

DESAFÍOS DEL DESARROLLO SOCIAL EN CENTROAMÉRICA

SHELTON H. DAVIS, ESTANISLAO GACITÚA,
CARLOS SOJO (EDITORES)



BANCO MUNDIAL

FLACSO
SEDE ACADÉMICA COSTA RICA
DONACION

303.44

D426d

Davis, Shelton H.

- Desafíos del desarrollo social en Centroamérica /
Shelton H. Davis, Estanislao Gacitúa, Carlos Sojo. –
1a. ed. – San José, C. R. : FLACSO, 2004.

254 p. : 24 X 16 cm.

ISBN 9977-68-131-7

1. Equilibrio social. 2. Desarrollo económico – Cen-
troamérica. I. Gacitúa, Estanislao. II. Sojo, Carlos. III. Título.

Desafíos del Desarrollo Social en Centroamérica.

©2004 by International Bank for Reconstruction and Development, The World Bank
1818 H Street, N. W., Washington, D.C. 20433, U.S.A.

This Work is copyrighted by The World Bank. This Spanish edition is not an official World Bank translation. The World Bank does not guarantee the accuracy of the translation and accepts no responsibility whatsoever for any consequence of its interpretation or use.

Los derechos de este trabajo pertenecen al Banco Mundial. Esta edición en español no es una traducción oficial del Banco Mundial. El Banco Mundial no garantiza la exactitud de la traducción y no asume responsabilidad de ningún tipo por las consecuencias de su interpretación o uso.

El Banco Mundial no garantiza la exactitud de los datos incluidos en esta publicación y no asume responsabilidad alguna por cualquier consecuencia derivada de su uso. Los límites, colores, denominaciones y cualquier otra información mostrada en cualquier gráfico o cuadro de este volumen no implica de parte del Grupo Banco Mundial ningún juicio sobre el estatus legal de cualquier territorio, o la aceptación o reconocimiento de tales fronteras.

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Sede Costa Rica

Diseño de portada y producción editorial: Américo Ochoa

Asistentes de edición: Ana Salguero y Flor Salas

Primera edición: agosto de 2004

FLACSO-Costa Rica. Apartado 11747, San José, Costa Rica, Fax: (506) 225-2418.

Para publicaciones: e-mail: flacso@flacso.or.cr <http://www.flacso.or.cr>

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	9
SHELTON H. DAVIS, ESTANISLAO GACITÚA Y CARLOS SOJO	
Cambio en el foco: integralidad y complementariedad.....	10
Factores coadyuvantes del desarrollo social en América	
Central: agenda mínima.....	11
Desafíos del desarrollo social en el Istmo: una contribución	14
CAPÍTULO I	
DESARROLLO Y ETNICIDAD EN CENTROAMÉRICA: UN DIÁLOGO INCONCLUSO	21
VIRGILIO REYES	
Introducción	21
Desarrollo y etnicidad: un diálogo inconcluso	23
Los contextos de las diversidades.....	25
Identidades para la dominación: La colonia como punto de partida.....	30
<i>El indio invención colonial</i>	32
<i>Pueblos trasplantados: negro</i>	34
<i>Mestizaje y surgimiento del ladino</i>	35
Territorio multietnicidad y fronteras.....	37
Abriendo espacios: las estrategias políticas y jurídicas	40
<i>Guatemala</i>	40
<i>Nicaragua</i>	44
<i>Costa Rica</i>	47
<i>Honduras</i>	49
<i>El Salvador</i>	51

La institucionalidad indígena en Centroamérica	52
<i>Consejo Indígena Centroamericano -CICA-</i>	52
<i>Asociación Coordinadora Indígena y Campesina de</i>	
<i>Agroforestería Comunitaria Centroamericana –ACICAFOC-</i>	53
Los pueblos indígenas en los Acuerdos Internacionales	54
Multiculturalidad e interculturalidad	55
Implicaciones de la pluriculturalidad en la política	
pública en Centroamérica	56
Bibliografía	59

CAPÍTULO II

LA POBREZA URBANA EN AMÉRICA CENTRAL:

EVIDENCIAS E INTERROGANTES DE LA DÉCADA DE LOS 90	63
---------------------------------------------------------	----

... JUAN PABLO PÉREZ SÁINZ

La crisis de los 80	
y los ajustes estructurales en Centroamérica	65
La evolución de la pobreza urbana	70
Las nuevas dinámicas laborales y su impacto urbano	82
Las tendencias futuras de la pobreza urbana: algunas hipótesis	91
Conclusiones.....	95
Bibliografía	99

CAPÍTULO III

TRANSFORMACIONES AGRARIAS EN AMÉRICA CENTRAL

A FINES DEL SIGLO XX	105
----------------------------	-----

EDUARDO BAUMEISTER

Introducción	105
Situación a fines de los años setenta	107
Los años ochenta y noventa del siglo XX	112
Retracción de la ganadería vacuna	115
Configuración ocupacional rural	118
Composición social de la PEA rural	118
El agro centroamericano a comienzos del siglo XXI	122
Elementos para una agenda de desarrollo rural	132
Una visión distinta de la tierra para fines agropecuarios	132
Pequeños productores viables	136
La agricultura de exportación en América Central	137
Articulación de actividades agrícolas y no agrícolas	137
Bibliografía	139

CAPÍTULO IV

RIESGO, AMBIENTE, DESASTRE Y DESARROLLO:

HACIA UN ENTENDIMIENTO DE SUS RELACIONES Y SIGNIFICADOS

Y LA INTERVENCIÓN PARA EL DESARROLLO SOCIAL DE CENTROAMÉRICA141

ALLAN LAVEL

Introducción	141
Un Marco Conceptual	144
Desastres y su impacto	
en el desarrollo en Centroamérica: 1972-2003	152
Del desarrollo al desastre. sobre las causas	
y no las consecuencias de los desastres	158
La política pública y las iniciativas de la sociedad civil frente	
al problema de riesgo y desastre y sus relaciones	
con el desarrollo humano sostenible	165
Prólogo	165
Los marcos políticos y estratégicos regionales	
para la promoción de la gestión de la reducción del riesgo	
de desastre en el marco del desarrollo sostenible, Pos <i>Mitch</i> :	
CEPREDENAC y el marco regional	167
Las iniciativas y enfoques de gobierno	
y sociedad civil en los niveles nacionales	170
<i>El sector gubernamental</i>	170
<i>Sociedad civil, ONG y las agencias internacionales</i>	171
A manera de conclusión sobre la intervención	177
Opciones, necesidades y cuellos de botella con referencia	
a la gestión para la reducción y previsión del riesgo	178
A manera de conclusión global	184
Bibliografía	187

CAPÍTULO V

EVALUACIONES DE LAS REDES DE SEGURIDAD SOCIAL DE CENTROAMÉRICA

ANÁLISIS DE LOS PRINCIPALES HALLAZGOS191

JOSÉ S. MARQUES

Introducción	191
Enfoques Metodológicos	196
El Marco Conceptual	196
Alcances del Análisis	197
Tipo de Análisis	201
Riesgo/Vulnerabilidad y Estrategias de Respuesta	203
Grupos en Riesgo	212
Programas de Protección Social	214

El gasto en protección social	216
Adecuación de los Sistemas de Protección Social	219
Eficacia Operacional	234
Focalización	235
Incidencia	236
Costo Eficacia	240
Monitoreo y Evaluación	242
Arreglos Institucionales	243
Principales hallazgos y Recomendaciones	244
Los hallazgos:	245
Las recomendaciones:	246
Implicaciones para el Trabajo Futuro	248
SOBRE LOS AUTORES	253

CAPÍTULO V

EVALUACIONES DE LAS REDES DE SEGURIDAD SOCIAL DE CENTROAMÉRICA

ANÁLISIS DE LOS PRINCIPALES HALLAZGOS*

JOSÉ S. MARQUES

INTRODUCCIÓN

Con el fin de evaluar la situación de los sistemas de protección social en Centroamérica, el Banco Mundial (BM) realizó cinco Evaluaciones de la Red de Seguridad Social a nivel de país (ERSS).¹ El propósito de cada una de estas ERSS consistió en identificar debilidades y fortalezas en las políticas y programas de protección social, y proporcionar, a cada gobierno y a otros implicados en los cinco países, un conjunto de recomendaciones orientadas a mejorar sus sistemas de protección social.

El propósito de este artículo es identificar, en las ERSSs que se realizaron en los cinco países centroamericanos, problemas e hilos comunes; y esto, con dos objetivos: por una parte, poner a disposición de los gobiernos centroamericanos una visión general de los sistemas de protección social que existen en la región, y para que, de este modo, ellos puedan poner en perspectiva la ERSS que se desarrolló para cada uno de sus propios países, cuan-

* Traducción del idioma inglés al español hecha por Juan L. Caviedes Fernández

1 Las ERSSs preparadas por el Banco Mundial y analizadas en este estudio son: "Costa Rica: Social Spending and the Poor", World Bank Latin America and Caribbean region, processed, June 2002. "El Salvador: Social Safety Net Assessment", World Bank Latin America and Caribbean region, processed, May 2002. "Guatemala: Poverty in Guatemala" World Bank Latin America and Caribbean region, February 2003. "Honduras: Vulnerability, Risks and Poverty", World Bank Latin America and Caribbean region, August 2002. "Nicaragua: Towards a Social Protection Strategy for Nicaragua: A Review of Selected Programs in the PRSP Portfolio", World Bank Latin America and Caribbean region, processed, March 2001.

do se propongan fortalecer sus políticas de protección social; y por otra parte, generar en la región —entre los otros involucrados en el tema— una discusión acerca de las políticas de protección social.

Cuadro 1
Población e indicadores críticos de desarrollo, 2000¹

	Población total (Millones)	Población entre 0-14 años (% del total)	Ingreso per cápita (US\$ constantes 1995)	Índice de Desarrollo Humano ²	Grado Pobreza Humana ³	Concentración del ingreso por el 20% más bajo	Concentración del ingreso por el 10% más alto
Costa Rica	3,8	32,4	3912	0.820	2	4,5	34,6
El Salvador	6,3	35,6	1752	0.706	32	3,3	39,5
Guatemala	11,4	43,6	1558	0.631	40	3,8	46,0
Honduras	6,4	41,8	711	0.638	36	2,2	42,7
Nicaragua	5,1	42,6	466	0.635	41	2,3	48,8
Average	33	39,2	1680	ND		3,2	42,3
LAC	515,7	31,5	3856	ND		ND	ND

- (1) Estimaciones de concentración de ingreso corresponden a 1998.
- (2) El IDH es una medida resumen de desarrollo humano que considera tres dimensiones de desarrollo: una vida prolongada y saludable, lo que se mide por la expectativa de vida al nacer; educación, lo que se mide por la proporción de matriculados y alfabetismo; y un nivel de vida digno, lo que se mide por el ingreso per cápita.
- (3) Clasificación de pobreza en una muestra de 88 países en desarrollo. Número más bajo corresponde a menor grado de pobreza.

Fuente: Banco Mundial (Indicadores de Desarrollo Mundial) y PNUD (IDH).

Los cinco países centroamericanos considerados en esta revisión concentran una población total de 33 millones, de la que el 39% tiene menos de 15 años de edad, a diferencia del 32% que exhibe la región de América Latina y el Caribe (LAC). En el año 2000, el ingreso per cápita de estos cinco países promediaba los US\$1,680, lo que representaba alrededor de la mitad del promedio de LAC. En la mayoría de los países, la pobreza está todavía muy extendida. La distribución del ingreso continúa

altamente concentrada; el 42% del ingreso es absorbido por el 10% más rico de la población (Cuadro 1). No obstante, se observan diferencias muy marcadas entre los países. Según el Índice de Desarrollo Humano (IDH), del PNUD, Costa Rica ha logrado un desarrollo mucho más alto que el de los otros países, El Salvador se encuentra en una posición intermedia, mientras que Honduras, Nicaragua y Guatemala se encuentran en el nivel más bajo.

La pobreza y la desigualdad han ofrecido una tierra fecunda para el conflicto. Durante los años ochentas la región experimentó guerras civiles, a menudo estimuladas por la competencia del período de la Guerra Fría. La guerra trajo deterioro económico y un aumento de la pobreza. Y es solo en el período más reciente que se han logrado acuerdos de paz en cada uno de los países en que prevalecieron los conflictos militares: Nicaragua, El Salvador y Guatemala.

La mayoría de los países del Mercado Común Centroamericano (MCCA) ha logrado progresos durante los años noventas, reconstruyendo su infraestructura, estabilizando sus economías, y avanzando con reformas estructurales. Sin embargo, mientras la situación económica de los países mejoró, un gran sector de la población continúa siendo pobre. Hay varias razones para estos resultados. En primer lugar, las reformas sociales son difíciles de diseñar e implementar, y, una vez que empiezan a aplicarse, generalmente tardan más tiempo en mostrar resultados que el tiempo que tardan en producirlos las reformas en políticas económicas. En segundo lugar, hay una gran brecha entre los recursos fiscales disponibles y las necesidades sociales; En tercer lugar, los desastres naturales —a los que Centroamérica es tan propensa— han anulado los más recientes avances logrados en las condiciones sociales, y frecuentemente han absorbido recursos disponibles. Y por último, las redes de seguridad social han sido generalmente inadecuadas. De hecho, aunque los cinco países centroamericanos evaluados gastan en promedio casi el 5% del PIB en protección social, la mayor parte del gasto en este rubro está todavía concentrado en los programas del seguro social, los que solo alcanzan a un pequeño porcentaje de los pobres. Y además, con frecuencia, los programas de protección social no logran focalizarse en los grupos más pobres en riesgo, o no son eficazmente administrados.

Lo que sigue se organiza del siguiente modo. En la sección 2 se revisará brevemente el marco conceptual. Luego, en las secciones 3 a la 10 se analiza cómo las ERSS responden a las siguientes preguntas: ¿Cuáles son los principales riesgos y vulnerabilidades que enfrentan los pobres en Centroamérica, y cuáles sus estrategias de respuesta? ¿Cuáles son los principales grupos en riesgo? ¿Que clase de programas son los que existen para abordar los riesgos que encaran los pobres? ¿Cuánto gastan los países en la Protección Social, en Seguro Social y en la Asistencia Social? ¿Cuán adecuados son los sistemas de protección social? ¿Se encuentran

los programas bien dirigidos a los grupos en riesgo y son costo-eficientes? ¿ Son los arreglos institucionales adecuados para manejar los sistemas de protección social? Y, ¿cuáles son las cuestiones claves y las recomendaciones que surgen de estas ERSS?

La sección 11 explora las implicaciones que tiene este análisis para el futuro de las Redes de Seguridad Social en la región. En la medida de lo posible, el análisis presta especial atención a cómo se desenvuelven las poblaciones indígenas en las redes de seguridad social; y esto, dada la importancia relativa de tales poblaciones particularmente en Guatemala, Honduras y Nicaragua.

En el Recuadro 1 se presentan definiciones de los principales conceptos que se utilizan en las ERSS y también en este documento.

RECUADRO 1

Definiciones de Conceptos Claves **Transferencias condicionadas.** Las modalidades de transferencia incluyen el pago en dinero efectivo (por ejemplo, subvenciones por familia o niños), el cuasi-efectivo (por ejemplo, cupones de comida, vales), y las transferencias en especie (por ejemplo, los suplementos alimentarios). Las transferencias condicionadas tienen como requisito que la familia o persona destinataria debe realizar algunas actividades predeterminadas, tales como asistir habitualmente a la escuela o asistir a un centro de salud. La transferencia tiene un doble propósito: reforzar el ingreso familiar, y contribuir al desarrollo del capital humano.

Pobreza crónica. Pobreza que es resultado de factores estructurales de largo plazo.

Análisis de riesgo del ciclo de vida. Un marco para identificar y organizar la presentación de los riesgos que afectan a los diferentes grupos de edad de la población, particularmente a la población pobre; la mayoría de riesgos se basan en los determinantes de la pobreza resultantes de las investigaciones sobre la pobreza, encuestas y otros estudios sociales.

Pruebas de medios. Se trata de exámenes diseñados para identificar y distinguir a los pobres; exámenes generalmente fundados sobre la base del ingreso.

Red de seguridad. Un concepto usualmente aplicado al conjunto de programas de asistencia social, tales como la transferencia de efectivo, la transferencia en especie, y los trabajos públicos.

Autoselección. Focalización por medio de lineamientos que se encuentran en el diseño del programa y que aseguran que solo la población-meta (generalmente los pobres) aprovechará el programa; por ejemplo, el establecimiento de un salario para los trabajos públicos que es menor al salario de mercado.

Shocks. Eventos que pueden reducir el bienestar grupal o individual, tales como enfermedad, desempleo, o sequía, y que pueden por sí mismos causar o empeorar la pobreza. Los *shocks* que afectan directamente a las familias se denominan idiosincrásicos; los *shocks* asociados con macro-perturbaciones o perturbaciones sectoriales se llaman covariantes.

Protección social. Intervenciones públicas dirigidas a: a) ayudar a las personas, familias y comunidades a un mejor manejo del riesgo; y b) proporcionar apoyo a los extremadamente pobres. Usualmente incluye programas de seguro social y de asistencia social. **Seguro social.** Modalidades que combinan riesgos, incluyendo desempleo, vejez o pensión, incapacidad, enfermedad, y otros. **Asistencia Social.** Programas de transferencia que proporcionan beneficios en dinero efectivo o en especie, incluyendo subsidios, trabajos públicos, y programas de transferencia condicionada de dinero en efectivo.

Gestión del Riesgo Social. Un marco integrado por la identificación de una adecuada prevención y reducción del riesgo, y estrategias de respuesta para minimizar el impacto adverso de los *shocks*.

Pobreza transitoria. Pobreza que resulta de alguna(s) conmoción(es) temporal(es), la cual podría revertirse con el tiempo.

Vulnerabilidad. Tiene dos elementos: a) la capacidad de resistencia de una persona o familia a una determinado *shock*, resistencia que depende principalmente del activo de recursos que dispone (mientras más alta la resistencia, más baja la vulnerabilidad); y b) la severidad del impacto del *shock* (mientras más severo el impacto, más alta la vulnerabilidad).

Programas de pago por trabajo. Modalidades de transferencia que requieren la participación en algún programa de trabajos públicos. Los beneficios se pagan ya sea en dinero en efectivo o en especie (por ejemplo, la modalidad de alimentos por trabajo).

Fuente: Sitio web de Protección Social del Banco Mundial e informes de ERSS.

ENFOQUES METODOLÓGICOS

Los informes que se analizan en este documento corresponden a las primeras ERSS que se han realizado para los países incluidos. El objetivo principal de tales informes era enfocar la atención de las autoridades en los grupos más vulnerables de la sociedad, analizando los programas existentes y los ordenamientos institucionales, proponiendo estrategias para minimizar los riesgos que enfrentan los pobres, y enfatizando la necesidad de mejorar la asignación de los escasos recursos fiscales y la eficacia en el uso de estos. Estos informes proporcionan, a las autoridades y otros interesados o involucrados en el tema, un análisis actualizado sobre antiguos problemas, utilizando un nuevo marco: la gestión del riesgo social.² Este capítulo proporciona una breve visión general del marco conceptual que se utiliza en las ERSS y un análisis de los problemas relacionados al alcance y con el tipo de análisis adoptados en la ejecución de las ERSS.

El marco conceptual

Todas las ERSSs basaron su análisis en el marco de la Gestión del Riesgo Social (GRS), marco desarrollado por el Banco Mundial.³ El concepto de manejar el riesgo social proviene de la noción de que que ciertos grupos en la sociedad son vulnerables a los *shocks* inesperados, los cuales llegan a amenazar su sustento y/o supervivencia. De cualquier manera, se sabe que algunos grupos viven en un estado crónico de empobrecimiento que mantiene a su sustento en un permanente estado de riesgo. El manejo del riesgo social tiene que ver con políticas orientadas a reducir los riesgos críticos, rompiendo ciclos intergeneracionales de pobreza y vulnerabilidad. La gestión del riesgo consiste en elegir las más adecuadas estrategias de prevención, reducción y enfrentamiento del riesgo, para minimizar el impacto adverso de los riesgos sociales. Tales estrategias pueden involucrar acuerdos informales (esto es, basados en la comunidad o en la familia), mecanismos del mercado (esto es, seguro, crédito bancario), o programas públicos de apoyo.

2 El autor de esta ponencia también fue encargado de preparar la ERSS para El Salvador y Honduras. Algunas de las opiniones expresadas aquí se basan en su experiencia en el desarrollo de estos ejercicios.

3 Holzmann, Robert y Steen Jorgensen, "Social Risk Management: A New Conceptual Framework and Beyond", World Bank, February 2000.

La Protección Social, en el marco de la GRS, se define como las intervenciones públicas dirigidas a: a) ayudar a las personas, familias y comunidades para un mejor manejo del riesgo; y b) brindar apoyo a los extremadamente pobres.⁴ De esta manera, la Protección Social debe proporcionar:

- a) *Un trampolín para que los pobres puedan brincar hacia afuera de la pobreza: una oportunidad para que los pobres puedan asumir los más altos riesgos y las actividades de mayor recompensa, y para que, compartiendo mecanismos, puedan evitar el informal riesgo de la ineficacia y la injusticia; y,*
- b) *Una red de seguridad: apoyo para ayudar al acceso de los pobres a los servicios sociales básicos, y también para prevenir la exclusión social, y para evitar aquellas estrategias de respuesta que en el caso de shocks tienen efectos negativos irreversibles.*

En la práctica, la Protección Social (PS) incluye los programas de seguro social (SS) —los que combinan riesgos e incluyen desempleo, vejez o pensión, incapacidad y seguro de enfermedad—, y los programas de asistencia social (AS) —programas que proporcionan transferencias en dinero efectivo o en especie, incluyendo subsidios, pago por trabajo, y programas condicionados de transferencia de dinero efectivo.

Las políticas sobre el mercado laboral son usualmente consideradas como parte de la protección social, pero estas no se incluyeron en las ERSS, y, por consiguiente, no se consideran en este análisis. El concepto de “red de seguridad” se aplica, en general, al conjunto de programas de asistencia social.

Alcances del Análisis

Como ya se indicó, todas las ERSS que se revisan en este documento han utilizado el marco conceptual de la GRS, pero cada una de ellas se ha enfocado apropiadamente en un limitado conjunto de aspectos, dependiendo del contexto del país (Cuadro 2). Todos los informes incluyeron un análisis de los programas de asistencia social. Los informes sobre Costa Rica y El Salvador también incluyen una revisión en profundidad del sistema de seguridad social; los de Guatemala y Honduras presentan un análisis más selectivo, y el informe de Nicaragua no analiza los problemas del seguro social.

4 *Ibid.*, página 3.

Cuadro 2
Alcance del Análisis de las ERSS en Centroamérica

País	Áreas de Análisis	Observaciones
Costa Rica	Seguro Social Asistencia Social Sectores Sociales	Incluye un análisis del Programa del Seguro Social.
El Salvador	Seguro Social Asistencia Social Remesas	Incluye un análisis del programa del Seguro Social. Originalmente incluía un análisis de los subsidios por electricidad, agua y transporte, los que posteriormente se eliminaron. Los desastres naturales están incluidos.
Guatemala	Seguro Social Asistencia Social Remesas Sectores Sociales	Incluye un análisis del programa del Seguro Social, del programa TAM (seguro para los trabajadores que emigran); seguro catastrófico recomendado. También incluye un análisis de los subsidios por alojamiento, transporte y electricidad.
Honduras	Seguro Social Asistencia Social	Incluye solo un análisis breve del Seguro Social porque el BM mantenía un trabajo continuado en esta área. Se mencionan los riesgos macroeconómicos. Los desastres naturales están incluidos.
Nicaragua	Asistencia Social	Se incluyen los desastres naturales.

Fuente: Informes de ERSS.

El análisis se ha centrado más en los programas de asistencia social que en los del seguro social. Y esto, en parte, debido a que la focalización de los primeros se encuentra en las poblaciones más vulnerables, las que están mayormente concentradas en el sector informal, más allá del alcance de la mayoría de los esquemas del seguro social, y porque los problemas del seguro social son con frecuencia tratados como tareas analíticas separadas. Es habitual que los pobres no tengan acceso al mercado de los seguros, y esto porque en ese mercado se requiere demostrar un trabajo formal y un flujo estable de ingreso, las que son condiciones de las que carece la mayoría de los pobres. Cuando los pobres sí tienen acceso a algún seguro, estos son con frecuencia modalidades de seguros de carácter público (es decir, seguridad social). Y aunque los esquemas de seguros

públicos tienen una justificación ya que la “*participación obligatoria puede evitar problemas de selección adversa*”,⁵ ellos normalmente incluyen solo a aquellos en el mercado formal de trabajo. En vista de que los programas de seguros estatales son usualmente muy costosos para la hacienda pública (y a menudo ineficaces), muchas veces hay renuencia para recomendar su expansión. Por otro lado, la experiencia con mecanismos alternativos de aseguramiento (ya sean de mercado, informales, o autoseguro) todavía necesita ser sistematizada. Por consiguiente, la discusión de las cuestiones relacionadas con seguros en las ERSS es frecuentemente limitada, o se asume como una tarea separada.

Con excepción del caso de Guatemala, los informes no se ocupan de los mecanismos de los seguros informales. En la medida en que las remesas pueden ser consideradas un mecanismo de seguro informal (es decir, que un miembro emigra para mantener a la familia), ellas fueron brevemente tratadas en el informe de El Salvador. En el informe de Guatemala se consideran los mecanismos de respuesta informales, tales como pedir prestado o recibir ayuda de los amigos y parientes. Dada la limitada cobertura que en la región tienen los sistemas de seguros formales (esto es, vejez, incapacidad o salud), y las dificultades reales para ampliar la cobertura de estos sistemas hacia los pobres (incluso en sistemas reformados como el de El Salvador), parece necesario que las futuras ERSS presten más atención a medidas para apoyar los mecanismos de seguros informales o para evitar que estos se quiebren. No obstante, es importante subrayar que tal apoyo no debe sustituir otros esfuerzos gubernamentales para proporcionar protección social a los grupos pobres en riesgo.

Como se muestra en el Cuadro 2, las ERSS de Guatemala y Costa Rica fueron parte de un análisis más amplio de los sectores sociales. En los casos de El Salvador, Honduras y Nicaragua, los respectivos informes consideraron algunos programas en los ámbitos de la educación y la salud como “programas de asistencia social”, los cuales se podrían conceptuar como programas regulares de los ministerios o de las agencias de línea; la ERSS de Nicaragua incluyó algunos programas de infraestructura.⁶ Es claro que los sistemas de protección social no pueden evaluarse aislados del amplio conjunto de políticas sociales de los gobiernos, y que más bien son parte de él. En consecuencia, el análisis de los sectores de educación y salud debería estar disponible o ser realizado concurrentemente con las ERSS, ya que ello ayudaría a enfocar el análisis en las ERSS.

5 Holzmann, Robert, “*Risk and Vulnerability: The forward looking role of social protection in a globalizing world*”, World Bank, March 2001, página 7.

6 En la discusión de la ERSS con el Gabinete Social de El Salvador este fue uno de los puntos más debatidos. Los Ministerios de Obras Públicas y del Medio Ambiente argumentaron que sus programas deberían formar parte de la evaluación, dado su impacto en la exclusión social y en la atenuación de los impactos provocados por desastres naturales.

Existe un considerable debate acerca de si los programas de socorro en situaciones de desastres deberían ser considerados como parte de las estrategias de asistencia social de los países — en los países centroamericanos, tan propensos a los desastres naturales—. Y esto porque los programas de redes de seguridad juegan un papel importante al minimizar los efectos negativos de los desastres naturales, particularmente sobre los pobres. Con relación a los desastres naturales, el énfasis de las ERSS se ha puesto en los mecanismos de respuesta. El informe de Guatemala contiene un análisis más extenso sobre los *shocks* por desastres naturales, y en él se recomienda la creación de un seguro por catástrofe. En los informes de El Salvador, Nicaragua y Honduras se encuentran referencias a medidas de prevención y mitigación, tales como preparación para desastres, reubicación de las personas que viven en áreas vulnerables, y mejores viviendas, pero estos aspectos no se tratan con profundidad. Las intervenciones para hacer frente a los efectos de los desastres naturales —tales como las de pago por trabajo y de transferencias de ingreso a los pobres afectados— se mencionan en todos los informes, en tanto estas forman parte del tradicional conjunto de instrumentos de una RSS. En los casos de El Salvador y Honduras se enfatiza el papel de los Fondos de Inversión Social para abrir camino a la reconstrucción inmediatamente después del desastre natural. No obstante, el análisis de las políticas e instrumentos para mitigar y encarar el impacto de los desastres naturales debería recibir una atención mucho más detallada en las futuras ERSS en Centroamérica, incluyendo el seguro por catástrofes, la organización civil, y los programas de emergencia para responder en una crisis.

Las cinco ERSS asumieron una perspectiva nacional en sus análisis. Tomando como base las encuestas nacionales, las evaluaciones identificaron grupos-en-riesgo, incluyendo, en muchos casos, desagregaciones según área urbana y rural, y según género. Un inconveniente potencial del hecho de considerar datos nacionales es que algunos grupos o regiones pueden enfrentar riesgos específicos que podrían ser ignorados. A este respecto, el informe de Honduras hace un intento para visualizar con más detalle los problemas que enfrenta la población indígena, pero la escasez de datos no permitió mucho análisis.

En la mayoría de las ERSS analizadas, no se consigna el papel actual o potencial de los gobiernos locales y las ONG. Dado el énfasis actual que se pone en la descentralización y el desarrollo local, las autoridades locales están ansiosas por apoyar instrumentos que puedan ayudar a enfocar sus esfuerzos en las áreas relacionadas con las RSS. Sin embargo, en ninguno de los informes se consideran los programas de asistencia social implementados por los gobiernos locales. El rol de las ONG también es un poco ignorado en algunas de las ERSS revisadas. En parte, una de las razones de esto radica en que algunos informes (Nicaragua y Costa Rica)

explícitamente se enfocan en el gasto público y por lo tanto limitan el análisis a los programas financiados por el gobierno. En el caso de Guatemala, se estudiaron tanto los programas de las ONG como los del sector privado. En los casos de El Salvador y Honduras se cubrieron los programas más importantes de las ONG. Con todo, es importante asegurar que en las futuras ERSS se considere, de manera más sistemática, el papel de los gobiernos locales y de las ONG.

Tipo de análisis

Las ERSS están interesadas en los riesgos principales que afectan a los pobres cuando se producen *shocks* adversos (naturales o provocados por el hombre), su vulnerabilidad a tales riesgos, y las estrategias para tratar con estos riesgos/vulnerabilidades. El riesgo y la vulnerabilidad se encuentran intrínsecamente interrelacionados, ya que la vulnerabilidad se relaciona con algún riesgo específico. No obstante, es posible identificar dos tipos de análisis en las ERSS revisadas, los que pueden denominarse: del riesgo y de vulnerabilidad (Cuadro 3).⁷

El primer tipo de análisis se utilizó en los informes de Costa Rica, El Salvador y Honduras. El segundo en Guatemala, y en menor medida en la ERSS de Nicaragua. Los riesgos (o riesgos sociales) se han definido como “*eventos que pueden reducir el bienestar grupal o individual, tales como enfermedad, desempleo, o sequía, y que pueden por sí mismos causar o empeorar la pobreza*”.⁸ Por otro lado, la vulnerabilidad se ha definido como dependiendo de dos elementos: “*a) la capacidad de resistencia de una persona o familia a un determinado shock, resistencia que depende principalmente del activo de recursos que dispone (mientras más alta la resistencia, más baja la vulnerabilidad); y b) la severidad del impacto del shock (mientras más severo el impacto, más alta la vulnerabilidad)*.”⁹ El análisis sobre riesgo es esencialmente estático, y el análisis sobre vulnerabilidad procura la incorporación, en el análisis, de las dinámicas de la pobreza. El análisis sobre riesgo confía en los datos de los estudios existentes, mientras que el análisis de la vulnerabilidad requiere de módulos específicos en una encuesta o estudios especiales, o, en el mejor de los casos, de una tabla de datos.

7 Un análisis más amplio acerca de los problemas metodológicos planteados por esta ERSS se puede revisar en Marques, José Silverio “*Central America: Cross-Country Evaluation of Social Safety Nets Assessments- Issues Paper*”, processed, December 2002.

8 Informe de ERSS de Nicaragua, página 4, pie de página 3.

9 Informe de ERSS de Guatemala, página 113.

Cuadro 3
Tipo de Análisis en las ERSS

País	Tipo de Análisis	Tipo de Riesgo/ Vulnerabilidad	Información Utilizada
Costa Rica	Riesgo	Idiosincrásico (riesgos crónicos)	Encuestas de Hogar SIPO- Sistema de Selección de la Población Objetivo Estudios de sector social, estudio de pobreza (PNUD) y datos del Informe de Desarrollo Mundial
El Salvador	Riesgo	Idiosincrásico (riesgos crónicos)	Evaluación de la Pobreza Encuesta de Hogares (tabulaciones especiales) Informes de Desarrollo Humano Diversos estudios sociales Reportajes de prensa escrita
Guatemala	Vulnerabilidad	Covariante Idiosincrásica (vulnerabilidad crónica y transitoria)	Encuesta de Condiciones de Vida (ENCOVI) incluyendo módulo especial sobre riesgo y <i>shocks</i> a nivel familiar y comunitario 12 documentos técnicos
Honduras	Riesgo	Idiosincrásico (riesgos crónicos)	Evaluación de la Pobreza / Sobre la Estrategia de Reducción de la Pobreza Encuesta de Hogares (tabulaciones especiales) Desarrollo Humano Diversos estudios sociales Reportajes de prensa escrita
Nicaragua	Riesgo / Vulnerabilidad	Idiosincrásico (riesgos crónicos)	Estudio cualitativo sobre Pobreza Encuesta de Condiciones de Vida

Fuente: Informes de ERSS.

El análisis del riesgo se ha utilizado junto con el enfoque del ciclo de vida. Siguiendo el trabajo original en México,¹⁰ muchas ERSS han utilizado el enfoque del ciclo de vida como una herramienta organizacional.

10 Gillette Hall y Ana Maria Arriagada "Mexico: Social Protection", PN, December 2000.

En tal enfoque, los riesgos que afectan a los distintos grupos etáricos se identifican sobre la base de los determinantes de pobreza, extraídos de estudios de pobreza, resultados de encuestas y otros estudios sociales. En cierto sentido, el enfoque del “ciclo de vida” pone en juego algunas consideraciones de tiempo, al enfocarse sobre los riesgos que enfrentan los pobres que tienen diferentes edades. Por ejemplo, puede predecir que hay una alta probabilidad de que un niño pobre recién nacido no tendrá una pensión cuando alcance la vejez si las condiciones existentes persisten. También subraya el mensaje de que las vulnerabilidades con frecuencia se acumulan, y que, en consecuencia, las medidas preventivas en la fase más temprana del ciclo de vida deben recibir una alta prioridad. No obstante, el análisis del riesgo bajo el enfoque del ciclo de vida es esencialmente un ejercicio estático e ignora el papel de las familias en el manejo del riesgo. Por su propia naturaleza, el enfoque institucional del ciclo de vida limita el tipo de riesgos que se examinan, especialmente aquellos que afectan a un grupo de edad específico (riesgos idiosincrásicos). Para superar parcialmente esta limitación, se agrega una categoría general al análisis, según la cual se incluyen los riesgos que afectan a varios grupos, regiones o, incluso, a toda la nación (riesgos covariantes). Finalmente, nótese que el informe de Nicaragua —que introdujo el análisis de vulnerabilidad— y el informe de Guatemala —que presenta un análisis de vulnerabilidad de mayor profundidad—, ambos utilizaron el enfoque del ciclo de vida para organizar la información sobre riesgo/vulnerabilidad y las respuestas de los programas.¹¹

RIESGO/VULNERABILIDAD Y ESTRATEGIAS DE RESPUESTA

Para identificar los riesgos, las ERSS utilizaron dos instrumentos principales: el análisis de impacto/vulnerabilidad y el de “opinión experta”. Para identificar las vulnerabilidades y su jerarquía, los informes sobre Nicaragua y Guatemala usaron un módulo especial en las encuestas de hogares y otros estudios adicionales. En el caso de Nicaragua se utilizó un módulo especial en Encuesta de Condiciones de Vida. Para llevar a cabo la experiencia en Guatemala, a la encuesta de hogares (LSMS) se agregó un módulo especial sobre riesgos, *shocks* y vulnerabilidad. También se examinaron varios estudios de caso a nivel de la comunidad. En los casos de El Salvador y Honduras, la identificación de riesgos estuvo

11 Una de las ventajas del enfoque del ciclo de vida es que permite un fácil equiparamiento entre las categorías analíticas y la pertenencia institucional de los programas.

mayormente basada en la “opinión experta” de aquellas autoridades de gobierno y ONG que estaban involucradas en el sector, tomando como base una lista inicial extraída de informes anteriores del BM y de otros informes complementados con fuentes informales. Luego, la lista de riesgos fue cruzada con la información de los datos del estudio, y de otras fuentes, para determinar su pertinencia, e identificar los grupos en riesgo. Un enfoque similar parece haberse seguido en la ERSS de Costa Rica. La identificación de la importancia relativa de la relación *shocks*/vulnerabilidades/riesgos por parte de los potenciales grupos en riesgo, contribuye claramente a un análisis más sólido. Por cierto, el análisis de vulnerabilidad incorpora elementos adicionales; principalmente, la jerarquización de las vulnerabilidades y la identificación de estrategias para hacer frente a ellas, elementos que deberían convertirse en pautas para las futuras ERSS.

Tres de las cinco ERSS revisadas se enfocaron, principalmente, en los riesgos que afectan directamente a las familias (riesgos idiosincrásicos), y esto, en vez de los riesgos asociados a *shocks* macro o sectoriales (riesgos covariantes). Los riesgos principales que se identificaron en los informes de Costa Rica, El Salvador y Honduras se muestran en la primera columna del Cuadro 4. Los resultados para Nicaragua y Guatemala se resumen más abajo.

La evaluación de las vulnerabilidades que enfrentan los pobres en Nicaragua se basó en un estudio cualitativo de las percepciones que tienen los pobres acerca de sus propias condiciones de vida; y esto, como complemento a los datos cuantitativos sobre pobreza del LSMS, los cuales se incluyeron en la Evaluación de la Pobreza en Nicaragua que realizó el Banco Mundial en el 2000. Un objetivo del estudio era identificar las prioridades definidas por los pobres con respecto a los diferentes tipos de riesgos económicos, sociales y ambientales que ellos confrontan. Los principales hallazgos del estudio se sintetizan en el Cuadro 5, y son:

- El principal riesgo informado por las familias pobres es el riesgo de un insuficiente consumo alimentario y el hambre. El hambre fue repetidamente mencionado, por las personas pobres, como el problema principal. La jerarquía de prioridades que se presentó en el Estudio Cualitativo de Pobreza sugiere que los otros riesgos percibidos por las familias se hallan en un distante segundo lugar en relación con el bajo consumo de alimentos.
- La segunda fuente más importante de riesgo es el bajo ingreso obtenido por el trabajo. En las áreas urbanas, los pobres —siendo conscientes de su reducido capital humano— manifiestan su preocupación por la limitada demanda por trabajadores no calificados, mientras que en las áreas rurales, los pobres se preocupan por la falta de

recursos productivos, sobre todo de capital de trabajo. Tanto los pobres urbanos como los rurales entienden que para aumentar la productividad es necesario ser más educados y tener acceso al capital. La tierra, en las áreas rurales, y la vivienda, en las áreas urbanas, constituyen la tercera principal preocupación de los pobres, a la que sigue el acceso a buenos servicios de salud, educación y servicios básicos, como electricidad, agua potable y saneamiento.

- Los pobres también mencionaron su temor a los desastres naturales, lo cual es comprensible. Durante los diez últimos años, Nicaragua ha sufrido los efectos de erupciones volcánicas (1992), maremotos (1992), las alteraciones climáticas causadas por “El Niño” (1996-98), y la devastación provocada por el huracán *Mitch* (1998). Desgraciadamente, dada la ausencia de un sistema desarrollado y consolidado de prevención de desastres, los pobres tienen muy pocas opciones para enfrentar un desastre natural. Su mejor mecanismo de respuesta es evacuar las áreas afectadas —a veces de manera permanente, o hasta que el peligro haya desaparecido—.

Cuadro 4
Población en Riesgo^a

Grupo de Edad / Riesgos principales	Costa Rica		El Salvador				Guatemala				Honduras				Nicaragua	
	% de Pobres por Grupo de Edad	Cantidad de pobres, por Grupo de Edad	% de Pobres por Grupo de Edad	Cantidad de pobres, por Grupo de Edad	% Total en el Grupo de Edad	Población total por Grupo de Edad	% de Pobres por Grupo de Edad	Cantidad de pobres, por Grupo de Edad	% Total en el Grupo de Edad	Población total por Grupo de Edad	% de Pobres por Grupo de Edad	Cantidad de pobres, por Grupo de Edad	% Total en el Grupo de Edad	Población total por Grupo de Edad	% de Pobres por Grupo de Edad	Cantidad de pobres, por Grupo de Edad
Infantes Malnutrición. No en Desarrollo Tem- prano Infantil (DTI) No en preprimaria	0-5 - 94%	0-5 - 83,000	0-6 - 99% (0-3) 75% (4-6)	0-6 - 334,000 207,700	0-6 23% 96% 65%	0-6 143,000 574,700 304,140	0-5 52% - 97%	0-5 756,380 - 1.4 mill	0-5 44% - 94%	0-5 945,970 - 2 mill	0-6 - 98.6% (0-4) 35%(5-6)	0-6 - 667,670 269,350	0-6 33% g/ - 32%	0-6 300,000 - 338,120	0-6 31% - -	0-6 171,000 - -
- Niños No en la escuela Trabajado	- -	- -	7-15 21% -	7-15 152,000 -	7-15 18% 18% f)	7-15 223,800 256,000	6-13 22% 18%	6-13 357,960 294,400	6-13 16% 15%	6-13 420,590 387,542	7-15 19% 14% (10-14)	7-15 236,800 97,360	7-15 17% 13%	7-15 269,030 112,630	7-12 21% -	7-12 95,000 -
Adolescentes No en la escuela Desempleados Inactivos	13-18 31% 15% 17%	13-18 38,300 18,800 21,000	- -	- -	- -	- -	- -	14-17 67% -	-14-17 410,300 -	-14-17 54% -	-14-17 577,500 -	- -	- -	- -	- -	25% -
- Adultos jóvenes No en la escuela Desempleados	19-24 84% 10%	19-24 57,470 6,800	16-23 - -	16-23 - -	16-23 - 12.5%	16-23 - 79,300	18-24 91% 1%	18-24 610,760 8,870	18-24 81% 2%	18-24 1.1 mill 27,488	16-23 - -	16-23 - -	16-23 64% b/ 24.6% d/	16-23 303,300 115,860	- -	- -
Adultos Bajos salarios e/ Sin seguridad soc Sin seguro salud Desempleados	25-60 - 44% d/ -	25-60 - - 28,700	24-64 43%(urb.) - 93%	24-64 - - 2.7 mill	24-64 25% (urb.) 60% d/ 81%	24-64 350,000 2.4 mill 4.9 mill	25-60 25% 64% -	25-60 423,080 mill -	25-60 18% 63% -	25-60 627,000 2.2 mill -	24-59 32% d/ - -	24-59 497,660 -	24-59 23% d/ 89% b/ 72% d/ -	24-59 562,500 103,400 1.8 mill -	15-59 - - -	15-59 - - -
															27% d/ i/	-

Continuación

Grupo de Edad / Riesgos principales	Costa Rica		El Salvador				Guatemala				Honduras				Nicaragua	
	% de Pobres por Grupo de Edad	Cantidad de pobres, por Grupo de Edad	% de Pobres por Grupo de Edad	Cantidad de pobres, por Grupo de Edad	% Total en el Grupo de Edad	Población total por Grupo de Edad	% de Pobres por Grupo de Edad	Cantidad de pobres, por Grupo de Edad	% Total en el Grupo de Edad	Población total por Grupo de Edad	% de Pobres por Grupo de Edad	Cantidad de pobres, por Grupo de Edad	% Total en el Grupo de Edad	Población total por Grupo de Edad	% de Pobres por Grupo de Edad	Cantidad de pobres, por Grupo de Edad
Adultos mayores	65	mayores	mayores	mayores	mayores	mayores	mayores	mayores	yores 60	mayores	mayores	mayores	mayores	mayores	mayores	0 mayores
Sin seguro salud	7%	65	65	65	65	65	60	60	86%	60	60	60	60	60	60	60
Sin pensión mayores	49%	2,418	-	-	-	-	95%	288,072	88%	854,220	-	-	-	-	-	34,000
		17,425	94%	170,000	-	-	96%	290,290 ma-		597,830	96%	289,100	95%	403,070		70,000
Toda población	Hogares	Hogares	Población	Población	Población	Población	Población	Población	Población	Población	Hogares	Hogares	Hogares	Hogares	Hogares	Hogares
Vivienda pobre	-	100,000	-	-	-	-	8%	509,250	5%	582,130	26%	270,570	15%	1.3 mill	80%	282,000
Sin agua	15%	25,000	42%	599,100	22%	1.5 mill	41%	2.6 mill	31%	3.5 mill	13%	106,500	10%	122,170,346.76	18%	63,000
Sin electricidad	-	-	46%	670,350	21%	1.4 mill	44%	2.8 mill	29%	3.3 mill	41%	232,480	28%	0	57%	201,000
Pobres	21%	440,000	-	-	47%	2,9 mill	-	-	56%	6,4 mill	-	-	71%	4,5 mill	48%	2,5 mill
	(población)	(población)														

(a) datos para 1999/2001; (b) 16-18 años; (c) 15-18 años; (d) con respecto a Población Económicamente Activa; (e) para aquellos que están ocupados y trabajan más horas que las establecidas y reciben menos que el salario mínimo (en Guatemala se define como los ingresos registrados en el decil más bajo de la distribución de ingresos); (f) 8-17 años; (g) 12-59 meses; (h) toda la población; (i) población masculina.

Fuente: Informes de ERSS.

Cuadro 5.

Nicaragua – Percepciones del Riesgo y Mecanismos de Respuesta

Percepción del Riesgo por parte de los pobres	Estrategia de respuesta	Rango de Prioridad Asignado por los Pobres
Bajo consumo alimentario . Períodos de hambre.	(a) Racionamiento de alimentos, incluyendo: Uso de solo 1-2 ingredientes por comida. Menos comidas por día. Algunos miembros no comen tres comidas. Episodios de hambres. (b) Trueque y alimentos por trabajo.	1
Reducido acceso a capital de trabajo y baja capacidad para generar ingreso en dinero. Escasa demanda de mano de obra.	(a) Diversificación de fuentes de ingreso: Más de un trabajo. Incorporación de mujeres y niños en la fuerza de trabajo. (b) Actividad económica de base doméstica (tortillas, venta de alimentos) (c) Venta o empeño de bienes familiares (d) Migración (e) Remesas de otros miembros de la familia (f) Actividades ilegales	2
Carencia de título legal de la tierra y/o la vivienda . Derechos inseguros de propiedad.	Vivienda de baja calidad. Construcción de casa en tierra tomada. Albergue/tierra a cambio de trabajo	3
Falta de acceso a buena atención en salud debido a (a) lejanía de centros de salud, (b) baja calidad del personal médico, (c) limitadas horas de servicio, (d) carencia de equipo y medicinas en centros de salud, (e) alto costo de medicinas.	Medicina tradicional Medicinas hogareñas	4

<p>Acceso reducido a buena educación, debido a: (a) lejanía de escuela, (b) costo personal por asistir, (c) no disponibilidad de algún grado en la escuela, (d) carencia de profesor, (e) inseguridad personal en el camino a la escuela.</p>	<p>Envío de niños a la escuela solo en los primeros años.</p>	<p>5</p>
<p>Reducido acceso a servicios básicos</p>	<p>Práctica de conexiones ilegales a la red eléctrica Uso de agua insegura – de ríos y arroyos Arrojar desechos cerca del hogar</p>	<p>6</p>
<p>Alta vulnerabilidad a desastres naturales</p>	<p>Pocas opciones para proteger personas o bienes; la evacuación es lo común en situaciones críticas. Algunas modalidades de manejo del riesgo agrícola entre campesinos con acceso a asistencia técnica.</p>	<p>7</p>
<p>Violencia civil y doméstica; violencia callejera y crimen; incesto; abuso de niños. Pandillas juveniles en áreas urbanas</p>	<p>Poco o ningún recurso para lidiar con la violencia, y falta de juicio sobre posibles iniciativas de acción. Las pandillas pueden ser mecanismos de autodefensa comunitaria.</p>	<p>8</p>
<p>Falta de confianza en el trabajo comunitario y en las organizaciones comunitarias, por temor a perder la propiedad o caer en deudas.</p>	<p>Pocas o ninguna estrategias, con excepción de los grupos indígenas del Atlántico, en los que existe una tradición de trabajo comunitario.</p>	<p>9</p>
<p>Fuerte percepción de exclusión social.</p>	<p>Pocos o ningún mecanismo de respuesta al aislamiento físico, y carencia de información. Tendencia a atenerse a la red familiar y vecinos cada vez que es posible, pero reducido acceso a las redes sociales y comunitarias.</p>	<p>10</p>

Fuente: ERSS de Nicaragua, Anexo II.

En el caso de Guatemala, el informe presenta un detallado análisis de *shocks* [impactos], vulnerabilidades y estrategias de respuesta. Utilizando datos cuantitativos y cualitativos, el informe de Guatemala analiza, en detalle, el impacto de los *shocks* que enfrenta la población, como se muestra en el Cuadro 6. El informe concluye que:

- Los efectos de los *shocks* son multidimensionales, afectando no solo el ingreso, la riqueza y el consumo, sino también los activos de la comunidad, el bienestar psicológico y social de las personas, familias y comunidades, y la salud y la educación.
- Los pobres se encuentran más expuestos a los desastres naturales y a los *shocks* relacionadas con la agricultura, que los no pobres.
- El costo de los *shocks* es significativo. Los *shocks* económicos (por ejemplo, la caída en los precios del café, o la pérdida de remesas) tienen, particularmente sobre los pobres, impactos más grandes y severos que otros tipos de *shocks*.

Cuadro 6
Guatemala – Impacto de los Shocks, 2000*

% Of households	Total	Quintiles de Riqueza				
		Q1 más pobre	Q2	Q3	Q4	Q5 más rico
<i>Shocks Reportados</i>						
Naturales	28,7	35,4	28,2	32,0	26,7	21,2
Económicos	32,8	32,8	31,5	34,7	33,0	31,8
Sociales	5,7	2,2	3,1	6,4	7,1	9,8
Ciclo de Vida	12,4	10,8	12,4	11,8	14,2	12,7
<i>Shocks que redujeron el bienestar**</i>						
Naturales	18,6	23,0	21,2	22,2	15,9	10,6
Económicos	31,7	32,1	30,8	33,6	31,7	30,2
Sociales	3,7	1,0	1,8	5,5	4,6	5,8
Ciclo de Vida	11,0	9,8	11,4	11,0	12,0	11,0

(*) Shocks reportados los 12 meses anteriores. Los *shocks* naturales incluyen: terremotos, sequías, inundaciones, tempestades, huracanes, pestes, deslizamientos, incendios, incendios de bosques; los *shocks* económicos incluyen: cierre de empresas, despidos masivos, pérdida del trabajo, pérdidas de ingreso, quiebras, remesas perdidas, malas negociaciones, cosechas perdidas; los *shocks* sociales incluyen: manifestaciones públicas, atentados criminales, conflictos por tierras, pleitos familiares; los *shocks* del Ciclo de Vida incluyen: accidente del jefe de familia, muerte del jefe de familia u otro, alejamiento del jefe de familia. (**) Ingreso o riqueza.

Fuente: IRSS de Guatemala, basado en la Encuesta de Hogares del 2000 (ENCOVI).

El informe de Guatemala también analiza las estrategias familiares para responder a los *shocks*, como se muestra en el Cuadro 7. El informe concluye:

Cuadro 7

Guatemala – Principales Estrategias de Respuesta, según Quintiles de Riqueza, 2000

% de familias que reportan shocks*	Total	Quintiles de Riqueza				
		Q1 más pobre	Q2	Q3	Q4	Q5 más rico
Autoayuda	35.3	39.4	39.2	31.8	33.6	33.1
Informal/ Capital Social	7.4	11.0	8.1	7.4	5.8	5.1
Seguro Privado/ Crédito	12.6	7.7	14.4	13.9	14.7	11.9
Asistencia Gubernamental	0.2	0.4	0.0	0.2	0.0	0.3
ONG/Ayuda Internacional	0.5	0.6	0.5	0.7	0.0	0.5
Reducción del consumo	44.0	40.9	37.7	46.1	46.0	49.0
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

(*) Shocks familiares reportadas durante los 12 meses anteriores.

Fuente: IRSS de Guatemala, basado en la Encuesta de Hogares del 2000 (ENCOVI).

- Cuando las familias se enfrentan con *shocks*, ellas tienden a confiar, principalmente, en sus propios recursos. Las principales estrategias de respuesta incluyen la reducción del consumo o la autoayuda. Los pobres se encuentran menos equipados que los no pobres para enfrentar los *shocks*, y están más dispuestos a reducir el consumo, o a utilizar los recursos que disponen (particularmente, la fuerza de trabajo). Es muy probable que los mecanismos de seguros basados en el mercado sean utilizados más por los no pobres que por los pobres.
- La probabilidad de utilizar los mecanismos de respuesta basados en el mercado es más baja para la población indígena (*ceteris paribus*) que para la población ladina.
- La pobreza y la vulnerabilidad son, principalmente, fenómenos crónicos más que transitorios, y reflejan un bajo promedio de consumo (actual y esperado), debido a los reducidos niveles de recursos de todo tipo (por ejemplo, educación).

GRUPOS EN RIESGO

Los países centroamericanos, con excepción de Costa Rica, se encuentran expuestos a *shocks* similares, y las poblaciones tienen similares recursos de capital y características de ingreso. De ahí que se pueda suponer que las poblaciones crónicamente pobres en estos países sean vulnerables a riesgos también similares. De hecho, aplicando el enfoque del ciclo de vida, todas las ERSS encuentran similares grupos en riesgo: infantes pobres, los que pueden llegar a enfrentar desnutrición y falta de desarrollo; niños pobres en edad escolar que carecen de oportunidades educativas y que son tempranamente empujados al mercado del trabajo (mano de obra infantil), o a una vida de violencia (pandillas o *maras*); trabajadores pobres, particularmente aquellos en actividades de baja productividad, como la agricultura, debido a sus reducidos salarios y vulnerabilidad a los desastres naturales; familias pobres que carecen de acceso a los servicios básicos o a vivienda decente, agua, alcantarillado y electricidad; familias rurales que viven en áreas propensas a desastres naturales; y los ancianos pobres sin pensión o seguro de salud.

Estimaciones de los grupos en riesgo ya se mostraron en el Cuadro 4. Aunque las estimaciones no son directamente comparables, dadas las diferencias en las definiciones (niveles de educación, condiciones de empleo, etc.), ellas ilustran la situación de los grupos vulnerables en cada país. En términos generales, el cuadro deja ver que:

- La desnutrición es un problema grave. En la población de niños menores de cinco años, la cuarta parte en El Salvador y la mitad en Guatemala sufren desnutrición crónica. Costa Rica es una excepción, ya que menos del 1% de los niños menores de cinco años padece de desnutrición severa, y un 17% sufre de desnutrición moderada.
- La mayoría de los niños pobres (75% en El Salvador y 97% en Guatemala) no asistieron o no asisten al preescolar. En el caso de Honduras, la definición de escuela preprimaria incluye modalidades informales de solo 2 a 10 meses, en lugar de los tradicionales 2 a 3 años, las que dan una cobertura nominal al 45% del conjunto.
- Uno de cada cinco niños pobres no asiste a la escuela primaria en El Salvador así como en Guatemala y Nicaragua, mientras que la deserción continúa siendo el mayor problema en todos los países. La falta de dinero es a menudo aludida como la razón principal para no asistir a la escuela. El trabajo infantil es un fenómeno común en la región (probablemente con la excepción de Costa Rica).
- Entre los adolescentes, el ocio y la violencia es de preocupación creciente. Hay un gran número de adolescentes que no asisten a la escuela.

la y que no trabajan. Las proporciones de adolescentes ociosos fluctúan entre el 17% en Costa Rica hasta el 25% en Honduras. Estos adolescentes integran pandillas o *maras*, lo que viene a explicar el fuerte aumento de la violencia juvenil en los años recientes.

- Hay un gran grupo de gente pobre que se encuentra trabajando. Como el principal recurso de los pobres es la venta de mano de obra, la pobreza les obliga a tomar cualquier trabajo y salario que puedan conseguir. El hecho de que haya personas que trabajan más horas que las oficialmente establecidas y a un salario que es inferior al salario mínimo, es un problema severo en El Salvador (43% de la fuerza de trabajo urbana pobre) y en Honduras (32% del total de la fuerza de trabajo constituida por los pobres). Los bajos salarios, situación particularmente aguda en la agricultura, son un resultado de la baja productividad, la que, a su vez, es resultado del escaso capital acumulado por los pobres (la educación).
- La mayoría de los pobres carece de cualquier seguro. Solo menos del 7% de la población pobre de El Salvador, Guatemala y Honduras dispone de algún seguro de enfermedad, vejez, invalidez, y de vida. Ninguno de los países tiene algún mecanismo formal de seguro de desempleo, aunque en cada país la mayoría de trabajadores no agrícolas y del sector formal que pierden sus trabajos reciben el pago de prestaciones.
- Los servicios públicos básicos todavía no logran alcanzar una proporción importante de los pobres. La mayoría de los países enfrenta serias deficiencias en la entrega del servicio público, ya sea de salud, agua, saneamiento y electricidad.
- Las capacidades de manejo de desastres naturales son incipientes. A pesar de su propensión a los desastres naturales, los países de Centroamérica aún carecen de capacidad para adoptar estrategias eficaces de prevención, mitigación y respuesta ante los frecuentes desastres naturales

La población indígena, de la cual una abrumadora mayoría es pobre, es mucho más vulnerable a los riesgos anotados que la población ladina. Por ejemplo, la ERSS de Guatemala indica que el riesgo de inestabilidad de ingresos está mayormente presente entre los grupos indígenas, los que también sufren discriminación en el lugar de trabajo: los salarios de los trabajadores indígenas son 50% más bajos que aquellos de los ladinos, mientras que todo lo demás es igual. La ERSS de Honduras encontró que la población indígena encara riesgos adicionales, los que incluyen: falta de educación bilingüe; alta prevalencia de ciertas enfermedades, como la malaria, el VIH/SIDA; la inseguridad de tierra; y exclusión y aislamiento. Desgraciadamente, los datos sobre la población indígena no son fácilmente accesibles, en tanto que no son identificables en las estadísticas y

estudios nacionales. La población indígena del Atlántico nicaragüense podría estar enfrentando circunstancias similares a las de sus semejantes hondureños y guatemaltecos.

PROGRAMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL

La Protección Social (PS) incluye los programas de seguro social (SS) y los de asistencia social (AS). Todos los países centroamericanos analizados disponen de un sistema de seguridad social, el que cubre los riesgos de enfermedad, invalidez, vejez y muerte, pero ninguno tiene un seguro formal de desempleo. La mayoría de los países tiene un sistema denominado *pasivo laboral*, conforme al cual, anualmente, las empresas reservan un monto determinado por empleado, el que se entrega a alguno de ellos si este es despedido. Este sistema solo se aplica a los empleados del sector formal que tienen un contrato de trabajo; los empleadores de trabajadores temporales, o los empleadores en el sector informal, no llegan a constituir un *pasivo laboral*.

El seguro privado es utilizado por un limitado grupo de los ricos. El seguro social generalmente solo cubre a trabajadores en el sector formal. Y dado que la mayoría de los pobres trabaja en mercados informales o en la agricultura, usualmente estos no se encuentran cubiertos. Costa Rica es el único país con un programa de pensión no-contributiva para los pobres.

Cuadro 8
Principales Programas de Asistencia Social

País	Cantidad de Programas	Observaciones
Costa Rica	ND	FODESAF (<i>Fondo de Asignaciones Familiares</i>), incluyendo los CEN/CINAI (<i>Centros Integrales de Atención Infantil</i>) para el desarrollo de la niñez primaria, programas de bienestar escolar, subsidios de vivienda. IMAS (<i>Instituto Mixto de Ayuda Social</i>) que incluye programas de apoyo para ingresos, cupones escolares, transporte de estudiantes y becas.
El Salvador	52 programas a/	Programas sobre infantes, trabajo infantil, jóvenes, delincuentes Almuerzos escolares y programas de alimentación escolar de 2 cupones: Escuelas saludables – Intervenciones múltiples en escuelas primarias Programas para jóvenes, incluyendo 3 programas de becas Programas para infantes, trabajo infantil, juventud, delincuentes Infraestructura básica para los pobres, incluyendo vivienda

País	Cantidad de Programas	Observaciones
Guatemala	34 programas a/	9 programas de asistencia social PRONADE – instrucción escolar apoyada en la comunidad/alimentación escolar Becas (7 programas) Transferencia en especie (4 programas) Microcrédito/Manejo de Desastres Subsidios (fondo para tierra, vivienda, transporte escolar, electricidad)
Honduras	100 programas a/	Programas para los infantes, trabajo infantil, juventud, víctimas/perpetuadores de violencia doméstica, etc. Transferencias condicionadas (PRAF) a familias con infantes y niños en edad escolar PROHECO-Descentralizado, programa educación dirigido por la comunidad Becas- Reconstrucción por desastres y Mitigación de desastres Programas para la población indígena: educación bilingüe; Titulación de tierras, crédito, fortalecimiento institucional, programa Nuestras Raíces, Programa de Apoyo a la Población Indígena y Negra (PAPIN)
Nicaragua	79 programas	Programas para infantes, trabajo infantil, jóvenes, incluyendo infraestructura para educación, rehabilitación y construcción Transferencias condicionadas (programas RSS) y almuerzos escolares Programas ocupados de la salud de la familia, ingreso bajo e insostenible, incluyendo programas agrícolas Infraestructura básica para los pobres incluyendo vivienda, titulaciones Aislamiento geográfico y exclusión social, mayormente carreteras Riesgos ambientales y desastres naturales

a/ Incluye a los programas de ONG.

Fuente: Informes de ERSS.

La ERSS de Guatemala reporta que el Gobierno ha establecido un mecanismo de aseguramiento para los trabajadores agrícolas migrantes y sus familias, el que se está llevando a la práctica en los Departamentos de Suchitepéquez y Escuintla.

Los programas públicos de asistencia social conforman el grueso de los sistemas centroamericanos de protección social para los pobres, como se muestra en el cuadro 8. En El Salvador, Guatemala y Honduras, las ERSS también identificaron importantes programas de ONG en curso.

EL GASTO EN PROTECCIÓN SOCIAL

Un sólido sistema de protección social consiste en un integrado y balanceado conjunto de programas de seguro social y de asistencia social. Los programas de seguro social requieren que las personas ahorren durante los tiempos buenos para cubrir sus necesidades durante los tiempos malos. Estos programas deberían representar la columna principal de los sistemas de protección social sostenibles. Pero también, todos los países necesitan un segundo pilar que contenga los programas de asistencia social dirigidos a aquellos que no pueden pagar, o que de otras maneras no pueden tener acceso a seguro social.

Cuadro 9
Estimaciones del Gasto en Protección Social (PS),
Seguro Social (SS) y Programas de Asistencia Social (AS) a/

País	SS			AS	
	PS	% del PIB	% de la PS	% del PIB	% de la PS
Costa Rica	5,4	3,7	68,5	1,7	31,5
El Salvador	5,2	4,2 b/	80,8	1,0	19,2
Guatemala	3,0	1,9 c/	63,3	1,1	36,7
Honduras	4,1	1,6 d/	39,0	2,5 e/	61,0
Nicaragua	6,5	5,4 f/	83,1	1,1 g/	16,9
Promedio CA	4,8	3,4	66,9	1,5	33,1
Argentina h/	5,0	4,1	82,0	0,9	18,0
Brasil h/	10,8	10,3	95,4	0,5	4,6
México h/	4,3	3,2	74,4	1,1	25,6

a/ Protección Social (PS) es la suma de seguro social (SS) y asistencia social (AS). La mayoría de los datos corresponden al periodo 1999/2001.

b/ Incluye las contribuciones al SAP (US\$ 254 millones), ISSS (US\$ 263 millones para salud y US\$ 12 millones para IVM), INPEP (US\$ 32 millones).

c/ Contribuciones al IGSS (estimación del FMI).

d/ Incluye todo el gasto para los ancianos, incapacidad y seguro de salud (IHSS, modalidad de aseguramiento de profesores y funcionarios) (el FMI estima en 1,5% del PIB para 1998).

e/ Incluye el fondo social del FHIS (1,3% del PIB) y otros programas públicos y no públicos.

f/ Contribuciones al INSS (estimación del FMI para el 2000).

g/ Estimación proporcionada por Kathy Lindert. La ERSS no presenta estimaciones del gasto en PS, SS y AS. La ERSS analizó un gran número de programas (equivalentes al 7,4% del PIB), los que forman parte de la estrategia gubernamental para reducción de la pobreza, incluyendo varios programas de línea h/ Estimaciones proporcionadas por Kathy Lindert, basadas en informes del país

Fuente: Informes de ERSS y FMI.

El cuadro 9 presenta estimaciones del gasto realizado en protección social (PS), seguro social (SS) y en programas de asistencia social (AS) en los cinco países de Centroamérica y en otros tres países latinoamericanos para los cuales hay datos disponibles. El cuadro 9 se configura con las cifras gubernamentales que se muestran en las ERSS, excepto en los casos que se indican en las notas a pie del cuadro. Aunque hay algunos problemas de comparabilidad, se pueden obtener algunas conclusiones generales. El cuadro muestra que los países centroamericanos gastan, en promedio (como % del PIB), en protección social (suma de seguro social y asistencia social) más de lo que gasta México, y casi lo mismo que gasta la Argentina. Por otro lado, los países centroamericanos gastan menos en seguro social como proporción del gasto en protección social (67%) que la Argentina, Brasil y México.

Con todo, hay notorias diferencias entre los países de Centroamérica. El cuadro 10 muestra una tipología de los países, tomando como base su respectivo gasto total en PS y SS, y la razón de gasto entre SS/AS con relación al promedio regional. De aquí aparecen dos grupos de países. Costa Rica, El Salvador y Nicaragua¹² son los que más gastan en protección social; Guatemala y Honduras los que menos gastan.¹³

12 La inclusión de Nicaragua en el primer grupo se justifica por su gasto relativamente alto en seguridad social (5,4% del PIB). Sin embargo, el sistema de seguridad social de Nicaragua es muy ineficaz. El ERSS para Nicaragua no incluye un análisis sobre la seguridad social. No obstante, el BID, que está contribuyendo a la reforma del sistema de seguridad social de Nicaragua, informa que dicho sistema solo cubre aproximadamente al 17% de la población económicamente activa (PEA). A modo de comparación, el sistema de seguridad social de Costa Rica cubre al 55% de la PEA, y sus contribuciones anuales son equivalentes al 3.7% del PIB. El sistema de Nicaragua tiene una gran cantidad de beneficiarios no-contributivos, incluyendo a los veteranos de guerra los que son financiados por el 1,5% de contribución salarial de todos los contribuyentes, pero también tiene costos administrativos sumamente altos: 15% de beneficios jubilatorios, comparado con el 2,5 a 5% en otros países latinoamericanos. (Fuente: *Nicaragua-Support to the Pension Reform Project, Loan Proposal. IDB October 2001*, páginas 11-12).

13 Obsérvese que puede que no siempre sea cierto que un alto gasto implica sistemas de protección social más fuertes. Por ejemplo, un país puede gastar más en el seguro social (% del PIB), pero su cobertura de los pobres puede ser muy baja.

Cuadro 10
Tipología de los Sistemas PS de los Países de Centroamérica

Componentes del Gasto	Los que gastan más a/	Los que gastan menos b/
PS	Costa Rica (1,1) El Salvador (1,1) Nicaragua (1,3)	Guatemala (0,6) Honduras (0,8)
SS	Costa Rica (1,2) El Salvador (1,2) Nicaragua (1,6)	Guatemala (0,6) Honduras (0,5)
SS/AS	Costa Rica (1,0) c/ El Salvador (1,5) Nicaragua (1,7)	Guatemala (0,6) Honduras (0,2)

Nota: PS, Protección Social; SS, seguro social; AS, asistencia social. Los paréntesis muestran la razón entre el valor para el país con respecto al promedio de la muestra. Por ejemplo, para Costa Rica el valor SS del Cuadro 9 es 5,4 y el promedio de la muestra SS es 4,8; por lo tanto, la razón es 1,1, lo cual se muestra en el paréntesis para Costa Rica en la segunda columna.

a/ Se definen como los que tienen razones de PS, SS y SS/AS iguales o superiores al promedio regional.

b/ Se definen como los que tienen razones de PS, SS y SS/AS por debajo del promedio regional.

c/ Considera el plan de pensión no-contributiva (RCN) equivalente al 0.3% del PIB, como parte del SS.

Fuente: Cuadro 9.

El cuadro 10 muestra que el gasto de Costa Rica en SS y AS se encuentra cerca del promedio regional. Costa Rica es el país centroamericano mayormente desarrollado, según el IDH del PNUD (Cuadro 1). El Salvador es el segundo país en la clasificación del IDH regional, y también forma parte del “grupo de mayor gasto en PS”; gasta muy poco en asistencia social en relación con los demás países, y con respecto al monto que se gasta en el seguro social, al cual muy pocos pobres tienen acceso. Honduras se encuentra en el grupo de menor gasto en PS, así como en el de menor clasificación del IDH; es el país con el gasto relativo más alto en programas de asistencia social y, al mismo tiempo, con la razón más baja entre SS/AS. Guatemala se ubica en la más baja clasificación del IDH y del gasto en PS. Finalmente, debe resaltar-se que las estimaciones del gasto per cápita en PS mostrarían a Nicaragua y Guatemala en una peor posición a la ya mostrada más arriba, y a Costa Rica en una posición aún mejor.