura; sin embargo, a pesar de los esfuerzos del gobierno, en 1997 la tasa bruta (el 88%) aún se encontraba por debajo de la cobertura universal. El Salvador pasó de un 81% en 1990 a un 97% en 1997 con lo que logró una importante expansión de la cobertura durante el período en cuestión.

En el otro extremo se ubican Costa Rica y Panamá, países que tienen las tasas brutas de escolaridad más altas. Costa Rica tuvo un crecimiento en la tasa de escolaridad de un 3% de 1990 a 1997, al pasar de un 101% en el nivel de escolaridad en 1994, a un 104% en 1997. Por su parte, Panamá creció en el 1%, al pasar de 106% en 1990 a 107% en 1997.

Lo anterior trae a la luz el problema de los estudiantes con extra edad (esto es, mayores de doce años). Dado que la tasa bruta de escolaridad toma en cuenta a los individuos con extra edad, los niveles de escolaridad expuestos pueden guiar a afirmaciones erróneas. De ahí la importancia de analizar las tasas de escolaridad neta en la primaria, las cuales se exponen en el siguiente cuadro.

CUADRO 35

Centroamérica: tasa de escolaridad para la población de 7-12 años, 1997

	Tasas de Escolaridad (%)	
	Bruta	Neta
Costa Rica	112,1	101,7
El Salvador	113,4	91,4
Guatemala	72,8	69,3
Honduras ^a	98,3	85,4
Nicaragua	97,8	73,5
Panamá ^b	107,0	95,2
Promedio	93,6	81,1

a De 7 a 13 años. b De 6 a 11 años.

Fuente: Tomado de Estado de la Región, 1999: 169.

11 Las tasas brutas deben analizarse con precaución, ya que estas incluyen a la población con extra edad, lo cual podría llevar a análisis erróneos

De acuerdo con las tasas de escolaridad neta, la subregión tiene una cobertura del 81,1%, aproximadamente cuatro millones de niños y niñas; sin embargo, existe alrededor de un millón de niños y niñas (el 18,9%)¹² que se encuentran excluidos del sistema educativo (Estado de la Región, 1999). Además, individualmente se observa que Guatemala y Nicaragua son los países con una precaria situación de la enseñanza primaria en términos de la cobertura alcanzada. Por otro lado, El Salvador y Panamá, tienen tasas de escolaridad neta mayores al 90% y solamente Costa Rica posee cobertura universal.

Guatemala tiene el menor nivel de cobertura, la cual en 1997 fue del 69,3%. Lo anterior implica que alrededor de 500 mil niños y niñas se encuentran excluidos. Nicaragua, por su parte, en 1997 contaba con un nivel de cobertura del 73,5%, lo que indica que aproximadamente unas doscientos mil niñas y niños no asisten a la escuela.

Al otro extremo, Panamá y Costa Rica presentan un cuadro más positivo. Por ejemplo, Panamá en 1997 tenía un menor número de niños excluidos, los cuales representaban el 4,8% de la población (aproximadamente diecisiete mil niños). Costa Rica, por su parte, en 1997 alcanzó la meta de una cobertura universal.

Un elemento importante de la educación primaria es el rendimiento escolar de las niñas y los niños. Entre los factores que más influyen se encuentra la extra edad¹³, que en más de un caso se asocia con otros factores que inciden en el rendimiento escolar, como la repitencia y el caso extremo de la deserción.

Con respecto a la extra edad, se puede afirmar que Nicaragua presenta el mayor porcentaje (el 23,5%); mientras que Guatemala se muestra como el país con menor índice de extra edad con un 3,5%. Sin embargo, como se mencionó anteriormente, Guatemala tiene el mayor nivel de exclusión de población en edad escolar. Honduras, Costa Rica, Panamá y El Salvador se ubican a la mitad de los países con niveles altos y bajos de extra edad, con cifras del 12,9%, 12,5%, 11,8% y 10,4% respectivamente.

En relación con la repitencia, el problema es particularmente grave en los primeros grados de enseñanza, y en las áreas rurales en donde llegan a triplicar ciertos promedios nacionales. La tasa de reprobación es muy alta en primer grado (el 18%)¹⁴, después se

12 Incluye a Belice.

13 La extra edad se define como la diferencia entre la matrícula bruta y la matrícula neta. En la etapa primaria, extra edad resulta ser crítica para la gran mayoría de los países de Centroamérica.

14 Incluye a Belice.

reduce paulatinamente hasta sexto grado, en el que se alcanza el menor nivel (el 2,5%). De acuerdo con el sexo, las mujeres son las que muestran mayor nivel de aprobación, cifra que en la subregión alcanza el 88,4%, tomando en cuenta primaria y secundaria. El cuadro siguiente muestra las tasas de reprobación por sexo en 1997.

CUADRO 36

Centroamérica: tasa de reprobación^a en primaria según sexo, por países, 1997 (porcentaje)

	Total	Hombres	Mujeres
Costa Rica	11,6	13,12	10,0
El Salvador	3,9	4,4	3,4
Guatemala	18,1	18,6	17,5
Honduras	12,4	12,6	12,2
Nicaragua	3,8	4,5	3,2
Panamá	7,7	9,0	6,3
Promedio	10,5	11,3	9,7

a reprobados respecto a la matrícula final.

Fuente: Estado de la Región, 1999.

Del total de individuos que se encuentran en primaria, Guatemala, Honduras y Costa Rica son los países con niveles más altos de reprobación, con 18,1%, un 12,4% y un 11,6% respectivamente. Le siguen Panamá, El Salvador y finalmente Nicaragua, cada uno con un nivel de reprobados del 7,7%, el 3,9% y el 3,8% respectivamente. De acuerdo con el sexo, se tiene que las mujeres son las que reprueban menos en cada uno de los países de la subregión.

La problemática existente en los países en cuanto a cobertura, reprobación y extra edad tiene como causas el contexto y la escasa disponibilidad de recursos para la inversión física, la falta de equipos y materiales educativos apropiados, las deficientes condiciones profesionales y sociales en que trabaja el personal docente y técnico; la desactualización, rigidez e ineficacia de los modelos curriculares, ambientes sociales y pedagógicos inadecuados para los aprendizajes y la disfuncionalidad de la planificación y gestión educativa (UNESCO, 1992).

De los resultados obtenidos, hay dos puntos críticos o nudos de conflicto en la subregión. Primero, desde un punto de vista subregional, todavía hay un amplio sector de la población en edad (de siete a doce años) que no logra acceder a la primaria (el 18,9%). Guatemala y Nicaragua están por debajo del promedio y muy lejos de la meta de universalizar el acceso a la educación primaria para la población en edad. Honduras y El Salvador sobrepasan el promedio de la subregión, sin llegar todavía a la cobertura total (cuadro 36). Panamá y Costa Rica son los que tienen mejor tasa neta de cobertura primaria, aunque solo el último logró ya la cobertura universal de la población en edad.

Segundo, el porcentaje de población estudiantil matriculado con extra edad sigue siendo muy alto. Esto es un asunto crítico en tanto que algunos estudios (BID, 1996) correlacionan extra edad con condiciones socioeconómicas de la unidad familiar e indican que a mayor pobreza en el núcleo familiar, mayor probabilidad de que el niño o la niña se retrase en el ciclo educativo. En el caso de la subregión centroamericana habría que agregar a la dimensión socioeconómica, las diferencias urbano-rural y étnica, como elementos que inciden en el rendimiento educativo de las niñas y los niños.

Además, la condición de extra edad tiene incidencia sobre el rendimiento académico y el proceso de aprendizaje del estudiante y consecuentemente en su inserción en el mundo del trabajo. En ese sentido, para el caso costarricense, el estudio del BID antes citado señala que *“...la temprana deserción y rezago pedagógico tienden a mostrar muy importantes desigualdades de oportunidades reales de movilidad social y de incorporación de la cultura... En Costa Rica no se logró, simultáneamente, compensar las desigualdades culturales de origen familiar y, muy probablemente, tampoco se alcanzó una real democratización en el acceso al conocimiento.”* (BID, 1996: 69-70). Es posible sugerir que esta tendencia, incluso de manera más aguda, sea válida para el resto de los países centroamericanos.

2.1.3. Educación secundaria

La educación secundaria, además de fortalecer aspectos básicos adquiridos en la primaria, en particular en la llamada “fase de educación diversificada”, puede ayudar a la preparación que los jóvenes necesitan para participar en el mercado de trabajo. En esta etapa es

fundamental que los jóvenes desarrollen su capacidad analítica y aprendan a transformar la información en conocimiento. La orientación vocacional y la formación de habilidades para la interacción social, son elementos que pueden ayudar en la empleabilidad de los jóvenes.

La educación secundaria mostró cierto dinamismo en los últimos años, tanto en el comportamiento de la matrícula como en la diversificación de las modalidades de estudio, las tasas brutas de escolaridad en secundaria han mostrado un mayor nivel de cobertura a través del tiempo y según los datos disponibles para 1997, Nicaragua, después de Panamá, es la nación con mayor nivel de cobertura y Guatemala la nación con menor escolaridad en esta etapa, como se observa en el cuadro 37.

CUADRO 37

Centroamérica: tasa bruta de escolaridad
en la enseñanza secundaria 1990-1997 (porcentajes)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Costa Rica	42	43	45	46	47	48	47	48
El Salvador	26	25	27	29	32	34	34	37
Guatemala	n.d.	23	24	25	26	26	26	26
Honduras	n.d.	33	33	32	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Nicaragua	40	47	47	47	47	49	50	55
Panamá	63	63	64	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.

n.d.: no disponible.

Fuente: Elaboración propia con información de UNESCO.

El cuadro 37 indica que Nicaragua presentaba en 1990 tan solo un 40% de cobertura, la cual se incrementó a un 55% en 1997, incluso llegó a sobrepasar a Costa Rica, país que en 1990 tenía un mayor grado de cobertura en secundaria con un 42%. El Salvador alcanzó un 37% de escolaridad en 1997, cifra superior a la alcanzada en 1990 (el 26%); por su parte, Guatemala en 1997 tenía un 26% de escolaridad. En el caso de Panamá, a pesar de no contar con información de 1997, se observa que el crecimiento entre 1990 y 1992 fue muy bajo, ya que la cobertura pasó de un 63% en 1990 a un 64% en 1992. No obstante, a pesar del crecimiento mostrado por las naciones de Centroamérica la situación no es muy alentadora, ya que la cobertura en educación en la mayoría de los países está por debajo del 50% de la cobertura total.

Si se analiza la tasa de escolaridad neta, se observan niveles bajos de cobertura. De acuerdo con los datos de la Oficina de Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana, los cuales se muestran en el cuadro 38, Guatemala, El Salvador y Nicaragua tienen una tasa neta de escolaridad en secundaria por debajo del promedio subregional (el 40,3%). El caso más dramático es el de Guatemala, que ni siquiera alcanza la mitad del promedio subregional. Costa Rica, El Salvador y Panamá superan el promedio general. Este último país es el que tiene la tasa más elevada de matrícula en secundaria, que cubre a casi dos terceras partes de la población en edad.

Aproximadamente dos millones de jóvenes con edades entre 13 y 17 años, se encuentran en el segmento de la población no matriculada, los cuales corresponden a un 59,7% de la población estudiantil en secundaria. En Guatemala ocho de cada diez jóvenes entre las edades de los 13 y 17 años se encuentran excluidos del sistema educativo, convirtiéndose en la nación con mayor porcentaje de adolescentes fuera de la secundaria. En el otro extremo está Panamá, donde tres de cada diez jóvenes están excluidos de la secundaria.

CUADRO 38

Centroamérica: tasa de escolaridad para la población de 13-17 años, 1997

	Tasas de Escolaridad (%)	
	Bruta	Neta
Costa Rica	60,6	57,7
El Salvador ^a	50,7	59,2
Guatemala ^b	48,1	19,6
Honduras ^c	42,5	26,3
Nicaragua	37,3	29,1
Panamá ^d	68,2	67,1
Promedio	49,2	40,3

a De 13 a 18 años. b De 13 a 15 años.

c De 14 a 16 años. d De 12 a 17 años.

Fuente: Estado de la Región, 1999.

De los otros países, El Salvador y Costa Rica son los que le siguen a Panamá en menor porcentaje de jóvenes que no asisten a la secundaria, con un 40,8% y un 42,3% respectivamente. Nicaragua y Honduras tienen un grado de exclusión en secundaria del 70,9% y del 73,7%, respectivamente.

En resumen, la tasa de cobertura de la educación secundaria se incrementó de manera leve en la mayor parte de los países centroamericanos. Esta crítica situación, en la que poco más de dos millones de jóvenes centroamericanos no continúan con su educación secundaria puede ser explicada por diversas causas, entre ellas:

- Un excesivo énfasis en el fortalecimiento de la etapa primaria, en detrimento de las otras etapas educativas.
- El peso de una población rural que cuenta como principal oferta educativa la escuela, ya que no hay suficiente infraestructura educativa (colegios) en las zonas rurales.
- La deserción escolar en primaria, que sigue siendo muy alta en la mayoría de los países centroamericanos y que forma parte de los mecanismos de supervivencia que adaptan los hogares pobres.
- El alto porcentaje de estudiantes con extra edad, que cuando concluyen la primaria se enfrentan a la disyuntiva de ingresar al mercado laboral u optar por continuar sus estudios secundarios.
- La débil oferta de educación técnica que suministra, de manera predominante, el Estado. Debe señalarse que las opciones técnico vocacionales son escasas, y que no existe un sistema parauniversitario en la subregión (como se vio en el apartado sobre asimetrías laborales).

2.1.4. Educación superior

La educación superior reviste una importancia sin igual para el desarrollo de la ciencia y la tecnología y de la llamada inteligencia social. Es un período en que se adquieren herramientas analíticas y saberes que son claves para dirigir a la subregión por la senda de la modernidad.

En los últimos 15 años, se ha producido una acelerada expansión de centros universitarios y parauniversitarios privados. Sin embargo, los niveles de matrícula en Centroamérica muestran un rezago bastante marcado en países como Guatemala, Honduras y Nicaragua que presentan niveles que no llegaron en 1998 ni al 12% para la población mayor de 18 años. Panamá y Costa Rica constituyen la excepción con tasas del 32% y del 30,5%, respectivamente (CEPAL, 2000b).

El número de estudiantes creció entre 1990 y 1997, como lo muestra el cuadro 39. En Costa Rica, Nicaragua y El Salvador, el incremento fue atendido de manera principal por la oferta de las

universidades privadas. Por ejemplo, Nicaragua presentó un crecimiento del 84,3% entre 1990 y 1997, al pasar la matrícula de 30.700 estudiantes a 56.600, respectivamente. En Panamá, entre 1990 y 1996 la matrícula creció un 52,2%.

CUADRO 39

Centroamérica: alumnos matriculados en el nivel superior (miles) 1990-1997

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Costa Rica	74,7	80,4	88,3	84,2	78,8	n.d.	n.d.	n.d.
El Salvador	78,2	86,1	n.d.	95,4	106,8	115,0	112,3	n.d.
Guatemala	n.d.	n.d.	70,4	71,6	77,1	80,2	n.d.	n.d.
Honduras	43,1	44,4	47,3	47,6	54,1	n.d.	n.d.	n.d.
Nicaragua	30,7	31,5	35,7	n.d.	n.d.	50,8	n.d.	56,6
Panamá	53,2	58,6	63,8	69,5	69,4	76,8	81,0	n.d.

Fuente: CEPAL, 1996. UNESCO, Base de Datos. <http://www.unesco.org>

En Costa Rica, la reciente instalación de empresas de alta tecnología ha impuesto el reto de ampliar la cantidad de las especialidades técnicas ofrecidas, especialmente en el área de informática, electrónica y mecánica de precisión. Con este fin, se han firmado convenios de cooperación entre INTEL y el Instituto Tecnológico de Costa Rica en Cartago y con la Escuela de Ingeniería Eléctrica de la Universidad de Costa Rica (Estado de la Región, 1999).

La oferta de servicios educativos superiores entre los distintos países del istmo es muy amplia. Costa Rica resulta ser el país con mayor cantidad de universidades públicas y privadas, las cuales representan un 34% del total de universidades que existen en Centroamérica. Panamá y Guatemala son los países con menor número de instituciones superiores, ya que cada uno representa un 4% del total de universidades de la subregión.

Más aún, en el istmo existen algunos centros internacionales de educación superior, entre los que se pueden mencionar el Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE, Costa Rica), la Escuela de Agricultura para la Región del Trópico Húmedo (EARTH, Costa Rica), y la Escuela Agrícola Panamericana (El Zamorano, Honduras). Sin embargo, estos centros han contribuido al desarrollo de una base técnica que ha tenido un impacto todavía incipiente en el proceso de modernización de los sectores agropecuarios.

En conclusión, pese al significativo incremento en el número de instituciones de educación superior en la década de 1990, la tasa de escolarización y de retención universitaria y parauniversitaria es muy limitada. Además, la calidad del aprendizaje está fuertemente segmentada según la institución de donde procede el graduado. La tendencia creciente de la matrícula en educación superior, fue absorbida por la oferta creciente de las universidades privadas, lo cual no tiene nada de malo en la medida en que la enseñanza sea de calidad y las instituciones asignen recursos para la investigación científico-tecnológica, tengan un impacto más articulado y responda a las nuevas demandas de recursos humanos impuestas por la globalización, aspecto que todavía está en duda y que representa un desafío para el desarrollo de una base técnica de alta calidad.

3. Signos de exclusión y segmentación social: la retención y la deserción en educación primaria y secundaria

En relación con la asistencia escolar por grupos económicos, la educación puede convertirse en fuente de segmentación social, toda vez que los niños y jóvenes de zonas urbanas y provenientes de familias con mayores ingresos (quintiles 3 y 5) tienen un porcentaje de asistencia escolar mayor que los que pertenecen al primer quintil. Esto permite a los jóvenes provenientes de hogares de mayores ingresos tener más oportunidades de obtener empleos productivos con mejores condiciones laborales, que a los jóvenes con menor ingreso (caso del primer quintil) (cuadro 40).

CUADRO 40

Centroamérica: asistencia escolar en áreas urbanas,
por niveles de ingreso familiar y grupos de edad. 1997
(en porcentaje de la población de la misma edad)

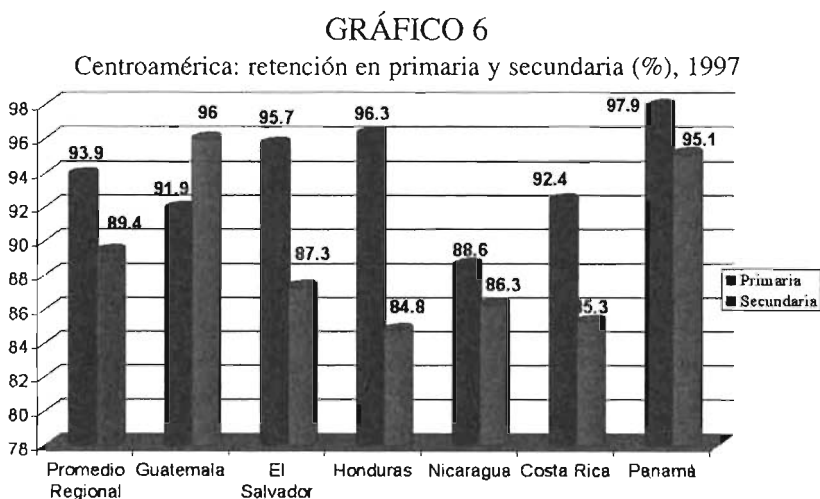
	QUINTIL 1		QUINTIL 3		QUINTIL 5	
	7-12	13-19	7-12	13-19	7-12	13-19
Costa Rica	95,1	66,3	97,3	70,9	100,0	91,0
El Salvador	86,3	66,8	96,1	78,4	98,3	83,3
Honduras	85,2	47,1	95,6	56,9	97,0	72,9
Nicaragua	88,1	67,8	93,8	68,7	96,6	80,2
Panamá	96,8	60,7	99,7	77,6	99,7	83,3

Fuente: CEPAL, 2000b.

Además de las diferencias que existen en términos de las posibilidades de acceso a la educación entre diferentes grupos sociales y con el fin de dar dimensión al fenómeno de la exclusión en el sistema educativo básico y diversificado, y analizar aspectos que inciden en la calidad de la educación, de seguido se abordan los problemas de retención de la matrícula, de deserción existentes en los niveles de preescolar, primaria y secundaria y la relación de alumnos por profesor en los niveles de primaria y secundaria. Este apartado muestra la exclusión de niños y jóvenes del sistema educativo y los problemas de calidad que enfrenta la mayoría de las personas con acceso a la educación básica. Para facilitar la discusión, se utilizan indicadores como la tasa de retención (esto es, el cociente entre la matrícula final e inicial), la tasa de deserción (esto es la diferencia entre matrícula inicial y final) y la relación del número de alumnos por profesor.

3.1. Retención

En Centroamérica los niveles de retención promedio para 1997 eran mayores en primaria que en secundaria. En ese año, el nivel de retención promedio subregional alcanzaba un 93,9% en primaria y un 89,4% en secundaria. Es decir, de cada 100 estudiantes que ingresaban aproximadamente 94 y 90 individuos permanecían en primaria y secundaria, respectivamente. El gráfico siguiente muestra los grados de retención para estos niveles educativos.



Fuente: CECC, 1998.

En el caso de la educación primaria, las naciones centroamericanas que en 1997 se ubicaban debajo del promedio eran Guatemala, Costa Rica y Nicaragua, siendo esta última la de menor nivel de retención con un 88,6%. Guatemala, por su parte, presentaba un nivel de retención del 91,9% en primaria; mientras que Costa Rica tenía un 92,4% de retención. De los países de la subregión, El Salvador, Honduras y Panamá presentaron una mayor retención en primaria y se ubicaron por encima del promedio subregional del 93,9% en 1997.

La retención promedio subregional en secundaria fue del 89,4% y se ubicó por encima de Guatemala y Panamá. En el caso guatemalteco, debe tenerse presente que la cobertura de la secundaria es muy baja y que, en su mayoría, es captada por colegios privados.

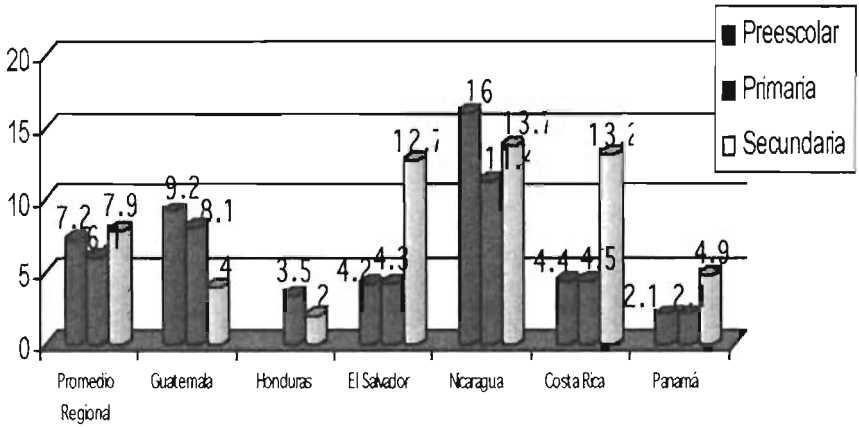
La incapacidad de retener la población en edad en la etapa primaria está asociada con factores de índole socioeconómico, sobre todo por la creciente necesidad de que la población infantil colabore con la reproducción y la subsistencia de la unidad familiar. En el caso de la secundaria, las causas posiblemente sean más complejas, pudiendo ser resultado de la interacción de factores como el nivel socioeconómico, la insuficiente oferta pública (sobre todo en zonas rurales) y la poca atracción o la utilidad que tiene la oferta educativa secundaria para un importante sector de la población juvenil.

3.2. Deserción en educación preescolar, primaria y secundaria

La deserción registrada en la subregión en los niveles preescolar, primaria y secundaria, calculada como la diferencia entre la matrícula inicial y final en el curso lectivo de 1997, fue de 500.807 estudiantes y la mayor diferencia se concentró en la educación primaria, lo cual no es de extrañar toda vez que es en ese nivel donde la cobertura es mayor en todos los países.

GRÁFICO 7

Centroamérica: deserción en preescolar, primaria y secundaria (%), 1997



Fuente: CECC, 1998: 56.

Ahora bien, en términos porcentuales se notan diferencias entre los niveles educativos. Por ejemplo, en lo que respecta al promedio subregional en educación preescolar en 1997 (el 7,2%), Nicaragua es el país que tuvo una mayor deserción (el 16%), seguido de Guatemala. Ambos países se ubican por encima del promedio subregional. El Salvador, Costa Rica y Panamá, por su parte, se ubican debajo de dicho promedio, aunque solo en los últimos dos países más de dos terceras partes de los niños menores de seis años asisten a algún centro educativo.

En la educación primaria, el promedio subregional de deserción fue del 6,1%. Se ubican por encima del promedio Guatemala y Nicaragua. Por debajo del promedio subregional están El Salvador, Costa Rica y Panamá, a la vez que son los países con mayor tasa de escolaridad, lo que indica una mayor permanencia de las niñas y niños en dicho nivel educativo. Finalmente, en el caso de la secundaria, la deserción en promedio fue del 7,9%, ubicada por encima de El Salvador, Nicaragua y Costa Rica. Por debajo del promedio subregional estuvieron Guatemala, Honduras y Panamá. La situación de pobreza que persiste en la subregión, en parte, explica el mayor porcentaje de deserción en la secundaria, ya que los jóvenes que pertenecen a hogares con escasos recursos y tienen que incorporarse al mercado de trabajo, en la mayoría de los casos abandonan el sistema educativo.

Los porcentajes de deserción deben analizarse con mucho cuidado ya que una lectura superficial indicaría que la deserción no es un problema tan serio. Sin embargo, para poner en perspectiva esos resultados, habría que analizarlos en conjunto con los problemas de cobertura; solo así se tendrá un panorama más claro del problema de exclusión que existe en la subregión en lo que a la educación se refiere.

3.3. Relación maestro / estudiantes

La relación maestro/estudiantes indica la capacidad de carga del sistema educativo, el potencial que tiene para absorber una mayor demanda de población estudiantil y, en conjunto con otras variables, indica la calidad del proceso de enseñanza (exceso de población estudiantil por profesor, subutilización de infraestructura, etcétera). A continuación se analiza la situación de los tres primeros niveles educativos en América Central.

3.3.1. Preescolar

En el nivel de educación preescolar, la relación de alumnos por maestro durante la década de 1990 tuvo un comportamiento irregular en la mayoría de los países centroamericanos. Esta relación decreció en el caso costarricense, lo hizo de manera leve en los casos de Nicaragua y Panamá y tendió a aumentar en Panamá, El Salvador y Guatemala.

Cuadro 41

Centroamérica: alumnos por maestro en el nivel de enseñanza preescolar.
1990-96

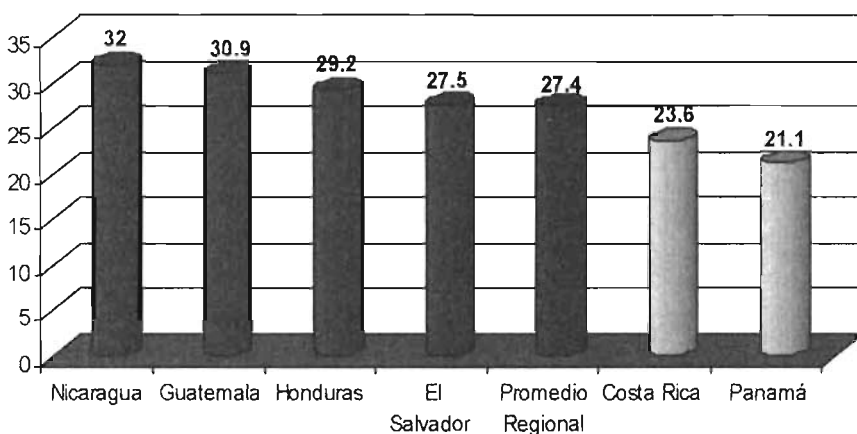
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Costa Rica	27,2	27,4	29,0	27,0	25,7	25,5	23,6
El Salvador	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	26,1	27,5
Guatemala	n.d.	n.d.	29,3	25,0	25,9	31,8	30,9
Honduras	28,3	28,9	31,4	29,2	26,5	27,1	29,2
Nicaragua	33,4	33,0	34,4	31,7	28,5	35,9	32,0
Panamá	21,7	22,1	22,9	23,0	22,0	22,0	21,1

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de CECC, 1998.

En lo que respecta al promedio subregional (el 27,4%) en 1996, Nicaragua, Guatemala, Honduras y El Salvador estuvieron por encima, mientras que Costa Rica y Panamá se ubicaron por debajo. En 1997, las tasas brutas de escolaridad aumentaron respecto a 1996. Para este nivel educativo, la relación de alumnos por docentes fue mayor en El Salvador, con 43 alumnos por docente; asimismo, siguió siendo alta en Nicaragua con 36. La menor relación se siguió presentando en Costa Rica y Panamá, donde los docentes tienen, en promedio, 21 y 22 alumnos, respectivamente.

GRÁFICO 8

Centroamérica: alumnos por maestros en preescolar, 1996



Estos últimos países presentan una situación ventajosa toda vez que cuantos menos estudiantes por profesor, mayor es el tiempo que se les puede dedicar y mayor la posibilidad de cubrir más rápido el programa educativo, con lo que la oferta curricular puede ser mejorada y complementada. Más aún, el hecho de que ambos países presenten la tasa de escolaridad más alta refleja una oferta de centros educativos preescolares importante.

En ese sentido, vale destacar que en esta etapa del proceso educativo, la acelerada expansión de la matrícula fue acompañada de una expansión en el número de profesores y de una ampliación de la infraestructura (número de instituciones, cantidad de aulas). Por ejemplo, en la subregión en 1992 había 15.113 docentes y 9.481 instituciones. En 1997 esas cifras aumentaron a 23.488 docentes y 17.763 instituciones en la educación preescolar; es decir, se dio un incremento del 55,4% en el primer caso y de un

46,6% en el segundo. Mientras tanto, la población matriculada en este nivel pasó de 524.509 en 1992 a 736.402 estudiantes, para un incremento del 28,8% (CECC, 1998: 39).

3.3.2. Primaria

En términos generales, cuatro de los países de la subregión redujeron levemente o mantuvieron el número de alumnos por maestro en el período 1990-1997. Sin embargo, en los casos de Guatemala y Nicaragua, la cantidad de alumnos por maestro se incrementó. Además, la brecha entre Panamá y los demás países del istmo fue muy amplia durante el período en estudio, como se puede observar en el siguiente cuadro.

CUADRO 42

Centroamérica: alumnos por maestro en el primer nivel de enseñanza.
1990-1997

(Número de alumnos por cada maestro)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Costa Rica	31,9	32,2	32,3	32,4	31,4	30,6	29,5	30,0
El Salvador	38,0	36,0	34,0	32,0	30,0	28,0	32,8	33,0
Guatemala	34,0	34,0	35,6	31,5	27,8	33,6	34,8	35,0
Honduras	38,0	38,0	37,0	37,0	37,0	35,0	35,0	35,0
Nicaragua	33,0	36,1	37,2	37,0	37,1	38,0	36,3	38,0
Panamá	23,0	23,0	23,0	23,0	23,0	23,0	23,0	23,0

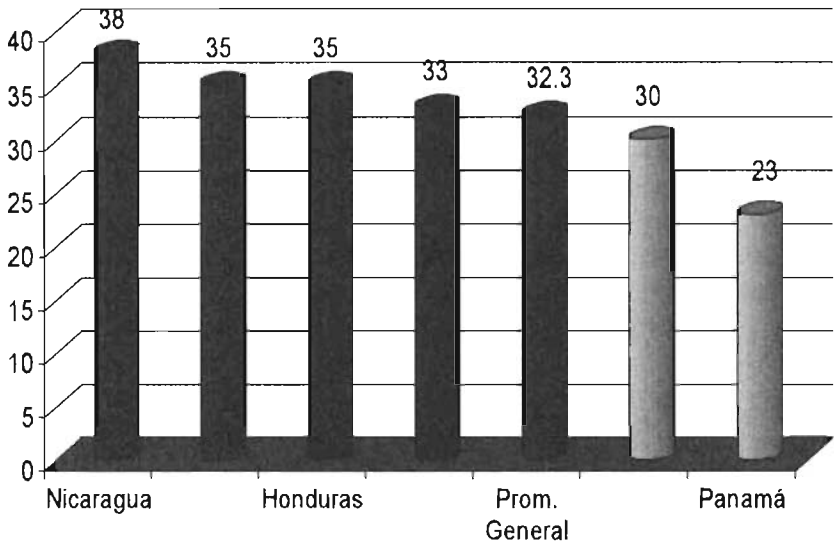
Fuente: BID, Unidad de Estadísticas y Análisis Cuantitativo, 2000.
<http://www.ibd.org>

La tendencia al incremento en el número de estudiantes por maestro posiblemente esté relacionada con dos factores: por un lado, el esfuerzo de los gobiernos de la subregión para ampliar la cobertura de la educación primaria y, por otro, que dicho esfuerzo en cobertura no tuvo un correlato ni en la contratación de educadores ni en la ampliación de la infraestructura. Entre 1992 (32.128 instituciones) y 1997 (38.905 instituciones) se dio un incremento del 17,4% en términos del número de instalaciones educativas de primaria. En el caso del número de docentes, en 1992 había 135.126 docentes y

en 1997 162.190, lo que equivale a un incremento del 16,8%. Como se observa, la expansión en la primaria no alcanzó el nivel que se dio en preescolar.

GRÁFICO 9

Alumnos por maestros en el primer nivel de enseñanza, 1997



Por último, en lo que respecta a las diferencias entre países en la relación alumnos por maestro en primaria, Nicaragua, Guatemala, Honduras y El Salvador se ubicaron por encima del promedio subregional (32,3), mientras que Costa Rica y Panamá por debajo del promedio subregional. Sin forzar un análisis de causalidad, la relación alumnos por maestro es mejor en los países que destinaron más recursos a la educación en 1997, como Costa Rica (un 5,8% del PIB) y Panamá (un 5,5% del PIB) (CEPAL, 2000c).

3.3.3. Secundaria

En el caso de la secundaria, los gobiernos de El Salvador y Honduras evidencian haber hecho un gran esfuerzo por reducir la relación entre el número de estudiantes por maestro. Nicaragua, Costa Rica y Panamá la redujeron levemente y Guatemala, contrario a los demás, tuvo un incremento en este campo. De manera paradójica,

Guatemala es el que tiene la tasa más baja de estudiantes por maestro, lo que puede ser explicado, en gran medida, por su tasa de matrícula en este nivel, que es la más baja de la subregión.

Cuadro 43

Centroamérica: alumnos por maestro en el segundo nivel de enseñanza.
1990-1996 (Número de alumnos por cada maestro)

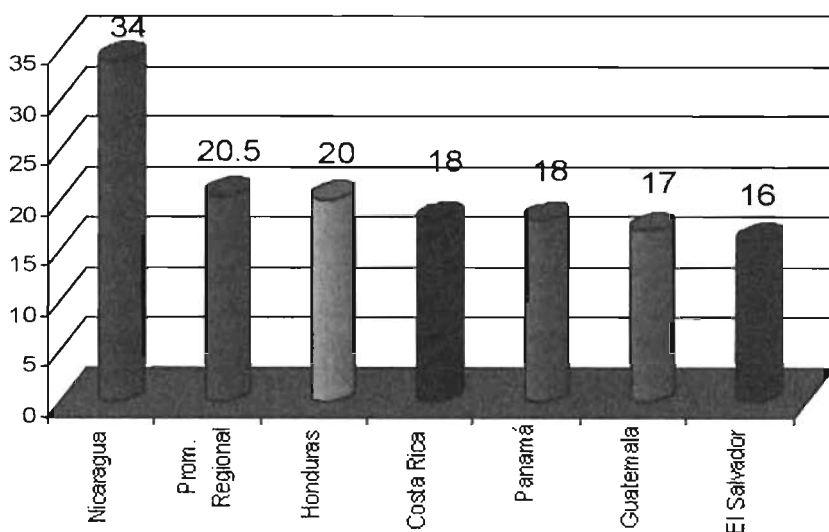
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Costa Rica	19,0	19,2	19,8	19,4	19,2	19,2	18,0
El Salvador	26,0	26,0	25,0	24,0	22,0	19,8	16,0
Guatemala	14,0	14,0	15,0	16,0	16,0	16,0	17,0
Honduras	26,0	22,8	23,0	20,0	20,0	20,0	20,0
Nicaragua	35,0	38,0	36,0	29,0	35,0	34,0	34,0
Panamá	20,1	20,0	19,0	19,0	18,0	18,0	18,0

Fuente: BID, Unidad de Estadísticas y Análisis Cuantitativo, 2000.
<http://www.ibd.org>

En 1996, solo Nicaragua, con 34 estudiantes por maestro, estuvo ubicada por encima del promedio subregional (20,5 alumnos por maestro). En este caso, se ubicaron por debajo del promedio los países con las tasas de matrícula más bajas en este nivel, a saber, Guatemala, El Salvador y Honduras, con los países con las tasas más altas de matrícula, Costa Rica y Panamá. Como ya se señaló, la tasa de matrícula podría contribuir a explicar esta relación.

GRÁFICO 10

Alumnos por maestros en el segundo nivel de enseñanza. 1996



La contratación de docentes creció un 23,5% en toda la subregión entre 1992 y 1997, al pasar de 55.292 docentes en 1992 a 72.271 docentes en 1997. El número de instituciones tuvo un incremento entre 1992 y 1997 de un 22,1%, ya que en 1992 el número era de 4.337 y en 1997 de 5.569. Estas dos tendencias se dieron frente a un incremento en la población matriculada del 17,9% en promedio en el mismo período; de ahí la tendencia a una ligera baja en la relación alumnos/maestro.

3.4. Condiciones laborales de los docentes

El análisis de las condiciones laborales de los docentes en América Central requiere ser ubicado en el contexto más amplio de los mercados laborales en el marco de los procesos de ajuste estructural. En ese contexto, la situación del empleo se caracterizó por una creciente precarización y por la caída generalizada de los salarios de los empleados públicos (Sibille, 1994: 24).

En un estudio realizado para la OIT (Sibille, 1994) a inicios de la década de 1990, sobre la situación de las mujeres docentes en Nicaragua, Costa Rica y Panamá, se concluyó que el panorama laboral de las personas dedicadas a la enseñanza primaria y secundaria es muy difícil, por los siguientes factores: (i) la falta de incentivos profesionales y sociales que contribuyan a elevar su autoestima y estatus profesional; (ii) ingresos bajos e inadecuados para la importancia de sus responsabilidades en términos del progreso del país y el tamaño del desafío educativo; (iii) la poca capacidad de los gobiernos y de las familias pobres es también crítica para mejorar estas condiciones (Sibille, 1994: 60).

En la comparación que dicho estudio hizo sobre los tres países mencionados, encontró los siguientes resultados: (i) una mayoría de los maestros de Panamá tienen salarios que bordean la pobreza; (ii) en Nicaragua se encontraron casos de maestras que viven en situaciones de extrema pobreza; (iii) en Costa Rica se dio una recuperación nominal del salario, pero, debido a las políticas de liberalización de precios y la inflación, el salario real decreció y el maestro, aunque tuvo acceso a una canasta básica de 159 productos, no tuvo capacidad de ahorro (Sibille, 1994: 60).

En un estudio más reciente, la CEPAL (1998:28) indica que, de los países de América Central, solo Nicaragua tuvo una leve reducción en el gasto en educación. Según el Estado de la Región (1999),

Costa Rica, El Salvador, Honduras y Panamá emprendieron acciones, en fechas recientes, orientadas a incrementar de manera general los salarios de los educadores como parte de las reformas que se han venido implementando.

Respecto a la remuneración promedio de los profesores, expresada como múltiplo del valor de la línea de pobreza per cápita, hay diferencias apreciables entre los países de América Central. En 1996-1997 el salario promedio mensual de los maestros de primaria y secundaria (públicos y privados) en Costa Rica y Panamá fluctuó entre seis y ocho veces la línea de pobreza per cápita.

Más aún, con la excepción de Costa Rica, en el resto de los países del istmo los profesores de primaria y secundaria perciben un salario promedio por año de estudio muy inferior al de los otros profesionales y técnicos asalariados. En el caso de Panamá es entre un 25% y un 30% más bajo (CEPAL, 1998: 28). Esto es indicativo de “las desventajas salariales” que persisten en un sector tan importante como el educativo y que tiene un impacto directo en la motivación y la capacidad de los profesores.

En resumen, a lo largo de esta sección se identificaron y se discutieron disparidades que existen entre países en términos de cobertura en los niveles preescolar, primaria, secundaria y universitaria. También se estudió el problema de la calidad de la educación que, aunque con marcadas diferencias entre países, sigue siendo deficitaria, lo que, sumado a la falta de continuidad de los jóvenes en el sistema educativo formal y a las precarias condiciones laborales que enfrentan los docentes, en particular las mujeres, pone en entredicho el papel de la educación como fuente de movilidad e integración social.

III CONCLUSIONES

El propósito de este capítulo era, mediante la identificación y el ordenamiento de las asimetrías sociales, subrayar los rezagos que persisten en la condición social de millones de centroamericanos y poner en perspectiva el desafío que tienen las sociedades de la subregión para superar los déficit en la calidad de vida. Para una mejor comprensión de esos déficit, se abordó el tema de la pobreza. Sin llegar a efectuar un análisis sobre las causas de la pobreza, se revisaron algunas de carácter estructural que explican la presencia de rezagos en la condición socioeconómica de la gran mayoría de los habitantes del istmo. Por ejemplo, la relación entre precariedad laboral y pobreza fue sustentada con estadísticas que muestran que ocho de cada diez hogares cuyo jefe está desocupado o subempleado, tienen una mayor probabilidad de ser pobres.

También se identificaron asimetrías en términos de la incidencia de la pobreza y su dimensión geográfica. Queda claro que la pobreza es más intensa en zonas rurales que urbanas, que son miles los hogares sin acceso a agua o servicios de alcantarillado y eliminación de excretas en Centroamérica y que los niveles de educación son menores en las zonas rurales. Más aún, para una mejor comprensión del problema de la pobreza y con el fin de identificar su impacto en ciertos grupos vulnerables, se revisó la situación de las mujeres, los niños y los jóvenes.

La llamada feminización de la pobreza se constató por medio de algunos indicadores que reflejan las posiciones desventajosas de las mujeres respecto a los hombres. Por ejemplo, las mujeres enfrentan mayores problemas de precariedad laboral que los hombres; esto es, mayores tasas de desempleo abierto, ingresos por trabajos similares un 30% más bajos que los de los hombres, y

una mayor participación en el sector informal de la economía. Además, los hogares jefeados por una mujer tienen una mayor probabilidad de ser pobres que los jefeados por un hombre.

Este proceso de feminización de la pobreza tiene externalidades negativas que generan condiciones propicias para la reproducción intergeneracional de la pobreza. El bajo nivel educativo de las mujeres dificulta la planificación familiar, por lo que no es de extrañar que las tasas de fecundidad sean mayores para las mujeres pobres y, consecuentemente, las tasas de dependencia de los hogares pobres sean más altas. De hecho, como se vio en la sección sobre educación, los niños y adolescentes con madres con bajo nivel educativo tienden a reproducir el patrón y abandonan el sistema educativo a temprana edad para llevar a cabo actividades informales como mecanismo de supervivencia individual y familiar.

Lo anterior se confirma con la identificación de la exclusión que padecen los niños y jóvenes pobres. Muestra de la gravedad de la situación y las dudas que esta arroja sobre la sostenibilidad del desarrollo humano de la subregión, es el hecho de que cuatro de cada diez niños no terminan el quinto grado; que solo el 15% de los jóvenes tiene más de seis años de estudios y que los jóvenes que abandonan el estudio y trabajan lo hacen, mayoritariamente, en el sector no estructurado de la economía, sin acceso al seguro social y con ingresos que a lo sumo representan la mitad de los de los adultos.

La gravedad de la situación estriba en que un gran porcentaje de jóvenes en Centroamérica, afectados por la pobreza, empiezan su ciclo laboral en desventaja y obtienen trabajos poco estables que en poco o en nada contribuyen a desarrollar sus habilidades físicas y mentales. Estas experiencias laborales tan precarias los encierran en un círculo vicioso, ya que al crecer y formar sus propias familias la carencia de ingresos, y los consecuentes efectos en términos de salud y educación, condenan a sus familias a la pobreza. En otras palabras, la pobreza adquiere un carácter permanente en el tiempo. Revertir este fenómeno es el gran desafío que enfrentan los países de la subregión para asegurarles a sus ciudadanos una calidad de vida digna.

Para ahondar más sobre el tema de los déficit en la calidad de vida de los centroamericanos, se identificaron las asimetrías y rezagos que existen entre los países en términos de la salud y la educación. En lo que a la salud se refiere, se analizaron diferencias en términos de su cobertura y calidad. Los resultados reflejan estadios distintos respecto a la evolución de la salud. Por ejemplo, la transición epide-

miológica se encuentra en una etapa más incipiente en Nicaragua y Honduras, países que presentan una morbilidad con mayor presencia de enfermedades inmunocontagiosas.

Por su parte, la transición demográfica está más avanzada en países como Panamá y Costa Rica; basta observar la relación de dependencia de los otros países para darse cuenta de que ocho de cada diez personas son menores de 15 años o mayores de 64 años en Guatemala, Honduras y Nicaragua. Aun así, el nivel de envejecimiento de la población es mayor en Panamá y Costa Rica, lo cual implica un desafío enorme para preservar el nivel de salud alcanzado, ya que un mayor porcentaje de adultos mayores significa más demanda de atención para enfermedades crónicas, degenerativas y no transmisibles, lo que implica altos costos.

A manera de ejemplo, la comparación de las expectativas de vida entre los países de la subregión denota la existencia de diferencias en la cobertura y en el impacto de aspectos que inciden en una buena salud, como el acceso universal al agua potable, la cloración del agua, el tratamiento de desechos, programas de nutrición y salud reproductiva, entre otros. El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua han logrado avances importantes, pero todavía muestran un rezago de 30 años respecto a Costa Rica y Panamá.

Del análisis de las diferencias que existen en la cobertura de salud entre los países del istmo, se pueden segmentar los países en cuatro grupos con un rango entre una cobertura efectivamente universal hasta aquella que cubre solo a un tercio de la población. De acuerdo con el grado de acceso a los servicios, los países pueden clasificarse de la siguiente forma:

- Costa Rica con cobertura universal y prestación equitativa.
- Panamá cercano a la universalidad, pero con prestación discriminatoria.
- Nicaragua y en algunos casos El Salvador con cobertura mediana y provisión muy discriminatoria.
- Honduras y Guatemala como países con cobertura baja o muy baja y prestaciones extremadamente discriminatorias.

En términos de la calidad de los servicios de salud, Honduras y Guatemala son los países más rezagados. A pesar de los esfuerzos por modernizar el sector, los resultados todavía no se ven, toda vez que persisten carencias de médicos y personal paramédico, así como una inversión en capital físico insuficiente. Estas

limitaciones también existen en los otros países, aunque con diferente grado de intensidad.

En resumidas cuentas, lograr una buena salud, por la importancia que tiene respecto a la creación de oportunidades y el desarrollo de las capacidades físicas y mentales de las personas, junto a las externalidades positivas que genera en el plano económico, científico-tecnológico, educativo y laboral sigue siendo un desafío insoslayable para la subregión. Países como Costa Rica y Panamá han tenido mayor éxito en sus esfuerzos que el resto; sin embargo, la transición epidemiológica y demográfica que enfrentan les genera el reto de preservar y mejorar los niveles alcanzados. Para los demás países, el panorama es más sombrío, ya que si no resuelven los problemas de cobertura y calidad, la salud, contrario a su razón de ser, será un instrumento de segmentación social.

Respecto a la educación, el análisis de las asimetrías en Centroamérica es fundamental para entender, en su verdadera dimensión, los desafíos que plantean procesos de desarrollo centrados en el ser humano. La educación es clave en el desarrollo de las capacidades cognoscitivas, analíticas y de interacción social de los individuos, habilidades que permiten gozar de oportunidades económicas y sociales, así como desempeñar un papel protagonista en el desarrollo de las sociedades de la subregión.

En lo que respecta al estudio, hay una advertencia que hacer. La información obtenida, en términos generales, solo permite comparar grandes agregados, sobre todo de carácter nacional. Esto limita la posibilidad de estudiar y comparar otras asimetrías, producto de problemas que enfrentan, en su interior, estos mismos países. De hecho, las sociedades centroamericanas tienen estructuras sociales heterogéneas, por lo que el acceso a la educación es diferenciado de acuerdo con criterios como la ubicación geográfica, la diversidad étnica, el género, el estrato social y la composición etaria. Sin embargo, la falta de información desagregada imposibilitó el estudio de asimetrías vinculadas a este tipo de diferenciaciones, pero a futuro se pueden aprovechar los datos de los censos que acaban de concluir en la mayoría de los países de Centroamérica, para profundizar en el análisis de dichas asimetrías y sus implicaciones de políticas.

CUADRO 44

Centroamérica: rezagos en indicadores de educación, 1996-1997

	Analfabetis- mo Adultos (1997)	Incorporación Neta Preescolar (1996)	Escolaridad Neta Primaria (1997)	Escolaridad Neta Secundaria (1997)	Gasto Público en Educación/ PIB (1996)
Costa Rica	4,9	79,2	101,7	57,7	5,1
El Salvador	23,0	23,1	91,4	59,2	3,0
Guatemala	33,4	19,0	69,3	19,6	1,3
Honduras	29,3	8,0*	85,4	26,3	2,3
Nicaragua	36,6	7,1	73,5	29,1	2,2
Panamá	8,9	n.d.	95,2	67,1	2,7

* Datos de 1997.

Fuente: Estado de la Región, 1999; CEPAL, 2000b; UNESCO, 2000.

Señalada esta limitación, en el cuadro 44 se presenta un balance de las brechas y asimetrías existentes entre los países centroamericanos de acuerdo con indicadores educativos más tradicionales. De acuerdo con la información contenida en el cuadro 44, los países de la subregión se pueden agrupar de la siguiente forma: (i) Guatemala y Nicaragua, que tienen rezagos en casi todas las variables analizadas; (ii) Honduras y El Salvador, que tienen un desarrollo cercano al promedio subregional, pero que aún tienen rezagos importantes; (iii) Costa Rica y Panamá, que tienen los indicadores de desarrollo en educación más sólidos. Es importante destacar que aún estos dos últimos países todavía enfrentan serios problemas estructurales, no solo respecto a la calidad de la enseñanza, sino también en aspectos cuantitativos, como, por ejemplo, la cobertura en secundaria (caso de Costa Rica).

Aunque en el punto anterior se señaló el rezago existente entre países, habría que destacar que, sin embargo, los rezagos más serios son los que persisten al interior de cada uno de los países del istmo, en particular entre el mundo urbano y el rural, siendo el primero el que tiene mayor acceso a la educación, y el segundo el que presenta los mayores problemas de analfabetismo.

Si bien durante el período analizado hubo un importante incremento de la matrícula, sobre todo la primaria, la mayoría de los países está lejos de llegar a la meta de una cobertura universal para la educación básica. En lo que respecta a la cobertura de la educación

primaria, tanto en la matrícula bruta como en la neta, se dio un incremento significativo. Sin embargo, la gran mayoría de los países centroamericanos no lograron la cobertura universal en esta etapa educativa. En este nivel, la experiencia costarricense es la que indica la pauta por seguir.

En términos de la cobertura en secundaria, esta es muy baja. La situación se torna más crítica en la educación superior, la que ha venido creando un *cuello de botella* en las transiciones de la primaria a la secundaria y de esta a la universitaria. Esta tendencia está asociada a la excesiva “primarización” de la política educativa, entendida como un fortalecimiento de la educación primaria en detrimento de las otras etapas educativas, por lo que debe apelarse a una complementariedad que incorpore otras formas de educación que escapen del aula.

Pese a que durante la década de 1990 se impulsó una gran cantidad de acciones y se crearon programas para erradicar el analfabetismo en la población adulta, la reducción fue mínima. Las tasas de analfabetismo en la población adulta siguen siendo altas en todos los países del istmo, a excepción de Costa Rica y Panamá, aunque en estos más de una tercera parte de las personas mayores de 15 años no sabe leer ni escribir. Como se vio antes, además de cualquier consideración ética, moral o económica, resolver el problema del analfabetismo de adultos es una excelente inversión, ya que incide directamente en las oportunidades educativas de los niños y los jóvenes.

Pese al significativo incremento en el número de instituciones de educación superior, esta etapa tiene una reducida tasa de escolarización y de retención. Además, la calidad del aprendizaje está fuertemente segmentada según la institución de donde procede el graduado, toda vez que, con salvadas excepciones, la enseñanza privada no ofrece una buena opción en términos de calidad.

Respecto a la remuneración promedio de los profesores, expresada como múltiplo del valor de la línea de pobreza per cápita, hay diferencias apreciables entre los países de América Central. En el período 1996-1997, el salario promedio mensual de los maestros de primaria y secundaria (públicos y privados) en Costa Rica y Panamá fluctuó entre seis y ocho veces la línea de pobreza per cápita. A excepción de Costa Rica, en el resto de los países los profesores de primaria y secundaria perciben un salario promedio por año de estudio muy inferior al de los otros profesionales y técnicos asalariados. En el caso de Panamá, el salario de los docentes es entre un 25% y un 30% más bajo que el de profesionales afines (CEPAL, 1998:28).

En resumen, a pesar que los países y los gobiernos de Centroamérica han resaltado la importancia de la educación como el factor integrador y forjador de ciudadanos informados, responsables y preparados para participar en procesos de desarrollo humano, lo cierto es que al inicio del siglo de “la sociedad del conocimiento” persisten asimetrías entre los países de la subregión en lo que a cobertura y calidad de la educación se refiere.

Esas asimetrías van acompañadas de importantes rezagos que, a pesar de las diferencias que existen entre los países, son comunes en términos de las limitadas oportunidades educativas ofrecidas a los niños a temprana edad (preescolar), la poca permanencia en el sistema educativo (altas tasas de deserción en secundaria) y la poca incidencia que tiene la educación superior en el desarrollo de conocimientos de vanguardia en ciencia y tecnología.

Ante ese panorama, y con carácter de urgencia, las sociedades y los gobiernos de la subregión deben redoblar esfuerzos y asignar mayores recursos para darles oportunidad a millares de mujeres, niños y jóvenes de desarrollar sus habilidades psicosociales e intelectuales. Con ello, se logrará una mayor empleabilidad que, acompañada de acciones que generen mayores oportunidades de empleo productivo, sembrarán la semilla para lograr una Centroamérica más equitativa y próspera.

Finalmente, las asimetrías sociales analizadas ponen de manifiesto el gran desafío que enfrentan las sociedades centroamericanas por garantizar que sus miembros sean el sujeto del desarrollo. En este sentido, la inversión en la formación de las capacidades humanas, la movilización y utilización del potencial productivo y creativo de las personas, así como la puesta en marcha de procesos que mejoren las oportunidades de bienestar para las grandes mayorías que se encuentran excluidas de los frutos del desarrollo, son acciones que deben implementarse sin dilación.

La asignación que hacen los Estados de sus recursos entre los distintos sectores sociales es un indicador del esfuerzo que las sociedades llevan a cabo para mejorar el nivel de vida de sus ciudadanos. Por ello, para superar las condiciones de pobreza e iniquidad en la subregión, se requiere que las sociedades prioricen el gasto social, sobre todo, en áreas como la salud y la educación. En una subregión caracterizada por una alta concentración de actividades informales, precariedad laboral, segmentación y exclusión social, así como altos niveles de pobreza, se hace necesario invertir más recursos en el ser humano.

En el transcurso de la década de 1990, se registraron avances en el monto de los recursos públicos destinados a los sectores sociales: estos aumentaron en toda la subregión (excepto en Honduras), lo que permitió compensar los descensos observados en la década anterior. El promedio subregional de gasto público social per cápita ascendió en 1997 a \$259, frente a los \$197,5 registrados en el bienio 1990-1991 (CEPAL, 1998).

En la información del cuadro 45, destaca el caso de El Salvador como el país con el mayor crecimiento de la subregión, al incrementar su gasto social respecto al PIB, en el bienio 1990-91 a 1997, en un 65%. Adicionalmente, Costa Rica, Guatemala y Panamá elevaron el gasto social per cápita entre un 15% y un 40%, respectivamente, y Honduras y Nicaragua prácticamente lo mantuvieron igual.

CUADRO 45

Evolución del gasto social en la década de 1990

	Gasto social / Producto Interno Bruto		Gasto social / gasto público Total		Gasto social per cápita	
	1990-1991	1996-1997	1990-1991	1996-1997	1990-1991	1996-1997
Costa Rica	18,2	20,8	64,5	65,1	445	550
El Salvador	5,4	7,7	21,9	26,5	87	147
Guatemala	3,3	4,2	29,8	42,1	52	71
Honduras	7,8	7,2	33,1	31,9	59	58
Nicaragua	10,3	10,7	38,3	35,6	48	49
Panamá	18,6	21,9	40,0	39,9	494	683
Promedio	10,6	12,1	37,9	40,2	197,5	259,7

Fuente: CEPAL, 1998.

En Centroamérica, existen marcadas variaciones en la magnitud del gasto público social; en países como Costa Rica y Panamá, en el bienio 1996-1997 las asignaciones de gasto social per cápita superaban los \$550 anuales, mientras que en el mismo período, en Guatemala, Honduras y Nicaragua, no superó los \$100 anuales por habitante (cuadro 45). Los países con el gasto social per cápita más alto son precisamente aquellos que han alcanzado un mayor producto por habitante, en tanto que los países de menor PIB per cápita registran los niveles más bajos de gasto social (El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua).

En términos de la magnitud del esfuerzo realizado (medido como gasto social), pueden distinguirse tres grupos de países. Por un lado se ubican Costa Rica y Panamá, que destinan un monto equivalente al menos al 20% PIB, seguidos de Nicaragua, cuyo gasto se sitúa entre el 10% y el 15% y, finalmente, El Salvador, Guatemala y Honduras, que destinan menos de 10% del PIB a los sectores sociales.

Al analizar el impacto redistributivo del gasto social, es necesario revisar cuánto invierte cada Estado en la educación, la salud, la seguridad social y la vivienda. La información del cuadro 46 muestra cómo Costa Rica y Panamá se encuentran a la cabeza de la subregión, y, en el otro extremo, El Salvador y Guatemala, donde se presupuestan cantidades ínfimas.¹⁵

CUADRO 46

Centroamérica: casto social como porcentaje del PIB por sector

	Educación		Salud		Seguridad Social		Vivienda	
	1990-91	1996-97	1990-91	1996-97	1990-91	1996-97	1990-91	1996-97
Costa Rica	4,7	5,8	7,1	7,3	4,4	5,5	2,0	2,2
El Salvador	2,1	2,6	1,8	2,8	1,4	2,0	0,2	0,2
Guatemala	1,6	1,7	0,9	0,9	0,7	0,7	0,1	0,9
Nicaragua	4,9	4,3	4,2	4,4	n.d.	n.d.	1,2	1,9
Panamá	4,7	5,5	6,1	6,8	5,8	6,6	2	3,1

Fuente: CEPAL (2000c). Equidad, Desarrollo y Ciudadanía.

Sin embargo, la repercusión del gasto social no fue la misma en todos los países. En los de menor ingreso por habitante, predominaron los sectores de educación y salud, mientras que el gasto en la seguridad social fue menor. En cambio, en los países de mayor gasto social, la seguridad social representó aproximadamente la mitad del aumento global. El incremento de los gastos en educación sustentó los programas de reforma en la educación básica y media.

15 No se obtuvieron datos recientes sobre la asignación del gasto social como porcentaje del PIB por sector de Honduras, pero es de esperar que la asignación sea baja.

La desigualdad social ha sido una característica del desarrollo económico centroamericano. Los niveles de pobreza, aunque inferiores a aquellos típicos de otras partes del mundo en desarrollo, siguen siendo elevados y, para el conjunto de la subregión, se encuentran hoy por encima de los niveles que eran característicos antes de la crisis de principios de la década de 1980.

Sin embargo, un mayor gasto social no basta para mejorar el bienestar de los pobres, igual de importante es un uso más eficiente y una distribución socialmente más equitativa (Banco Mundial, 1990). Un ejemplo de ello lo constituye el caso de Panamá, que tiene indicadores sociales superiores a los que supuestamente le correspondería de acuerdo con el nivel de su ingreso y gasto social per cápita

Por ello, el desafío pendiente es aumentar el gasto social en la subregión y, mediante una reorganización de la institucionalidad social, lograr una asignación más eficiente de los recursos. De esta forma se podrá ampliar la cobertura de los servicios sociales básicos y, con ello, propiciar una mejor calidad de vida.

En síntesis, el gran número de personas sin acceso a servicios de salud y saneamiento; el cada vez mayor número de niños y jóvenes que no pueden completar por lo menos la educación básica (nueve años); los problemas de precariedad laboral que enfrentan los grupos más vulnerables, como las mujeres, los jóvenes y los migrantes y las privaciones que tienen que soportar millones de centroamericanos, ponen en perspectiva el gran reto que tienen los países de generar condiciones que aseguren una mejor calidad de vida para sus habitantes. Ese reto implica una asignación de recursos mayor y eficiente, así como la eliminación del carácter residual de la política social, tareas imprescindibles para la transformación de Centroamérica.

CUARTA PARTE

**LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS
PARA UNA CALIDAD DE VIDA DIGNA**



INTRODUCCIÓN

Como se ha dicho en este estudio, a inicios del siglo XXI el optimismo con que se observa el futuro de una subregión que superó los conflictos bélicos y tomó rumbo por los caminos de la democracia empieza a quebrantarse. El paso del huracán *Mitch* en 1998, y más recientemente los dos terremotos que sacudieron a El Salvador a principios de 2001, evidenciaron la vulnerabilidad del istmo y pusieron en entredicho la sostenibilidad del modelo de desarrollo adoptado desde finales de la década de 1980. De hecho, en los últimos quince años, el crecimiento económico en Centroamérica ha sido inestable y poco dinámico. En países como Honduras y Nicaragua, que tienen problemas de precariedad laboral y pobreza, la economía creció un 3,1% y un 0,8%, respectivamente. En el primer caso, el crecimiento económico apenas sobrepasa el de la población y, en el segundo, implica una importante reducción del ingreso per cápita.

En los capítulos anteriores, se identificaron asimetrías que persisten en los países del istmo en los ámbitos económico, laboral y social. Estas diferencias, a su vez, plantean desafíos que deben tomarse en cuenta a la hora de definir y ejecutar una agenda para la transformación de Centroamérica.

En este capítulo, se utilizarán los desafíos como marco orientador para la discusión sobre algunos lineamientos estratégicos que podrían contribuir a procurar una calidad de vida digna para los centroamericanos. De esta forma, para efectos de este trabajo, se entiende calidad de vida digna como la situación o condición en la que los ciudadanos, a través de las diferentes etapas en el curso de la vida, gozan de una buena salud, buena nutrición, de acceso a una educación que les permite desarrollar sus capacidades psicosociales, intelectuales y de interacción social. Calidad de vida digna implica

también que, durante el ciclo laboral, las personas tengan la oportunidad de efectuar actividades productivas en condiciones laborales justas, no discriminatorias, en las que desarrollen competencias. Significa, también, contar con ingresos suficientes para satisfacer las necesidades básicas y ahorrar para el retiro, así como tener acceso al seguro social. Este concepto implica, en la última etapa del curso de vida, la posibilidad de contar con ingresos suficientes para mantener un estándar de vida adecuado, autonomía, recreación y posibilidades para el adulto mayor de seguir contribuyendo al bienestar de su familia y de la sociedad.

Antes de entrar de lleno al tema, es necesario recordar los rezaos que enfrenta la subregión en aspectos que son claves para mejorar la calidad de vida de las personas y asegurar la sostenibilidad del proceso de desarrollo humano de las sociedades centroamericanas.

Un primer aspecto es la distribución de la riqueza, que señala la magnitud de las disparidades que subsisten al interior de los países del istmo. Tomando en cuenta el cociente entre el ingreso promedio del 10% de la población más rica y el 40% de la más pobre, Costa Rica y El Salvador presentaron, en 1997, las relaciones más bajas (6,2 y 7,2, respectivamente). Sin embargo, los cocientes en los otros países estuvieron en un rango del 9,8 al 12,5, lo que indica una mayor desigualdad. Es preocupante ver que en Guatemala persisten desigualdades tales como que el 10% de la población más rica posee 12,5 veces más recursos que el 40% de la población más pobre.

Ante una situación de desigualdad creciente, cabe preguntarse cuánto de la riqueza generada se invierte directamente en la gente, porque la respuesta arrojaría señales sobre la calidad del crecimiento económico. Dos indicadores aptos para este objetivo son el gasto social como porcentaje del PIB y el gasto social per cápita. Los indicadores muestran resultados preocupantes. Solamente Costa Rica y Panamá invierten más de una quinta parte del presupuesto nacional en gasto social (más del 21% en 1996-1997). El resto de los países invierten un porcentaje del PIB realmente bajo: Nicaragua el 11%, El Salvador el 8%, Honduras el 7% y Guatemala apenas el 4%. De esta forma, queda en evidencia la poca inversión que hacen los gobiernos centroamericanos en el desarrollo humano.

Más aún, existen marcadas variaciones en la magnitud del gasto público social en la subregión: países como Costa Rica y Panamá asignan el equivalente a \$500 anuales por habitante, mientras que Guatemala, Honduras y Nicaragua asignan a lo sumo \$100 anuales por habitante. Si bien es cierto que estas disparidades dependen del

nivel del PIB por habitante, el cual es más elevado en aquellos países que han alcanzado un mayor producto per cápita (Costa Rica y Panamá), se ha creado un círculo vicioso que no se podrá romper si no se asignan mayores recursos a la educación, la salud y la seguridad social. En ese sentido, es necesario orientar la acción social al desarrollo de las capacidades de las personas, condición necesaria para alcanzar un crecimiento económico más acelerado y con mayor igualdad.

La precaria situación del empleo también pone en entredicho la calidad del crecimiento económico en la subregión. A manera de ejemplo, el crecimiento de la oferta laboral se ubica entre el 3% y el 4% anual. Por otra parte, las actividades del sector formal no generan suficientes puestos de trabajo para absorber a la PEA emergente, que, en su mayoría, recurre a la informalidad y a la agricultura tradicional para sobrevivir.

Otros rezagos en la condición socioeconómica de las personas, y que en parte obedecen al carácter excluyente del crecimiento económico experimentado en los últimos años, se constatan en las privaciones que enfrentan cerca de 20 millones de centroamericanos. Por ejemplo, siete de cada diez personas en Guatemala y Honduras viven en situación de pobreza. Este fenómeno es más recurrente en las áreas rurales, donde más del 70% de la población es pobre y más de la mitad indigente. Las zonas urbanas muestran un incremento importante en la pobreza (el 56% de la población).

Ahora bien, los rezagos en la calidad de vida no son parejos entre países ni entre diferentes grupos sociales. En los últimos años ha habido una “feminización” de la pobreza. Las mujeres enfrentan mayores problemas de precariedad laboral que los hombres, mayores tasas de desempleo abierto, ingresos por trabajos similares un 30% más bajos y una mayor participación en el sector informal de la economía. Además, los hogares encabezados por una mujer tienen mayor probabilidad de ser pobres que los que tienen como jefe a un hombre.

Este proceso de feminización de la pobreza produce externalidades negativas que, a su vez, generan condiciones para la reproducción intergeneracional de la pobreza. El bajo nivel educativo de las mujeres dificulta la planificación familiar, por lo que no es de extrañar que las tasas de fecundidad sean mayores para las mujeres pobres, y que la mayoría de los hogares pobres tengan una mujer como cabeza de familia. Por lo general, los hogares pobres son más numerosos, sus miembros tienen un nivel educativo más bajo,

un acceso limitado a servicios básicos de agua potable y saneamiento, sufren de niveles de desnutrición mayores y su inserción laboral es precaria.

Más aún, los niños y adolescentes de madres con bajo nivel educativo tienden a reproducir el patrón de conducta y abandonan el sistema educativo a temprana edad para dedicarse a actividades informales, como mecanismo de supervivencia individual y familiar. Muestra de lo preocupante de esta situación y de las dudas que esta engendra sobre la sostenibilidad del desarrollo humano de la subregión, es el hecho de que cuatro de cada diez niños no terminan quinto grado; que solo el 15% de los jóvenes en zonas rurales tiene más de seis años de estudios y que los jóvenes que abandonan el estudio y trabajan lo hacen mayoritariamente en el sector no estructurado de la economía. Ello significa que sus ingresos son solo la mitad de los ingresos de los adultos y que no tienen acceso al seguro social.

La gravedad de la situación estriba en que un gran porcentaje de jóvenes afectados por la pobreza, en Centroamérica, empieza su ciclo laboral en desventaja y obtiene trabajos poco estables que no contribuyen a desarrollar sus habilidades físicas y mentales. Estas experiencias laborales precarias los aprisionan en un círculo vicioso, ya que al crecer y formar sus propias familias, por la carencia de ingresos y los consecuentes efectos en términos de salud y educación, generan condiciones que condenan a sus familias a vivir en la pobreza. En otras palabras, la pobreza adquiere un carácter permanente. Revertir este fenómeno es el gran desafío que enfrentan los países de la subregión para asegurarles a sus ciudadanos una calidad de vida digna.

Un grupo cuya situación muestra las desigualdades que persisten en la subregión es el de los migrantes, en particular, los nicaragüenses en Costa Rica. Partiendo del hecho de que la migración no es voluntaria y que más bien es inducida tanto por los problemas laborales que enfrentan miles de personas en Nicaragua, como por la percepción que Costa Rica ofrece mayores oportunidades de trabajo, no es de sorprenderse que los migrantes sean mayoritariamente personas de escasos recursos, de bajo nivel educativo, con pocas calificaciones laborales y, la mayoría, con un rango de edades entre los quince y treinta y cinco años. La situación de los migrantes refleja los déficits en la calidad de vida que persisten en la subregión, así como la presencia de asimetrías económicas, sociales y laborales entre los países del istmo.

Habiendo presentado, en forma sumaria, algunos rezagos económicos, laborales y sociales que enfrenta la subregión, y con el fin de fijar algunas pautas para priorizar las acciones que se podrían formular e implementar para su transformación, se adopta el modelo del “curso de vida”¹ como marco conceptual. A continuación se explica el modelo para luego entrar de lleno a la discusión de los lineamientos estratégicos.

1 Desarrollado por los profesores Leisering y Leibfried (1999).

I MARCO CONCEPTUAL PARA LA ACCIÓN SOCIAL

Centroamérica necesita reorientar sus políticas sociales y económicas para revertir situaciones inaceptables, como el hecho de que un número cada vez mayor de centroamericanos lucha diariamente por sobrevivir, no tiene acceso a servicios básicos de saneamiento, de salud y de educación y enfrenta problemas de precariedad laboral. Peor aún, las repercusiones de esta situación trascienden el presente y podrían condenar a los trabajadores y sus familias a una vida caracterizada por la escasez de recursos y la exclusión social.

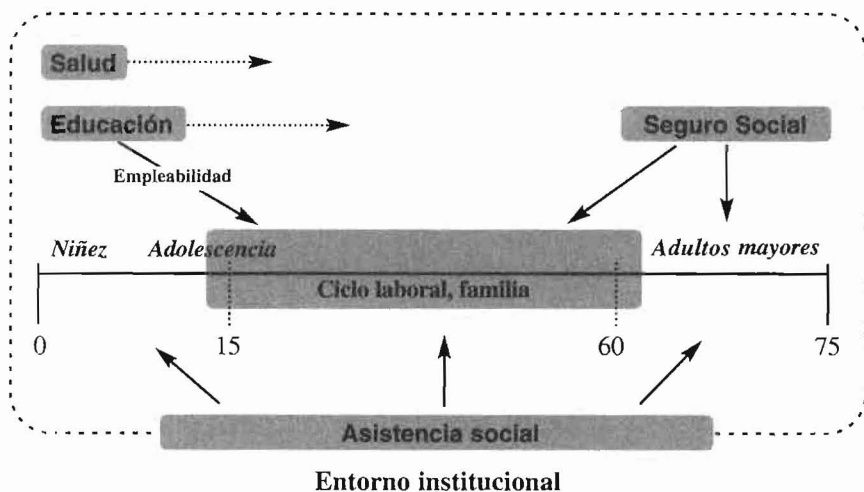
Con el propósito de orientar la acción social hacia la creación de mayores oportunidades, hacia el desarrollo de capacidades que permitan mejorar la calidad de vida de los ciudadanos centroamericanos e impulsar su participación en el quehacer público y productivo, se adopta el modelo del “curso de vida”, desarrollado en principio por Leisering y Leibfried (1999).

El modelo tiene la particularidad de que, más que una metodología para el análisis de la pobreza, se refiere a la dinámica de la sociedad. El “curso de vida” se divide en tres etapas que responden al desarrollo normal de las personas (biografía individual). Esto es, una primera etapa que abarca la niñez y gran parte de la adolescencia; una segunda que se refiere al ciclo laboral y una tercera que se centra en los adultos mayores (esto es, desde la jubilación laboral hasta la muerte).

El modelo incorpora cinco elementos que inciden directamente en el curso de vida de las personas: (i) el entorno institucional en que se desenvuelve el individuo; (ii) la salud; (iii) la educación; (iv) la asistencia social y (v) el seguro social. Para facilitar la exposición, los elementos se presentan separados, pero en la realidad se entrelazan y forman un continuo en el curso de la existencia humana.

El entorno se refiere al tejido institucional propio de los subsistemas políticos, económicos y sociales que imperan en los países de la subregión y que determinan el acceso de las personas a una calidad de vida digna. ¿Qué hace que algunos individuos prosperen más que otros? ¿Por qué hemos evolucionado en diferentes grupos religiosos, étnicos, culturales, políticos y sociedades económicas? ¿Por qué la brecha entre ricos y pobres se hace tan grande? ¿Qué condiciones producen las divergencias o, en su defecto, convergencias de progreso? (North, 1990). La respuesta a esas interrogantes pareciera estar determinada precisamente por el entorno (y la institucionalidad) en que se desarrollan los individuos. Más aún, las oportunidades serán aprovechadas de acuerdo con la capacidad de reacción y adaptación de los individuos y en función de los códigos de conducta y ética inculcados, en gran parte, por esa misma institucionalidad.

FIGURA 1. El curso de vida (biografía individual)



Fuente: Adaptación del modelo desarrollado por Leisering y Leibfried, 1999.

El segundo componente es el sistema de salud. La buena salud, además de ser un derecho básico, es una excelente inversión desde el punto de vista de costo beneficio, toda vez que sus réditos se obtienen en un período más corto que, por ejemplo, el gasto en educación. El acceso a servicios de salud (preventivos y

curativos), una buena nutrición, la construcción de alcantarillados, la cloración del agua, la dotación de letrinas, el tratamiento de desechos, los programas de seguridad alimentaria, los programas de inmunización contra enfermedades contagiosas con cobertura universal, los programas de salud reproductiva y la reducción de riesgos del trabajo son algunos de los factores que producen una buena salud e inciden en la calidad de vida de las personas.

En particular, una buena salud les permite a los niños un mejor aprovechamiento de las oportunidades educativas; a los trabajadores una mayor estabilidad laboral y a los adultos mayores un retiro digno y productivo. En otras palabras, la salud es una de las condiciones básicas para que las personas tengan un curso de vida normal, caracterizado por una calidad de vida digna.

El tercer bastión del modelo es la educación, que es la suma de prácticas sociales que estimulan el aprendizaje; es un proceso abierto y constante que compromete y genera corresponsabilidades entre personas e instituciones (Gómez Buendía, 1998). Como tal, la educación tiene un carácter individual y colectivo y es instrumental para lograr una mayor movilidad y cohesión social. La educación transmite valores y principios que rigen y fortalecen las sociedades. Adicionalmente, es un medio para la formación de capital humano, social y cultural, aspectos que inciden en la calidad de vida de las personas y que facilitan el desarrollo de medios de vida sostenibles. En el plano individual, una educación de calidad y continua es clave para el desarrollo de las capacidades cognoscitivas, habilidades de lectura y numéricas, la adquisición de destrezas y de herramientas para la solución de problemas y el trabajo en equipo.

La educación, sin caer en sesgos economicistas, es fundamental para la empleabilidad de las personas. En una región en que seis de cada diez jóvenes abandonan el sistema educativo para sumarse al sector informal de la economía, haciendo trabajos que por su naturaleza no contribuyen al desarrollo de habilidades, es necesario acercar la educación al mundo del trabajo en todas sus facetas. Ahora bien, no se trata de centrar los esfuerzos en el aprendizaje de oficios específicos, sino más bien en el desarrollo de competencias que le permitan al trabajador conocer, comprender e innovar en el trabajo.

En resumidas cuentas, la educación es otro de los pilares del modelo, ya que incide directamente en el curso de vida de las personas desde sus inicios y contribuye al desarrollo de capacidades que permiten gozar de una calidad de vida digna y participar activamente en quehaceres económicos, sociales y políticos.

Como se ha visto, la salud y la educación impactan la calidad de vida de las personas, pero de manera distinta en cada una de las etapas que integran sus cursos de vida; en particular, tienen un mayor impacto en la etapa de la niñez y la adolescencia.

El cuarto pilar del modelo es la asistencia social, que comprende acciones y programas cuyo objetivo primordial es ayudar a las personas y a los hogares, en épocas en las que no están en capacidad de satisfacer sus necesidades básicas. La asistencia social forma parte de los esfuerzos que los países del istmo, con menor o mayor intensidad, llevan a cabo para mitigar los efectos de la pobreza. Muchas de las acciones están orientadas a generar oportunidades para los niños y adolescentes, a facilitarles un desarrollo físico y mental óptimo, que les permita participar en forma ventajosa en el mercado laboral. Asignaciones familiares, bonos educativos, programas de atención integral al niño y educación sexual o programas de asentamientos humanos son ejemplos de las acciones que se pueden llevar a cabo para mejorar las condiciones socioeconómicas de los niños y adolescentes.

Durante el ciclo laboral, que también es la etapa de formación y desarrollo de las familias, la asistencia social puede abarcar acciones que van desde programas de capacitación para el trabajo, de generación de empleo temporal, planes crediticios subsidiados para reforzar actividades productivas de naturaleza informal, hasta programas de ayuda a hogares para que enfrenten contingencias que afectan su capacidad de supervivencia. La asistencia social, durante la última etapa del curso de vida puede incluir, entre otros, programas alimentarios, atención integral, pensiones no contributivas y acceso a actividades recreativas.

La asistencia social comprende acciones y programas de carácter individual o familiar; los beneficios abarcan períodos cortos y, por lo general, se financian con fondos del erario público. Aun cuando en Centroamérica la asistencia social es focalizada y no ha tenido mayor impacto en la calidad de vida de la población, bien puede contribuir a contrarrestar el efecto de coyunturas desfavorables y con ello asegurar un nivel de vida que, sin ser óptimo, permita a las personas sobreponerse a esas contingencias.

El quinto y último pilar del modelo es el seguro social. Este incluye esquemas de protección social y económica que responden a las diferentes etapas del curso de vida, en relación con enfermedad, maternidad, invalidez, jubilación, accidentes laborales y desempleo.

Luego de un período laboral productivo en que se generan los ingresos necesarios para asegurar una existencia digna y un cierto ahorro, el seguro social les permite a los adultos mayores mantener un consumo apropiado y una cierta calidad de vida.

Las diferentes etapas y los componentes del modelo muestran cómo el “curso de vida” está en parte determinado por el individuo y su familia y por el entorno social en el cual se desenvuelve. La mayoría de las personas crece en la casa de su familia, estudian, inician una carrera u oficio, se casan y tienen hijos. En su edad adulta pueden quedar desempleados o divorciarse, pero finalmente terminan por retirarse y mueren. En este contexto, el Estado, mediante los componentes antes señalados, influye en el desarrollo de una calidad de vida digna. El Estado, por medio de sus acciones, determina el espectro y la estructura del “curso de vida.” Así, el tipo de acción social adoptado se convierte en un asunto político que afecta positiva o negativamente el curso de vida de las personas y, consecuentemente, tiene un impacto en el bienestar de las familias.

Para efectos de este trabajo, el modelo del “curso de vida” permite ordenar las asimetrías sociales y laborales que se presentan en la subregión, de acuerdo con las etapas de la vida que siguen los individuos y sus familias. Más aún, tomando en cuenta los rezagos que persisten en lo que a los componentes del modelo se refiere, se pueden formular políticas para revertir esos rezagos y generar condiciones que aseguren una calidad de vida digna para las grandes mayorías de centroamericanos. Antes de iniciar la discusión sobre los lineamientos estratégicos para una calidad de vida digna, es necesario referirse a las acciones que deberían implementarse para asegurar un entorno económico moderno y eficiente, que genere las condiciones necesarias para aprovechar las oportunidades que ofrece el proceso de globalización.

II UN ENTORNO ECONÓMICO PARA UNA CALIDAD DE VIDA DIGNA

A lo largo del trabajo se identificaron diferencias económicas que persisten entre los países de la subregión. En particular, se revisaron asimetrías ligadas a los procesos de ajuste estructural y de apertura comercial.

El ejercicio analítico pone de manifiesto la existencia de rezagos que inciden en la condición social de millones de centroamericanos. Más aún, subraya el hecho de que el crecimiento económico no es la panacea por lo que su calidad debe tomarse en consideración a la hora de formular e implementar políticas y medidas orientadas a generar mayores oportunidades económicas, laborales y sociales.

Baste recordar que en la Centroamérica de fines del siglo XX, la economía de los países creció anualmente entre un 3,5% y un 4,5%, excepto en Honduras y Nicaragua, que son los países con mayores problemas de pobreza. A pesar de los niveles de crecimiento, la brecha social se ha ensanchado, lo que indica que el proceso de crecimiento no ha tenido un impacto redistributivo importante. Para ilustrar esto, el 10% de la población con más recursos tiene, al menos, diez veces más recursos que el 40% más pobre.

Se podrían señalar otros fenómenos como la precariedad laboral, la deserción escolar, la insostenibilidad financiera de los sistemas de seguridad social, la discriminación laboral de las mujeres, jóvenes y migrantes, como recordatorio de lo mucho que hay que hacer para que el desarrollo económico tenga un impacto positivo en las grandes mayorías de la subregión.

Más adelante se abordarán estos temas para sugerir lineamientos que permitan asegurar una calidad de vida digna a los centroamericanos pero, por el momento, la discusión se centra en aspectos

de política económica que podrían mejorar el entorno económico y crear condiciones para lograr la sostenibilidad del desarrollo humano.

Lo primero que se debe dilucidar es el camino por el que se quiere transitar para lograr una mayor prosperidad y bienestar. Se puede apostar a un camino basado en el uso de mano de obra barata, poco especializada y de baja productividad y la transferencia de procesos productivos a lugares en donde los costos de producción se minimizan (caso de la maquila). Desde este esquema, las estructuras productivas son, en su mayoría, pequeñas y medianas, se invierte poco dinero en capacitación, en salud ocupacional y en acciones orientadas a preservar el medio ambiente. Por lo general, las relaciones laborales son autoritarias, se da una división entre concepción y ejecución del trabajo, las jornadas laborales son intensas y mal remuneradas y la cobertura del seguro social es mínima (Nowalski, 2000).

Este camino pareciera ser el que predomina en la subregión. La presencia en el sector estructurado de la economía, cada vez mayor, de empresas dedicadas al ensamblaje y la alta concentración de la actividad económica en el sector no estructurado de la economía, refleja la presencia de condiciones típicas de esquemas basados en el abaratamiento de la mano de obra, como la poca inversión que se lleva a cabo en aspectos como educación, ciencia y tecnología e infraestructura que son indispensables para potenciar los recursos humanos y físicos y, con ello, incidir en una mayor productividad y competitividad.

Esto último está relacionado con un camino alternativo que se basa en ventajas competitivas que implican el desarrollo de esquemas productivos flexibles, donde la concepción y ejecución del trabajo están ligadas. En otras palabras, los trabajadores participan activamente en la identificación y solución de problemas y en la planificación, ejecución y control del trabajo. Los círculos de calidad y los grupos de trabajo en un contexto de mejoramiento continuo son ilustrativos de esos esquemas.

Otro aspecto por considerar es la importancia que tiene la capacitación continua en el desarrollo de competencias y la formación de una mano de obra polivalente y con conocimientos en informática y otros temas ligados al desarrollo científico tecnológico que flexibilizan los esquemas de producción y contribuyen a lograr una mayor productividad.

De acuerdo con la lógica del “camino de la competitividad”, los lugares de trabajo funcionan como centros productivos en

los que el trabajador tiene una participación directa en la gestión y donde los incrementos en la productividad son resultado de la innovación mental y tecnológica. Esto difiere del primer camino que implica que los lugares de trabajo constituyen centros de costos.

Para efectos de este trabajo y sin restarle importancia a la presencia de ventajas comparativas, como la ubicación geográfica que permita a la subregión actuar como puente entre otros países y regiones y la riqueza de su biodiversidad, a continuación se proponen algunos lineamientos que podrían facilitar el tránsito hacia la modernidad y el aprovechamiento de las oportunidades que ofrece la globalización. Estos lineamientos se enmarcan en una estrategia que se basa en las ventajas competitivas.

Un primer lineamiento tiene que ver con el tipo de crecimiento económico y su relación con el empleo y el ingreso. Si bien en términos generales existe una correlación positiva entre crecimiento y disminución de las tasas de desempleo y pobreza, las modalidades de expansión que impulsen el crecimiento de empleos de alta productividad serán las más eficaces para contrarrestar la pobreza en la subregión (CEPAL, 1998). Ahora bien, para que el crecimiento económico tenga un impacto en el bienestar de los centroamericanos, debería alcanzar tasas sostenidas del orden del 5% al 6% anual (Meins, 1998).

Para que ese crecimiento tenga el impacto esperado, los países del istmo tienen que invertir más recursos para el desarrollo de una base técnica. En los próximos 10 años, se debería pasar de una inversión del 0,4% del PIB (caso de Costa Rica a finales de la década de 1990) a una equivalente al 2% del PIB, cifra que constituye la mitad de lo mínimo que invierten los países desarrollados.

Adicionalmente, sin menoscabo de la investigación básica, los centros de investigación deben aprovechar las tendencias internacionales y el avance de los mercados para financiar y descentralizar parte de sus actividades mediante el fomento de la investigación empresarial—aquella generada por los requerimientos de los sectores productivos—. Esto constituye una tendencia en muchos centros académicos modernos, y aunque existen preocupaciones legítimas relacionadas con aspectos éticos y de derechos de propiedad intelectual, el desarrollo de un renovado marco institucional puede inyectar

una mayor dinámica a instituciones que procuran ubicar sus actividades en un contexto nuevo y cambiante. Para lograr una participación activa del sector empresarial, es necesario contar con reglas claras y con mecanismos de consulta y supervisión para ventilar y resolver asuntos potencialmente conflictivos desde un punto de vista ético.

El aumento en la asignación de recursos para la investigación tecnológica y científica en parte puede obtenerse del presupuesto para la educación. Para tal efecto, se deberían asignar recursos para el desarrollo de una “cultura informática”, para la expansión de centros de enseñanza técnico-vocacionales y de la investigación básica y el desarrollo de carreras científicas en los centros de educación superior.

Con el objetivo de fomentar la investigación y ligarla a los sectores productivos, se pueden llevar a cabo acciones como:

- Asegurar que las instituciones que producen investigación se encuentren debidamente financiadas, y que exista un alto grado de sinergia con los sectores productivos.
- Procurar que los marcos reguladores no sean un impedimento al desarrollo de actitudes empresariales por parte de los investigadores.
- Programar un equilibrio entre oferta y demanda de investigadores en las diversas áreas, incluyendo previsiones hacia el futuro en las actividades de fomento de la investigación científica y tecnológica en los niveles de primaria y secundaria.
- Integrar las motivaciones de las estrategias corporativas—sobre todo en esta era de globalización—en el planeamiento científico y tecnológico. Estas estrategias suelen tener puntos de interés y beneficio común.
- Generar más uso e integración de las ciencias sociales.
- Promover y reforzar la interacción entre ciencia, tecnología y sociedad, sobre todo en lo concerniente a desarrollos sensibles desde el punto de vista ético.
- Integrar la política científica y tecnológica en los niveles ejecutivos del gobierno para que pase a constituir parte integral de la capacidad de desarrollo de innovación del país.

También, sin menoscabo de su papel académico, las instituciones de enseñanza superior deberían ser capaces de proveer educación continua y no conducente a grados en una diversidad de áreas

en que los técnicos, gerentes, profesionales y trabajadores requieren preparación y entrenamiento continuos. De igual manera, estas instituciones deben dedicar una cantidad creciente de recursos a programas de becas y convenios con los sectores productivos que posibiliten la formación de cuadros que ayuden al mejor desempeño de la economía.

El aumento en la cobertura y calidad de la educación va a ser absolutamente indispensable. Las crecientes demandas a los sistemas educativos provienen ahora de los cambios que introducen las tecnologías de información y telecomunicaciones, de las disparidades en la distribución del ingreso y de las oportunidades, de la reorganización del Estado, de la mayor participación y descentralización y de las transiciones demográficas (World Bank, 1999). En este campo se pueden gestar planes conjuntos de adaptación curricular, promoción y financiamiento de reformas educacionales, educación electrónica a distancia e intercambios académicos y culturales. También será importante contar con la cooperación y donaciones “en especie” de maestros, maestras, profesores y profesoras provenientes de los países industrializados, que pueden hacer un aporte muy significativo tanto en las áreas técnicas como en los procesos básicos de enseñanza primaria e inclusive alfabetización.

Estas son algunas medidas que pueden facilitar el desarrollo de una base técnica necesaria para aumentar la competitividad de las economías de la subregión.

Otra área que es fundamental para el desarrollo económico es el sistema financiero. A pesar de que se han dado fusiones y alianzas entre bancos privados en la subregión, persisten problemas de supervisión que inciden en el riesgo financiero y limitan la inversión extranjera directa.

Por lo tanto, es necesario revisar los requerimientos de capital mínimo y de reservas e implementar y consolidar los sistemas de supervisión de los intermediarios financieros, incluyendo las sucursales *offshore* (Cardemil, 2000). Por otra parte, el desarrollo del ALCA ha sido algo impreciso respecto de la integración financiera en las Américas y se ha limitado a señalar la necesidad de proceder con el desarrollo, liberalización e integración de los mercados de capitales (Saborío, 1999), por lo que Centroamérica —mediante sus organismos— debe desarrollar un papel activo en la definición final de los mecanismos y regulaciones que se implementen.

En este sentido, es indispensable avanzar hacia el establecimiento de una estructura que elimine las distorsiones de los mercados de

capitales entre los mismos países. Con el objetivo de estandarizar las legislaciones financieras, no se puede pretender efectuar una reforma de los esquemas jurídicos de cada país, por lo que si se eliminan las distorsiones entre los países, a la vez se ataca el problema de la heterogeneidad de esquemas de supervisión con acciones de mayor consenso, que generen presión interna para las reformas más complejas.

Otro lineamiento de gran importancia en el mercado de capitales es el proceso de educación que se debe llevar a cabo en los agentes económicos regionales sobre las alternativas que ofrecen los mercados de capitales. Los presuntos resultados de los mercados de capitales regionales no se han logrado debido en gran medida a la ignorancia del funcionamiento del mercado financiero y de capitales en el istmo, principalmente por parte de los empresarios y consumidores.

En este momento existen dos fallas de operación importantes en los mercados de capitales regionales que requieren pronta solución: (i) la falta de estandarización y (ii) la clasificación de riesgo de los títulos de valores. Ante estas limitaciones, es imposible comparar las diferentes opciones que ofrece el mercado y además no se cuenta con ningún parámetro confiable para estimar costos potenciales de financiamiento, mecanismos de diferenciación en el mercado e insumos necesarios para la administración de carteras.

El desarrollo de sistemas sólidos de pensiones es otro aspecto que puede coadyuvar al desarrollo de los mercados financieros, con el beneficio adicional de que puede tener un impacto favorable sobre las condiciones laborales. Si los sistemas de carácter estatal están obsoletos o incapacitados para desempeñar su función, es posible argumentar e ilustrar que la reforma de los sistemas de pensiones y la promoción de sistemas privados de pensiones requiere el desarrollo de un pequeño núcleo de instituciones financieras eficientes, pero que a la vez no es indispensable el desarrollo previo de un mercado de seguros (Vittas, 1999). Las reformas a los sistemas de pensiones que han llevado a cabo El Salvador en 1998 y Costa Rica en 2000, y que introducen un papel muy activo para el manejo privado de fondos de capitalización individuales, probablemente dicten la pauta para reformas similares que son necesarias en los otros países.

Por último, para facilitar la integración de los sistemas financieros de los países del istmo, se debe lograr una coordinación subregional. El Consejo Monetario Centroamericano (CMCA) sería la institución con la representatividad y conocimiento necesarios para

articular acciones tendientes a lograr la armonización de las políticas macroeconómicas, la integración financiera y la estandarización en el funcionamiento de los mercados de capital sobre inversión extranjera.

Respecto a la inversión extranjera, los lineamientos deben estar enfocados en la generación de las condiciones básicas para su atracción, por lo que, según el análisis realizado, estas consistirían en:

- Fortalecer los factores mínimos que se requieren para que un país sea considerado como centro de inversión: la estabilidad política y económica, así como la eficiencia de las instituciones y el clima de negocios son aspectos medulares en la atracción de inversión productiva (de alto valor agregado). Estos factores deben ser fortalecidos en cada uno de los países antes de pensar en ofrecer incentivos adicionales para la atracción de fondos externos. Debido a que en este momento no se cuenta con fortalezas en este campo, la inversión de alto valor agregado no se instala en las economías subregionales, lo que a su vez genera menos recursos para la inversión en estos factores (círculo vicioso).
- Eliminar los repelentes inmediatos de inversión: en el istmo todavía se encuentran excesivas burocracias, corrupción e inseguridad legal y jurídica, la cual no ha podido ser eliminada del todo, a pesar de ciertos esfuerzos de los países de la región. Se deben realizar esfuerzos en la concesión de derechos de propiedad (sobre todo intelectual), eliminación de tratamientos discriminatorios y transparencia en los procesos de inscripción de los proyectos.
- Redireccionar los incentivos a la atracción de inversión extranjera y fomento a las exportaciones, para la inversión de alto valor agregado. Es necesario recordar que las exoneraciones fiscales no son factores en los que se basa, en última instancia, una decisión de inversión de alto valor agregado. Más bien, los proyectos de inversión basados en ventajas de costos sí toman en cuenta estos factores; sin embargo, el valor agregado de estas industrias a la economía no es significativo, por lo que los incentivos fiscales deben acompañarse de servicios de apoyo logístico y técnico para el inversionista.

- Diseñar instituciones en las que se puedan apoyar los programas de atracción de inversiones: en la mayoría de los países centroamericanos, el proceso de atracción de inversiones se ha llevado a cabo sin el menor nivel de planificación, por lo que es necesario un órgano nacional que se encargue de coordinar las políticas de promoción de inversiones en el extranjero (agencia con participación pública y privada). Adicionalmente, las agencias nacionales deberían articular su trabajo para promover las oportunidades de negocio que tenga un carácter subregional (por ejemplo, megaproyectos como el Corredor Logístico o el Corredor Biológico Mesoamericano).
- Finalmente, la creación de una red de información de políticas de inversión: este servicio debe ser accesible desde el exterior y debe ayudar a dar al inversionista la información necesaria en materia de oportunidades, negocios, trámites y requisitos para el establecimiento de los proyectos, servicios que faciliten la inversión, acuerdos regionales y bilaterales, y en general, información básica relacionada con el sector.

Adicional a los lineamientos planteados para fomentar el desarrollo científico y tecnológico, la modernización e integración de los sistemas financieros y la inversión extranjera directa, y con el fin de generar condiciones que ayuden a mejorar la competitividad de las economías de la subregión, los países deberán invertir en transporte e infraestructura logística. Las siguientes relaciones ilustran los rezagos que presenta la subregión en esa materia: el costo de un furgón entre Costa Rica y Guatemala es de \$2.275 mientras que entre París y Roma, con una distancia similar, es de \$1.072. Para ambas rutas el tiempo del transporte difiere ya que de San José a Guatemala un furgón dura 75 horas en contraste con las 42 horas que dura de París a Roma. Adicionalmente, el costo de mantenimiento de un furgón en Europa, en donde recorre 120.000 kilómetros al año, es un 12% del total de los costos, mientras que en Centroamérica el costo relativo es del 4% a pesar de recorrer una tercera parte de kilómetros (CLACDS, 2001).

Los datos reflejan el mal estado de la infraestructura vial, así como la ineficiencia aduanera, por lo que los países de la subregión deben redoblar esfuerzos para mejorar sus redes de

transporte terrestre, marítimo y aéreo, así como la simplificación y automatización de las aduanas para reducir tiempos y costos.

La propuesta de un megaproyecto para crear un Corredor Logístico en la subregión representa una gran oportunidad para fortalecer la integración económica de Centroamérica, a fin de reducir los costos productivos y generar más oportunidades de empleo.

El Corredor Logístico incluye acciones para el desarrollo de una infraestructura logística moderna mediante la participación del Estado y el sector privado, la interconexión de fronteras, la comunicación digital entre aduanas y empresas de servicio logístico comercial y la simplificación de los trámites aduaneros.

Asimismo, el Corredor Logístico es una necesidad y prioridad para la subregión, sobre todo para lograr una inserción de alta calidad en los mercados mundiales, con base en el desarrollo de ventajas competitivas. Sin embargo, el proyecto implica una inversión no menor a los dos mil millones de dólares estadounidenses (CLACDS, 2001), por lo que se necesitará el aporte de los países del istmo así como del sector privado y las agencias de cooperación internacional. Para una mayor transparencia en el uso de los recursos, deben idearse mecanismos y reglas claras para la inversión y un marco legal uniforme.

Al no existir una instancia subregional que facilite la articulación de las acciones que permitan establecer el Corredor Logístico, quedan dudas sobre la forma en que un megaproyecto tan complejo y caro pueda implementarse, tomando en cuenta que muchas de las acciones e inversiones tienen un carácter nacional y que deben encajar en el tiempo en el plano subregional. Sea como sea, el Corredor Logístico constituye una necesidad para el fortalecimiento de las economías del istmo y su integración.

La apertura económica a la que se ha abocado la subregión en los últimos 15 años no es fortuita y obedece a la lógica del proceso de globalización que norma el funcionamiento del comercio internacional. Sin embargo, los fracasos de la Ronda de Uruguay y la reunión de Seattle (OMC, 1999) subrayan las dificultades que enfrentan, sobre todo, los países en vías de desarrollo para lograr términos de intercambio justos. El proteccionismo de la agricultura europea, la implantación de cuotas (caso del banano) para productos agrícolas así como la posible fijación de estándares mínimos laborales y ambientales constituyen, al margen de cualquier consideración ética o moral, barreras para el comercio internacional (Rodríguez, 2000).

Tomando en consideración el poco (o nulo) poder de negociación que tienen los países del istmo para modificar los términos de intercambio comercial, es imprescindible avanzar hacia la unión comercial de la subregión. Para ello se proponen los siguientes lineamientos:

- Armonizar las políticas nacionales, los compromisos adquiridos en la OMC y las obligaciones dentro del Mercado Común Centroamericano. En la medida en que exista coherencia y compatibilidad en las políticas nacionales y subregionales se podrán alcanzar muchos de los objetivos en forma conjunta, y se complementarán los logros individuales de cada país.
- Consumar la unión aduanera: uno de los pasos más importantes para la exitosa integración centroamericana es la unión aduanera, ya que establecería un arancel común para el comercio interregional, tanto nacional, como subregionalmente. Sin embargo, y pese a que ya se firmó el nuevo Código Aduanero Unificado de Centroamérica (CAUCA), este no se ha puesto en práctica en todos los países, producto de atrasos en la corriente legislativa de cada país.
- Realización de tratados en forma conjunta: pese a la buena voluntad de los gobiernos centroamericanos de realizar negociaciones comerciales de forma conjunta, hasta el momento solo se ha logrado concretar una —con República Dominicana— y todavía no se ha puesto en práctica, gracias a los atrasos legislativos en la aprobación de este convenio.

Junto a los lineamientos propuestos, la subregión, como bloque, debe utilizar las instancias diplomáticas para negociar la paridad total en relación con el mercado norteamericano (esto es, extensión de los beneficios de NAFTA para Centroamérica) y la eliminación de cuotas y cualquier otro tipo de restricciones en los mercados europeos. La subregión debe también insistir en la instauración de mecanismos de resolución de controversias que permitan ventilar en forma adecuada los intereses del istmo (Salazar, 1999).

En el área del comercio, algunas de las recomendaciones generales que se pueden hacer son de sentido común en el contexto de los intereses de los países subdesarrollados:

- Eliminación de altas tarifas sobre textiles, especialmente en Estados Unidos.
- Eliminación de barreras tarifarias a las importaciones agrícolas en los países industrializados y reducciones o eliminaciones de subsidios agrícolas.
- Eliminación de tarifas escalonadas y preferenciales en acuerdos subregionales, incluyendo la Unión Europea y el NAFTA.
- Nuevas maneras de expandir los niveles de inversión extranjera directa y de compartir sus beneficios.
- Liberalización de la movilidad de personas físicas bajo el Acuerdo General sobre Comercio y Servicios (Bergsten, 1999).

Estas condiciones mínimas deben negociarse a la par de las exigencias —muchas veces legítimas y razonables— de los países industrializados relativas a los derechos de la propiedad intelectual, compras del sector público, derechos laborales y estándares ambientales.

En síntesis, la subregión todavía presenta asimetrías y rezagos económicos que obligan a los países del istmo a profundizar sus procesos de ajuste estructural y a implementar acciones orientadas a fortalecer la competitividad de sus economías. En ese contexto, los países deberán articular y armonizar su política económica y actuar como bloque para lograr una mejor inserción en los mercados mundiales. Los lineamientos propuestos no son exhaustivos pero, en su conjunto, apuestan a establecer un entorno económico que les permita a los centroamericanos gozar de una calidad de vida digna.

III LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS PARA UNA CALIDAD DE VIDA DIGNA

El modelo del “curso de vida” —que se adopta para la definición de los siguientes lineamientos estratégicos para una calidad de vida digna— tiene la particularidad de que, en forma dinámica, incorpora las áreas y las etapas en las que la acción social puede generar opciones y capacidades que aseguran el desarrollo normal de los individuos. La orientación de la acción social varía de acuerdo con la etapa del curso de vida que se quiera impactar.

Las acciones en la primera etapa van dirigidas a asegurar un desarrollo psicosocial y biológico normal en los niños y una mayor empleabilidad para los adolescentes. En la etapa del ciclo laboral y la formación de las familias, el énfasis de la acción está en la calidad del trabajo y la estabilidad económica y social de los hogares. En la etapa de los adultos mayores, la acción se orienta a crear condiciones propicias para mantener una calidad de vida digna; esto es consecuencia, en gran parte, de la capacidad de ahorro (por ejemplo, seguro social) que tuvieron los adultos mayores durante su vida laboral y el acceso a servicios básicos de salud, saneamiento y recreación.

A continuación se revisan las asimetrías y desafíos que persisten la subregión, en las diferentes etapas del curso de vida. De esta forma, teniendo en cuenta los rezagos que arrastra la subregión en aspectos que inciden en la calidad de vida de sus habitantes, se proponen lineamientos estratégicos de políticas², para ayudar a resolver esos rezagos y, con ello, generar condiciones para el disfrute de una calidad de vida digna para los centroamericanos.

2 Aunque la discusión de los elementos estratégicos no es exhaustiva, tiene como denominador común la búsqueda de condiciones que permitan gozar de una mejor calidad de vida. Igualmente, con los lineamientos esbozados se contribuye a la discusión de políticas y acciones que se podrían llevar a cabo, tanto en el ámbito nacional como en el subregional.

I ETAPA: NIÑEZ Y ADOLESCENCIA

Principales asimetrías

La primera etapa del curso de vida tiene que ver con la niñez y una parte de la adolescencia; la salud y la educación desempeñan una función importante en esta etapa. En lo que a la salud infantil se refiere, la subregión presenta diferencias entre países. La tasa de mortalidad infantil en 1998 era en promedio un 300% mayor en Guatemala, Honduras y Nicaragua que en Costa Rica. Esto refleja la presencia de rezagos en la cobertura de salud en estos países, donde cuatro de cada diez habitantes no tienen acceso a servicios de salud, y tres de cada diez carecen de servicios de agua potable y de saneamiento. Otro indicador de lo mucho que queda por hacer para asegurar una buena salud a la niñez centroamericana es el problema de desnutrición, que afecta a tres de cada diez niños menores de cinco años.

A pesar de que se ha hecho un enorme esfuerzo por erradicar enfermedades infectocontagiosas y que se ha aumentado la cobertura de los programas de inmunizaciones a un promedio del 90%, aún persisten enfermedades inmunoprevenibles. Las muertes infantiles por diarrea y por infecciones en las vías respiratorias son mayores en la subregión que en el resto de América Latina. Más aún respecto al promedio nacional, en Nicaragua y Honduras los niños pobres de zonas urbanas son más propensos a enfermedades infectocontagiosas, mientras que en zonas rurales la situación es dramática, ya que ocho de cada diez niños con este tipo de enfermedades provienen de familias pobres. El panorama se complica con el hecho de que en los hogares pobres, el nivel educativo de las madres es muy bajo y su alimentación deficiente, lo que tiene un impacto directo en la calidad de vida de los niños, que trasciende el problema de ingresos propios de esos hogares.

La mala alimentación de las madres se refleja en el bajo peso de los niños al nacer. En Guatemala afecta al 20% y en Honduras y

Nicaragua al 11% de los recién nacidos. De nuevo, el bajo nivel educativo de las madres tiene una relación directa con problemas de dieta, lo que en la mayoría de los casos significa que los niños no tienen un consumo de calorías y proteínas adecuado para su desarrollo físico y mental.

Respecto a la educación de los niños y los adolescentes, diferentes investigaciones (CEPAL, 2000a y Gómez Buendía, 1998) encontraron que solo el 20% de los jóvenes cuyos padres completaron la educación primaria terminan la secundaria, mientras que el 60% de los que terminan la secundaria provienen de hogares en los que alguno de los padres cuenta al menos con nueve años de educación básica. Ahora bien, si se parte del hecho de que la educación preescolar es fundamental para el estímulo psicosocial y el desarrollo de la inteligencia, la personalidad y el comportamiento social de los niños (Gómez Buendía, 1998), es a partir del inicio del ciclo educativo que se constatan los rezagos en la subregión que comprometen el futuro de la mayoría de los ciudadanos centroamericanos. Para tener una mejor idea de lo que se está hablando, baste revisar la tasa bruta de preescolaridad, que en Costa Rica alcanzó el 74% en 1997, en contraposición con el 23% en Nicaragua y el 35% en Guatemala.

Desde los inicios del ciclo educativo se gesta una segmentación social entre los niños, que se agudiza en la adolescencia. Si bien es cierto que la tasa bruta de escolaridad en primaria muestra una cobertura casi universal (con excepción de Guatemala), solo cuatro de cada diez niños alcanza el quinto grado de educación básica. La situación empeora en la educación secundaria, pues solo el 26% de jóvenes en Guatemala y el 37% en El Salvador cursan dicho nivel educativo. En el resto de los países, incluyendo a Costa Rica, las tasas de escolaridad en secundaria reflejan rezagos importantes, pues en el mejor de los casos solo seis de diez jóvenes asisten al colegio.

Adicionalmente, la escolaridad se ve afectada por el nivel de ingresos de los hogares. A manera de ilustración, solo uno de diez jóvenes que provienen de hogares pobres termina la educación secundaria antes de los veinte años de edad. Esto, sumado a las privaciones que enfrentan, los obliga a buscar trabajo a temprana edad. La falta de conocimientos, de habilidades para la interacción social y de experiencia laboral los obliga a trabajar en el sector informal, en condiciones precarias, sin oportunidad de capacitarse y desarrollar competencias que les facilitarían la promoción laboral y la movilidad social. El ciclo laboral, que la mayoría de los jóvenes empieza antes de lo deseado y en clara desventaja, no les permitirá alcanzar

una calidad de vida digna durante su etapa adulta, fenómeno que tiene un carácter intergeneracional, que empieza a tomar forma al constituir estos jóvenes sus propias familias durante los primeros años de su ciclo laboral.

Principales desafíos

Las asimetrías en la condición de la salud y la educación de los niños y adolescentes centroamericanos, muestran cómo en la primera etapa del curso de vida, persisten en la subregión importantes rezagos. El desafío de que los niños y jóvenes gocen de una buena salud obliga a adoptar medidas que amplíen la cobertura de programas de atención prenatal y neonatal, de nutrición y de atención primaria, en general. En relación con los jóvenes y, sobre todo, con un enfoque de género, es necesario ampliar la cobertura e incidencia de programas de salud reproductiva.

Respecto a la educación, se debe reconocer que, a pesar de que los gobiernos del istmo han resaltado su importancia como factor integrador y forjador de ciudadanos informados, responsables y preparados para participar en el quehacer público y privado, lo cierto es que las asimetrías tienden a perpetuarse. Dichas asimetrías van acompañadas de rezagos que, a pesar de las diferencias que existen entre países, son comunes en términos de las limitadas oportunidades educativas que se ofrecen a los niños a temprana edad (educación preescolar) y la poca permanencia que hay en el ámbito de la educación básica (ejemplo de ello son las altas tasas de deserción en secundaria).

Ante este panorama y con carácter de urgencia, las sociedades de la subregión deben redoblar esfuerzos y asignar más recursos a la educación de niños y jóvenes. Esto permitirá ampliar las capacidades psicosociales e intelectuales de los jóvenes y, con ello, lograr una mayor empleabilidad.

Lineamientos estratégicos para la acción

Tomando en cuenta los desafíos que plantean las asimetrías expuestas, la discusión de seguido se centra en algunos lineamientos que permitan, más allá de afrontar los rezagos de la salud y la educación, sentar las bases para una calidad de vida digna.

En una primera instancia, es fundamental invertir en la salud en las etapas prenatal y neonatal. Para ello, es necesaria una atención integral a partir de la etapa prenatal, que implica el acceso universal a servicios de salud (preventivos y curativos) y de agua potable y saneamiento, así como a una alimentación balanceada. A este respecto los diferentes sistemas de salud deben incorporar cursos prenatales gratuitos para las mujeres embarazadas (especialmente en zonas rurales y urbano-marginales). Sexualidad y embarazo, preparación para el parto, cuidados prenatales, labor de parto, lactancia materna, planificación familiar, estimulación temprana y nutrición, son algunas de las áreas por desarrollar en estos cursos y charlas, que tienen como finalidad prevenir problemas en la salud y nutrición de los recién nacidos, así como sentar las bases para proporcionarles una mejor estimulación y desarrollo motor y psicosocial. Para brindar apoyo técnico y facilitar la coordinación de dichas acciones, tanto el Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá (INCAP) como el Consejo Centroamericano de Instituciones de Seguridad Social (COCSIS), podrían facilitar la cooperación horizontal.

Las asimetrías que se presentan en la condición de la salud de la niñez en Centroamérica reafirman el poco esfuerzo que hacen los países en términos de salud y nutrición. Ejemplo de esto es el gasto social real, en dólares de 1997, que en Costa Rica y Panamá fue de 193 y 210 per cápita respectivamente, mientras que en Nicaragua y Guatemala alcanzó solo un 10% de la inversión de los dos primeros. A menos que los países de la subregión dediquen más recursos a la salud y la nutrición, será imposible revertir estos rezagos.

El incremento en el gasto debería utilizarse para impulsar acciones de atención integral que posibiliten, entre otros, programas de alimentación balanceada, de inmunización y de estimulación temprana, para el desarrollo de las habilidades motoras y mentales de los niños. En forma complementaria, se deberá hacer un mayor esfuerzo para aumentar la cobertura preescolar y la permanencia de los niños en las escuelas, ya que solo seis de cada diez niños que ingresan a primer grado completan el sexto grado.

Respecto a los jóvenes y tomando en cuenta la transición demográfica que enfrenta la subregión, se debe hacer un mayor esfuerzo en términos de los programas de salud reproductiva. Esto tendrá un impacto positivo en la reducción de los embarazos en las adolescentes, así como en la prevención de enfermedades infectocontagiosas

y de transmisión sexual como el SIDA. Igualmente, se hace necesario dar un mayor énfasis a programas de atención integral en salud, que incorporen aspectos educativos para la prevención del abuso del licor y la drogadicción.

Costa Rica y Panamá han estado a la vanguardia en gasto per cápita en educación. Ambos países invirtieron más de \$150 de 1997 al año, los demás países de la subregión a lo sumo invirtieron una tercera parte de esa cifra. En Guatemala y en Nicaragua, la inversión per cápita en educación, para el mismo año, fue de solo \$28 y \$20 respectivamente.

La decisión de Costa Rica de asegurar constitucionalmente una asignación del 6% del producto interno bruto para la educación es una buena pauta, si se considera que cuando la escolaridad media se eleva en un año el PIB aumenta entre un 4% y un 9% (Gómez Buendía, 1998). En otras palabras, ese aumento de la asignación en educación tendrá, más allá de un impacto directo en las oportunidades de vida de los niños, un beneficio intergeneracional, gestando las bases para el desarrollo del recurso humano productivo. Sin embargo, para que esta inversión genere los réditos esperados, será necesario profundizar las reformas educativas que, en mayor o menor medida, se están llevando a cabo en cada uno de los países del istmo. En ese orden de ideas, se deberán poner en práctica acciones tendientes a la ampliación de la infraestructura física, la adaptación curricular y la profesionalización de los maestros, mediante esquemas de capacitación continua.

En relación con los procesos de reforma educativa que se desarrollan en cada uno de los países centroamericanos, se debe poner especial atención a las horas efectivas de interacción alumno/maestro. Teniendo en consideración que la mayoría de las escuelas y colegios de la subregión cuentan con al menos dos jornadas diarias, y que en las zonas rurales muchas de las escuelas son unidocentes, el énfasis deberá centrarse en la cantidad y calidad de horas efectivas por curso lectivo que deben atender los estudiantes. Tomando en cuenta que, actualmente, el promedio de horas de estudio anual es de 800, se debería incluir como meta en la reforma curricular, que en los próximos cuatro años las horas lectivas por año sean 1.000 y en 2010 se alcance la cifra de 1.200 horas anuales, con una mejor distribución en la cantidad de horas dedicadas a cada materia. En este sentido, tanto matemática, español, ciencias y estudios sociales deberían representar el 65% de las horas lectivas, y el 35% del tiempo restante para un segundo

idioma (inglés o francés) informática y otras materias vocacionales que inciden en la empleabilidad de los jóvenes.

Adicionalmente, junto a las políticas y procesos de reforma educativa que se llevan a cabo independientemente en cada país centroamericano, se debe reforzar el sistema educativo como un todo (preescolar, primaria, secundaria) y, en este sentido, establecer metas con miras a favorecer los procesos de aprendizaje de los niños y los adolescentes. En cuanto a la relación alumnos por profesor, se deben realizar esfuerzos, tanto en lo administrativo como en logístico y de infraestructura, para que estos alcancen una relación de 15 alumnos por maestro en preescolar, 25 en primaria y 20 en secundaria, en contraposición con las estadísticas subregionales actuales de 35 alumnos por maestro, lo que impide una atención personalizada y dificulta la interacción social entre los estudiantes.

Aunque las acciones en las áreas de salud y educación tienen un carácter nacional, en el ámbito subregional se podría fortalecer la cooperación horizontal para que los países se beneficien de las experiencias exitosas que se han implementado en el istmo. Respecto a la salud y tomando en consideración los flujos migratorios que se dan en la subregión, se deberán reforzar las acciones de control epidemiológico que se han venido llevando a cabo. Otras experiencias exitosas que valdría la pena considerar y que obedecen a la lógica de la descentralización son los Equipos Básicos de Atención Integral de la Salud (EBAIS) y las clínicas comunitarias organizadas para su gestión como cooperativas, en las que las comunidades ejercen algún tipo de control social en Costa Rica.

En educación, valdría la pena analizar el funcionamiento del Programa EDUCO (Educación con Participación de la Comunidad) en El Salvador y el Proyecto PAM-PALE en Nicaragua, y extraer de ellos enseñanzas para la puesta en marcha de esquemas participativos. EDUCO existe desde 1990 y la clave de su éxito pareciera responder a la concepción del proceso, el cual se origina de las mismas necesidades e inquietudes de las comunidades. Con respecto a PAM-PALE (iniciado en 1993), sus logros están correlacionados con las metodologías de aprendizaje de las matemáticas y la lengua escrita, pretendiendo con ello fortalecer los indicadores de eficiencia de la educación en los primeros grados de primaria. Es interesante explorar cómo el maestro se convierte en un facilitador del aprendizaje, proporcionando los andamiajes y promoviendo la interacción de los estudiantes con sus familias y la comunidad.

II ETAPA: CICLO LABORAL Y FAMILIA

Principales asimetrías

La etapa más prolongada del “curso de vida” es el ciclo laboral. El empleo productivo y otras modalidades de trabajo proporcionan a las personas recursos para comprar bienes y servicios y las habilitan socialmente, al fomentar su dignidad y autoestima. Esto incide en la calidad de vida que los trabajadores y sus familias pueden gozar durante las diferentes etapas del curso de vida.

En este contexto, la subregión presenta grandes diferencias en el seno de cada país y entre países, pues las altas tasas de desempleo y subempleo muestran las dificultades que enfrentan los centroamericanos para obtener mejores condiciones de vida. Baste con considerar que en 1997 la tasa de desempleo abierto urbano era del 15% en Panamá, cercana al 7% en Honduras y del orden del 5,5% en Costa Rica y El Salvador. Adicionalmente, la precariedad laboral, que afecta a más de la mitad de la PEA, tiene un mayor impacto en los jóvenes, las mujeres, los migrantes y los pueblos indígenas. En 1997, los problemas de desocupación entre los jóvenes afectaron en Panamá al 31,7%, en contraste con el desempleo total urbano de 15,5%; en Nicaragua, el desempleo juvenil alcanzó el 20,9%, muy superior al promedio de la tasa de desempleo urbana (el 13,1%), y en El Salvador la desocupación juvenil, proporcionalmente hablando, fue el doble (un 14,3%) que el promedio nacional urbano (el 7,5%). Para las mujeres, en los países con mejores indicadores, la tasa de desempleo urbano era mayor que la de los hombres, como se constata en Panamá, con una tasa de desempleo del 19,7% a diferencia del 12,4% para los hombres y en Costa Rica, donde el desempleo femenino alcanzó una tasa del 6,7%, en contraste con el 4,4% de los hombres, en zonas urbanas.

La alta concentración de la actividad económica en el sector informal (cuentapropista y en la microempresa), es un factor a tomar

en consideración para el análisis de la calidad del “curso de vida” de los centroamericanos insertos en la economía no estructurada. Las tasas de participación urbana en actividades de baja productividad del mercado de trabajo son altas en todos los países; en Nicaragua sobrepasa el 60%, mientras que en Guatemala, Honduras y El Salvador es mayor al 50%. Adicionalmente, la cantidad de trabajadores independientes no calificados en industria, construcción, comercio y servicios es de más del 30% en los países antes citados y del 18% y 15% en Panamá y Costa Rica, respectivamente. Estas cifras indican la magnitud del desafío que tienen los países del istmo para asegurarles a sus ciudadanos un trabajo decente, o sea, un empleo productivo y justamente remunerado (OIT, 2000).

Los casos de precariedad laboral antes citados muestran cómo, desde el mismo inicio del ciclo laboral, se empieza a gestar una segmentación social que en una primera instancia afecta a los jóvenes, pero cuyos efectos se agudizan en la edad adulta. En el marco del modelo del curso de vida, la educación constituye un elemento indispensable para lograr una mayor empleabilidad; sin embargo la mayoría de los jóvenes enfrenta problemas educativos que afectan, su posibilidad de conseguir empleos productivos. El consecuente bajo nivel educativo, la falta de experiencia laboral, el incipiente desarrollo de la personalidad y la poca madurez emocional para el trabajo, terminan por reproducir la pobreza intergeneracionalmente y por condenar a una gran cantidad de jóvenes a una calidad de vida deficitaria.

La limitación de oportunidades para los jóvenes se refleja en el hecho de que seis de cada diez en edad de trabajar no tienen acceso a la capacitación, a la formación y mucho menos a la educación secundaria o universitaria en Centroamérica. De esta población que se incorpora al mundo laboral, solamente dos de cada cinco personas poseen una calificación adecuada. En algunos casos, los esfuerzos de capacitación que realizan las instituciones nacionales apenas sobrepasan el porcentaje del crecimiento vegetativo de la población. En Guatemala, la cobertura anual de la formación profesional es de un 5% de la PEA por año, lo que implica que un trabajador, asumiendo que no haya un crecimiento de la PEA ni una mayor demanda de capacitación, escenario poco realista, podría recalificarse cada veinte años. Costa Rica presenta el cuadro más optimista, pero que está lejos de ser óptimo, toda vez que la cobertura es de solo un 10% de la PEA, lo que le permitiría a un trabajador, bajo este mismo supuesto, recalificarse cada diez años.

Respecto a las condiciones de trabajo que imperan en Centroamérica y antes de discutir las asimetrías respectivas, es necesario subrayar el hecho de que el trabajo es una fuente de ingresos e independencia económica, que les permite a los individuos adquirir bienes y servicios y que les facilita su interacción social. El empleo, cuando es productivo y de calidad, coadyuva al desarrollo y estabilidad emocional de las personas. La precariedad laboral crea tensiones y ansiedades que afectan la salud y el desarrollo de un curso de vida sostenible, así como la seguridad y el bienestar de la sociedad como un todo.

En la subregión se presentan grandes diferencias entre los países en lo que a salarios por actividad económica se refiere. En el sector agrícola, el mejor salario mínimo es pagado en Costa Rica (\$213,57 mensuales), en contraste con Nicaragua, donde los trabajadores agrícolas apenas reciben un salario mensual de \$38,10, lo que representa apenas el 17,8% del salario mínimo costarricense. La situación de los peones agrícolas de los demás países, a excepción de Panamá, es desventajosa. El salario mínimo en El Salvador y en Honduras representa una cuarta parte del salario mínimo que recibe el peón agrícola en Costa Rica. Por otra parte, en la industria, el salario mínimo más alto es el de Panamá, con \$239,2 mensuales, seguido por el de Costa Rica (\$203,5). El salario mínimo del obrero industrial en Nicaragua y Honduras equivale a una cuarta parte del salario mínimo de Panamá. En lo que a comercio se refiere, de nuevo, los mejores salarios mínimos se pagan en Panamá (\$239,20) y en Costa Rica (\$203,47), mientras que en Honduras y Nicaragua se pagan los más bajos (\$67,8 y 76,2 por mes, respectivamente). Con esas diferencias, sobre todo en el sector agrícola, no es de extrañar la presencia de flujos migratorios, en particular, entre Nicaragua y Costa Rica.

Al interior de los países, las brechas salariales muestran grandes asimetrías entre trabajadores de diferentes ramas y categorías ocupacionales. En Nicaragua, el salario medio de un gerente de recursos humanos es veintiún veces mayor que el salario de un peón agrícola, lo que indica la existencia de un mercado de trabajo muy fragmentado. Similar situación se presenta en El Salvador y Honduras, donde la relación es diecisiete y seis veces mayor, respectivamente, para el gerente de recursos humanos respecto al peón agrícola. En Honduras la situación no pareciera ser tan crítica desde el punto de vista de la brecha salarial; sin embargo, considerando el salario mínimo mensual del peón agrícola que es de \$64,2, la situación no deja de ser preocupante.

Además de las diferencias salariales señaladas, es necesario recordar los rezagos que existen respecto a los ingresos que perciben las mujeres en relación con los hombres. En general, las mujeres reciben ingresos medios que representan el 70% del ingreso de los hombres, lo que indica la presencia de prácticas discriminatorias, así como diferencias en términos de los trabajos que ejerce cada sexo. Las mujeres, por un lado, realizan trabajos mal remunerados y, por el otro, a igual trabajo, reciben menos paga.

Adicionalmente, cabe mencionar que dentro del ciclo laboral, el seguro social es otro aspecto clave a la hora de analizar las asimetrías en términos de las condiciones de trabajo de la subregión, en particular, los esquemas de protección, la cobertura y los niveles de beneficios que se brindan a los trabajadores y sus familias.

Por lo general, los sistemas de seguro social cubren a trabajadores del sector público y del privado, así como a trabajadores independientes (con la excepción de Guatemala). Tanto en pensiones como en salud, el 50% de los países (Costa Rica, Guatemala y Panamá) tiene una legislación que les obliga a cubrir a todos los empleados asalariados; mientras que en el otro 50% (El Salvador, Honduras y Nicaragua), los sistemas cubren solo a una parte de ellos, generalmente a los trabajadores del sector formal urbano.

Los índices de cobertura legal en Invalidez, Vejez y Muerte (IVM) y en Enfermedad y Maternidad (EM) y la combinación de ambos, indican que ninguno de los países centroamericanos tiene una cobertura universal. El país con una legislación más equitativa es Costa Rica, con una cobertura legal obligatoria para todos los trabajadores asalariados, incluyendo los del servicio doméstico y los trabajadores rurales. La cobertura global en Costa Rica, alcanza a nueve de cada diez trabajadores. En el otro extremo de la balanza se ubica Guatemala, con una cobertura global en ambos regímenes del 16%.

Finalmente, es importante anotar que el porcentaje de la población total que está asegurada en los países del istmo (con excepción de Costa Rica y Panamá) es sumamente bajo. Datos oficiales muestran para la subregión una cobertura promedio para el período 1970-1995, tanto de la PEA como de la población total, del 30%, con diferencias abismales, seis a siete veces entre el país que presenta la mayor cobertura (Costa Rica) y el de menor cobertura (Honduras).

Principales desafíos

Tomando en consideración que la juventud es la etapa del “curso de vida” en la que se define buena parte de las posibilidades de participación en la sociedad, los gobiernos centroamericanos deben hacer una mayor inversión en los jóvenes, que representan la cuarta parte de la población total centroamericana. Esta inversión crea capital humano y social, indispensable en los procesos productivos y de desarrollo de las sociedades centroamericanas.

Ahora bien, la escasa cobertura de los programas de formación profesional plantea la obligación de redoblar esfuerzos para brindarle, a la población en desventaja, acceso a los sistemas de formación y de educación técnica. El reto primordial de la formación profesional es atender a los sectores excluidos para que tengan una mayor empleabilidad y, consecuentemente, puedan participar desde una posición ventajosa en los mercados laborales.

De hecho, con la finalidad de fortalecer la empleabilidad de las personas sin educación formal, las instituciones de formación profesional deben educar para el trabajo y contribuir al desarrollo de competencias, para que estas personas puedan acceder a trabajos de mayor calidad. Más aún, la formación profesional debe inculcar prácticas, actitudes y aptitudes para que las personas puedan desarrollarse, en el medio productivo, con mayor versatilidad.

Por otra parte, considerando las diferencias de salarios en el istmo y ante la búsqueda de una mayor competitividad por parte de empresas y gobiernos, se deben hacer grandes esfuerzos para que los salarios mínimos no sean usados como instrumento para abaratar los costos de producción y, con ello, fortalecer ventajas comparativas no sostenibles en el largo plazo. La subregión tiene el desafío de hacer que los salarios mínimos respondan a las contribuciones de los trabajadores (valoración del trabajo de las personas), permitiéndoles a ellos y a sus familiares gozar de una calidad de vida digna, con miras a generar una capacidad de ahorro que les permita un retiro del mundo laboral también digno.

En materia de seguro social, el mayor desafío que enfrenta la subregión centroamericana es la cobertura. Para revertir los problemas de exclusión del seguro social que enfrentan millones de centroamericanos, es necesario vencer los obstáculos estructurales (composición del mercado laboral) y coyunturales que arrastra la subregión. De la mano con el desafío de reducir la informalidad de la economía y brindarles a los trabajadores mayores y mejores

oportunidades laborales y una mejor calidad de vida, es necesario lograr el compromiso de los gobiernos y las empresas de aumentar sustancialmente la cobertura del seguro social. Aunque existan rangos de pensiones que reconocen las diferencias que se dan en el mundo del trabajo, un gran desafío del seguro social consiste en lograr que el rango mínimo permita al pensionado y a sus dependientes contar con una calidad de vida digna.

Lineamientos estratégicos para la acción

La educación es un factor que condiciona el ciclo laboral al que pueden aspirar los jóvenes. Con el fin de brindarles oportunidades de empleo productivo, es necesario ampliar su permanencia en el sistema educativo formal, complementar los estudios básicos con una educación que los oriente para el trabajo y que además les ayude a desarrollar competencias y una mayor capacidad para la interacción social. En términos prácticos, y en respuesta a las elevadas tasas de deserción que hay entre los jóvenes y su consecuente participación, desde una posición desventajosa, en los sectores no estructurados de la economía, es necesario adoptar esquemas flexibles de formación profesional. Estos esquemas, aun en la informalidad, les ayudarían a adquirir conocimientos, a desarrollar destrezas para aumentar su empleabilidad y a obtener un empleo productivo y de mayor calidad.

Con el propósito de aumentar la empleabilidad de los jóvenes en zonas urbanas, se podrían establecer centros de formación en los cuales, a través de la producción, los jóvenes desarrollen sus competencias. En las zonas rurales, la formación mediante esquemas novedosos, como las fincas demostrativas, facilitaría la adquisición de conocimientos y destrezas necesarios para tener acceso a mejores trabajos. Adicionalmente, es preciso fomentar esquemas de formación dual, mediante la adopción de incentivos en los que los empleadores faciliten la capacitación de los jóvenes en el lugar de trabajo; esto tendría la ventaja de exponerlos a tecnologías y esquemas de trabajo representativos de los empleos a los que podrían aspirar.

Más aún, sistemas de capacitación ambulatoria, como la transformación de buses en talleres móviles (informática, carpintería, ebanistería) a un costo bajo, pueden brindar mayores oportunidades a jóvenes que habitan en zonas en las que no existen instancias de formación profesional. Adicionalmente, el Consejo Superior Universitario Centroamericano (CSUCA), en coordinación con la OIT

(CINTERFOR) y las instituciones de formación profesional, podrían facilitar el desarrollo y la aplicación de metodologías participativas para la formación profesional, así como articular el intercambio de experiencias novedosas en ese campo.

La precariedad en el trabajo que enfrentan millones de personas en la subregión es, asimismo, resultado de un crecimiento económico inestable, volátil, que genera una proporción mayor de empleos de baja calidad. Es muy difícil determinar un crecimiento económico mínimo que revierta el fenómeno de la precariedad laboral. Se podría argumentar que es necesario un crecimiento económico sostenido de un 5% anual, con base en la adopción de esquemas productivos intensivos en mano de obra, para generar con ello mayores oportunidades de empleos de calidad y reducir las altas tasas de subutilización de la mano de obra. Lo deseable sería lograr una tasa de desempleo del 5%, consistente con los niveles de desempleo transitorios normales (INCAE, 1999).

Adicionalmente a un crecimiento económico con las características antes citadas y con el fin de ampliar las oportunidades de empleo productivo, se pueden adoptar esquemas que faciliten encadenamientos productivos, tanto en los sectores estructurados como en los no estructurados de la economía. Por ejemplo, se podría establecer un fondo de desarrollo comunitario para el fomento de actividades productivas. Para ello, en los gobiernos locales se establecerían agencias de fomento productivo que identifiquen oportunidades de negocios, incorporando en el proceso a diferentes agentes económicos. Estas agencias podrían desarrollar actividades de formación y organización para el trabajo, de información sobre programas crediticios, así como de apoyo al diseño de productos y servicios y a su comercialización.

Para el fortalecimiento del esquema propuesto, se debería instalar el fondo en el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE). Los recursos del fondo podrían utilizarse para el establecimiento y el desarrollo de las agencias de fomento productivo. También podrían destinarse recursos para establecer un centro de conocimiento para el mejoramiento productivo, que permita el intercambio de información y de experiencias exitosas en el ámbito local, así como el uso de medios modernos, como Internet, para la comercialización de bienes y servicios locales (facilitando la articulación y posterior expansión de las cadenas productivas mediante el uso de una red virtual de productores). Parte de los recursos podrían utilizarse como fondo rotatorio para actividades productivas de la

micro y pequeña empresa. Con el fin de lograr la sostenibilidad económica de las unidades productivas, debería darse prioridad a aquellas actividades económicas que sean intensivas en el uso de mano de obra y que formen parte de una cadena productiva.

Tomando en cuenta las funciones productivas, reproductivas y de gestión comunitaria de las mujeres, es necesario implementar y reforzar programas que mejoren su empleabilidad y les brinden mayores oportunidades de participación en el mercado laboral. La formación para el trabajo de las mujeres debería ser flexible, tanto en horarios, como en los lugares de instrucción. Adicionalmente, un mayor acceso para las mujeres a servicios sociales básicos, como guarderías industriales y hogares comunitarios, les permitirá participar en el mercado laboral en igualdad de condiciones. Otro aspecto que se debe fortalecer es la inspección de las condiciones laborales de las mujeres en los sitios de trabajo para evitar cualquier práctica discriminatoria, que atente contra su dignidad. Para ello, los ministerios de trabajo deberían aumentar el número de inspectores y capacitarlos para que incluyan en sus funciones la perspectiva de género.

En relación con los migrantes, debe realizarse un esfuerzo por contar con sistemas de información laboral (demanda y oferta laboral y condiciones de trabajo) en todos los países. El Sistema de Información y Análisis Laboral (SIAL) de la OIT, con sede en Panamá, podría colaborar en el establecimiento y articulación de estos sistemas, los que servirían para ordenar los flujos migratorios entre los países de origen y receptores. Este ordenamiento implica que el país receptor informe al país de origen de sus requerimientos de mano de obra, temporal y permanente, como medio para coordinar y regular los flujos migratorios y el tipo de trabajadores que emigran y salvaguardar sus garantías sociales. Sin embargo, este tipo de acciones en gran parte responde a la voluntad política de los gobiernos y de los empleadores, por lo tanto, se debe articular a través de los ministerios de trabajo del istmo, con la participación de la OIT y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). El ordenamiento propuesto es difícil de realizar; sin embargo, eso no debe ser un impedimento en procura de mecanismos que permitan ordenar los flujos migratorios y cumplir con la legislación laboral existente.

Otro aspecto clave es la articulación de esquemas de intermediación laboral. Con el establecimiento de los sistemas de información laboral antes mencionados y su articulación a través del SIAL, se contaría con información que permita a los empresarios

ofrecer vacantes y a los trabajadores su trabajo. Mediante el uso de Internet se pueden modernizar los sistemas de colocación, y con ello apoyar a los trabajadores y a las empresas en los procesos de busca de empleo y selección y reclutamiento de mano de obra, respectivamente. Dichos servicios deben ser complementados con el fin de permitir el fomento de agencias privadas de colocación (las cuales podrían estar en manos de cooperativas, sindicatos, cámaras patronales y gobiernos locales). Más aún, estos servicios deberían orientarse no solo a la oferta y demanda de trabajo, sino también a brindar información sobre ocupaciones de mayor demanda y más afectadas por los cambios estructurales de las economías, oportunidades de inversión en micro y pequeñas empresas, identificación de programas de crédito y acceso a oportunidades de empleo en otras regiones y países, entre otros (Pichardo y Ruiz, 1999).

Por la importancia que tiene un sistema de información laboral como el propuesto, se torna relevante la cooperación horizontal entre los ministerios de trabajo, para el intercambio de experiencias sobre intermediación laboral. Sin embargo, ante la falta de experiencia subregional en este aspecto, es necesario el aporte de la cooperación internacional, con miras a fortalecer los cuadros técnicos necesarios para el mantenimiento y funcionamiento de las bases de datos y su respectiva difusión.

Otro aspecto importante por considerar, a la hora de proponer lineamientos, es el relacionado con las condiciones laborales (a pesar de no contar con suficiente información estadística). Pareciera que en la mayoría de los países de la subregión las ventajas comparativas se plantean en relación directa con la pobreza. Baste recordar los bajos niveles salariales y la cobertura tan limitada del seguro social. Este es un tema muy delicado. Sin embargo, en aras de mejorar las condiciones de trabajo de los centroamericanos y asegurar el goce de una calidad de vida digna, es necesario caminar hacia el establecimiento de estándares mínimos laborales. El cumplimiento de dichos estándares podría asegurar al trabajador una remuneración justa, el destierro de la discriminación en el trabajo, seguridad laboral y el acceso a la seguridad social.

Sin carácter de obligatoriedad, se podría establecer una instancia tripartita en donde participen representantes de los gobiernos, empresarios y organizaciones de trabajadores de la subregión. Entre otras funciones, dicha instancia podría realizar estudios técnicos sobre temas como política salarial, organización del trabajo, productividad y relaciones laborales.

Adicionalmente, la instancia podría contar con una base de datos sobre riesgos profesionales, la cual, además de brindar información sobre la siniestralidad por rama de actividad laboral, podría incluir información práctica sobre acciones para prevenir dichos riesgos y facilitar los intercambios de buenas prácticas, así como reunir un grupo de expertos que asesoren a las industrias sobre el tema.

En resumidas cuentas, la instancia propuesta podría contribuir tanto en la fijación de estándares mínimos laborales, como en la formulación de una cláusula social que norme las relaciones comerciales intrarregionales. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Organización de Estados Americanos (OEA), la OIT, y el BCIE podrían apoyar el trabajo de esta instancia.

En el contexto de las relaciones laborales no se puede ignorar la contribución del seguro social, sobre todo tomando en cuenta los grandes rezagos de cobertura y sostenibilidad financiera que presentan esos sistemas en la subregión. En términos de la cobertura y los beneficios que ofrecen los diferentes esquemas del seguro social, las estadísticas analizadas en el segundo capítulo ponen en evidencia las diferencias que existen entre los países de la subregión. Para eliminar los rezagos que se dan en El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua respecto a Costa Rica y Panamá, es imprescindible ampliar la cobertura del seguro social y mejorar los niveles de pensión.

Ahora bien, para aumentar la cobertura real dentro de un marco de sostenibilidad financiera, se deben diseñar y crear mecanismos para que la obligatoriedad y el acceso a la seguridad social y a la salud se cumplan. Para ello se pueden implementar programas no contributivos y depurar los registros de contribuyentes. Paralelamente, se deben facilitar mecanismos de acceso a los trabajadores del sector informal, a los empleados por cuenta propia y a los familiares no remunerados a la seguridad social, creando para ello esquemas de contabilidad social de forma que se puedan obtener datos de cobertura, tanto del sector informal como de la microempresa.

Finalmente, en lo que a la sostenibilidad financiera se refiere, acciones como la eliminación de las transferencias y los subsidios cruzados, el incremento de los controles de cobro, la negociación de arreglos de pago con grandes deudores (morosos) y el aumento de las multas por mora son necesarias para lograr la autosuficiencia de los regímenes de la seguridad social en Centroamérica.

III ETAPA: ADULTOS MAYORES

La etapa de los adultos mayores constituye la última fase del curso de vida y aun cuando el tema fue tangencialmente discutido en el documento, para efectos de la discusión se plantean algunos lineamientos que podrían generar condiciones propicias para que los adultos mayores gocen de una calidad de vida digna.

De acuerdo con la lógica del marco conceptual, un curso de vida “normal” es aquel en el que las personas obtuvieron trabajos bien remunerados, con buenas condiciones laborales y con capacidad de ahorro, lo que a la hora del retiro, les aseguraría, en la última etapa, una calidad de vida similar a la experimentada durante su ciclo laboral.

Aplicando esa lógica a la realidad del istmo, se constató en el estudio que la situación dista mucho de ser ideal, toda vez que un gran porcentaje de los adultos mayores enfrentaron problemas de precariedad laboral y no tuvieron acceso a programas o servicios que les deparara un mayor ingreso social y, consecuentemente, les permitiera asegurar, al menos, un nivel mínimo de consumo. Aun cuando se han logrado avances en términos de la expectativa de vida al nacer, los adultos mayores carecen de un sistema de salud que les permita hacer frente a las necesidades inherentes a su edad, al igual que carecen de independencia económica y de formas y mecanismos de integración social e intergeneracional.

La situación se vuelve crítica al crecer la población mayor de sesenta años de edad, como resultado de la transición demográfica y las mejoras en los sistemas e indicadores de salud. De hecho, según proyecciones de la CEPAL, a principios del siglo XXI el porcentaje de la población de adultos mayores oscilará entre el 8,1% en Panamá y el 4,8% en Nicaragua. En todos los países, además, el mayor porcentaje de esta población será de mujeres.

Respecto a la transición demográfica, se presentan asimetrías entre los países del istmo. Por un lado, Costa Rica y Panamá se

encuentran en una transición plena; es decir, las tasas de natalidad disminuyen sostenidamente, existe una baja mortalidad y la tasa de crecimiento natural se estabiliza en un 2%. Por otro lado, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua se encuentran en una etapa de transición moderada y cuentan con una mortalidad en rápido descenso y una natalidad elevada, lo que se traduce en altas tasas de crecimiento vegetativo (superiores al 2,5% anual).

Con excepción de Costa Rica y Panamá, donde aproximadamente la mitad de los adultos mayores urbanos perciben ingresos por concepto de jubilaciones, en el resto de los países la cifra se reduce significativamente. Por ejemplo, en El Salvador, Honduras y Nicaragua, el nivel de cobertura es menor al 25% de la población de adultos mayores. El caso de Honduras merece especial atención, pues solo el 8% de los adultos mayores urbanos están protegidos por el seguro social.

Un factor que contribuye a la calidad de vida de los adultos mayores y que tiene un carácter intergeneracional, es el nivel educativo; como es de esperarse se da una relación positiva entre el nivel de la educación y la calidad del empleo obtenido. Ejemplo de ello se encuentra al revisar el porcentaje de adultos mayores con más de diez años de estudio que están asegurados, que en el caso de Panamá es del 76%, en Costa Rica del 63%, en El Salvador del 59% y en Nicaragua y Honduras del 34% y el 28%, respectivamente.

En lo que respecta a la cobertura de los sistemas de seguro social, a pesar de que se introdujeron cambios importantes durante las décadas de 1980 y 1990, las proyecciones indican que no será factible, en los próximos años, aumentar significativamente la cobertura mientras millones de centroamericanos tengan que recurrir a los sectores no estructurados de la economía como medio de supervivencia. Sobra decir que en estos sectores informales se da una extensión del ciclo laboral, al verse obligados los adultos mayores a continuar inmersos en la precariedad laboral para sobrevivir.

Ahora bien, la participación de los adultos mayores en la economía, sobre todo en los sectores no estructurados, el poco acceso al seguro social y la presencia de enfermedades crónicas y degenerativas, plantean el desafío de poner en práctica acciones que, aunque tengan un sesgo asistencialista, generen condiciones para que las personas puedan satisfacer sus necesidades básicas, gozar de autonomía y de una buena salud y participar plenamente en la vida comunitaria.

Las dificultades que plantea el logro de esos objetivos reafirman la importancia de actuar a tiempo, procurando una buena educación

y salud desde la niñez, un empleo productivo con capacidad de ahorro y con cobertura del seguro social en la etapa adulta, y la existencia de familias y comunidades caracterizadas por la cohesión social de sus miembros.

Mas aún, la última etapa del curso de vida requiere ampliar la cobertura de los esquemas de seguro social de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM), por medio de una relación óptima entre activos y jubilados, que posibilite aumentar la cobertura del sistema del seguro social durante el ciclo laboral.

Otro aspecto fundamental es el nivel de las pensiones. Si bien es justo fijar un máximo que reconozca los mayores aportes de los trabajadores situados en la parte superior de la escala salarial, por razones de solidaridad se debe establecer un piso que les permita a los adultos mayores contar con suficientes recursos para satisfacer sus necesidades básicas. Esto debe implementarse sin poner en peligro la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones.

En forma complementaria a las pensiones, algunos programas de atención integral que incluyan acceso a servicios básicos, de saneamiento y agua potable; el espacio físico para el desarrollo normal de sus funciones vitales; el acceso a servicios médicos para la atención de enfermedades crónico degenerativas; espacios para la participación en el quehacer comunitario y el acceso a la recreación les permitirá a los adultos mayores gozar de una calidad de vida digna, durante la última etapa de su curso de vida. Lograr esto implica la presencia de condiciones que tienen un carácter intergeneracional y que, además, contribuyen a asegurar la sostenibilidad del desarrollo humano.

COMENTARIO FINAL

Como corolario, la identificación de asimetrías y rezagos que persisten en la subregión y la discusión de sus desafíos muestran a una Centroamérica con un largo y complejo camino por recorrer, en la busca de una calidad de vida digna para sus habitantes. De cara a esta situación, el mayor desafío consiste en construir las oportunidades que les permitan a las grandes mayorías superar el estado de pobreza en que se encuentran. Este objetivo implica una transformación estructural para la construcción de esas oportunidades. Un entorno económico institucional adecuado, una atención pre y posnatal óptima, profundas reformas en las áreas de salud y educación, la

generación de empleos productivos y fuentes sostenibles de ingresos, y mejoras sustanciales en la cobertura, calidad y financiamiento de la seguridad social, son algunas de las tareas imposterables para crear las condiciones que les permitan a los 35 millones de centroamericanos gozar de una vida plena.

Para tal efecto, y a partir de los rezagos identificados en este trabajo, se propusieron algunos lineamientos de políticas que tienen como denominador común la busca de condiciones para gozar de una calidad de vida digna. Para ello, la adopción metodológica del “curso de vida” facilita el ordenamiento y la priorización de acciones en áreas como educación, salud, empleo y seguro social, que son claves para la sostenibilidad del desarrollo humano. Sin embargo, queda mucho por hacer ya que los rezagos identificados son señales de alerta, que muestran una subregión frágil y vulnerable, que no puede posponer su transformación.

Bibliografía

- Acuña, Guillermo y Olivares, Edith (2000). “La Población Migrante Nicaragüense en Costa Rica: Realidades y Respuestas”. Cuadernos de Trabajo, Serie: Gobernabilidad Democrática y Desarrollo. IDRC-CRDI, CNUAH-Hábitat y Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano. Costa Rica.
- Acuña, Jairo (ed.) (1998). “Extracto Centroamericano del Informe sobre Desarrollo Humano 1998”. PNUD - Proyecto de Gobernabilidad Democrática para Centroamérica CAM.96.001. San José, Costa Rica.
- Acuña, Jairo y Nowalski, Jorge (eds.) (1998) “Quién es Quién en la Institucionalidad Centroamericana: Algunas Reflexiones sobre el Proceso de Integración”. PNUD - Proyecto de Gobernabilidad Democrática para Centroamérica CAM.96.001. San José, Costa Rica.
- Alfaro, T y Briceño, A. (1996). “Migraciones Laborales Temporales”. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social – Programa de la Tarjeta de Trabajo Estacional. San José, Costa Rica.
- Alonso Eduardo. (1999) “Visión estratégica para la atracción de inversiones en Centroamérica”. CLACDS/INCAE. Alajuela, Costa Rica.
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) (1993). “La situación de los refugiados en el mundo: el desafío de la protección”. España.
- Arríen, Juan Bautista, *et al.* (1996) “Calidad de la educación en el Istmo Centroamericano”. UNESCO San José, Costa Rica.
- Arroyo Jorge \ PROMICRO-OIT (1998) “Algunas ideas sobre políticas públicas para el financiamiento de la microempresa en América Central”. III Conferencia anual “Miguel Ángel Castiglia, in memóriam” Foro internacional de financiamiento de la micro y pequeña empresa San Salvador 26, 27 y 28 de octubre de 1998.
- Arteta, Carlos Manuel (1998) “Sistemas de administración para bancos comunales. Diseño de sistema”. En CD “La Microempresa en América Central: la Experiencia de PROMICRO-OIT 1991-1998”.
- Aznar, P *et al.* (1996) “La Informalidad Laboral en Managua”. Ministerio de Trabajo – Centro de Estudios del Trabajo. OIT. Managua.

- Banco Central de Costa Rica (1986). "Estadísticas 1950-1985". División Económica del Banco Central. San José.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (1998a) "La competitividad de Costa Rica frente a un mundo globalizado". San José, Costa Rica.
- BID. (1998b) *Municipalities in the Reconstruction and Transformation of Central America and the Caribbean*. Washington D.C.
- BID (1999) "América Latina frente a la desigualdad: Progreso económico y social". Washington, D.C. Informe 1998-1999.
- BID (2000) Base de Datos. Unidad de Estadísticas y Análisis Cuantitativo. (<http://www.ibd.org>)
- Banco Mundial (2000a) "La Calidad del Crecimiento". Washington, D.C.
- Banco Mundial. (2000b) Base de Datos. (<http://www.wb.org>)
- Barbagelata H. (1996) "Formación y legislación del trabajo". CINTERFOR/ OIT.
- Bergsten, C. Fred. (2000) "The Global Trading System and the Developing Countries in 2000", Institute for International Economics, Working Paper 99-6.
- Bertín, Hugo. D y Andrea M. Protto (1997). "Los nuevos regímenes de capitalización en América Latina: Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Perú y Uruguay". Serie de Estudios Especiales. Superintendencia de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (SAFJP). Número 9.
- Blanco, Mario (1999). "La negociación colectiva: Centroamérica y República Dominicana". OIT / Equipo Técnico Multidisciplinario. San José, Costa Rica.
- Booth, John A. (1987) "Igualdad Socioeconómica en Centroamérica: Tendencias Recientes y Futuras". *Anuario de Estudios Centroamericanos*. Universidad de Costa Rica 13 (2):93-115.
- Bossio, Juan Carlos (2000) "Situación, tendencias, características y condiciones en que se realiza el trabajo infantil en América Latina". Equipo Técnico Multidisciplinario OIT. Costa Rica.
- Bronstein, Arturo (1997). "Elementos para un diagnóstico de las relaciones de trabajo en Centroamérica". OIT / Equipo Técnico Multidisciplinario. San José, Costa Rica.
- Bulmer-Thomas, Víctor (1986) "Cuentas Nacionales de Centroamérica desde 1920: Fuentes y Métodos". Traducido por Arodys Robles. *Anuario de Estudios Centroamericanos*. Universidad de Costa Rica 12 (1):81-96.
- Burgos, Amílcar y Mazariegos, Eduardo (2000). "El fenómeno del desarraigo en Guatemala". Cuadernos de Trabajo, Serie: Gobernabilidad Democrática y Desarrollo. IDRC-CRDI, CNUAH-Hábitat y Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano. Costa Rica.
- Caballero, Elsa Lily (2000). "La migración y l@s migrantes hondureñ@s". Cuadernos de Trabajo, Serie: Gobernabilidad Democrática y Desarrollo. IDRC-CRDI, CNUAH-Hábitat y Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano. Costa Rica.
- Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS) (1996). "¿Por qué cambiar el sistema de asignación de recursos?". Capítulo I. (<http://www.ccss.sa.cr/pmas-re01.html>)

- CCSS (1997). "Hacia un nuevo sistema de asignación de recursos". Proyecto de Modernización. San José.
- CCSS (1999). "Estadísticas sobre Seguridad Social". Dirección Actuarial. San José. (<http://www.ccss.sa.cr/actuarial>)
- Cardemil, L. *et al.* (2000) "Central America: Adjustment and Reforms in the 1990s", Finanzas y Desarrollo, Fondo Monetario Internacional.
- Carrasco G., Álvaro (2000). "Equidad de la Educación en El Salvador". En *Revista de la CEPAL #70*, Abril. Santiago, Chile.
- Carrington, W.J. y Detragiache, G. (1999) "How Extensive is the Brain Drain?" Finance and Development.
- Castiglia, Miguel Ángel (1998). "El diseño de Programas de masivos de apoyo a la microempresa". En CD "La Microempresa en América Central: la experiencia de PROMICRO-OIT 1991-1998"
- Castro, Carlos (1998). "La Reforma del Sector Salud y el modelo de atención integral". En: Castro, Carlos y Luis B. Sáenz. *La Reforma del Sistema Nacional de Salud: estrategias, avances y perspectivas*. Colección Tiempos de Cambio. MIDEPLAN.
- CEGESTI (2000). "CEGESTI: Su aliado para el éxito". (<http://www.cegesti.org>) San José, Costa Rica.
- Centro Latinoamericano para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible (CLACDS) (2001) "Estrategias para el Desarrollo Regional: Integración, progreso y reducción de la vulnerabilidad". Presentación Dr. Roberto Artavia, INCAE.
- Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) (1998) "Boletín Demográfico XXXI", 62, Julio. CEPAL. Naciones Unidas.
- Chaves, Guisella (1993) "Las políticas de estabilización y ajuste estructural en la década de los 80s". Documento de trabajo N° 170. IICE-UCR. San José, Costa Rica.
- CISAT (1989) "Costa Rica's recent socioeconomic evolution" IDRC, Canadá.
- CMCA (1999) "Informe sobre la situación económica de los países centroamericanos en 1998". San José, Costa Rica.
- COMEX. (1998) "Estrategia nacional de atracción de inversiones". San José, Costa Rica.
- Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL) (1994). "Las mujeres en la formación de recursos humanos en Centroamérica: eficiencia y equidad" LC/MEX/L.246. Naciones Unidas. Santiago, Chile.
- CEPAL (1994) "Panorama Social de América Latina 1994". Santiago Chile, Publicación de Naciones Unidas.
- CEPAL (1995a) "Panorama Social de América Latina 1995." Santiago Chile, Publicación de Naciones Unidas.
- CEPAL (1995b) "Seguridad Social y Equidad en el Istmo Centroamericano". LC/MEX/L.268. Santiago Chile, Publicación de Naciones Unidas.
- CEPAL (1996a) "El apoyo a las iniciativas empresariales de los pobres". LC/MEX/L.296. Santiago Chile, Publicación de Naciones Unidas.

- CEPAL (1996b). “El apoyo a las iniciativas empresariales de los pobres”. LC/MEX/L. 296. Naciones Unidas. Santiago, Chile.
- CEPAL (1997a) “Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe”. Publicación de las Naciones Unidas, Santiago, Chile.
- CEPAL (1997b) “Los Sistemas Informales de Seguridad Social: Experiencias en México y el Istmo Centroamericano”. LC/MEX/R634. Santiago Chile, Publicación de Naciones Unidas.
- CEPAL (1997c) “Panorama Social de América Latina 1997”. Naciones Unidas. (www.cepal.org/estat/panoramasocial/) Santiago Chile, Publicación de Naciones Unidas.
- CEPAL (1998). “Panorama Social de América Latina 1998”. Primera Edición. Santiago. Naciones Unidas. Santiago, Chile.
- CEPAL (1999a) “Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe”. Publicación de Naciones Unidas. Santiago, Chile.
- CEPAL (1999b). “Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe”. Naciones Unidas. Santiago, Chile.
- CEPAL (1999c) “Principios de la política social y lucha contra la pobreza”. Publicación de Naciones Unidas. Santiago, Chile.
- CEPAL (2000a) “La Brecha de la Equidad”. Publicación de Naciones Unidas. Santiago, Chile.
- CEPAL (2000b) “Panorama Social de América Latina 1999-2000”. Publicación de Naciones Unidas. Santiago, Chile.
- CEPAL (2000c). “Equidad, Desarrollo y Ciudadanía”. Publicación de Naciones Unidas. Santiago, Chile.
- Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS) (1994a) “Estructura Jurídica de la Seguridad Social y sus Instituciones en América: Subregión II, Centroamérica”. Serie de Estudios 15. CISS, Secretaría General. México.
- CISS (1994b) “La Seguridad Social en Guatemala”. Serie de Monografías 11. CISS, Secretaría General. México.
- CISS (1994c) “La Seguridad Social en Honduras”. Serie de Monografías 8. CISS, Secretaría General. México.
- CISS (1995a) “Estructura Jurídica de la Seguridad Social y sus Instituciones en América: Subregión III, El Caribe Latino”. Serie de Estudios 21. CISS, Secretaría General. México.
- CISS (1995b) La Seguridad Social en El Salvador. Serie de Monografías 14. CISS, Secretaría General. México.
- CISS (1995c) “La Seguridad Social en Panamá”. Serie de Monografías 18. CISS, Secretaría General. México.
- CISS (2000) “Instituciones de Seguridad Social en Centroamérica”. (<http://www-ciiss.org.mx/html/spnish/pag.principal/dirinst.html>)
- Conroy, M.E. (1997) “Sustaining Peace in Central America: The Challenges of Central American Alliance for Sustainable Development”, Ford Foundation.
- Consejo Centroamericano de Instituciones de Seguridad Social (COCISS) (1993). “La Seguridad Social en Centroamérica”. COCISS, OPS, OMS. EDNASSS. Costa Rica.

- Consejo Monetario Centroamericano (CMCA). (1989) “Boletín Estadístico”. Secretaría Ejecutiva. San José, Costa Rica.
- Coordinadora Educativa y Cultural Centroamericana (CECC) (1998) “Anuario Centroamericano de Estadística de Educación”. San José: Secretaría General.
- Cosgrove- Sacks, C. (1999) “Capacity building through Electronic Business: The UN/CEFACT approach to support world trade and economic prospects for developing and transition countries”, United Nations Economic Commission for Europe.
- Del Cid, Miguel (2000). “Productividad y salarios en países del istmo centroamericano”. OIT / Equipo Técnico Multidisciplinario. San José, Costa Rica.
- Del Cid, Miguel y Rodolfo Tacsan Chen. (1999) “Fuerza Laboral, Ingresos y Poder Adquisitivo de los Salarios en Centroamérica, Panamá y República Dominicana 1998”. Equipo Técnico Multidisciplinario. Oficina Internacional del Trabajo. OIT.
- Dierckxsens Wim y Moya, Ana Isabel (1999) “Inversión extranjera vs Cooperación con enfoque de género en el empleo femenino: el caso de Centroamérica en los noventas”. Mimeo.
- Dierckxsens, Wim (2000). “Género y empleo en la década de los 90’s”. En Foro de Mujeres para la Integración Centroamericana. “Excluidas... pobres y desempleadas”. San José, Costa Rica.
- Dierckxsens, Wim, Peinador, Rocío y Moya, Ana Isabel. “Género y empleo en Centroamérica en los años noventa”. Próximo a aparecer.
- Domenech, Carlos (1998) “La nueva generación de bancomunales. Reseña de un esfuerzo de modernización Metodológica Julio de 1996. En CD “*La Microempresa en América Central: la experiencia de PROMICRO-OIT 1991-1998*”
- Doryan Eduardo, *et al.* (1999) “Competitividad y prosperidad económica sostenible: Avances conceptuales y orientaciones estratégicas”. CLACDS/ INCAE. Alajuela, Costa Rica.
- Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) (1997) “Microempresa, servicios y Equidad en América Central”. San José, Costa Rica.
- Ferraro C., Fernando. (1998) “Estado y desarrollo: El caso de Costa Rica”. San José, Costa Rica.
- Ferreira, Irmao José (1989) “Centroamérica, Pobreza Rural y Empleo”. PREALC.
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) (2000) “Estado Mundial de la Infancia 2000”. New York, USA.
- Fondo Monetario Internacional (FMI) y Banco Mundial (1999) “Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative- Perspectives on the Current Framework and Options for Change” , Washington, D.C.
- Fondo Monetario Internacional (FMI) (2000) “Calvo y la dolarización” Boletín FMI.
- Food and Agriculture Organization (FAO) (1994) “Regional overview of agricultural policies – Latin America and the Caribbean” , Rome, Italy.

- Gallart, M. y Jacinto C. (1998). "Por una segunda oportunidad. La formación para el trabajo de jóvenes vulnerables". CINTERFOR - OIT.
- Gallart, María Antonia (1998) "La articulación entre el sector público y la empresa privada en la formación profesional de América Latina". CEPAL/GTZ.
- Ganuza, Enrique; León, Arturo y Sauma, Pablo (1999) "Gasto Público en Servicios Sociales Básico en América Latina y el Caribe: Análisis desde la perspectiva de la Iniciativa 20/20". PNUD, CEPAL y UNICEF.
- García Huidobro, Juan E. (1998a) "Educación de Adultos: necesidades y políticas. Puntos para un debate", MEC/Fundación Educar/OEA/IICA.
- García Huidobro, Juan E. (1998b) "Los cambios en las concepciones actuales de la Educación de Adultos", UNESCO, UNICEF.
- Garita, Nora y Nowalski, Jorge (eds.) (2000). "Del desastre al desarrollo humano sostenible en Centroamérica". Centro Internacional para el Desarrollo Humano (CIDH), Banco Interamericano de Desarrollo (BID). San José.
- Gavin, M. Hausman, R. Y Leiderman, L. (1997) "The Macroeconomics of Capital Flows to Latin America: Experience and Policy Issues", BID.
- Glasmeier, A.K. y Conroy, M.E. (1994) "Global squeeze on Rural America: Opportunities, Threat, and the Challenges of NAFTA, GATT, and Processes of Globalization", The Institute for Policy Research and Evaluation, Graduate School of Public Policy and Administration, The Pennsylvania State University.
- Gómez Buendía, Hernando (1998) Educación: La Agenda del Siglo XXI: Hacia un desarrollo humano. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. TM Editores, Colombia.
- González, Anabel (1998) "Nicaragua: propuesta de agencia de promoción de inversiones". CLACDS/INCAE. Alajuela, Costa Rica.
- GTZ (1999) "La Promoción de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa en América Central". Red sectorial de proyectos para el fomento económico y de empleo en América Central y el Caribe.
- Güendel, Ludwig y Juan Diego Trejos (1994). "Reformas Recientes en el Sector Salud de Costa Rica". Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Serie de Reformas Recientes en el Sector Salud de Costa Rica. 18
- Güendel, Ludwig (1997). "Gestión de las Políticas de Salud: entre la sostenibilidad y el estancamiento". En: UNICEF. *Costa Rica: Las políticas de salud en el umbral de la Reforma*. Serie de Políticas Sociales. Ludwig Güendel (editor).
- Gutiérrez, José María y Rojas, Gustavo (1999) "Instituto Clodomiro Picado: Ciencia y Tecnología Endógena en la solución de un problema de salud pública centroamericana". Revista INTERCIENCIA, Vol. 24, N°3. pp. 182-186.
- Hellinger, D. Y Hansen-Kuhn, K. (1996) "Structural Adjustment and the Spreading Crisis in Latin America", The Development Gap INC.
- Herrera, Rafael (2000). "Evolución de las políticas públicas en Ciencia y Tecnología en Costa Rica". San José: UTT.
- Herrera, Rafael *et al.* (1994). "La Coordinación Interuniversitaria: Estrategia para facilitar la cooperación universidad-empresa. El caso de Costa Rica". En

- Sbragia, Roberto; Marcovich, Jacques y Vasconcellos, Eduardo (coordinadores). *Gestao da inovacao tecnologica*. Sao Paulo, Brasil. pp. 285-295.
- Instituto Centroamericano de Administración de Empresas (INCAE) (1995) "El clúster de textiles en Centroamérica". CLACDS/INCAE Alajuela, Costa Rica.
- INCAE (1997) "*El sector transporte para la competitividad e integración de Centroamérica*". *Agenda Centroamericana para el siglo XXI*. Alajuela, Costa Rica.
- INCAE (1999). "Centroamérica en el Siglo XXI: Una Agenda para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible". INCAE / CLACDS; HIID. Alajuela, Costa Rica.
- Instituto Nacional de Seguros (1999). "Boletín Estadístico del Seguro de Riesgos del Trabajo". Dirección de Seguros Solidario, Departamento de Comunicación Institucional. Costa Rica.
- Instituto Salvadoreño del Seguridad Social (ISSS) (1999). "Aspectos relevantes de la evolución de los programas". Archivo electrónico enviado por el ISSS.
- Inter-American Development Bank (IADB) (1999) "Central America After Hurricane Mitch: The Challenge of Turning a Disaster into an Opportunity". Stockholm, Sweden.
- IRELA (1993). "CIENCIA Y TECNOLOGÍA EN AMÉRICA CENTRAL: Diagnóstico sobre Actividades, Infraestructura y Recursos Humano a Nivel Nacional y Regional".
- Jacinto C., y Gallart M. (Comp) (1998), "Por una segunda oportunidad: La formación para el trabajo de jóvenes vulnerables", CINTERFOR-OIT.
- Jacinto, C., Lasida J., Ruétalo J., Berruti E. (1998) "Formación para el trabajo de jóvenes de sectores de pobreza en América Latina ¿Qué desafíos y qué estrategias?" CINTERFOR/OIT.
- Jaramillo, Juan (1993) "Salud y Seguridad Social". Editorial Universidad de Costa Rica.
- Klepak, Hal (1997) "Military Spending Trends and Developments in Central America" Gobierno de Canadá y OECD.
- Krugman, Paul. (1996) "Pop Internacionalism". MIT Press.
- Kruijt, Dirk y van Vucht Tijssen, Lieteke (eds.) (1997). "Pobreza, exclusión y política social". San José: FLACSO Sede Costa Rica, pp. 113-154.
- Labarca, Guillermo (1998) "Formación para el Trabajo, Capacitación y Entrenamiento: Observaciones en América Latina y el Caribe". CEPAL/GTZ.
- Leal, Ernesto (1998). "La Reforma del Sistema de Integración Centroamericana". En Acuña, Jairo y Nowalski, Jorge (eds.). *Quién es quién en la institucionalidad centroamericana: algunas reflexiones sobre el proceso de integración*. PNUD-CAM.96.001. San José, Costa Rica.
- Leisering, Lutz y Leibfried, Stephan (1999) "Time and Poverty in Western Welfare State: United Germany in Perspective". Cambridge University Press.
- Leisering, Lutz y Walker, Robert (eds.) (1998) "The Dynamics of Modern Society: Policy, Poverty and Welfare". The Policy Press, Bristol University. Great Britain.

- Leitmann, J. (1995) "Regional Integration in Central America – the Road to Economic Development".
- López, Virgilio (1998). "Extensión de Cobertura con Enfoque Integral". En *América Latina: Seguridad Social y Exclusión*. Costa Rica. Ministerio de la Presidencia. Segunda Vicepresidencia de la República. Programa Reforma Integral de Pensiones. Adolfo Rodríguez y Fabi Durán (eds.). Ministerio de Información Comunicación.
- Mabey, N. y McNally, Richard. (1999) Foreign Direct Investment and the Environment: from Pollution Havens to Sustainable Development", World Wildlife Fund. UK.
- Martínez Rodas, Pablo (2000) "Centroamérica: Para afrontar con éxito la globalización del siglo XXI". Ciudad de Guatemala.
- Meins, B. (1998) "Trade and Investment Opportunities in Central America. In particular Honduras and Nicaragua", Louisiana World Trade Web.
- Menjívar Larín, Rafael (1998). "Centroamérica en cifras 1980-1996". San José: FLACSO - Sede Costa Rica
- Mesa, Darlyn (1999). "Programa Educación para Todos. Evaluación 1990-1999". Informe preliminar. Ministerio de Educación y Cultura, Gobierno de El Salvador.
- Mesa-Lago Carmelo y Bertranou, Fabio (1998) Manual de la Economía de la Seguridad Social. Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH).
- Mesa-Lago Carmelo, Córdova, Ricardo y López, Carlos (1994). El Salvador: Diagnóstico y Propuesta de Reforma de la Seguridad Social. Fundación Friedrich Ebert .
- Mesa-Lago, Carmelo (1986) La Seguridad Social y Desarrollo en América Latina. En: *Revista de la CEPAL*. 28 abril.
- Mesa-Lago, Carmelo (1991) La Seguridad Social en América Latina. En: Banco Interamericano de Desarrollo. *Progreso Económico y Social en América Latina*. Tema Especial: Seguridad Social. Informe Anual.
- Mesa-Lago, Carmelo (1993) La Reforma de la Seguridad Social y las Pensiones en América Latina: Importancia y Evaluación de las Alternativas de Privatización. Programa de Estudios y Entrenamiento Económico. INCAE.
- Mesa-Lago, Carmelo (1994) La Reforma de la Seguridad Social en América Latina y el Caribe: Hacia una disminución del costo social del ajuste estructural. Corporación de Investigación, Estudio y Desarrollo de la Seguridad Social. CIEDESS.
- Mesa-Lago Carmelo. (1997). Modelos Alternativos de la Reforma de la Seguridad Social en América Latina y el Caribe: Comparación y Evaluación. Fundación Friedrich Ebert.
- Mesa-Lago Carmelo. (1998). La Reforma de Pensiones en Costa Rica. Fundación Friedrich Ebert.
- Mesa-Lago, Carmelo. (1999) Informe sobre la Reforma de la Seguridad Social en Panamá. Fundación Friedrich Ebert. SE.

- Mesa-Lago, Carmelo. (2000) *Análisis de la Seguridad Social en Honduras y de sus propuestas de Reforma y Alternativas a las mismas*. Fundación Friedrich Ebert.
- Mesa-Lago, Carmelo; Barrios, Miguel A. y Fuentes, Homero (1997) *La Seguridad Social en Guatemala: Diagnóstico y Propuesta de Reforma*. Fundación Friedrich Ebert.
- Mesa-Lago, Carmelo; Santamaría, Sergio y López, Rosa. (1997). *La Seguridad Social en Nicaragua: Diagnóstico y Propuesta de Reforma*. Fundación Friedrich Ebert.
- Ministerio de Ciencia y Tecnología (MICIT) (1990) “Dimensión Científica y Tecnológica del Desarrollo”. San José: Costa Rica.
- MICIT (1996) “Sí se puede: casos exitosos de investigación y desarrollo de Costa Rica”. San José: Costa Rica.
- Ministerio de Comercio Exterior (COMEX). (1993) “Ciclo de conferencias sobre temas de comercio exterior”, Parte I. San José, Costa Rica.
- COMEX (1995) “Tercera generación de incentivos a las exportaciones”. San José, Costa Rica.
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN). (1995). “Costa Rica: Tendencias Sociodemográficas, Económicas y Ambientales 1980-1994”. San José.
- MIDEPLAN (1999). “Diagnóstico de la Economía Costarricense”.
(<http://mideplan.go.cr/pnd/diagnosticos/diagnostico%2Deco.html>)
- MIDEPLAN (2000). “Sistema de Información para el Desarrollo”.
(<http://www.mideplan.go.cr/Sides/social>)
- MIDEPLAN y PNUD (1994). “Costa Rica en cifras: 1950-1992”. Juan Rafael Vargas y Olegario Sáenz (eds.). San José.
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social – Programa de la Tarjeta de Trabajo Estacional (1996). “Programa Tarjeta de Trabajo Estacional: Instrumento Regulador de las Migraciones Laborales”. Decreto 24432.TSS-G del 28-10-1996. San José. Costa Rica.
- Miranda, Guido (1988). “Seguridad Social y Desarrollo en Costa Rica”. EDDNASSS-CCSS. San José.
- Monge G. Ricardo. (1998) “La experiencia de Costa Rica en la promoción de exportaciones” Integración y Comercio. Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe. Buenos Aires- Argentina.
- Montiel, Nancy (1999) “Costa Rica: Reformas Económicas, Sectores Dinámicos y Calidad de los Empleos”. CEPAL-NU. Santiago, Chile.
- Mora, Frank O. y Palá, Antonio L. (1998) “US Arms Transfer Policy for Latin America” Air Chronicles.
- Morales, Ninette y Zepeda, Darlyng (2000) “Migración de Nicaragüenses a Costa Rica: Impacto Territorial y Respuestas Locales” Cuadernos de Trabajo, Serie: Gobernabilidad Democrática y Desarrollo. IDRC-CRDI, CNUAH-Hábitat y Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano. Costa Rica.
- Morales, Pedro y Nowalski, Jorge. (1997) “El papel de la maquila en la era de la globalización: el caso de Centroamérica”. San José, Costa Rica.

- North, Douglas (1990) *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press. Cambridge.
- Novizk, Marta (1998) "Experiencias exitosas de capacitación de empresas innovadoras en América Latina y el Caribe: su articulación con el aprendizaje de la empresa." CEPAL/GTZ.
- Nowalski, Jorge (1998a) "Programas de Empleo e Ingresos en Costa Rica", en *Programas de Empleo e Ingresos en América Latina y El Caribe*. BID-OIT.
- Nowalski, Jorge (ed.) (1998b) "El Mundo del Trabajo". Editorial Universidad Nacional. Centro Internacional para el Desarrollo Humano. Heredia, Costa Rica.
- Nowalski, Jorge (2000) "Los Desafíos de la Globalización en Centroamérica". Cuaderno del Trabajo #2. Centro Internacional para el Desarrollo Humano, CIDH.
- Observatorio de Desarrollo (2000). "Demografía del Istmo Centroamericano". Base de Datos del Programa Centroamericano de Población. (<http://www.populi.est.ucr.ac.cr>) San José.
- Ocampo, José Antonio (1998) "Distribución del Ingreso, Pobreza y Gasto Social en América Latina". CEPAL.
- Ooijens, Machteld (1998) La significación socioeconómica de los bancos comunales en Costa Rica. 1996. En CD "*La empresa en América Central: la experiencia de PROMICRO-OIT 1991-1998*"
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) (1992) "Costa Rica: Plan Nacional de Acciones de Educación para Todos". UNESCO-San José.
- UNESCO (1998) "Wasted Opportunities: When Schools Fail". UNESCO-Education for All Programme.
- UNESCO (1999) "Anuario estadístico 1998-1999".
- UNESCO. "Base de datos". (<http://www.unesco.org>)
- Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS) (1998) "Banco de Información de los Sistemas de Seguridad Social Iberoamericanos". Secretaría General de la OISS, Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) y Comunidad Europea.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (1998a). "Informe III: Estadísticas de Lesiones Profesionales". 16.ª Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo. 6 - 15 de octubre de 1998. (<http://www.oit.org/public/spanish/bureau/stat/techmeet/16thicls/report3.htm>)
- OIT (1998b). "Informe III: Estadísticas de Lesiones Profesionales". 16.ª Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo. 6 - 15 de octubre de 1998. (<http://www.oit.org/public/spanish/bureau/stat/techmeet/16thicls/report3.htm>)
- OIT (1998c) "Panorama Laboral de América Latina y el Caribe 1998". Primera Edición. Perú.
- OIT (1998d) "Informe sobre el Empleo en el Mundo 1998-1999" Ginebra.
- OIT (1999a). "Anuario de Estadísticas Laborales 1999". Ginebra, Suiza.
- OIT (1999b). "Panorama Laboral de América Latina y el Caribe, 1999". Primera Edición. Perú.

- OIT (2000). “En pos de trabajo decente para todos en una economía globalizada”. Presentación del Dr. Enrique Brú, Universidad de Costa Rica.
- Organización Mundial del Comercio (OMC) (1999) “Ejercicio anual de vigilancia del seguimiento de la decisión ministerial sobre medidas relativas a los posibles efectos negativos del programa de reforma en los países menos adelantados y en los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios”. Comité de Agricultura.
- Organización Panamericana de la Salud (OPS) (1994) “Condiciones de la Salud en la Américas”. Vol. II. Perfiles por país. Programa de Organización y Gestión de Sistemas y Servicios de Salud. División de Desarrollo de Sistemas y Servicios de Salud. ([ftp://ftp.paho.org/pub/spanish/hia 90-94](http://ftp.paho.org/pub/spanish/hia 90-94))
- OPS (1998a). “El Salvador: perfil del sistema de servicios de Salud”. Programa de Organización y Gestión de Sistemas y Servicios de Salud. División de Desarrollo de Sistemas y Servicios de Salud. (<http://165158.1.110/spanish/SHA/prfels.html>).
- OPS (1998b). “Honduras: perfil del sistema de servicios de Salud”. Programa de Organización y Gestión de Sistemas y Servicios de Salud. División de Desarrollo de Sistemas y Servicios de Salud. (<http://165158.1.110/spanish/SHA/prfels.html>).
- OPS (1998c). “La Salud en la Américas”. Vol I y II. Programa de Organización y Gestión de Sistemas y Servicios de Salud. División de Desarrollo de Sistemas y Servicios de Salud. (<http://www.paho.org/spanish>).
- OPS (1999). “Análisis del cuasimercado en la Salud Pública en Costa Rica”. San José.
- OPS (1999a). “Costa Rica: perfil del sistema de servicios de Salud”. Programa de Organización y Gestión de Sistemas y Servicios de Salud. División de Desarrollo de Sistemas y Servicios de Salud. (<http://165158.1.110/spanish/SHA/prfels.html>).
- OPS (1999b). “Guatemala: perfil del sistema de servicios de Salud”. Programa de Organización y Gestión de Sistemas y Servicios de Salud. División de Desarrollo de Sistemas y Servicios de Salud. OPS. (<http://165158.1.110/spanish/SHA/prfels.html>).
- OPS (1999c). “Nicaragua: perfil del sistema de servicios de Salud”. Programa de Organización y Gestión de Sistemas y Servicios de Salud. División de Desarrollo de Sistemas y Servicios de Salud. (<http://165158.1.110/spanish/SHA/prfels.html>).
- OPS (1999d). “Panamá: perfil del sistema de servicios de Salud”. Programa de Organización y Gestión de Sistemas y Servicios de Salud. División de Desarrollo de Sistemas y Servicios de Salud. OPS. (<http://165158.1.110/spanish/SHA/prfels.html>) (revisado en julio 1999)
- OPS (2000) “Base de datos estadísticos”. (<http://paho.org/estat>) y (<http://www.paho.org/spanish/SHA/prfels.htm>).
- Organization for Economic and Cooperation Development (OECD) (1996) “Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Cooperation”, Development Assistance Committee, Paris.

- OECD (1997) "Tourism policy and international tourism in OECD countries", OECD, Paris.
- OECD (1997a) "Evaluation of Programs Promoting Participatory Development and Good Governance", OECD, DAC Expert Group on Aid Evaluation. Paris.
- OECD (1998) "Donor Support for Institutional Capacity Development in Environment: Lessons Learned", OECD/DAC. Paris.
- OECD (1999) "The Management of Science Systems", OECD/DAC. Paris.
- OECD (1999a) "Evaluating Country Programmes" OECD/DAC. Paris.
- OECD (2000) "The OECD Development Centre – a User's Guide", OECD/DAC. Paris.
- OECD (2000a) "State-of-the-art Review of Environment, Security and Development Co-Operation" OECD/DAC. Paris.
- Organization of American States (OAS) (1997) "Small and Relatively Less Developed Economies and Western Hemisphere Integration", Trade.
- OAS (2000) "The OAS and overcoming Poverty", Organization of American States, Unit for Social Development and Education.
- Page, K.D. y Schawiz, M.J. (1996) "A Case Study of the Central America Commission for Environment and Development", USAID.
- Paredes R, y Riveros L. (1994), "Recursos Humanos en el Proceso de Ajuste". Banco Interamericano de Desarrollo.
- Pérez Sáinz, Juan Pablo (1996) "Neoinformalidad en Costa Rica" FLACSO. Costa Rica.
- Pérez Sáinz, Juan Pablo (2000) "Las Cuentas Pendientes de la Modernización. Tendencias Laborales y sus Efectos sobre la Integración Social en el Istmo Centroamericano" FLACSO. Costa Rica.
- Pérez, Héctor y Baires, Yolanda (1987) "Crecimiento y Crisis de la Economías Centroamericanas 1950-1980". *Anuario de Estudios Centroamericanos*. Universidad de Costa Rica 13 (2):63-92.
- Perry, Guillermo y Lederman, Guillermo (1999) "Adjustment after speculative attacks in Latin America and Asia: a tale of two regions?" World Bank.
- Pichardo, Arlette y Ruiz, Keynor (1999) "Lineamientos de una Política de Empleo al Alcance del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Costa Rica 1999-2002". Heredia, Costa Rica.
- Porter, Michael E. (1998) "The Competitive Advantage of Nations". Free Press.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2000). *El Desarrollo Humano en Nicaragua 2000: Equidad para superar la vulnerabilidad*. Proyecto Informe de Desarrollo Humano. Managua, Nicaragua.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) "Informes sobre Desarrollo Humano 1990-2000". Nueva York, Estados Unidos.
- PNUD – Guatemala (1999). *Informe sobre el Desarrollo Humano en Guatemala*.
- PNUD – Guatemala (2000). *Informe sobre el Desarrollo Humano en Guatemala*.
- PNUD y Proyecto de Gobernabilidad Democrática para Centroamérica (CAM-96-001) (1998) "Informe de Desarrollo Humano 1998: Extracto Centroamericano". PNUD – CAM.96.001.

- Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica (PROCOMER). (1999) "Inversión Extranjera Directa". PNUD-Unión Europea. San José, Costa Rica.
- PRONAMYPE / Trejos S., Juan Diego (1999) "La microempresa de los noventa en Costa Rica" PROMICRO-OIT. Cuaderno de Trabajo No 2.
- Proyecto Estado de la Nación (1999). "Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible: un análisis amplio de la Costa Rica que tenemos a partir de los indicadores más actuales 1998". Proyecto Estado de la Nación.
- Proyecto Estado de la Región (1999a). "Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible". PNUD- Unión Europea. Costa Rica.
- Proyecto Estado de la Región (1999b). "Resumen del Primer Informe Estado de la Región: 1999". Proyecto Estado de la Región. PNUD- Unión Europea. Costa Rica.
- Rama, German. (1997) "Informe: Educación y Juventud". VII Conferencia Iberoamericana de Ministros de Juventud. Uruguay.
- Reyes, E.E. (1999) "Main Characteristics of Latin American Economics 1960-1995: a Historical Synthesis". Sincronía.
- Rodríguez, Adolfo y Durán, Fabio (1998). "Reforma de Pensiones: los Desafíos de la Vejez".
- Rodríguez, Allan. (1997) "Evaluación Preliminar de los Mercados de Valores de Centroamérica y Panamá" INCAE/CLACDS. Alajuela, Costa Rica.
- Rodríguez, Cristóbal (2000) "Programa Educación para Todos". Evaluación Plan Nacional.
(<http://www2.unesco.org/efa/wef/countryreports/region%5Flatin.html>)
- Rodríguez, Ernesto (1995) "Capacitación y Empleo de Jóvenes en América Latina" CINTERFOR OIT. Estudios y monografías, Nº 79.
- Rodríguez, F., Castro, S. y Espinoza (eds.) (1998) "El sentir democrático". Editorial Fundación UNA, Heredia.
- Rodríguez, Patricia (2000). "Estándares laborales y comercio internacional". Colección Temas para la Centroamérica del Siglo XXI. FUNPADEM, Costa Rica.
- Rojas F. Ana. (1998) "A competir: Se acabaron los incentivos" Revista Actualidad Económica. Nº 188 Vol. XII.
- Rosal, Mario Hugo (1997) "La formación profesional como puente para el empleo y la inserción laboral de los jóvenes: Perspectiva de la cooperación internacional". Equipo técnico multidisciplinario, OIT.
- Rosal, Mario Hugo. (1998) "Situación de la formación profesional en la subregión de América Central, Panamá y República Dominicana". Equipo Técnico Multidisciplinario OIT, San José Costa Rica.
- Rosero, Luis (1981). "Fecundidad y Anticoncepción en Costa Rica 1981: Resultados de la Segunda Encuesta de Prevalencia Anticonceptiva". Asociación Demográfica Costarricense, Westinghouse Health Systems.
- Rosero, Luis (1983). "Las políticas socio-económicas y su efecto en el descenso de la mortalidad costarricense". En: Asociación Demográfica Costa-

- rricense. *Mortalidad y Fecundidad en Costa Rica*. Asociación Demográfica Costarricense pp. 37-36
- Rosero, Luis (1985). “Determinantes del Descenso de la Mortalidad Infantil en Costa Rica”. En: Asociación Demográfica Costarricense. *Demografía y Epidemiología en Costa Rica*. Asociación Demográfica Costarricense pp. 9-36
- Rosero, Luis (1999). “Datos estadísticos e indicadores demográficos y de Salud”. Observatorio de Desarrollo. Base de Datos del Programa Centroamericano de Población. (<http://www.populi.est.ucr.ac.cr>)
- Rosero, Luis y Güel, Douglas. (1999). “Oferta y acceso a los servicios de salud en Costa Rica”. Estudio basado en un sistema de información geográfica (GIS). *Investigaciones en Salud Pública*. Documentos Técnicos. 13. Organización Panamericana de la Salud, Coordinación de Investigaciones División de Salud y Desarrollo Humano.
- Rosero, Luis y Hernán Camaño (1983). “Tablas de Vida de Costa Rica 1900-1980”. En: Asociación Demográfica Costarricense. *Mortalidad y Fecundidad en Costa Rica*. Asociación Demográfica Costarricense. pp.7-36
- Rovira M., Jorge (1985) “El curso de la crisis en Costa Rica y las opciones de política económica en el segundo lustro de los años ochenta”. Instituto de Investigaciones en Ciencias Sociales. UCR. San José Costa Rica.
- Rovira M., Jorge (1987). “Costa Rica en los años ochenta”. Editorial Porvenir. San José, Costa Rica.
- Rovira M., Jorge (1996) “La consolidación de la Democracia en América Central: Problemas y Perspectivas en El Salvador, Guatemala y Nicaragua (1990-1996)”. *Anuario de Estudios Centroamericanos*. Universidad de Costa Rica 22 (2):7-38.
- Saborío, Sylvia (1999) “Toward Financial Integration in the Hemisphere”. OAS.
- Salazar, J.M. (1999) “Integración Internacional de Centroamérica: retos para la década del 2000”, copia de notas para presentación.
- Sánchez, Zaida (2000). “Programa Educación para Todos”. MEP, Gobierno de Costa Rica.
(<http://www2.unesco.org/efa/wef/countryreports/region%5Flatin.html>)
- Schneider R. Pablo y Baudrexel Sonja (2000) “Evaluación de Algunos Aspectos de la Política Social en Guatemala, 1996 – 1999”. Ciudad de Guatemala.
- Shankleman, J. Y Chahoud, T. (1997) “Case Studies of Donor Activities at the Trade-Environment Interface”, OECD, DAC.
- Sibille, Mafalda (1994) “La situación de las mujeres docentes en Centroamérica: Hacia la igualdad de oportunidades y de trato”. Ginebra: OIT.
- Silva, Margarita (2000) “Migración e integración en El Salvador: Realidades y Respuestas”. Cuadernos de Trabajo, Serie: Gobernabilidad Democrática y Desarrollo. IDRC-CRDI, CNUAH-Hábitat y Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano. Costa Rica.
- Sistema de las Naciones Unidas en Guatemala (1999) “Guatemala: el rostro rural del desarrollo humano”. Ciudad de Guatemala.

- Sojo, Ana (1997). "La Reforma Finisecular del Sector Salud en América Latina y el Caribe: su Derrotero e Instrumentos". En: UNICEF. *Costa Rica: Las políticas de salud en el umbral de la Reforma*. Serie de Políticas Sociales. Ludwig Güendel (ed.). UNICEF
- Solís, Luis Guillermo (1998). *La Integración Centroamericana: Los Factores Políticos y su Inserción en el Sistema Internacional*. En Acuña, Jairo y Nowalski, Jorge (eds). *Quién es quién en la institucionalidad centroamericana: algunas reflexiones sobre el proceso de integración*. PNUD-CAM.96.001. San José, Costa Rica.
- Stallings, B y Wilson Peres; (2000) "Growth, Employment, and Equity: The Impact of the Economic Reforms in Latin America and The Caribbean". Stein, E., Talvi, E., Panizza, U. Y Márquez, G. (1999) "Evaluando la dolarización: Una Aplicación a Países de América Central y del Caribe", BID.
- Suasnávar, Reth (1999). "Programa Educación para Todos en el Año 2000". Informe de Evaluación 1990-1998. Ministerio de Educación, Gobierno de Guatemala
- Todaro, Michael (2000) "Economic Development". Seventh Edition. Addison, Wesley and Longman. New York.
- Tokman, Victor. (1997) "Jobs and solidarity: Challenges for post-adjustment in Latin America" En: Emmerij, Louis Ced. *Economic and social development in the XXI century*. Inter-American Development Bank. Washington, D.C. pp.449-471.
- Torrico, Lidia (1996) "¿Quiénes son y por qué trabajan los niños y las niñas en Costa Rica? Serie Monitoreo y Evaluación. UNICEF.
- Trejos S., Juan Diego (2000) "La microempresa en Panamá: Importancia, características y evolución durante los noventas". DGPE/MICI, FUNDES/SIAL/PROMICRO.
- U.S. Department of Labor (2000) "By the Sweat and toil of children: An economic consideration of child labor". Volume VI. Bureau of International Labor Affairs.
- Unión Europea. (1998) "Guatemala, socio-confiable internacionalmente" Revista Marca. Guatemala.
- United Nations Development Programme (UNDP) (1997) "Trade liberalization and sustainable human development: the challenge of promoting sustainable business practices", WTO, Washington, D.C.
- Uthoff, Andras (1997) "Reforma a los Sistemas de pensiones, mercado de capitales y ahorro". *Revista de la CEPAL*. 63. Diciembre: pp . 29-49.
- Uthoff, Andras (1998) "Baja Cobertura de la Seguridad Social en América Latina ¿Un problema de incentivos o de Exclusión Social?". En: Rodríguez (ed.). *América Latina: Seguridad Social y Exclusión*. Costa Rica. Ministerio de la Presidencia. Segunda Vicepresidencia de la República. Programa Reforma Integral de Pensiones. pp. 95-109
- Uthoff, Andras y R. Szalachmann (ed.) (1992) "Sistema de pensiones en América Latina. Diagnóstico y Alternativas de Reforma. Costa Rica, Ecuador, Uruguay, Venezuela". Vol I. Santiago de Chile. S.R.V. Impresos.

- Van Steveninck, M. A. y de Groot, A. W. (1998) "Gender and Economic Development", OECD, Rotterdam.
- Vargas Ch, Luis Diego. (1996) "La política costarricense de competencia económica y el proceso de apertura comercial". Ciclo de conferencias COMEX, Parte II. San José, Costa Rica.
- Vargas, Óscar (1998a) "La regulación de las migraciones laborales: una necesidad perentoria". Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. San José, Costa Rica.
- Vargas, Óscar (1998b) "Breve análisis de la inmigración de nicaragüenses con fines de empleo hacia Costa Rica". Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. San José, Costa Rica.
- Vera Aguirre, Arturo (1997) La infraestructura de transportes en América Latina Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C.
- Vittas, Dimitri (1999) "Privatization, Capital Market Development and Pensions Systems Reform" OCDE.
- Weisleder, Saúl y otros (1994) "Servicios Financieros para la mujer microempresaria: caso Costa Rica": Asociación Alternativas de Desarrollo, BID.
- Wong, Ligia (1994) "Análisis del Contexto Socioeconómico Costarricense y la situación de los Niños, Niñas y Adolescentes Trabajadores/as". ILANUD, Costa Rica.
- World Bank (1997) "The State in a Changing World", World Development Report, World Bank.
- World Bank (1999) "Educational Change in Latin America and the Caribbean". Washington D.C.
- World Bank (1999a) "Knowledge for Development", World Bank, Washington D.C.
- World Bank Data on Diskette (1996). *Stars version 3.0. Social Development Indicator (SDI)*. World Bank.
- World Trade Organization (WTO) (1996) "El Salvador's economic stabilization and reform programmes help pave the way towards new growth", Washington, D.C.
- WTO (1999) "Seminar on electronic commerce and development", Committee on Trade and Development. Washington, D.C.
- Zeledón, Rodrigo y Ávalos, Marco (1996). "Desarrollo Científico y Tecnológico en América Central: Un análisis comparativo". DAAD. *Investigar para el Futuro*. Costa Rica: Memoria de encuentro de exbecarios centroamericanos. pp.57-71.
- Zúñiga, Fernando (1999) "La promoción de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa en Costa Rica" Proyecto PROMICRO-OIT/RLA/95/MO5/NET/PROMAMYPE.

ANEXO ESTADÍSTICO

INDICADORES DE DESARROLLO HUMANO¹

1. Valor del Índice de Desarrollo Humano (IDH)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999*	2000*
Costa Rica	0,916	0,879	0,842	0,852	0,848	0,883	0,884	0,889	0,889	0,801	0,797
El Salvador	0,651	0,524	0,498	0,503	0,543	0,579	0,576	0,592	0,604	0,674	0,696
Guatemala	0,592	0,488	0,485	0,489	0,564	0,591	0,580	0,572	0,615	0,624	0,619
Honduras	0,563	0,492	0,473	0,472	0,524	0,578	0,576	0,575	0,573	0,641	0,653
Nicaragua	0,743	0,612	0,496	0,500	0,583	0,611	0,568	0,530	0,547	0,616	0,631
Panamá	0,883	0,796	0,731	0,738	0,816	0,856	0,859	0,864	0,868	0,791	0,776

* En 1999 una nueva metodología para calcular el IDH fue implementada. Como consecuencia, los resultados para este año y los siguientes, no pueden ser comparados con los años anteriores.

Fuente: PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano, 1990-2000.

2. Clasificación según el IDH (posiciones)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Costa Rica	28	40	42	42	39	28	31	33	34	45	48
El Salvador	72	94	96	110	112	115	115	112	114	107	104
Guatemala	76	103	100	113	108	112	112	117	111	117	120
Honduras	80	100	101	116	115	116	114	116	119	114	113
Nicaragua	60	85	97	111	106	109	117	127	126	121	116
Panamá	38	54	62	68	47	49	43	45	45	49	59

Fuente: PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano, 1990-2000

1 Evolución de los países centroamericanos en los principales indicadores de los Informes sobre Desarrollo Humano, 1990-2000 del PNUD. El año se refiere a la fecha de publicación del Informe.

3. Esperanza de vida al nacer

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Costa Rica	75	74,9	74,9	74,9	76,0	76,3	76,4	76,6	76,6	76,0	76,2
El Salvador	64	64,4	64,4	64,4	65,2	66,4	66,8	69,3	69,4	69,1	69,4
Guatemala	63	63,4	63,4	63,4	64,0	64,8	65,1	65,6	66,1	64,0	64,4
Honduras	65	64,9	64,9	64,9	65,2	67,7	67,9	68,4	68,8	69,4	69,6
Nicaragua	64	64,8	64,8	64,8	65,4	66,7	67,1	67,3	67,5	67,9	68,1
Panamá	72	72,4	72,4	72,4	72,5	72,8	72,9	73,2	73,4	73,6	73,8

Fuente: PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano, 1990-2000.

4. Índice de esperanza de vida

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Costa Rica	0,86	0,86	0,86	0,86	0,85	0,85
El Salvador	0,69	0,70	0,74	0,74	0,74	0,74
Guatemala	0,66	0,67	0,68	0,68	0,65	0,66
Honduras	0,71	0,72	0,72	0,73	0,74	0,74
Nicaragua	0,70	0,70	0,70	0,71	0,71	0,72
Panamá	0,80	0,80	0,80	0,81	0,81	0,81

Fuente: PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano, 1990-2000.

5. Tasa de alfabetización de adultos

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Costa Rica	93	91,8	92,8	92,8	93,2	94,3	94,5	94,7	94,8	95,1	95,3
El Salvador	72	68,8	73,0	73,0	74,6	69,8	70,4	70,9	71,5	77,0	77,8
Guatemala	55	51,9	55,1	55,1	56,4	54,2	54,6	55,7	65,0	64,0	67,3
Honduras	59	68,0	73,1	73,1	74,9	70,7	71,4	72,0	72,7	70,7	73,4
Nicaragua	88	78,0	81,0	81,0	78,0	64,7	65,0	65,3	65,7	63,4	67,9
Panamá	89	86,4	88,1	88,1	89,6	89,6	90,0	90,5	90,8	91,1	91,4

Fuente: PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano, 1990-2000.

6. Índice de escolaridad

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Costa Rica	0,38	0,85	0,85	0,86	0,86	0,85	0,85
El Salvador	0,28	0,64	0,65	0,66	0,67	0,73	0,73
Guatemala	0,27	0,50	0,52	0,52	0,59	0,60	0,61
Honduras	0,28	0,67	0,68	0,68	0,69	0,66	0,68
Nicaragua	0,30	0,63	0,64	0,64	0,65	0,63	0,66
Panamá	0,45	0,83	0,83	0,84	0,84	0,81	0,85

Fuente: PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano, 1990-2000.

7. Tasa bruta de matriculación combinada primaria, secundaria y terciaria

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Costa Rica	66	68	68	69	66	66
El Salvador	54	54	55	58	64	64
Guatemala	43	45	46	46	47	47
Honduras	59	61	60	60	58	58
Nicaragua	61	61	62	64	63	63
Panamá	68	69	70	72	73	73

Fuente: PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano, 1990-2000.

8. PIB real per cápita (PPA en dólares)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Costa Rica	4,320	4,413	4,542	5,100	5,480	5,680	5,919	5,969	6,650	5,987
El Salvador	1,950	1,897	1,950	2,110	2,250	2,360	2,417	2,610	2,880	4,036
Guatemala	2,430	2,531	2,576	3,180	3,330	3,400	3,208	3,682	4,100	3,505
Honduras	1,490	1,504	1,470	1,820	2,000	2,100	2,050	1,977	2,220	2,433
Nicaragua	2,660	1,463	1,497	2,550	2,790	2,280	1,580	1,837	1,997	2,142
Panamá	3,790	3,231	3,317	4,910	5,600	5,890	6,104	6,258	7,168	5,249

Fuente: PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano, 1990-2000.

9. PIB real per cápita ajustado (PPA en dólares)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Costa Rica	4,320	4,413	4,542	5,100	5,158	5,680	5,853	5,969
El Salvador	1,950	1,897	1,950	2,110	2,250	2,360	2,417	2,610
Guatemala	2,430	2,531	2,576	3,180	3,330	3,400	3,208	3,682
Honduras	1,490	1,504	1,470	1,820	2,000	2,100	2,050	1,977
Nicaragua	2,660	1,463	1,497	2,550	2,790	2,280	1,580	1,837
Panamá	3,790	3,231	3,317	4,910	5,164	5,738	5,868	6,023

Fuente: PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano, 1990-2000.

10. Clasificación según PIB real per cápita (PPA en dólares) menos clasificación según el IDH

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Costa Rica	26	27	25	34	36	32	23	27	28	16
El Salvador	3	-5	-13	-8	-15	3	-5	3	-2	1
Guatemala	-8	-12	-9	-3	-2	-20	-26	-16	-16	-32
Honduras	-2	-5	-9	2	8	4	7	7	7	3
Nicaragua	17	12	2	22	33	-4	-4	10	3	0
Panamá	5	5	7	9	23	10	9	14	14	7

Fuente: PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano, 1990-2000.

11. Valor del índice de desarrollo relativo al género (IDG)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Costa Rica	0,763	0,813	0,825	0,818	0,795	0,789
El Salvador	0,533	0,544	0,563	0,583	0,667	0,693
Guatemala	0,481	0,506	0,510	0,549	0,608	0,603
Honduras	0,524	0,542	0,544	0,544	0,631	0,644
Nicaragua	0,560	0,544	0,515	0,526	0,609	0,624
Panamá	0,765	0,792	0,802	0,804	0,786	0,770

Fuente: PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano, 1990-2000.

12. Valor del índice de potenciación de género (IPG)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Costa Rica	0,474	0,475	0,494	0,503	0,550	0,553
El Salvador	0,397	0,428	0,429	0,480	0,491	0,527
Guatemala	0,390	0,422	0,476	0,479	0,482	..
Honduras	0,406	0,408	0,417	..	0,450	0,460
Nicaragua	0,427	..	..	..	..	..
Panamá	0,430	0,441	0,459	0,460	0,467	0,470

Fuente: PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano, 1990-2000.

INDICADORES ECONÓMICOS

1. Rendimiento económico

	PNB (miles de millones de dólares EEUU)	Tasa de crecimiento anual del PNB (%)	PNB per cápita (dólares de EEUU)	Tasa de crecimiento anual del PNB per cápita (%)	Tasa media anual de inflación (%)	
	1998	1975-1995	1998	1975-1995	1990-1998	1998
Costa Rica	9,8	3,7	4,2	0,9	17,6	12,3
El Salvador	11,2	1,3	1,850	-0,3	10,6	7,9
Guatemala	17,8	2,5	1,640	-0,1	11,4	6,8
Honduras	4,6	3,7	740	0,5	20,6	13,6
Nicaragua	1,8	-1,2	370	-4	38,9	12,9
Panamá	8,3	2,7	4,7	0,5	3,1	0,9

Fuente: Informe sobre Desarrollo Humano (2000), PNUD.

2. Estructura macroeconómica, 1998 (% del PIB)

	PIB (miles millones dólares EEUU)	Agricultura	Industria	Servicios	Consumo privado	Consumo Gubernamental	Inversión interna bruta	Ahorro interno bruto	Ingresos fiscales	Gasto de la administración central	Superávit/ déficit presupuestario total
Costa Rica	10,5	15,2	24,3	60,5	56,6	16,6	28,7	26,8	23,1	30,1	-3,8
El Salvador	11,9	12,1	28,0	59,9	86,6	9,5	16,6	4,0	-	-	-
Guatemala	18,9	23,3	20,0	56,8	86,8	5,6	16,0	7,7	-	-	-
Honduras	5,4	20,3	30,9	48,8	66,2	10,3	29,6	23,4	-	-	-
Nicaragua	2,0	34,1	21,5	44,4	84,7	14,2	33,4	1,1	23,9	33,2	-0,6
Panamá	9,1	7,9	18,4	73,8	60,0	16,5	32,8	23,5	18,4	27,0	0,2

Fuente: Informe sobre Desarrollo Humano (1999), PNUD.

3. Deuda externa total desembolsada para Centroamérica (millones de dólares)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Costa Rica	3,924	3,992	3,992	3,827	3,818	3,888	3,376	3,305
El Salvador	2,076	2,102	2,338	1,988	2,069	2,343	2,517	2,667
Guatemala	2,387	2,403	2,252	2,086	2,160	2,107	2,075	2,131
Honduras	3,588	3,441	3,589	3,850	4,040	4,243	4,123	4,095
Nicaragua	10,715	10,316	10,414	11,887	11,695	10,299	6,094	6,001
Panamá	3,795	3,699	3,548	3,494	3,663	3,938	5,069	5,051

Fuente: Página web de SIECA: www.sieca.org.gt

4. Exportaciones (miles de dólares)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Costa Rica	1,361,371	1,502,855	1,782,858	1,941,721	2,242,724	2,701,758	3,410,177	3,893,026	5,511,000
El Salvador	582,243	587,999	596,650	730,117	817,774	1,005,262	1,024,268	1,359,343	1,257,070
Guatemala	1,162,970	1,201,609	1,295,291	1,338,222	1,502,556	1,923,178	2,030,734	2,344,084	2,581,675
Honduras	554,612	602,123	740,312	861,800	965,499	1,220,199	1,320,799	1,447,000	1,532,900
Nicaragua	272,844	266,352	236,493	267,493	351,108	509,273	660,183	666,609	552,824
Panamá	321,946	452,094	480,912	506,828	532,538	577,209	566,408	658,052	705,458

Fuente: Página web de SIECA: www.sieca.org.gt

5. Importaciones (miles de dólares)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Costa Rica	1,989,741	1,876,584	2,428,855	2,938,673	3,024,781	3,205,988	3,972,720	4,512,043	6,230,000
El Salvador	1,262,477	1,405,966	1,698,504	1,921,518	2,251,464	2,855,250	2,671,141	2,973,419	3,109,737
Guatemala	1,648,799	1,851,254	2,462,757	2,668,116	2,647,630	3,292,461	3,146,220	3,851,964	4,650,848
Honduras	941,980	1,035,957	1,056,748	1,356,607	1,467,964	1,754,800	1,968,397	2,435,837	2,570,580
Nicaragua	622,579	726,376	905,746	755,121	852,961	1,009,212	1,076,154	1,469,753	1,534,093
Panamá	1,494,636	1,695,646	2,018,424	2,187,375	2,389,009	2,535,289	2,779,763	2,992,404	3,398,342

Fuente: Página web de SIECA: www.sieca.org.gt

6. Balanza comercial (miles de dólares)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Costa Rica	-628,370	-373,729	-645,997	-996,952	-782,057	-504,230	-562,543	-619,017	-719,000
El Salvador	-680,234	-817,967	-1,101,854	-1,191,401	-1,433,690	-1,849,988	-1,646,873	-1,614,076	-1,852,667
Guatemala	-485,829	-649,645	-1,167,466	-1,329,894	-1,145,074	-1,369,283	-1,115,486	-1,507,880	-2,069,173
Honduras	-387,368	-433,834	-316,436	-494,807	-502,465	-534,601	-647,598	-988,837	-1,037,680
Nicaragua	-349,735	-460,024	-669,253	-487,628	-501,853	-499,939	-415,971	-803,144	-981,269
Panamá	-1,172,690	-1,243,552	-1,537,512	-1,680,547	-1,856,471	-1,958,080	-2,213,355	-2,334,352	-2,692,884

Fuente: Página web de SIECA www.sieca.org.gt**7. Exportaciones a Centroamérica dentro de las exportaciones totales (en porcentajes)**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Costa Rica	13,43	15,29	17,19	17,14	15,67	15,84	14,76	14,09	9,44
El Salvador	31,90	35,25	46,22	44,06	43,28	44,04	46,82	44,36	50,98
Guatemala	27,16	29,28	32,57	33,38	33,79	30,72	30,74	30,96	31,60
Honduras	4,73	5,67	6,80	12,52	14,86	15,06	16,60	15,03	15,17
Nicaragua	17,99	20,47	18,51	22,67	25,19	16,72	16,01	18,53	22,40
Panamá	12,77	10,21	11,72	12,63	14,30	14,45	13,52	15,28	15,74

Fuente: Página web de SIECA: www.sieca.org.gt**8. Participación de cada país dentro del Mercado Común Centroamericano (en porcentajes)**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Costa Rica	22,83	24,87	26,54	24,96	23,11	23,59	25,05	23,65	21,29
El Salvador	23,19	22,44	23,89	24,12	23,26	24,41	23,88	26,00	26,21
Guatemala	39,44	38,09	36,54	33,49	33,37	32,58	31,08	31,30	33,38
Honduras	3,28	3,70	4,36	8,09	9,43	10,13	10,91	9,38	9,51
Nicaragua	6,13	5,90	3,79	4,55	5,81	4,69	5,26	5,33	5,07
Panamá	5,14	5,00	4,88	4,80	5,01	4,60	3,81	4,34	4,54

Fuente: Página web de SIECA: www.sieca.org.gt

9. Participación de las exportaciones de cada país dentro de las exportaciones totales de Centroamérica (en porcentajes)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Costa Rica	31,99	32,58	34,74	34,39	34,98	34,04	37,84	37,55	45,39
El Salvador	13,68	12,75	11,62	12,93	12,75	12,67	11,36	13,11	10,35
Guatemala	27,33	26,05	25,24	23,70	23,43	24,23	22,53	22,61	21,26
Honduras	13,03	13,05	14,42	15,26	15,06	15,37	14,66	13,96	12,63
Nicaragua	6,41	5,77	4,61	4,74	5,48	6,42	7,33	6,43	4,55
Panamá	7,56	9,80	9,37	8,98	8,31	7,27	6,28	6,35	5,81

Fuente: Página web de SIECA: www.sieca.org.gt

10. Comercio intrarregional de cada uno de los países del istmo desglosado por países (miles de dólares) 1990 - 1998

1990	Destino						Exportaciones a Centroamérica	Exportaciones Totales
	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá		
Costa Rica		35868	52287	18317	28127	48211	182810	1361371
El Salvador	48300		101676	17620	9150	8971	185717	582243
Guatemala	73716	144197		38006	32277	27613	315809	1162970
Honduras	2037	9731	10648		1715	2109	26240	554612
Nicaragua	16668	9519	12486	8873		1531	49077	272844
Panamá	29202	3500	3370	3547	1507		41126	321946
1992								
Costa Rica		55480	75163	43215	74465	58077	306400	1782858
El Salvador	59863		136592	33389	33866	12041	275751	596650
Guatemala	89612	182544		61050	62169	26447	421822	1295291
Honduras	4134	23267	11922		8860	2191	50374	740312
Nicaragua	17173	13650	5294	5540		2109	43766	236493
Panamá	30905	9686	7594	5053	3119		56357	480912
1994								
Costa Rica		72264	102621	43432	67534	65632	351483	2242724
El Salvador	71911		177387	56078	36493	12024	353893	817774
Guatemala	97623	228979		87036	61355	32679	507672	1502556
Honduras	21500	43500	34700		40200	3599	143499	965499
Nicaragua	25504	37114	8708	12575		4532	88433	351108
Panamá	37961	13006	11572	9047	4591		76177	532538

ASIMETRÍAS ECONÓMICAS, LABORALES Y SOCIALES EN CENTROAMÉRICA

Procedencia	Destino						Exportaciones a Centroamérica	Exportaciones Totales
	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá		
1996								
Costa Rica		100559	134301	71037	105267	92083	503247	3410177
El Salvador	93277		210655	97470	53667	24533	479602	1024268
Guatemala	99787	258045		140238	79911	46327	624308	2030734
Honduras	27200	59100	56100		64000	12794	219194	1320799
Nicaragua	13339	58098	10160	19594		4517	105708	660183
Panamá	37946	9422	14957	9922	4339		76586	566408
1998								
Costa Rica		112860	173090	91130	143390	123080	520460	5515880
El Salvador	110319		282534	148753	74966	24280	640852	1257070
Guatemala	119986	320055		215913	92592	67363	815909	2581675
Honduras	29900	65000	61600		70400	5655	232555	1532900
Nicaragua	25490	57646	16449	22911		1325	123821	552824
Panamá	46408	11340	18014	22233	13021		111016	705458

Fuente: Página web de SIECA: www.sieca.org.gt

11. Principales productos de exportación dentro del comercio intrarregional. 1994-1998*

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá	Mundo
Costa Rica		Medicamentos, baterías, pilas eléctricas y leche azucarada	Preparaciones alimenticias, productos de panadería y medicamentos	Botellas, frescos, tarros, hilos cables y barcos de pesca	Preparaciones alimenticias, medicamentos y productos laminados de hierro y acero	Medicamentos, abonos generales y medicamentos, otros	Banano, café, camarones, piñas, pescado, medicamentos, textiles y microestructuras
El Salvador	Agentes de superficie orgánicos, preparaciones para higiene bucal e hilos cables		Preparaciones alimenticias, aceites de petróleo, cajas y bolsas de papel.	Preparaciones alimenticias, medicamentos y huevos de ave	Medicamentos, cajas, bolsas de papel y productos laminados planos de hierro y acero.	Medicamentos y relacionados	Café, caña de azúcar y remolacha. Medicamentos, cajas de papel y aceites pesados
Guatemala	Medicamentos, preparaciones para sopas y productos a base de cereal	Medicamentos, preparaciones para sopas y productos a base de cereal		Preparaciones para sopas, medicamentos y productos a base de cereal.	Preparaciones para sopas, medicamentos y productos a base de cereal.	Medicamentos, productos a base de cereal y preparaciones para sopas	Café, caña de azúcar y remolacha banano, aceites crudos, medicamentos

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá	Mundo
Honduras	Cajas, bolsas de papel, cacao en grano entero, jabones y productos orgánicos	Jabón y productos orgánicos	Cajas, bolsas de papel, jabón, productos orgánicos y aceite de palma		Jabón, productos orgánicos y aceite de palma.	Madera en bruto y cacao de grano entero	Café, banano, camarones, piñas, melones, cigarros y textiles
Nicaragua	Legumbres secas, animales bovinos, calzado y aceite de petróleo	Carne bovina, queso, requesón y legumbres secas.	Carne bovina, semillas, frutos, algodón y productos de panadería	Madera aserrada, helados y derivados		Alcohol etílico	Café, azúcar de caña, camarones, carne bovina deshuesada y productos relacionados
Panamá	Bariles de aluminio, medicamentos, leche y nata	Medicamentos, receptores de TV y aceite de petróleo.	Medicamentos receptores de radiofonía y aceite de petróleo	Aceite de petróleo y medicamentos	Aceite crudo y medicamentos		Banano, camarones, langostinos, azúcar, café, fuel oil y medicamentos

* La primera columna corresponde al país exportador
Fuente: elaboración propia.

12. Incentivos a Zonas Francas e Inversión en Centroamérica

Régimen	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Zonas Francas (procesadoras de exportación)	<p>Exención del pago de cualquier tributo (ventas, territorial, activos netos, municipalidades, y derecho consular sobre materias primas</p> <p>-Exoneraciones variables según ubicación geográfica</p> <p>-Libertad para realizar contratos en moneda extranjera y la libre tendencia y manejo de divisas</p>	<p>Devolución del impuesto correspondiente al 8% del valor del FOB de las exportaciones a terceros mercados</p> <p>-Exoneración de timbre de exportación y sobre el patrimonio</p> <p>- Exoneración de impuestos de la importación de materia prima y maquinaria</p>	<p>Exoneraciones tributarias para materias primas y bienes de capital</p> <p>- Exoneración del impuesto sobre la renta y bienes inmuebles (por 10 años), papel sellado y timbres</p>	<p>-Exoneración de impuestos sobre equipos y materias primas, impuestos directos e indirectos</p> <p>- Repatriación total de divisas y acceso libre al mercado</p>	<p>- Exención del 100% de 10 años de la importación de materias primas, maquinaria y equipo, así como de impuestos a las exportaciones, impuestos locales, ventas y municipales</p> <p>- Posibilidad de zonas francas privadas</p>	<p>-Zonas Francas pueden ser de carácter público o privado</p> <p>-Exoneraciones dependen de la calificación que obtenga la empresa</p> <p>-Existen cinco categorías: manufacturas, exportación y servicio, empresas de ensamblaje, procesamiento de productos terminados y servicios generales</p> <p>- Régimen migratorio especial para los inversionistas</p>
Ley sobre maquila	<p>-Exención de impuestos de exportación, ventas, consumo, importación</p> <p>-Régimen de perfeccionamiento activo, incluyendo la modalidad de exportación y venta local y devolución de impuestos</p>		<p>-Clasifica maquiladoras en cinco grupos: el régimen de admisión temporal, que a su vez se divide en la maquiladora y la exportadora; la exportadora, que incluye la devolución de derechos y reposición con franquicias aduaneras; y el componente agregado nacional</p>			

Régimen	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Ley de inversiones	-Ofrece el mismo tratamiento a la inversión extranjera y nacional	-Crédito fiscal por pago de impuesto sobre la renta, acceso al crédito y libre remisión de ganancias -Libre negociación de su inversión en el país -Seguros -Estadounidenses gozan de garantías estatales	-Repatriación de capital sin restricciones, libre participación en cualquier actividad, reconoce derechos de propiedad -Libre comercio de bienes y servicios, permite la realización de transacciones con moneda extranjera - Prohíbe los tributos confiscatorios y la doble o triple tributación	-Repatriación total de divisas y acceso libre al mercado -Derecho de propiedad -Financiamiento, régimen de importación temporal y seguros de inversión	-Tratamiento nacional a todos los inversionistas extranjeros -Libre participación comercial y económica -Reconoce los derechos ante expropiación consentida -Seguros de inversión Prohíbe la doble tributación en los tributos confiscatorios	
Ley de reactivación de las exportaciones		-Ofrece otras exoneraciones		-Exención de impuestos de importación y exportación; impuestos municipales y de la renta -Disminución de entrabamientos burocráticos	-Exoneraciones arancelarias sobre bienes intermedios y de capital, sobre el IVA, gradualidad en la aplicación de la exoneración de impuestos -Certificado de Beneficio Tributario (CBT) -Terrenos industriales, seguros, capacitación de personal -Ley de inversiones extranjeras permite acceder al crédito	CAT

Régimen	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Ley de incentivos a la industria nacional						-Exoneración para materias primas, maquinaria y equipo, además de impuesto sobre la renta, exportaciones y ventas -acceso al fondo de desarrollo industrial

INDICADORES LABORALES

1. Indicadores del mercado de trabajo, 1996

	PEA (miles) 1995	Tasa Desempleo (%)			Tasa de Informalidad
		Total	Jóvenes	Mujeres	
Costa Rica	1,297	6,6	13,9	7,6	33,3
El Salvador	1,961	7,0 ^a	14,3 ^a	5,0a	49,0 ^a
Guatemala	3,326	3,7 ^c	n.d.	6,1b	n.d.
Honduras	1,997	6,6	9,7	5,1	50,1
Nicaragua	1,510	15,0 ^a	21,7	15,3	56,8
Panamá	1,003	17,0	34,8	20,5	31,6

a Datos para 1995.

b Datos para 1989.

c Datos para 1998.

Fuentes: Estado de la Región (1999); Del Cid y Tacsan, (1999), PNUD-Guatemala (2000) y CEPAL (1996).

2. Porcentaje de la PEA por sector económico, 1998

	Sector primario	Sector secundario	Sector terciario
Costa Rica	19,8	23,2	57,0
El Salvador ^a	28,1	24,9	47,0
Guatemala	58,6	17,5	23,6
Honduras	36,2	21,8	42,0
Nicaragua ^a	13,6	23,7	62,7
Panamá	15,9	18,2	65,9

a 1996.

Fuente: Equipo Técnico Multidisciplinario - OIT.

3. Desempleo abierto urbano, 1990-1999 (Tasas anuales medias)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Costa Rica	5,4	6,0	4,3	4,0	4,3	5,7	6,6	5,9	5,4	-
El Salvador	10,0	7,5	6,8	-	7,0	7,0	5,8	7,5	7,6	8,0
Honduras	6,9	7,1	5,1	5,6	4,0	6,6	6,6	5,2	5,8	5,4
Panamá	20,0	20,0	18,2	15,6	15,8	16,4	16,9	15,4	15,5	13,0

Fuente: Panorama laboral (1999) OIT

4. Salarios mínimos por rama de actividad 2000 (en dólares EE.UU)

	Agricultura	Industria	Comercio
Costa Rica	213,57(100%)	203,47(85%)	203,47(85%)
El Salvador	64,40(30,2%)	125,22(52,3%)*	n.d.
Guatemala	87,89(41,2%)	96,95(40,5%)	96,95(40,5%)
Honduras	64,17(30%)	67,84(28,4%)	67,84(28,4%)
Nicaragua	38,10(17,8%)	50,80(21,2%)	76,21(31,9%)
Panamá	166,40(77,9%)	239,20(100%)	239,20(100%)

* Incluye industria, comercio y servicios. Tipo de cambio promedio de compra de diciembre de 1999. Costa Rica 296.95; El Salvador, 8.72; Guatemala, 7.38; Honduras, 14.18, y Nicaragua, 11.81 (Información CMCA). () Números entre paréntesis significa porcentaje con respecto al más alto.

Fuente: SIAL / OIT, 2000.

5. Costos laborales pagados por el empleador (%)¹

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Seguridad Social	14,0	13,5	13,0	8,0	12,5	10,8
Riesgos Profesionales	2,8				1,5	2,8
Formación Profesional	2,0	1,0	1,0	1,0	2,0	
Seguro Educativo				4,5	1,5	1,5
Prima de Antigüedad					3,0	1,9
Indemnización						0,3
Fondo de Cesantía	8,3			8,3		
Fiesta o Duelo Nacional		3,3				3,2
Vacaciones	4,2	7,1	4,1	6,4	8,3	9,1
Licencia por Enfermedad						5,8
Banco Popular	0,5					
Fondos Sociales	5,5			1,5		
Recreación			1,0			
Aguinaldo y/o bonificación	8,3	5,2	16,7	8,3	8,3	8,3
Costo Total	45,6	30,2	35,8	38,1	37,2	43,7

¹ Datos en revisión

Fuente: SIAL / OIT.

6. Accidentes de trabajo

	PEA 1995 (miles)	1995	1998	1999
Costa Rica	1,297	140,089	116,501	120,279
El Salvador	1,961	19,251	20,335	19,266
Guatemala	3,326	78,135	60,215	58,464
Honduras	1,997	1,553	2,183	-
Nicaragua	1,510	5,524	8,607	10,788
Panamá	1,003	16,715	15,336	

Fuente: CEPAL (1996) e información proporcionada por SIAL / OIT, 2000.

7. Seguridad Social, 1995

	PEA (miles)	% PEA con cobertura SS	% Población total con cobertura SS	Cargas Sociales (%) ¹	Accidentes de trabajo (1998)
Costa Rica	1,297	77,3	86,4	45,6	116,501
El Salvador	1,961	22,6	14,2	30,2	20,335
Guatemala	3,326	27,0	16,3	35,8	60,215
Honduras	1,997	n.d.	13,0	38,1	2,183
Nicaragua	1,510	14,3	13,1	37,2	8,607
Panamá	1,003	64,0	59,5	43,7	15,336

1 Se refiere a los costos laborales pagados por el empleador en % (datos en revisión).

Fuentes: Elaboración propia con base en Mesa-Lago (1998): 47 para Panamá y Honduras y CISS (1994c) para Honduras; El Salvador: Mesa-Lago, Córdova y López (1994):6; Nicaragua: Mesa-Lago, Santamaría y López (1997):14; Guatemala: Mesa-Lago, Barrios (1997):24. Costa Rica: CCSS (2000) y Base de datos de SIAL / OIT.

8. Rezagos en formación profesional, 1998

	Jóvenes de 15 a 24 años de edad que no estudian ni trabajan (%)		Jóvenes de 20 a 24 años de edad que no estudian y tienen menos de 10 años de instrucción (%)	
	Zonas urbanas	Zonas rurales	Zonas urbanas	Zonas rurales
Costa Rica	17,1	28,3	40,9	70,3
El Salvador	22,0	33,3	43,3	81,8
Honduras	22,6	33,9	58,9	89,3
Nicaragua*	24,5	-	49,9	-
Panamá	21,3	32,3	28,9	65,4

* Corresponde a 1997

Fuente: CEPAL, 2000

9. Participación en la actividad económica y desempleo de jóvenes (15-24 años de edad), zonas urbanas (1997)

	% de participación en actividad económica		Tasa de desempleo		% de jóvenes dentro de PEA	% de desempleo de jóvenes en el desempleo total	Desempleo jóvenes/ desempleo total
	Total	Jóvenes	Total	Jóvenes			
Costa Rica	58	47	5,8	13,0	21,9	49,1	2,24
El Salvador	60	43	7,3	14,6	21,9	43,8	2,00
Honduras	65	55	5,2	8,9	29,4	50,1	1,71
Nicaragua	61	45	13,1	20,9	25,8	41,1	1,60
Panamá	63	50	15,4	31,5	22,0	45,1	2,05

Fuente CEPAL, sobre la base de encuestas de hogares de cada país.

10. Nivel de escolaridad de la fuerza de trabajo urbana

		Ocupados con 8 o más años de estudio como proporción del total de ocupados	Desempleados con 8 o más años de estudio como proporción de desempleados	Desempleados jóvenes con 8 o más años de estudio como proporción del total de desempleados jóvenes	Ocupados con 12 o más años de estudio como proporción del total de ocupados	Desempleados con 12 o más años de estudio como proporción del total de desempleados jóvenes	Desempleados jóvenes con 12 o más años de estudio como proporción del total de desempleados jóvenes	Promedio de años de estudio de la fuerza de trabajo juvenil
Costa Rica	1990	0,556	0,524	0,568	0,23	0,158	0,112	8,55
	1994	0,588	0,469	0,432	0,252	0,179	0,17	8,72
El Salvador	1990	0,406	0,511	0,615	0,243	0,287	0,335	7,65
	1995	0,487	0,545	0,658	0,292	0,306	0,358	8,06
	1997	0,525	0,601	0,682	0,327	0,368	0,398	8,5
Honduras	1990	0,314	0,397	0,372	0,198	0,258	0,219	6,58
	1994	0,368	0,377	0,365	0,238	0,211	0,177	6,89
	1997	0,375	0,379	0,313	0,241	0,238	0,177	7,15
Nicaragua	1997	0,467	0,535	0,556	0,139	0,121	0,058	7,49
Panamá	1989	0,63	0,657	0,793	0,403	0,388	0,444	9,57
	1994	0,691	0,764	0,768	0,457	0,456	0,448	9,75
	1997	0,706	0,766	0,785	0,493	0,464	0,455	9,99

Fuente: Panorama Social de América Latina (1998), CEPAL.

11. Perfil de las organizaciones nacionales de empleadores¹ 1997

	Nombre de la organización nacional	Empresas afiliadas	Tipo de empresas	Mano de obra empleada por las empresas	Afiliación de las empresas
Costa Rica	Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada (UCCAEP)	5,000	Privadas o Mixtas	Más de 20,000	Directa o indirecta
El Salvador	Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP)	10,000	Privadas o Cooperativas	200,000	Indirecta
Guatemala	Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras.(CACIF)	200,000		2,000,000	Indirecta
Honduras	Consejo Hondureño de la Empresa Privada (COHEP)	10,000		85% de la mano de obra	Indirecta
Nicaragua	Consejo Superior de la Empresa Privada (COSEP)	n.d.			Indirecta
Panamá	Consejo Nacional de la Empresa Privada de Panamá (CONEP)	n.d.			Indirecta

1 Organizaciones de empleadores pertenecientes a la Organización Internacional de Empleadores.

Fuente: Informe del Trabajo en el Mundo, 1997.

12. Afiliados de las principales organizaciones sindicales (miles). 1999

Costa Rica		Panamá		Nicaragua		El Salvador		Honduras		Guatemala	
Afiliados		Afiliados		Afiliados		Afiliados		Afiliados		Afiliados	
CNTRN	60,00	CGTP	-	CUS	15,30	CTS	22,34	CGT	17,90	CTC	42
CMTC	47,00	CGT	-	CTN	57,91	FEASIES	1,5-2,0	CUTH	37,60	CUSG	125
CUT	15,60	CNTP	10,23	CTN	26,50 (autónoma)	CGT	24,26	CTH	27,27	CGTG	30
CCTDRN	18,63	CONUSICATI	-	CST	40,00	CNTS	58,87			UNSTRAGUA	120
CTCR	5,74	CTRP	50,00	CGT	35,00 (independiente)	CUTS	7,30			FEATRAS	2,66
FSP	1,5	Conv. Sindical	150,00	ATC	62,93	CTD	5,32				
UNEBANCO	1,52	FENASEP	135,00	CAUS	20,00	CGS	40,00				
UNDECA	6,00										

Información brindada por la OIT.

Fuente: Elaboración propia.

13. Índices de sindicalización, 1995

	% de afiliados en relación con la mano de obra no agrícola	% de afiliados en relación con la cantidad de trabajadores del sector moderno	Total de Afiliados (miles)
Costa Rica	13,1	27,3	139
El Salvador	7,2	10,7	103
Guatemala (1994)	4,4	7,7	89
Honduras (1994)	4,5	20,8	106
Nicaragua	23,4	48,2	280
Panamá (1991)	14,2	29,0	90

Fuente: Informe del Trabajo en el Mundo 1997-98.OIT

14. COSTA RICA. Condiciones de actividad de la población en edad de trabajar e indicadores del mercado laboral

Condición de actividad	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	Variación anual promedio
Cifras absolutas (miles)									
Población en edad de trabajar (PET)	2,040,2	2,112,2	2,173,0	2,233,8	2285,3	2,338,8	2,418,4	2,488,8	3,1
Población económicamente activa (PEA)									
Total	1,065,7	1,087,0	1,143,3	1,187,0	1,231,6	1,220,9	1,301,6	1,376,5	4,2
Urbana	485,6	488,8	518,7	551,2	573,2	561,3	597,8	629,7	4,2
Jóvenes	313,9	304,0	317,0	324,6	343,4	313,6	338,8	360,7	2,1
Mujeres	318,8	324,9	341,9	357,1	375,3	367,5	409,0	448,5	5,8
Población ocupada	1,006,6	1,043,0	1,096,4	1,137,6	1,168,1	1,145,0	1,227,3	1,300,0	4,2
Desempleo abierto									
Total	59,1	44,0	46,9	49,4	63,5	75,9	74,3	76,5	4,2
Urbana	29,1	21,2	20,8	23,6	32,6	36,8	35,0	33,8	2,3
Jóvenes	34,6	23,4	26,5	26,6	37,5	66,1	38,8	42,6	3,3
Mujeres	23,5	17,6	18,0	20,7	24,4	30,6	30,8	36,0	7,6
Subempleo visible	117,1	84,0	79,9	106,2	123,6	146,8	143,3	161,7	5,4
Subempleo invisible	100,2	141,6	97,0	99,2	83,7	128,8	156,0	135,6	5,0
Cifras relativas / indicadores									
Tasa de participación global	52,2	51,5	52,6	53,1	53,9	52,2	53,8	55,3	
Tasa de desempleo nacional	5,5	4,0	4,1	4,2	5,2	6,2	5,7	5,6	
Tasa de desempleo urbano	6,0	4,3	4,0	4,3	5,7	6,6	5,9	5,4	
Tasa de desempleo juvenil	11,0	7,7	8,4	8,2	10,9	21,1	11,5	11,8	
Tasa de desempleo mujeres	7,4	5,4	5,3	5,8	6,5	8,3	7,5	8,0	
Tasa de subempleo visible	11,0	7,7	7,0	8,9	10,0	12,0	11,0	11,7	
Tasa de subempleo invisible	9,4	13,0	8,5	8,4	6,8	10,5	12,0	9,9	

Fuente: Del Cid y Tacsan (1999).

15. COSTA RICA. Población ocupada según segmento del mercado

Condición de actividad									Variación anual promedio
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	
Cifras absolutas / Total (miles)	1,006,6	1,043,0	1,096,4	1,137,6	1,168,1	1,145,0	1,227,3	1,300,0	4,2
Sector moderno urbano	304,2	322,5	326,2	338,2	363,7	349,7	366,8	389,4	4,0
Sector informal urbano	152,2	145,2	171,6	189,4	177,1	174,8	192,9	206,4	5,1
Sector moderno rural	270,2	282,7	295,7	294,8	314,0	305,3	322,2	352,8	4,4
Sector tradicional rural	280,0	292,6	302,9	315,2	313,3	315,2	345,4	351,4	3,6
Total urbano	456,4	467,7	497,8	527,6	540,8	524,5	559,7	595,9	4,4
Total tradicional	432,2	437,8	474,5	504,6	490,4	490,0	538,3	557,8	4,2
Total moderno	574,4	605,2	621,9	633,0	677,7	655,0	689,0	742,2	4,2
Cifras relativas / total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	
Sector moderno urbano	30,2	30,9	29,8	29,7	31,1	30,5	29,9	30,0	
Sector informal urbano	15,1	13,9	15,7	16,6	15,2	15,3	15,7	15,9	
Sector moderno rural	26,8	27,1	27,0	25,9	26,9	26,7	26,3	27,1	
Sector tradicional rural	27,8	28,1	27,6	27,7	26,8	27,5	28,1	27,0	
Total urbano	45,3	44,8	45,4	46,4	46,3	45,8	45,6	45,8	
Total tradicional	42,9	42,0	43,3	44,4	42,0	42,8	43,9	42,9	
Total moderno	57,1	58,0	56,7	55,6	58,0	57,2	56,1	57,1	

Fuente: Del Cid y Tacsan (1999).

16. HONDURAS. Condiciones de actividad de la población en edad de trabajar e indicadores del mercado laboral

Condición de actividad	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	Variación anual promedio
Cifras absolutas (miles)									
Población en edad de trabajar (PET)	3,358,2	3,532,2	3,566,7	3,713,9	3808,7	3,934,2	4,063,2	4,177,1	3,5
Población económicamente activa (PEA)									
Total	1,592,0	1,728,6	1,772,9	1,825,4	1,882,0	2,074,2	2,157,8	2,169,7	5,2
Urbana	658,9	777,9	802,0	832,1	893,6	980,2	1,035,2	1,053,7	8,6
Jóvenes	526,0	585,2	608,2	625,7	650,8	729,0	753,3	743,9	5,9
Mujeres	469,6	538,8	551,3	555,4	562,9	687,3	737,8	710,3	7,3
Población ocupada	1,523,1	1,674,6	1,688,8	1,775,2	1,803,5	1,984,9	2,088,5	2,104,1	5,4
Desempleo abierto									
Total	68,9	53,9	84,1	50,3	78,5	89,3	69,4	65,6	-0,7
Urbana	50,6	39,4	57,3	33,4	58,6	65,1	53,7	48,9	-0,5
Jóvenes	36,4	24,2	46,0	28,2	39,7	44,8	36,7	35,7	-0,3
Mujeres	11,5	16,1	25,7	17,1	23,2	30,4	23,9	20,2	10,8
Subempleo visible	43,9	48,8	67,8	40,2	41,2	68,3	68,8	42,9	-0,3
Subempleo invisible	622,8	716,9	627,2	551,5	538,7	806,6	603,9	665,9	1,0
Cifras relativas / indicadores									
Tasa de participación global	47,4	48,9	49,7	49,2	49,4	52,7	53,7	51,9	
Tasa de desempleo nacional	4,3	3,1	4,7	2,8	4,2	4,3	3,2	3,0	
Tasa de desempleo urbano	7,7	5,1	7,1	4,0	6,6	6,6	5,2	4,6	
Tasa de desempleo juvenil	6,9	4,1	7,6	4,5	6,1	6,1	4,9	4,8	
Tasa de desempleo mujeres	2,4	3,0	4,7	3,1	4,1	4,4	3,2	2,8	
Tasa de subempleo visible	2,8	2,8	3,8	2,2	2,2	3,3	3,2	2,0	
Tasa de subempleo invisible	39,1	41,5	35,4	30,2	28,6	38,9	28,0	30,7	

Fuente: Del Cid y Tacsan (1999).

17. HONDURAS. Población ocupada según segmento del mercado

Condición de actividad	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	Variación anual promedio
Cifras absolutas / Total (miles)	1,523,2	1,674,5	1,688,8	1,775,3	1,803,5	1,984,9	2,088,5	2,104,1	5,4
Sector moderno urbano	361,9	410,5	408,2	420,2	415,8	456,5	478,2	511,5	5,9
Sector informal urbano	297,0	327,8	336,5	378,5	419,1	458,6	503,2	493,7	9,5
Sector moderno rural	220,3	273,4	303,9	242,3	210,8	219,3	245,5	254,2	2,2
Sector tradicional rural	644,0	662,8	640,2	734,3	757,8	850,5	861,6	844,7	4,5
Total urbano	658,9	738,3	744,7	798,7	834,9	915,1	981,5	1,004,8	7,5
Total tradicional	941,0	990,6	976,7	1,112,8	1,176,9	1,309,1	1,364,8	1,338,4	6,0
Total moderno	582,2	683,9	712,1	662,5	626,6	675,8	723,7	765,7	4,5
Cifras relativas / total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	
Sector moderno urbano	23,8	24,5	24,2	23,7	23,1	23,0	22,9	24,3	
Sector informal urbano	19,5	19,6	19,9	21,3	23,2	23,1	24,1	23,5	
Sector moderno rural	14,5	16,3	18,0	13,6	11,7	11,0	11,8	12,1	
Sector tradicional rural	42,3	39,6	37,9	41,4	42,0	42,8	41,3	40,1	
Total urbano	43,3	44,1	44,1	45,0	46,3	46,1	47,0	47,8	
Total tradicional	61,8	59,2	57,8	62,7	65,3	66,0	65,3	63,6	
Total moderno	38,2	40,8	42,2	37,3	34,7	34,0	34,7	36,4	

Fuente: Del Cid y Tacsan (1999).

18. PANAMÁ. Condiciones de actividad de la población en edad de trabajar e indicadores del mercado laboral

Condición de actividad	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	Variación anual promedio
Cifras absolutas (miles)									
Población en edad de trabajar (PET)	1,469,9	1,520,7	1,557,9	1,594,7	1,632,4	1,670,2	1,706,8	1,742,9	2,7
Población económicamente activa (PEA)									
Total	858,5	915,9	940,3	967,3	1,007,9	1,011,4	1,049,4	1,083,6	3,7
Urbana	501,1	582,0	598,4	625,9	648,5	653,6	687,5	714,5	6,1
Jóvenes	216,7	234,2	240,2	232,9	236,8	230,8	239,2	241,8	1,7
Mujeres	290,4	307,9	319,6	332,2	350,0	348,5	373,8	389,8	4,9
Población ocupada	720,0	781,6	815,6	831,8	866,7	870,6	909,1	936,5	4,3
Desempleo abierto									
Total	138,4	134,4	124,7	135,5	141,2	140,8	140,3	147,1	0,9
Urbana	100,4	105,9	93,2	98,6	106,5	110,9	105,6	110,7	1,5
Jóvenes	66,9	69,1	64,5	64,6	64,6	68,1	65,4	67,8	0,2
Mujeres	65,6	68,7	64,5	67,7	70,5	67,8	67,8	77,6	2,6
Subempleo visible	63,0	60,0	57,4	69,7	78,3	69,5	68,1	85,9	5,2
Subempleo invisible	142,1	141,3	135,2	111,0	112,7	114,2	114,2	108,0	-3,4
Cifras relativas / indicadores									
Tasa de participación global	58,4	60,2	60,4	60,7	61,7	60,6	61,5	62,2	
Tasa de desempleo nacional	16,1	14,7	13,3	14,0	14,0	13,9	13,4	13,6	
Tasa de desempleo urbano	20,0	18,2	15,6	15,8	16,4	17,0	15,4	15,5	
Tasa de desempleo juvenil	30,9	29,5	26,9	27,7	27,3	29,5	27,3	28,0	
Tasa de desempleo mujeres	22,6	22,3	20,2	20,4	20,1	19,5	18,1	19,9	
Tasa de subempleo visible	7,3	6,6	6,1	7,2	7,8	6,9	6,5	7,9	
Tasa de subempleo invisible	10,0	10,8	13,4	11,4	15,2	14,4	18,0	16,3	
Porcentaje de ignorados	28,4	24,3	22,6	17,7	17,4	17,5	16,6	15,1	

Fuente: Del Cid y Tacsan (1999).

19. PANAMÁ. Población ocupada según segmento del mercado

Condición de actividad	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	Variación anual promedio
Cifras absolutas / Total (miles)	720,0	781,6	815,6	831,8	866,7	870,6	909,1	936,4	4,3
Sector moderno urbano	275,9	322,6	348,6	364,1	371,8	371,0	397,3	405,9	6,7
Sector informal urbano	124,5	153,8	156,6	163,2	170,2	175,0	184,6	197,9	8,4
Sector moderno rural	104,7	87,6	92,5	104,0	103,6	104,6	105,4	105,7	1,0
Sector tradicional rural	214,9	217,6	217,9	200,5	221,1	220,0	221,8	226,9	0,8
Total urbano	400,4	476,4	505,2	527,3	542,0	546,0	581,9	603,8	7,3
Total tradicional	339,4	371,4	374,5	363,7	391,3	395,0	406,4	424,8	3,6
Total moderno	380,6	410,2	441,1	468,1	475,4	475,6	502,7	511,6	4,9
Cifras relativas / total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	
Sector moderno urbano	38,3	41,3	42,7	43,8	42,9	42,6	43,7	43,3	
Sector informal urbano	17,3	19,7	19,2	19,6	19,6	20,1	20,3	21,1	
Sector moderno rural	14,5	11,2	11,3	12,5	12,0	12,0	11,6	11,3	
Sector tradicional rural	29,8	27,8	26,7	24,1	25,5	25,3	24,4	24,2	
Total urbano	55,6	61,0	61,9	63,4	62,5	62,7	64,0	64,5	
Total tradicional	47,1	47,5	45,9	43,7	45,1	45,4	44,7	45,4	
Total moderno	52,9	52,5	54,1	56,3	54,9	54,6	55,3	54,6	

Fuente: Del Cid y Tacsan (1999).

20. Centroamérica: Condiciones laborales, disposiciones en materia de contratación y terminación de la relación laboral

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Duración normal de la jornada diurna	8 horas diarias, pero pueden pactarse hasta 10, cuando los trabajos por su propia conclusión no sean insalubres ni peligrosos La duración máxima semanal es de 48 horas.	8 horas diarias y 44 semanales.	8 horas diarias y 44 semanales. Para efectos de pago se toman como 48 horas semanales.	8 horas diarias y 44 semanales. Para efectos de pago se toman como 48 horas semanales.	8 horas diarias y 48 semanales.	8 horas diarias y 48 semanales.
Horas extraordinarias	La jornada ordinaria sumada a la extraordinaria en principio no puede exceder las 12 horas, salvo casos excepcionales (siniestros, etc.) que no permitan la suspensión de labores o sustitución de los trabajadores.	Solo se pueden pactar en forma ocasional, cuando circunstancias imprevistas o especiales así lo exijan.	La jornada ordinaria sumada a la extraordinaria en principio no puede exceder las 12 horas.	La jornada ordinaria sumada a la extraordinaria en principio no puede exceder las 12 horas.	No se puede exceder de 3 diarias y 9 semanales.	No se puede exceder de 3 diarias y 9 semanales.
Bonificación por horas extraordinarias	-50% sobre el salario mínimo o estipulado. - No se consideran horas extraordinarias las que el trabajador ocupe para subsanar errores cometidos por él mismo.	- Recargo de 100%.	- Recargo de 50%.	- 25% en jornada diurna y 50% si las horas extraordinarias de la jornada diurna se hacen en período nocturno. - 75% si son prolongación del trabajo nocturno.	- Recargo de 100% .	- 25% en período diurno. - 50% en período nocturno. - 75% prolongación del período nocturno.
Jornada nocturna	6 horas diarias.	7 horas diarias y 39 semanales. La jornada de trabajo que comprenda más de cuatro horas nocturnas se considera nocturna para el efecto de duración.	- 6 horas diarias y 36 a la semana.	- 6 horas diarias y 36 a la semana.	- 6 horas diarias y 36 a la semana.	

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Bonificación por trabajo nocturno		- 25% sobre el salario diurno.		- 25% sobre el salario diurno.		- 7 horas nocturnas se remuneran como 8 horas diurnas.
Vacaciones	- 2 semanas por cada 50 semanas de labor.	- 15 días por año.	- 15 días hábiles por año.	- 10 días en el primer año; 12 luego de 2 años; 15 después de 3 años y 20 después de 4 o más.	- 15 días por cada seis meses de trabajo ininterrumpido al servicio de un mismo empleador.	- 30 días por cada 11 meses de servicios continuos.
Pago de vacaciones	- El salario, calculado sobre la base del promedio de las remuneraciones durante un período de referencia.	- El salario correspondiente más una prima de 30%.	- El salario correspondiente; calculado a partir del promedio de las remuneraciones ordinarias y extraordinarias de los últimos 3 meses.	- El salario correspondiente.	- El salario correspondiente.	- El salario correspondiente.
Días feriados anuales	- 11 días. Se pagan efectivamente 9.	- 9 a nivel nacional y 2 a nivel local.	- 12 días.	- 11 días.	- 9 a nivel nacional y 2 a nivel local	- 10 anuales + el día de inauguración de mandato presidencial.
Licencia de maternidad	- El mes anterior y los 3 meses posteriores de parto.	- 12 semanas; de las cuales 6 obligatorias después del parto: Los días no gozados antes del parto se acumularán a la licencia posparto, de modo que el descanso no sea inferior a 84 días.	- 30 días antes y 54 después del parto: Los días no gozados antes del parto se acumularán a la licencia posparto, de modo que el descanso no sea inferior a 84 días.	- 4 semanas antes y 6 semanas después del parto.	- 4 semanas antes y 8 semanas después del parto (diez semanas en caso de nacimientos múltiples).	- 6 semanas antes y 8 semanas después del parto. Si el parto se retrasa, la licencia se prolonga de manera que la trabajadora conserva en todos los casos el derecho a 8 semanas posparto.

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Prestaciones en dinero por maternidad	- La remuneración corresponde al salario, pagada por partes iguales por la Caja del Seguro Social y el patrono.	- Subsidio del 75% del salario medio básico durante las 12 semanas. El pago lo asume el empleador cuando no contribuye al régimen del SS, y el Instituto del Seguro Social cuando el empleador contribuye al mismo.	- 100% del salario.	- El descanso se retribuye del mismo modo que el salario.	- Los salarios correspondientes al período de la licencia.	- Los salarios correspondientes al período de la licencia. El empleador paga la diferencia entre el salario y el subsidio a cargo del SS. Si la Caja no está obligada a pagar, el empleado asume la totalidad de la obligación.
Otras licencias pagadas		- "Para cumplir obligaciones familiares que regularmente reclamen la presencia del trabajador". Son pagadas hasta concurrencias de 2 días en el mes y 15 días en el mismo calendario.	- 3 días por deceso de cónyuge, padres o hijos - 5 días por matrimonio - 2 días por nacimiento de hijo - Licencia sindical: hasta 6 días por mes por cada miembro del comité ejecutivo del sindicato - Otras licencias: ej. para comparecer a citaciones judiciales.	- Para representar al país en congresos o conferencias relacionadas con el trabajo, límite de 10 días en el año para eventos locales y 20 para internacionales - En el caso de grave calamidad doméstica, debidamente comprobada, con un máximo de 2 días calendarios en el mes y 15 en el calendario.	- Hasta 3 días hábiles consecutivos por fallecimiento de madre, padre, hijos o cónyuge o compañero de vida - hasta 5 días hábiles por matrimonio.	- Para representar al país o a su organización social en congresos, conferencias, actividades, adiestramientos, seminarios o competencias nacionales o internacionales relacionadas con el trabajo o con deporte, hasta 2 meses a escala internacional.
Período de prueba	No se estipula, pero no es necesario preavisar ni pagar cesantía si el tiempo de servicio es menor a 3 meses.	Hasta 30 días.	Los 2 primeros meses se consideran como prueba. En el sector público en algunas entidades es de 3 meses y en otras de 6.	Los primeros 60 días.		Hasta por 3 meses, cuando la prestación de un servicio exija cierta habilidad o destreza especial.

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Contrato por plazo u obra determinado (CDD)	Solo puede estipularse cuando se justifique por la naturaleza del servicio que se va a prestar. Si la naturaleza de los trabajos es permanente, se tendrá como contrato por tiempo indefinido. No se puede estipular por más de un año en perjuicio del trabajador, excepto si se trata de servicios que requieran una preparación técnica especial, en cuyo caso la duración puede ser hasta de 5 años.	Se permite a) Cuando las labores a realizarse puedan ser calificadas de transitorias, temporales o eventuales b) Siempre que para contratar se haya tomado en cuenta circunstancias o acontecimientos que traigan como consecuencia la terminación total o parcial de las labores, de manera integral o sucesivas c) Cuando la labor es una obra determinada d) Para remplazar a otro trabajador temporalmente ausente.	- Todo contrato de trabajo se presume celebrado por tiempo indeterminado, salvo prueba o estipulación lícita en contrario - Se permite solo si se exige la naturaleza accidental o temporal del servicio a prestar o de la obra a ejecutar - Si al vencimiento del CDD subsiste la causa que le dio origen, se lo considera como contrato de duración indeterminada.	Los contratos relativos a labores que por su naturaleza son permanentes o continuos se consideran celebrados por tiempo indefinidos aun que en ellos se exprese término de duración, si al vencimiento del contrato subsisten las causas que le dieron origen.	El contrato de trabajo se presume concertado por tiempo indefinido, excepto, a) Cuando las partes han convenido un plazo b) Para la realización de la obra o servicio el plazo está en función del tiempo de duración de los mismos c) Si se trata de trabajos estacionales o cíclicos.	A reserva de algunas excepciones, no se puede recurrir a un CDD con el objeto de cubrir de una manera temporal un puesto de naturaleza permanente. En general se lo autoriza en los siguientes casos: a) Cuando lo permita la naturaleza del trabajo que constituye el objeto de la prestación b) Cuando es por obra o servicios determinados. Su duración máxima es de 1 año. Si se trata de servicios que requieran preparación técnica especial, se puede estipular hasta un máximo de 3 años.
Preaviso	a) Una semana si la antigüedad es de 3 meses de servicio y hasta 6 meses b) 15 días si la antigüedad es de 6 meses y hasta 1 años c) 1 mes si la antigüedad es de 1 año o más.	7 días en los contratos para obra o plazos determinados.	Solo si el trabajador pone término al contrato de trabajo. No hay disposiciones que obliguen al empleador a dar un preaviso.	a) 24 horas si la antigüedad es menor de 3 meses b) 1 semana si la antigüedad es de 3 a 6 meses c) 2 semanas si la antigüedad es de 6 meses a 1 año d) 1 mes si la antigüedad es de 1 a 2 años e) 2 meses para antigüedades mayores	Solo si el trabajador pone término al contrato de trabajo. No hay disposiciones que obliguen al empleador a dar un preaviso.	Solo si el trabajador pone término al contrato de trabajo. No hay disposiciones que obliguen al empleador a dar un preaviso.

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Despido sin indicación de causa	Es posible, se debe dar un preaviso y pagar una indemnización (auxilio de cesantía).	Es posible: se lo denomina despido de hecho. Se debe pagar una indemnización por despido.	Es posible, se debe pagar una indemnización por despido.	El empleador debe obligatoriamente indicar la causa de despido, so pena de indemnización o reintegro del trabajador.	Es posible, se debe pagar una indemnización por despido.	En principio no es posible salvo las siguientes excepciones: a) trabajadores que tengan menos de 2 años de antigüedad b) empleadas domésticas c) trabajadores de pequeñas empresas d) gente de mar en naves dedicadas al servicio internacional.
Auxilio de cesantía o indemnización por despido sin indicación de causa (o en virtud de causa imputable al empleador)	a) 10 días de salario, después de un trabajo continuo no menor de 3 meses ni mayor de 6 b) 20 días de salario, después de un trabajo continuo mayor de 6 meses, pero menor de 1 año c) un mes de sueldo por año de servicio o fracción mayor de 6 meses, con un tope de 8 años.	a) Salario básico de 30 días por cada año de servicio y proporcionalmente por fracciones de año, con un mínimo de 15 días de salario básico. El salario de referencia tiene un tope de 4 veces el salario mínimo diario legal b) Los salarios caídos desde la fecha de presentación de la demanda con un máximo de 35 días si no ha habido apelación y 20 días más si la hubo.	Un mes de sueldo por cada año de servicio continuo y si los servicios no alcanzan un año, en forma proporcional al tiempo trabajado.	a) 10 días de salario, después de un trabajo continuo no menor de 3 meses ni mayor de 6 b) 20 días de salario, después de un trabajo continuo mayor de 6 meses, pero menor de 1 año c) un mes de sueldo por año de servicio o fracción mayor de 6 meses, con un tope de 15 años.	a) Un mes de salario por cada uno de los primeros 3 años de trabajo b) 20 días de trabajo por cada año de trabajo a partir del cuarto año. En ningún caso la indemnización será menor de 1 mes ni mayor de 5 meses. Las fracciones de años trabajados se liquidarán proporcionalmente.	Para las relaciones de trabajo iniciadas a partir de la reforma laboral de 1995: a) 3.4 semanas de salario por cada uno de los primeros años de servicio y una semana por cada año posterior. La indemnización se paga en caso de despido económico.

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Sanciones si el empleador invoca una causa justificada que no prueba en un proceso ulterior planteado por el trabajador	Preaviso, auxilio de cesantía y salarios caídos desde la terminación del contrato hasta la fecha en que de acuerdo con los términos legales para tramitar y resolver haya debido quedar firme la sentencia condenatoria contra el patrono. Tratándose de explotaciones agrícolas o ganaderas este monto se reduce a la mitad.	Como para los casos de despido de hecho: salarios caídos desde la fecha de la presentación de la demanda, con un máximo de 35 días si no ha habido apelación y de 20 días más si la hubo.	Indemnización por despido más, a título de daños y perjuicios, los salarios caídos desde el despido hasta el pago de la indemnización, hasta un máximo de 12 meses de salario, y las costas judiciales.	En caso de despido injustificado, el trabajador tiene derecho, a su elección, a una remuneración de concepto de salarios dejados de percibir, a títulos de daños y perjuicios, y a las indemnizaciones legales o convencionales, o a que se le reintegre en el trabajo con reconocimiento de los salarios dejados de percibir.		Reintegro con el pago de los salarios caídos, con un límite de 3 meses de salarios para los trabajadores que hubiesen entrado a laborar después de la reforma laboral de agosto de 1995 y de 5 meses para los que hubiesen entrado a trabajar antes de aquella fecha. El empleador puede liberarse del reintegro pagando la indemnización con un incremento y los salarios caídos.
Despidos económicos	No hay disposiciones particulares. El empleador debe pagar cuando menos el preaviso y el auxilio de cesantía	El contrato termina sin responsabilidad: Por cierre definitivo, total o parcial de la empresa o establecimiento, o reducción definitiva de las labores motivados por incosteabilidad de los negocios, durante 3 meses por lo menos, previa autorización judicial. Por la clausura del negocio, motivada por el agotamiento de la materia que se explota en las industrias extractivas.	Existen reglas especiales para el pago de la indemnización cuando el contrato termina a) por fuerza mayor o caso fortuito b) por insolvencia, quiebra o liquidación de la empresa c) por incapacidad o muerte del empleador, si como consecuencia surge la imposibilidad absoluta de cumplir el contrato.	Son también de terminación del contrato de trabajo: a) la liquidación o clausura definitiva de la empresa o establecimiento b) insolvencia o quiebra c) la suspensión de contratos.		a) Concurso o quiebra del empleador b) Clausura de la empresa o reducción definitiva de los trabajos debido a la incosteabilidad de la explotación o agotamiento de la materia objeto de la actividad extractiva c) Suspensión definitiva de labores inherente al contrato o disminución comprobada de las actividades del empleador, debidas a crisis económicas graves, incosteabilidad parcial de las operaciones, innovaciones tecnológicas, revocación o caducidad de una concesión administrativa, cancelación de órdenes de compra, o la disminución en la actividad productiva de la empresa .

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Otras disposiciones	<p>Si el trabajador entabla juicio y el empleador prueba la causa justa de despido, los tribunales de trabajo impondrán al primero ambas costas del litigio, además de una multa, a título de corrección disciplinaria.</p> <p>Las reglas sobre la indemnización por despido injustificado también se aplican en caso de despido indirecto.</p>	<p>Las reglas sobre la indemnización por despido injustificado también se aplican en caso de despido indirecto.</p>	<p>Las reglas sobre la indemnización por despido injustificado también se aplican en caso de despido indirecto.</p> <p>La misma indemnización se paga al cónyuge o conviviente del trabajador, y a los hijos menores o incapacitados cuando el contrato termina por fallecimiento del trabajador, a menos que la muerte se deba a riesgo cubierto totalmente por el Seguro Social.</p>		<p>La terminación de la relación laboral por mutuo acuerdo o renuncia no afecta el derecho adquirido del trabajador por antigüedad conforme al código.</p>	<p>A la terminación de todo contrato por tiempo indefinido, por cualquier causa el trabajador tendrá a recibir de su empleador una prima de antigüedad, a razón de una semana de salario por cada año laborado.</p>

Fuente: Elaboración propia, tomada de OIT-ETM (Equipo Técnico Multidisciplinario).

INDICADORES DE DESARROLLO SOCIAL

1. Tendencias demográficas

	Población total (millones)		Tasa de crecimiento demográfico (%)		Tasa de fecundidad total	Población urbana (como % del total)		Relación de dependencia (%)		Población de 65 años de edad o más (como % del total)	
	1997	2015	1975-1997	1997-2015		1997	1997	2015	1997	2015	1997	2015
Costa Rica	3,7	5,2	3	1,9	2,8	50,3	60,3	62,6	52	4,8	7,1
El Salvador	5,9	8	1,7	1,7	3,2	45,6	53,6	70,3	55,3	4,8	6,1
Guatemala	10,5	16,4	2,6	2,5	4,9	39,4	48,3	92,2	69,9	3,4	3,8
Honduras	6	9	3,2	2,3	4,3	45	56,1	86,1	60,2	3,3	4,3
Nicaragua	4,7	7,3	2,9	2,5	4,4	63,2	71,3	89,2	64,3	3	3,8
Panamá	2,7	3,5	2,1	1,3	2,6	56,5	64,9	61,1	48,6	5,4	7,8

Fuente: Informe sobre Desarrollo Humano (1999), PNUD.

2. Pobreza e indigencia

		Hogares bajo la línea de pobreza (%)			Hogares bajo la línea de indigencia (%)		
		Total país	Área urbana	Área rural	Total país	Área urbana	Área rural
Costa Rica	1997	20	17	23	7	5	9
El Salvador	1997	48	39	62	19	12	28
Guatemala	1989	63	48	72	37	23	45
Honduras	1997	74	67	80	48	35	59
Nicaragua	1993	68	53	89	51	37	69
Panamá	1997	27	25	34	10	9	14

Fuente: Panorama Social de América Latina (1998), CEPAL.

3. Incidencia de la pobreza en algunas categorías ocupacionales, zonas urbanas (en porcentajes)

		Total población	Total ocupados	Asalariados del sector público	Establecimientos que ocupan a más de 5 personas	Asalariados del S. Privado no profesionales ni técnicos		Trabajadores por cuenta propia no profesionales ni técnicos	
						Establecimientos que ocupan hasta 5 personas	Empleados domésticos	Industria y construcción	Comercio y Servicios
Costa Rica	1990	25	15	n.d.	15	22	28	28	24
	1994	21	12	5	11	19	25	24	18
	1997	23	10	4	10	17	23	21	18
El Salvador	1995	54	34	14	35	50	32	50	41
	1997	56	35	13	33	48	40	50	43
Guatemala	1989	53	42	n.d.	45	54	42	47	34
Honduras	1990	70	60	n.d.	56	75	51	81	72
	1994	75	66	42	71	83	56	84	77
	1997	73	64	44	69	83	52	84	72
Nicaragua	1997	72	63	57	58	74	68	75	68
Panamá	1991	40	26	n.d.	22	38	31	42	38
	1994	31	18	6	16	30	28	26	25
	1997	33	18	6	17	27	26	32	25

Fuente: Panorama Social de América Latina (1998), CEPAL.

4. Incidencia de la pobreza en algunas categorías ocupacionales, zonas rurales (en porcentajes)

		Total población	Total ocupados	Asalariados del sector público	Establecimientos que ocupan a más de 5 personas	Asalariados del S. Privado no profesionales ni técnicos		Trabajadores por cuenta propia no profesionales ni técnicos	
						Establecimientos que ocupan hasta 5 personas	Empleados domésticos	Industria y construcción	En agricultura, silvicultura y pesca
Costa Rica	1990	27	17	n.d.	13	23	22	24	27
	1994	25	14	7	3	20	23	21	24
	1997	25	14	5	9	20	25	21	24
El Salvador	1995	64	53	24	43	56	50	63	72
	1997	69	58	26	47	56	49	67	79
Guatemala	1989	78	70	n.d.	72	74	64	71	76
Honduras	1990	88	83	n.d.	71	90	72	88	90
	1994	81	73	40	65	79	74	78	81
	1997	84	79	47	75	86	74	83	85
Panamá	1991	51	40	n.d.	24	43	43	52	57
	1994	49	38	6	23	39	40	52	61
	1997	42	29	6	22	39	33	36	42

Fuente: Panorama Social de América Latina (1998), CEPAL.

5. Distribución del Ingreso Urbano, 1990-1997

		40% más pobre	30% más pobre	20% anterior al 10% más rico	10% más rico
Costa Rica	1990	17,8	28,7	28,9	24,6
	1994	17,4	26,8	28,3	27,5
	1997	17,3	27,6	28,4	26,8
El Salvador	1995	17,3	25,1	25,8	31,7
	1997	17,2	24,8	26,9	31,1
Honduras	1990	12,2	20,8	28,1	38,9
	1994	13,3	23	26,5	37,2
	1997	14,3	22,8	26,1	36,8
Nicaragua	1997	14,4	23	27,1	35,4
Panamá	1991	13,3	24,3	28,2	34,2
	1994	13,8	23,3	25,5	37,4
	1997	13,3	22,4	27	37,3

Fuente: Panorama Social de América Latina (1998), CEPAL.

6. Población sin acceso a servicios básicos de salud

	Agua potable 1990-1998 ¹	Servicios de salud 1981-1993 ¹	Saneamiento 1990-1998 ¹
Costa Rica	4%	3%	16%
El Salvador	34%	n.d	10%
Guatemala	32%	40%	13%
Honduras	22%	38%	26%
Nicaragua	22%	n.d	15%
Panamá	7%	18%	17%

1. Los datos se refieren al año más reciente disponible durante el período especificado en el encabezamiento de la columna.

Fuente: PNUD (2000).

7. Sinopsis de la Salud

	Esperanza de vida al nacer años	Tasa de mortalidad de niños menores de cinco años (por mil nacidos vivos)	Población que se estima no sobrevivirá hasta los 60 años (% de la población total)	Lactantes con bajo peso al nacer (%)	Médicos (por cien mil hab.)	Enfermeras (por cien mil hab.)	Casos de SIDA (por cien mil hab.)	Casos de tuberculosis (por cien mil hab.)	Casos de paludismo (por cien mil hab.)	Oferta calórica diaria per cápita	Población con servicio de abastecimiento de agua potable (%)
	1997	1997	1997	1997	1990-1995	1990-1995	1997	1997	1997	1996	1998
Costa Rica	76	14	12	7	126	95	32,8	17,7	125,7	2,822	100
El Salvador	69,1	36	23	11	91	38	34,1	28,0	..	2,515	53
Guatemala	64	55	31	15	90	30	17,9	28,2	305,1	2,191	67
Honduras	69,4	45	23	9	22	17	107,1	67,4	1,101,2	2,368	77
Nicaragua	67,9	57	24	9	82	56	3,6	64,5	915,2	2,328	62
Panamá	73,6	20	15	8	119	98	52,5	39,2	18,6	2,556	84

Fuente: Informe sobre Desarrollo Humano (1999), PNUD.

8. Indicadores de desnutrición en el niño y la madre

	Desnutrición e inanición entre niños menores de 5 años (%)		Lactantes con bajo peso al nacer (%)	Mujeres embarazadas con anemia (%)	Tasa de mortalidad materna (por cien mil nacidos vivos)
	Niños	Niñas			
	1995 ¹	1995 ¹	1990-1997 ²	1975-1991 ²	1990-1998 ³
Costa Rica	6	7	7	27	29
El Salvador	23	24	11	14	160
Guatemala	50	49	20	n.d.	190
Honduras	39	40	9	14	220
Nicaragua	25	22	9	36	150
Panamá	...	...	8	n.d.	85

1- Alrededor de ese año. 2- Los datos se refieren al año más reciente disponible durante el período especificado en el encabezamiento de la columna. 3- Los datos relativos a la mortalidad materna son los que han presentado las autoridades nacionales.

Fuente: Elaboración propia con base en PNUD (2000) y OPS (2000).

9. Supervivencia

	Esperanza de vida al nacer		Tasa de mortalidad de lactantes (por mil nacidos vivos)		Tasa de mortalidad de niños menores de cinco años (por mil nacidos vivos)		Población que se estima que no sobrevivirá hasta los 60 años (% de la población total)	Tasa de mortalidad materna (por cien mil nacidos vivos)
	1970	1997	1970	1997	1970	1997		
Costa Rica	66,7	76	58	12	77	14	12	60
El Salvador	57,4	69,1	105	31	160	36	23	300
Guatemala	51,9	64	115	43	168	55	31	200
Honduras	52,4	69,4	116	36	170	45	23	220
Nicaragua	53,6	67,9	107	42	168	57	24	160
Panamá	65,1	73,6	48	18	71	20	15	55

Fuente: Informe sobre Desarrollo Humano (1999), PNUD.

10. Seguridad alimentaria y nutrición

	Oferta calórica diaria per cápita		Oferta calórica diaria per cápita de proteínas		Oferta calórica diaria per cápita de grasas		Índice de producción de alimentos per cápita (1989-1991 = 100)	Importación de alimentos (% de las importaciones de mercadería)	Ayuda alimentaria en cereales (miles de TM)	Consumo de alimentos (% del consumo total del hogar)
	1970	1996	(total de gramos) 1996	(Cambio %) 1970-1996	(total de gramos) 1996	(Cambio %) 1970-1996					1997	1997	1994-1995	1980-1985
Costa Rica	2,391	2,822	74	28	78	36	130	13	2	33
El Salvador	1,827	2,515	63	34	53	40	112	17	7	33
Guatemala	2,100	2,191	56	-1	42	11	118	13	144	36
Honduras	2,177	2,368	55	1	60	47	110	18	73	39
Nicaragua	2,411	2,328	52	-29	47	2	128	14	33	n.d
Panamá	2,236	2,556	64	9	71	39	103	10	n.d	38

Fuente: PNUD, (1999)

11. Sinopsis de la Enseñanza

	Tasa de alfabetización de adultos (%)	Tasa de reprobación en primaria		Niños que no llegan a quinto grado (%)	Tasa de reprobación en secundaria	Matrícula terciaria en ciencias (% del total terciaria)	Científicos y técnicos (investigación y desarrollo) (por mil hab.)	Como % del PNB	Como % del gasto público total	Enseñanza primaria y secundaria (%) de todos los niveles	Enseñanza superior (% de todos los niveles)
		Primaria	(% del grupo pertinente de edad)								
	1997	1997	1997	1992-1995	1997	1995	1990-1996	1993-1996	1993-1996	1993-1996	1993-1996
Costa Rica	95,1	91,8	11,6	12	19,5	18	..	5,3	22,8	64,5	28,3
El Salvador	77	89,1	3,9	23	17,3	25	0,3	2,2	..	67,5	7,2
Guatemala	66,6	73,8	18,1	50	47,6	..	0,2	1,7	18,2	67	15,5
Honduras	70,7	87,5	12,4	40	10,9	26	..	3,60	16,5	74	16,6
Nicaragua	63,4	78,6	3,8	46	8	..	0,3	3,60	..	80,3	..
Panamá	91,1	89,9	7,7	..	8	26	..	4,6	20,9	51	24,8

Fuente: Informe sobre Desarrollo Humano (1999), PNUD.

12. Tendencias del Gasto Público Social en Centroamérica (en promedios)

	Gasto social per cápita (dólares de 1997)		Variación período	Tasa anual de variación	Gasto Social / PIB		Gasto Social / Gasto Público total	
	1990-1991	1996-1997			1990-1991	1996-1997	1990-1991	1996-1997
Costa Rica	445	550	23,6	3,6	18,2	20,8	64,4	65,1
El Salvador	87	147	69,7	9,2	5,4	7,7	21,9	26,5
Guatemala	52	71	37,4	5,4	3,3	4,2	29,8	42,1
Honduras	59	58	-1,7	-0,3	7,8	7,2	33,1	31,9
México	283	352	24,5	3,7	6,5	7,8	41,6	52,9
Nicaragua	48	49	2,1	0,3	10,3	10,7	38,3	35,6
Panamá	494	683	38,1	5,5	18,6	21,9	40	39,9

Fuente: Panorama Social de América Latina (1998), CEPAL.

13. Evolución del Gasto Social en los años noventa

	Gasto Social / PIB	Gasto Social / Gasto Público		Total	Gasto Social per cápita	
	1990-1991	1996-1997	1990-1991	1996-1997	1990-1991	1996-1997
Costa Rica	18,2	20,8	64,5	65,1	445	550
El Salvador	5,4	7,7	21,9	26,5	87	147
Guatemala	3,3	4,2	29,8	42,1	52	71
Honduras	7,8	7,2	33,1	31,9	59	58
Nicaragua	10,3	10,7	38,3	35,6	48	49
Panamá	18,6	21,9	40	39,9	494	683

Fuente: Panorama Social de América Latina (1998), CEPAL.

14. Evolución del Gasto Social sin Seguridad Social en los años noventa

	Gasto Social real per cápita sin Seguridad Social		Gasto Social sin Seguridad Social / PIB		Seguridad Social como porcentaje del Gasto Social	
	1990-1991	1996-1997	1990-1991	1996-1997	1990-1991	1996-1997
Costa Rica	337	404	13,8	15,3	24,2	26,4
El Salvador	64	108	4	5,7	25,7	26,5
Guatemala	40	59	2,6	3,5	22,2	16,4
Panamá	340	477	12,8	15,3	31,3	30,1

Fuente: Panorama Social de América Latina, (1998), CEPAL.

Este libro se terminó de imprimir
en el mes de marzo del 2002
en los talleres gráficos de
EDITORAMA, S.A.
Tel.: (506) 255-0202
San José, Costa Rica.