

# 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](mailto: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 CENTROAMÉRICA .....141

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 HALLAZGOS .....191

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

## ADECUACIÓN DE LOS SISTEMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL

Si los Sistemas de Protección Social son adecuados o no, se ha evaluado comparando el grupo en riesgo con la cobertura de los programas que se orientan a los riesgos que forman parte de ellos. Este enfoque tiene limitaciones intrínsecas que deben ser tenidas en cuenta, ya que con frecuencia no hay ningún calce perfecto entre la población en riesgo y los beneficiarios de los programas. Y además, la ERSS tampoco puede cubrir todos los programas, particularmente aquellos de las ONG y de las municipalidades. Por lo tanto, las coberturas del análisis, en el mejor de los casos, no es perfecta. No obstante, una comparación entre el grupo en riesgo y la cobertura de los programas le permite al analista la posibilidad de identificar brechas críticas en la red de seguridad.

El cuadro 11 muestra la información disponible sobre grupos en riesgo, sobre los principales programas en curso para lidiar con los riesgos, una estimación de la cobertura de tales programas, y una estimación del gasto. Las conclusiones que se obtienen para cada país son:

- Costa Rica tiene un sistema de protección social muy bien establecido. Su sistema de seguro social exhibe la cobertura más alta en la región: 56% de la población económicamente activa, incluyendo el 26% de los trabajadores en el sector informal. De la población pobre mayor de los 65 años de edad, el 26% está cubierto por el sistema del seguro social (CCSS), y un 24% por el esquema no-contributivo (RNC). El país tiene varios programas de asistencia financiados por el FODESAF (Fondo de Asignaciones Familiares), el que incluye los CEN/CINAI (Centros Integrales de Atención Infantil) para el desarrollo de la niñez temprana, programas de bienestar escolar, y de subsidios de vivienda. El IMAS (Instituto Mixto de Ayuda Social) financia varios programas de apoyo al ingreso, cupones escolares, transporte de estudiantes y becas. Conforme a la ERSS, el desafío crítico en lo que se refiere a cobertura de los programas es el de incrementar aquellos de Desarrollo Temprano de la Infancia (DTI), ya que solo el 6% de los niños pobres entre 0 y 5 años se encuentran cubiertos por los programas existentes, debiéndose dar prioridad a los 83000 niños pobres que no están cubiertos. Adicionalmente, es necesario aumentar la cobertura del sistema de pensiones no-contributivas para las 7000 personas en pobreza extrema con más de 65 años que no se cubrieron en el 2001.
- El Salvador reformó su sistema del seguro social, pero su cobertura se limita a solo el 6% de los pobres. El ERSS identifica 143000 (23%) niños rurales menores de cinco años que padecen desnutri-

ción crónica (30% de los niños entre 0 y 5 años en las áreas rurales), pero los programas dirigidos a este grupo solo cubren una fracción de los niños que necesitan su atención. Además, hay 208000 niños pobres que no asisten al preescolar (75% de los niños entre 4 y 6 años) y 152000 niños pobres que no reciben la educación básica (21% de los niños pobres entre 7 y 15 años). La cantidad de niños que trabajan es de 256000, mientras que los programas dirigidos a este problema alcanzan a solo 6300 niños. Los programas para adolescentes también son defectuosos, mientras que uno de cada tres embarazos son embarazos de adolescentes, la tasa de jóvenes inactivos alcanza el 19% (adolescentes entre 14 y 17 años que no trabajan ni estudian), y la violencia juvenil ha venido aumentando.

- Según la ERSS, los sistemas públicos de protección social de Guatemala no logran alcanzar a un cuarto de los pobres en extremo y a un quinto de los pobres. Virtualmente, todos los pobres se encuentran excluidos de cualquier sistema formal de seguro social. La ERSS recomienda lo siguiente: fortalecer los programas de alimentación escolar; canalizar las transferencias condicionadas a través de servicios de salud auto-focalizados; expandir programas bien focalizados de pago por trabajo para ayudar los trabajadores con empleos estacionales; consolidar los ya existentes pequeños y mal focalizados programas de becas; y eliminar los ineficientes y mal focalizados subsidios por electricidad y de transporte escolar. También recomienda, cuando los presupuestos y la capacidad administrativa lo permitan, ampliar la cobertura del seguro social a los pobres.



## Cuadro 11

### Población en Riesgo, Principales Programas PS, y Gasto en PS a/

Grupos de edad/Riesgos principales	Población en Riesgo				Nombre del Programa / Descripción	Cobertura del Programa	Gasto % del PIB	Gasto % del Sistema de Protección Social (SPS)
	% Pobres por Grupo de Edad	Cantidad pobres en el Grupo de Edad	% Total en el Grupo de Edad	Cantidad total en el Grupo de Edad				
<b>Costa Rica</b>								
<b>Infantes/Niños</b> No en DTI Ausentes preprimaria	<b>0-5</b> 94%	<b>0-5</b> 83,000	<b>0-5</b>	<b>0-5</b>	CEN/CINAI- Centros de atención en salud y nutrición; infantes/ madres Almuerzos escolares IMAS y otros – Apoyo directo al ingreso y a emergencias; cupones escolares, transporte de estudiantes, becas	18200 (DTI) 92000 (apoyo alimentario) 470000 niños 6600 niños (DTI)	0,1% PIB 0,2% PIB 0,6% PIB	1,9% SPS 3,7% SPS 11,1% SPS
<b>Adolescentes</b> Ausentes de la escuela Desempleados Inactivos	<b>13-18</b> 31% 15% 17%	<b>13-18</b> 38,316 18,787 21,012	<b>13-18</b>	<b>13-18</b>				
<b>Adultos jóvenes</b> Ausentes de la escuela Sin trabajo o escuela Desempleo	<b>19-24</b> 84% 21% (14-18) 10%	<b>19-24</b> 57470 - 6825	<b>19-24</b>	<b>19-24</b>				

## Cuadro 11

(continuación) Población en Riesgo, Principales Programas PS, y Gasto en PS a/

Grupos de edad/Riesgos principales	Población en Riesgo				Nombre del Programa / Descripción	Cobertura del Programa	Gasto % del PIB	Gasto % del Sistema de Protección Social (SPS)
	% Pobres por Grupo de Edad	Cantidad pobres en el Grupo de Edad	% Total en el Grupo de Edad	Cantidad total en el Grupo de Edad				
<b>Adultos</b> Sin seguro de salud	<b>25-60</b>	<b>25-60</b>	<b>25-60</b> 44% (PEA)	<b>25-60</b> -	<b>Seguridad Social:</b> Cubre incapacidad, ancianidad y supervivencia RNC-Plan de pensiones No-contributivas	CCSS: 858000 Maestros y otros: 54000 14000	1,6% PIB 2,1% PIB 0,3% PIB	29,6% SPS 38,9% SPS 5,6% SPS
<b>Adultos Mayores</b> Sin seguro de salud Sin pensión	<b>Más de 65</b> 6.8% 49%	<b>Más de 65</b> 2418 17425	<b>Más de 65</b>	<b>Más de 65</b>				
<b>Toda la población</b>  Vivienda mala Sin agua interior	<b>Viviendas pobres</b> - 15%	<b>Viviendas pobres</b> 100000 25000	<b>Viviendas pobres</b>	<b>Viviendas pobres</b>				

Nota: PEA- Población Económicamente Activa; CEN/ CINAI-Centros Integrales de Atención Infantil; IMAS: Instituto Mixto de Ayuda Social; DTI: Programa del Desarrollo Temprano de la Infancia; CCSS: Caja Costarricense de Seguro Social; RNC: Plan de pensiones No-contributivas a/ datos para 1999/2001.

## Cuadro 11

(continuación) Población en Riesgo, Principales Programas PS, y Gasto en PS a/

Grupos de edad/Riesgos principales	Población en Riesgo				Nombre del Programa / Descripción	Cobertura del Programa	Gasto % del PIB	Gasto % del Sistema de Protección Social (SPS)
	% Pobres por Grupo de Edad	Cantidad pobres en el Grupo de Edad	% Total en el Grupo de Edad	Cantidad total en el Grupo de Edad				
<b>El Salvador</b>								
<b>Infantes/Niños</b>	<b>0-6</b>	<b>0-6</b>	<b>0-6</b>	<b>0-6</b>	Programas para infantes y madres		0,1% PIB	1,9% SPS
Desnutrición (crónica)	-	-	23,3%	143000	ISPM-CBI	6300 niños		
No en DTI	98,5% (0-3)	334000	96,2%	574707	ISPM-CDI	2000 niños		
Ausentes preprimaria	75% (4-6)	207700	64,8%	304135	SNF- <i>Nutriendo con Amor</i>	5185 (personas)		
					MOH- atención salud primaria basada en comunidad	33969/ 41,518 (madre/infantes)		
<b>Niños/Adolescentes</b>	<b>7-15</b>	<b>7-15</b>	<b>7-15</b>	<b>7-15</b>	Escuelas Saludables – Diversas intervenciones en escuelas primarias, incluyendo almuerzo escolar, provisiones especiales y cupones	650000 niños	0,25% PIB	4,8% SPS
Ausentes esc.	21%	152000	17,5%	223800	5 Programas para erradicación trabajo infantil	6500 niños		
Trabajando	-	-	18% (8-17)	256000				

## Cuadro 11

(continuación) Población en Riesgo, Principales Programas PS, y Gasto en PS a/

Grupos de edad/Riesgos principales	Población en Riesgo				Nombre del Programa / Descripción	Cobertura del Programa	Gasto % del PIB	Gasto % del Sistema de Protección Social (SPS)
	% Pobres por Grupo de Edad	Cantidad pobres en el Grupo de Edad	% Total en el Grupo de Edad	Cantidad total en el Grupo de Edad				
<b>Adultos jóvenes</b> Desempleo Inactividad	<b>16-23</b> -	<b>16-23</b> -	<b>16-23</b> 12,5% 19%	<b>16-23</b> 79000 (15-24)	Programas del MINED para jóvenes - <i>Pais Joven</i> Programas de becas (3) INSAFORP- 2 programas capacitación	16780 estudiantes  900 estudiantes 15000 jovencitos	0,1% PIB	1,9% SPS
<b>Adultos</b> Bajos salarios b/ Sin seguridad social Sin seguro médico	<b>24-64</b> 43%(urb.) -	<b>24-64</b> 159734 -	<b>24-64</b> 25% (EAP) 60% (EAP)	<b>24-64</b> 343686 2,471346	<b>Seguridad Social:</b> Cubre trabajadores de sector privado formal y sector público, accidente, maternidad y enfermedad, incapacidad, vejez, y supervivencia. Programas para adultos, mujeres, discapacitados físicos, seguridad ocupacional y adulto mayor	SAP/ISSS/INPEP Población cubierta (19,4%)	<b>4,2% PIB</b>	<b>80.8 % SPS</b>
	93%	2,718000	80.6%	4,960000		8 programas	0,3% PIB	5,8% SPS
<b>Adultos mayores</b> Sin pensión	<b>Más de 65</b> 94%	<b>Más de 65</b> 170000	<b>Más de 65</b>	<b>Más de 65</b>				
<b>Toda la población</b> Sin agua No alcantarillado Sin electricidad	<b>Todos los pobres</b> 42%	<b>Todos los pobres</b> 599100	<b>Todos</b> 22%	<b>Todos</b> 1,543115	<b>FONAVIPO-Préstamos para vivienda /subsidi</b> <b>FISDL-Infraestructura básica</b>	2156/ 3665 familias 1150 proyectos	0,3% PIB	5,8% SPS
	25%	356965	10%	697280				
	46%	670345	21 %	1,443340				

Nota: PEA – Población Económicamente Activa; ISPM-Instituto Salvadoreño de Protección al Menor; CBI- Centro de Bienestar Infantil (rural); CDI-Centros de Desarrollo Integral (urbano); SNF- Secretaría Nacional de la Familia-Nutriendo con Amor (programa de desarrollo temprano de infancia); INSAFORP- Instituto Salvadoreño de Formación Profesional; MINED-Ministerio de Educación-Pais Joven- programa para promover actividades juveniles extracurriculares; FONAVIPO-Fondo Nacional para la Vivienda Popular; FISDL-Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local; SAP- sistema de pensión de administración privada; ISSS - Instituto Salvadoreño de Seguridad Social; INPEP - Instituto Nacional de Previsión de los Empleados Públicos. b/ desempleo invisible — se trabaja más horas que las establecidas y se recibe menos que el salario mínimo.

## Cuadro 11

(continuación) Población en Riesgo, Principales Programas PS, y Gasto en PS a/

Grupos de edad/Riesgos principales	Población en Riesgo				Nombre del Programa / Descripción	Cobertura del Programa	Gasto % del PIB	Gasto % del Sistema de Protección Social (SPS)
	% Pobres por Grupo de Edad	Cantidad pobres en el Grupo de Edad	% Total en el Grupo de Edad	Cantidad total en el Grupo de Edad				
<b>Guatemala</b>								
<b>Infantes</b> Desnutrición	<b>0-5</b> 52% (falta de crecimiento)	<b>0-5</b> 756379	<b>0-5</b> 44%	<b>0-5</b> 945974	Programas que cubren variedad de grupos: infantes, huérfanos, jóvenes, delincuentes jóvenes, madres en período lactancia, mujeres rurales pobres, madres solteras, ancianos pobres, víctimas/perpetradores de violencia doméstica, etc.	9 SA programas 31106 niños	0,09% PIB	3,0% SPS
No en preprimaria	97%	1,416582	94%	2,052302				
<b>Niños</b> No en la escuela	<b>6-13</b> 22%	<b>6-13</b> 357962	<b>6-13</b> 16%	<b>6-13</b> 420585	Merienda escolar / desayuno/ almuerzo-3 Alimentación escolar PRONADE – Programa educación administrado por la comunidad. Provee escolaridad primaria, alimentación escolar, transferencias de efectivo, capacitación, TA para construcción de aulas escolares	1,089869 niños 294041 niños	0,10% PIB 0,24% PIB	3,3% SPS 8,0% SPS
Trabajo infantil	18%	294398	15%	387542				

**Cuadro 11**  
**(continuación) Población en Riesgo, Principales Programas PS, y Gasto en PS a/**

Grupos de edad/Riesgos principales	Población en Riesgo				Nombre del Programa / Descripción	Cobertura del Programa	Gasto % del PIB	Gasto % del Sistema de Protección Social (SPS)
	% Pobres por Grupo de Edad	Cantidad pobres en el Grupo de Edad	% Total en el Grupo de Edad	Cantidad total en el Grupo de Edad				
<b>Adolescentes</b>	<b>14-17</b>	<b>14-17</b>	<b>14-17</b>	<b>14-17</b>	7 Programas de becas - Programas que cubren estudiantes de primaria, secundaria, con foco en áreas rurales; algunos focalizados en niñas	35000 estudiantes	0,01% PIB	0,3% SPS
No en la escuela	67%	410297	54%	577502				
Trabajando	56%	344399	51%	541197				
<b>Adultos jóvenes</b>	<b>18-24</b>	<b>18-24</b>	<b>18-24</b>	<b>18-24</b>				
No en la escuela	91%	610756	81%	1,104339				
Desempleo	1%	8871	2%	27488				
Subempleo	18%	124149	17%	237094				
<b>Adultos</b>	<b>25-60</b>	<b>25-60</b>	<b>25-60</b>	<b>25-60</b>	<b>Seguridad Social:</b> IGSS- Cubre trabajadores de sector privado formal y sector público, accidente, maternidad y enfermedad, incapacidad, vejez, y supervivencia. <b>TAM:</b> - Nuevo programa piloto para trabajadores rurales migrantes	ND	<b>1,9% PIB c/</b>	<b>63,3% SPS</b>
Desempleo	1%	10075	1%	41031				
Subempleo	22%	379571	22%	758109				
Bajos salarios	25%	423077	18%	627033				
No Seguridad Social	64%	1,082284	63%	2,207606				
						50,021	ND	ND
<b>Adultos mayores</b>	<b>Más de 60</b>	<b>Más de 60</b>	<b>Más de 60</b>	<b>Más de 60</b>	Alimentos por Trabajo; Programas con diversas coberturas geográficas y tamaño	4 AS 11575 personas	0,02% PIB	0,7 % SPS
No pensión	96%	290292	88%	597826				
No seguro social	95%	288072	86%	854217				

## Cuadro 11

(continuación) Población en Riesgo, Principales Programas PS, y Gasto en PS a/

Grupos de edad/Riesgos principales	Población en Riesgo				Nombre del Programa / Descripción	Cobertura del Programa	Gasto % del PIB	Gasto % del Sistema de Protección Social (SPS)
	% Pobres por Grupo de Edad	Cantidad pobres en el Grupo de Edad	% Total en el Grupo de Edad	Cantidad total en el Grupo de Edad				
<b>Toda la población</b>	<b>Todos los pobres</b>	<b>Todos los pobres</b>	<b>Todos los pobres</b>	<b>Todos los pobres</b>	Fondo para Tierra y Subsidios (vivienda, transporte escolar, electricidad) Programas de ayuda a comunidades vulnerables a riesgos naturales y del medioambiente y <i>shocks</i> (co-	bertura nacional) tierra: 12,915; vivienda: 7,623; Transporte escolar: 76,374; Electricidad: 10,2 millones 2 Programas de	manejo de- sastres 0,55% PIB	18,3% SPS
Vivienda pobre	8%	509,251	5%	582,134				
No agua	41%	2,638,151	31%	3,524,266				
No electricidad	44%	2,833,552	29%	3,282,762				
<b>Honduras</b>								
<b>Infantes</b>	<b>0-6</b>	<b>0-6</b>	<b>0-6</b>	<b>0-6</b>	Atención Integral de Infantes (MOH/USAID) PRAF- Materno Infantil/ Cupón de Nutrición Nutrición, Salud y Educación (BID) Mejoramiento Salud Infantil (CARE/USAID) HOGASA- (MOH/CARE/USAID) IHNFA- ECD basados en la comunidad IHNFA- Centros ECD CEPENF- Preescolar informal (4-6) CEIE-Centros comunitarios preescolar informales (5-6) Programa PRIESS Programa Acceso	200,000 (0-5) 58,673 personas/26,246 niños 98,347 personas 955 madres/1,353 niños 5,650 madres/ niños 5,644 niños 3,135 niños 49,358 niños 59,965 niños  50,000 personas 2 millones (1992/02)	0,2% PIB	4,9% SPS
Desnutrición (crónica)	-	-	33% (12-59)	300,000				
No en DTI	98.6% (0-4)	667,669	-	-				
No en preprimaria	35%(5-6)	269,346	31.9%	338,124				

Nota PRONADE-Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo; IGSS- Instituto Guatemalteco de Seguridad Social c/ Estimación del FMI.

## Cuadro 11

(continuación) Población en Riesgo, Principales Programas PS, y Gasto en PS a/

Grupos de edad/Riesgos principales	Población en Riesgo				Nombre del Programa / Descripción	Cobertura del Programa	Gasto % del PIB	Gasto % del Sistema de Protección Social (SPS)
	% Pobres por Grupo de Edad	Cantidad pobres en el Grupo de Edad	% Total en el Grupo de Edad	Cantidad total en el Grupo de Edad				
<b>Niños/Adolescentes</b>	<b>7-15</b>	<b>7-15</b>	<b>7-15</b>	<b>7-15</b>	PROHECO-Educación descentralizada y administrada por la comunidad Programa Escuela Saludable - Intervenciones integradas PRAF -Bolsón Escolar (materiales escolares) PRAF- Cupón escolar, 1er y 3er grado PRAF- Cupón escolar 4.º grado Cupón estudiantil Becas normales Erradicación del trabajo infantil	42933 niños  327000 niños (2002) 217294 niños  74769 niños  27799 niños 80000 estudiantes (2002) 6118 estudiantes 6072 niños	0,4% PIB	9,8% SPS
No en la escuela Trabajando	19% 14% (10-14)	236,807 97,364	17% 13%	269,028 112,628				
<b>Adultos jóvenes</b>	<b>16-23</b>	<b>16-23</b>	<b>16-23</b>	<b>16-23</b>	IHNFA Proramas de Intervención Social Programas de Salud del Adolescente (MOH) Alfabetización para jóvenes y adultos Capacitación básica y vocacional (USAID)	7000 personas  21000 personas  160000 personas  83800 personas	0,1% PIB	2,4% SPS
No en la escuela	-	-	64.4% (16-18)	303,295				
No trabajo o escuela	-	-	24.6% (16-18)	115,855				
Desempleo Inactividad	-	-	6.9% (15-18)  25%	19,736				



## Cuadro 11

(continuación) Población en Riesgo, Principales Programas PS, y Gasto en PS a/

Grupos de edad/Riesgos principales	Población en Riesgo				Nombre del Programa / Descripción	Cobertura del Programa	Gasto % del PIB	Gasto % del Sistema de Protección Social (SPS)
	% Pobres por Grupo de Edad	Cantidad pobres en el Grupo de Edad	% Total en el Grupo de Edad	Cantidad total en el Grupo de Edad				
<b>Adultos</b>	<b>24-59</b>	<b>24-59</b>	<b>24-59</b>	<b>24-59</b>	<b>Seguridad Social: IHSS –</b> Cubre trabajadores del sector privado formal y del sector público. Infraestructura básica para los pobres, incluyendo vivienda Programas para adultos, mujeres, discapacitados físicos, seguridad ocupacional y adulto mayor	11% población	<b>1,6% PIB</b>	<b>39% SPS</b>
Bajos salarios	32% (PEA)	497,663	23.1% (PEA)	562,507		15 programas	0,1% PIB	2,4% SPS
Desempleo	4.9%	76,835	4.2%	103,401				
No Seguridad Social			72% (PEA)	1,755,358				
<b>Adultos Mayores</b>	<b>Más de 60</b>	<b>Más de 60</b>	<b>Más de 60</b>	<b>Más de 60</b>				
No pensión	95,7%	289105	94,5%	403066				
<b>Toda la población</b>	<b>Viviendas pobres</b>	<b>Viviendas pobres</b>	<b>Todas las viviendas</b>	<b>Todas las viviendas</b>	FHIS Reconstrucción por desastre y Mitigación de desastre	1,8 millones beneficiarios	1,3% PIB	31,7% SPS
Vivienda pobre	25.6%	270,567	15.3%	1,258,299	Vivienda y otra infraestructura básica	6 programas	0,2% PIB	4,9% SPS
No agua	13.4%	106,503	9.9%	122,168	<b>Indígenas:</b> educación bilingüe; titulación de tierras, crédito, fortalecimiento institucional – Programa Nuestras Raíces, PAPIN	-	0,2% PIB	4,9% SPS
No electricidad	40.7%	232,484	28.1%	346,759		10 programas	0,03% PIB	0,7% SPS d/

Nota: PEA- Población Económicamente Activa; PRAF- Programa de Asignaciones Familiares; HOGASA- Hogares Gestores de Atención en Salud, Servicios de Salud; IHNFA- Instituto Hondureño de la Niñez y Familia; CEPENEF- Centros de Educación Preescolar No Formal; CEIE- Centros Comunitarios de Iniciación Escolar No Formal PRIESS Programa de Reorganización y Extensión de los Servicios Básicos en Salud; Programa Acceso- Extensión, Profundización y Consolidación del Proceso Nacional de Acceso (MOH/ASDI). d/ Solo el Programa Nuestras Raíces.

## Cuadro 11

(continuación) Población en Riesgo, Principales Programas PS, y Gasto en PS a/

Grupos de edad/Riesgos principales	Población en Riesgo				Nombre del Programa / Descripción	Cobertura del Programa	Gasto % del PIB	Gasto % del Sistema de Protección Social (SPS)
	% Pobres por Grupo de Edad	Cantidad pobres en el Grupo de Edad	% Total en el Grupo de Edad	Cantidad total en el Grupo de Edad				
<b>Nicaragua</b>								
<b>Infantes/ Niños</b> Desnutrición (crónica) No en DTI	<b>0-6</b> 31% -	<b>0-6</b> 171,000 -	<b>0-6</b> - 95% (0-3)	<b>0-6</b> - 438,900	Programas para infantes, trabajo infantil, jóvenes, incluyendo infraestructura educación, rehabilitación y construcción Transferencias condicionadas (programas SSN) almuerzo escolar Riesgos del joven e infraestructura educación rehabilitación y construcción	13 programas 3 programas 5 programas	1,8% PIB 0,4% PIB 0,3% PIB	
<b>Niños/ Adolescentes</b>  No en la escuela	<b>7-12</b>  21.3% 7-	<b>12</b>  95,000	<b>7-12</b>	<b>7-12</b>				
<b>Adultos jóvenes/adultos</b> Desempleo Subempleo	<b>15-59</b>  11% (PEA) f/ 27% (PEA) f/	<b>15-59</b> - -	<b>15-59</b>	<b>15-59</b>	<b>Seguridad Social: INSS</b> – Cubre trabajadores del sector privado formal y del sector público	36 programas	5,4% GDP e/ 3.2% PIB	83.1% SPS
<b>Adultos mayores</b> En pobreza (urbana) En pobreza (rural)	<b>Más de 60</b> 12.5% 26.6%	<b>Más de 60</b> 34,000 70,000	<b>Más de 60</b>	<b>Más de 60</b>	Programas dirigidos a la salud de la familia, ingresos bajos e insostenibles, incluyendo programas de agricultura			

## Cuadro 11

(continuación) Población en Riesgo, Principales Programas PS, y Gasto en PS a/

Grupos de edad/Riesgos principales	Población en Riesgo				Nombre del Programa / Descripción	Cobertura del Programa	Gasto % del PIB	Gasto % del Sistema de Protección Social (SPS)
	% Pobres por Grupo de Edad	Cantidad pobres en el Grupo de Edad	% Total en el Grupo de Edad	Cantidad total en el Grupo de Edad				
<b>Toda la población</b>	<b>Viviendas pobres</b>	<b>Viviendas pobres</b>	<b>Todas las viviendas</b>	<b>Todas las viviendas</b>	Infraestructura básica para los pobres, incluyendo vivienda con título	12 programas 4 programas 6 programas	0,6% PIB 0,3% PIB 0,9% PIB	
Vivienda pobre	80%	282,000			Aislamiento geográfico y exclusión social, carreteras mayormente			
Sin título de vivienda	61%	215,000			Riesgos medioambientales y desastres naturales			
No agua	18%	63,000						
No electricidad	57%	201,000						
No disposición de desechos	26%	92,000						

e/ Estimación del FMI; f/ masculino.

Fuente: Informes ERSS

- El sistema de seguridad social de Honduras es altamente ineficaz y solo cubre el 28% de la fuerza de trabajo. Hay 290000 adultos mayores pobres sin pensión (96% de la población mayor de 60 años). La ERSS identifica 300000 niños rurales pobres que padecen desnutrición (33% de los niños pobres entre 12 y 59 meses de edad), aunque existe un gran número de programas dirigidos a estos grupos de edad, incluyendo las transferencias condicionadas. Por otro lado, hay 269000 niños pobres que no asisten al preescolar (35% de los niños pobres entre 5 y 6 años), y 237000 niños pobres que no asisten a la educación básica (19% de los niños pobres entre 7 y 15 años). El número de niños que trabajan es 112628 (13% de los niños entre 10 y 14 años), mientras que los programas para encarar este problema alcanzan a solo 6,072 niños. El informe encuentra que los riesgos que enfrenta la población indígena se hallan un tanto desatendidos, aunque la información es escasa. Hay tres proyectos de educación bilingüe y otros recientes proyectos dirigidos a la población indígena (el programa “Nuestras Raíces” del Fondo Hondureño de Inversión Social, y el Programa para Apoyar a la Población Indígena, PAPIN).
- Nicaragua gasta cantidades relativamente grandes en su sistema de protección social, pero este es muy ineficaz. Con respecto a los programas de asistencia social, la ERSS identifica a 171000 niños pobres con desnutrición crónica (31% de los niños pobres entre 0 y 6 años), y proporciones altas de niños que no asisten a la escuela (21% de los niños pobres entre 7 y 12 años). Se concluye que, a pesar de la relativa abundancia de recursos asignados a estos programas, la cobertura de los riesgos más importantes que afectan a los pobres es inadecuada para varias de las categorías de riesgo, particularmente para los niños menores de tres años. En lo que se refiere a los niños en edad escolar, indica que hay iniciativas para satisfacer la demanda de subsidios secundarios para estimular la asistencia escolar. Enfatiza la necesidad de asumir el problema de los títulos de vivienda, de fortalecer los programas de vivienda para los pobres, y, al mismo tiempo, de mejorar el acceso a los servicios básicos, especialmente en las áreas rurales.

Para dar una visión global de los sistemas de PS en Centroamérica, el cuadro 12 presenta —para los cinco países en conjunto— una descripción de los programas importantes en cada categoría de programa, una estimación del rango de gasto en cada categoría, y una estimación de la población que persiste en situación de riesgo. El cuadro 12 revela lo siguiente:

- Los programas de seguro social absorben el grueso de los recursos de PS, pero alcanzan a solo un reducido porcentaje de los pobres.
- La infraestructura y los subsidios —algunos de los cuales no están adecuadamente focalizados en los pobres— absorben la porción más grande del gasto en asistencia social.
- El gasto en los infantes pobres y los niños en edad escolar absorben una pequeña porción del gasto total, en comparación al tamaño del grupo en riesgo y a sus potenciales frutos, en cuanto a evitar la transmisión intergeneracional de la pobreza.
- Solo una reducida fracción del gasto total en protección social se orienta a los problemas específicos de la población indígena en Honduras.
- El manejo de desastres naturales recibe menos del 5% del gasto total en protección social

**Cuadro 12**  
**Distribución del Gasto en PS, por Categoría de Programa y Grupos en Riesgo**

Categoría de Programa	Tipo de Programas	Rango del Gasto % del GPS a/	Población que permanece en Riesgo
Seguro Social	Cubre trabajadores del sector privado formal y del público, incluyendo accidentes, maternidad y enfermedad, discapacidad, vejez, y supervivencia	40-83	Alrededor de dos tercios de los pobres no están cubiertos por el seguro social b/
Nutrición y Desarrollo Temprano Infantil (DTI)	Centros de atención y nutrición infantil; apoyo en nutrición a infantes y madres	3-15	Alrededor del 95% de niños pobres sin DTI
Almuerzos escolares	Merienda escolar Desayuno escolar Almuerzos escolares	1-4	Alrededor de la mitad de adolescentes no asiste a la escuela
Becas y otros apoyos	Apoyo directo al ingreso y emergencias; cupones escolares, transporte de estudiantes, becas	0.5-11	Cuarta parte de adolescentes inactiva

Categoría de Programa	Tipo de Programas	Rango del Gasto % del GPS a/	Población que permanece en Riesgo
Programas para Adultos/ seniors	Programas para adultos, mujeres, discapacitados físicos, seguridad ocupacional y adultos mayores	1-6	De un tercio a un medio de trabajadores pobres están subempleados
Infraestructura básica/subsidios	Infraestructura básica para los pobres, incluyendo vivienda y subsidios (electricidad, agua, etc)	6-42	Brechas significativas en la cobertura de servicios básicos (excluida Costa Rica)
Programas para población indígena	<u>Honduras</u> : educación bilingüe; Titulación de tierras, crédito, fortalecimiento institucional, PAPIN	1 c/	No information available
Manejo de desastres	Reconstrucción por desastres y Mitigación de desastres	3-5	Un tercio de la población es vulnerable (Guatemala)

a/ GPS: Gasto Total en Protección Social.

b/ Alta cobertura en Costa Rica, donde la mitad de los adultos mayores pobres no tienen pensión; en los otros países, los adultos mayores sin pensión representan cerca del 90%.

c/ Solo el programa "Nuestras Raíces", de Honduras.

Fuente: Cuadro 11.

## EFICACIA OPERACIONAL

¿Cuán bien focalizados y eficaces son los programas de asistencia social? En cierto sentido, la respuesta general a esta pregunta ya se ha dado, si se considera la inmensa porción de la población pobre que permanece en riesgo en la mayoría de los países. En esta esta sección se repasan los hallazgos de las ERSS con respecto a los mecanismos de focalización utilizados, la incidencia de los programas, y su costo-eficacia. La sección finaliza con algunos comentarios sobre los sistemas de monitoreo y evaluación (M&E).

## Focalización

Dadas las severas restricciones fiscales que enfrentan todos los países de la región, los programas deberían ser focalizados en los más necesitados. Costa Rica está haciendo notables progresos en el desarrollo de eficaces mecanismos de focalización, pero también enfrenta desafíos para asegurar que los programas realmente alcanzan a los pobres. Los países centroamericanos utilizan una variedad de instrumentos y mecanismos para focalizar los programas de asistencia social en aquellos que tienen necesidad. Estos incluyen el criterio geográfico, la amplia elegibilidad por categoría (por ejemplo, muchachas en áreas rurales pobres, víctimas de violaciones de los derechos humanos, huérfanos, ancianos pobres, campesinos sin tierra, madres lactantes, refugiados, etc.), mapas de pobreza, características de la vivienda, sistemas de comprobación de ingresos, y la autoselección.

Algunos países confían en los mapas de pobreza para focalizar los beneficios.<sup>14</sup> En general, los mapas de pobreza son instrumentos útiles que ayudan a focalizar los beneficios del programa hacia las áreas pobres, pero son especialmente útiles cuando se combinan con otra información referida a las viviendas pobres. Por ejemplo, la focalización de los programas de salud/nutrición, o los programas de educación, requieren un detallado mapeo de los indicadores de salud familiar y de educación; los indicadores generales de pobreza no resultan suficientes para identificar a quienes padecen desnutrición, o a los niños ausentes de la escuela. En algunos países se ha utilizado una combinación de la modalidad 'comprobación de ingresos' y otros criterios, para identificar a las familias elegibles. Por ejemplo, el programa de transferencia condicionada en Honduras, *Programa de Asignaciones Familiares* —PRAF—, usa el siguiente criterio: tres deciles de pobreza; desnutrición; ingreso mensual inferior a 600 lempiras (alrededor de EE. UU. \$38), y con más de tres necesidades básicas insatisfechas. Y también, en la mayoría de los países se ha utilizado el criterio de 'autoselección'; por ejemplo, cuando los salarios de los programas de 'pago por trabajo' se establecen por debajo del salario mínimo.

Costa Rica ha desarrollado un sistema para determinar la elegibilidad de los beneficiarios llamado *Sistema de Selección de Población Objetivo*, o SIPO, el cual se propone como su instrumento fundamental de focalización. Las familias son clasificadas por la línea de pobreza o por un índice de pobreza severa, el que se ha construido sobre la base de variables

14 Usualmente, lo que presentan los mapas de pobreza es la distribución geográfica de la población que se encuentra por debajo de la línea de pobreza.

demográficas y socio-económicas seleccionadas. Las principales características del SIPO consisten en que es uniforme y objetivo, fácil de administrar, y buena relación costo-eficacia. El informe de Costa Rica recomienda que, para hacer del SIPO un instrumento eficaz, es necesario: i) aprobar una disposición normativa ordenando que el sistema sea utilizado por todas las instituciones y los programas de asistencia social; ii) desarrollar procedimientos para mantener actualizado el sistema; iii) desarrollar una versión más corta del estudio para identificar a los nuevos pobres o a los pobres transitorios. Como lo indica el informe, no todos los programas deberían ser focalizados mediante el uso del sistema de comprobación de medios; algunos programas, como los de nutrición para niños y madres, requieren de otros instrumentos.

No obstante, la diversidad de mecanismos de focalización y de instrumentos que se utilizan en Centroamérica, aún para programas similares, ha derivado en iniquidades, favoritismo, duplicación de beneficios, y, en algunos casos, en la exclusión de aquellos que más necesitan de tales programas. En el anteriormente mencionado programa PRAF de Honduras, por ejemplo, una evaluación reciente reportó que los resultados de la focalización de pobreza son sumamente deficientes. La mayoría de los programas carece de criterios de salida para terminar los beneficios, lo cual puede conducir a un significativo despilfarro de beneficios. La pobre incidencia de algunos de los programas analizados en las ERSS es una muestra de la debilidad de los mecanismos de focalización.

## **Incidencia**

La necesidad de mejorar los mecanismos de focalización es subrayada por los análisis de incidencia, los que se proponen determinar qué porción de beneficios del programa llega realmente a los pobres. El informe de Costa Rica indica que la focalización de algunos importantes programas de asistencia social es altamente ineficaz (Cuadro 13). Por ejemplo, en el programa de atención infantil, solo un cuarto de los niños beneficiarios pertenece a las familias que se ubican en el quintil de ingreso más pobre; en contraste, el programa de leche logra alcanzar al 61% de las familias más pobres



**Cuadro 13**  
**Costa Rica – Distribución Acumulativa de Beneficios de Programas Claves, 1999**

Quintil a/	Cupón escolar	Alimentación escolar	Atención infantil	Leche
1	41	34	24	61
2	76	62	58	85
3	92	82	79	95
4	98	94	96	98
5	100	100	100	100

a/ Quintiles acumulativos desde los más pobres (1) a los más ricos (5)  
 Fuente: Informe de Costa Rica, Cuadro 31, página 52 (volumen I).

El informe de Guatemala también presenta un análisis detallado de la incidencia de los programas. Se encontró que el seguro social es altamente regresivo tanto en términos absolutos como relativos (cuadro 14). Esto es, que los más ricos reciben significativamente beneficios absolutos mucho más grandes que los que reciben los pobres; no obstante, estos beneficios son relativamente más importantes para los pobres que para los no pobres. En contraste, los programas de asistencia social están generalmente mejor focalizados, aunque los resultados de la focalización varían significativamente entre los programas. Por ejemplo, los programas de becas están muy mal focalizados, con el quintil superior capturando casi la mitad de todos los beneficios de becas. De igual manera, los dos quintiles superiores reciben el 83% de todos los subsidios para transporte escolar. Igualmente, el 65% de todos los subsidios por electricidad se acumulan en el quintil superior. En contraste, los programas de alimentación escolar y de ayuda de útiles escolares (*bolsa de útiles escolares*) benefician principalmente los quintiles medios.

## Cuadro 14

## Guatemala: Incidencia Absoluta de la Focalización en Programas de Protección Social, 2000

(Transferencias promedio recibidas por cada grupo como % del total de transferencias recibidas por toda la población)

	Total	Por Quintil					Por Grupo de Pobreza			Por Etnia		Por área	
		Q1	Q2	Q3	Q4	Q5	XP	AP	NP	Ind.	Non-Ind	Rural	Urban
<b>Todos los Programas públicos de PS</b>	<b>100</b>	<b>8</b>	<b>13</b>	<b>15</b>	<b>18</b>	<b>46</b>	<b>6</b>	<b>33</b>	<b>67</b>	<b>25</b>	<b>75</b>	<b>45</b>	<b>55</b>
<b>Todos de Seguro Social(SS)</b>	<b>100</b>	<b>1</b>	<b>3</b>	<b>5</b>	<b>15</b>	<b>76</b>	<b>1</b>	<b>9</b>	<b>91</b>	<b>9</b>	<b>91</b>	<b>20</b>	<b>80</b>
Pensiones	100	1	2	4	12	81	1	6	94	9	91	17	83
Supervivencia	100	4	4	4	13	75	2	11	89	9	91	16	84
Pensiones alimentarias	100	1	6	10	24	60	0	16	84	10	90	30	70
<b>Todos Asistencia Social(AS)</b>	<b>100</b>	<b>14</b>	<b>21</b>	<b>24</b>	<b>21</b>	<b>20</b>	<b>10</b>	<b>54</b>	<b>46</b>	<b>39</b>	<b>61</b>	<b>66</b>	<b>34</b>
Alimentación escolar	100	16	25	27	20	11	12	63	37	43	57	79	21
Merienda	100	13	21	26	26	14	10	55	45	39	61	59	41
Desayuno	100	17	28	29	17	9	12	68	32	43	57	92	8
Leche en polvo	100	30	26	14	16	14	7	65	35	62	38	56	44
Vaso de leche	100	16	29	25	19	12	11	65	35	49	51	75	25
Vaso de Atol	100	17	22	25	23	14	13	57	43	42	58	64	36
Becas	100	9	4	23	16	48	3	30	70	47	53	28	72
Útiles escolares	100	18	24	24	20	13	14	60	40	35	65	69	31
Subsidio transporte escolar	100	0	2	15	56	27	0	16	84	8	92	3	97
Subsidio por electricidad	100	2	3	9	22	65	1	12	88	16	84	18	82
Otros AS	100	13	20	16	17	34	11	48	52	46	54	53	47
<b>Todas transferencias privadas</b>	<b>100</b>	<b>4</b>	<b>8</b>	<b>14</b>	<b>21</b>	<b>54</b>	<b>2</b>	<b>22</b>	<b>78</b>	<b>24</b>	<b>76</b>	<b>41</b>	<b>59</b>
Remesas	100	4	8	14	20	55	2	23	77	24	76	43	57
Locales	100	4	8	11	16	63	3	20	80	18	82	31	69
Del Exterior	100	4	7	16	23	49	2	25	75	29	71	52	48
Caridad	100	2	9	13	24	51	2	20	80	22	78	32	68
<b>Público + Privado</b>	<b>100</b>	<b>6</b>	<b>10</b>	<b>14</b>	<b>19</b>	<b>50</b>	<b>4</b>	<b>28</b>	<b>72</b>	<b>24</b>	<b>76</b>	<b>42</b>	<b>58</b>
<b>Nota para comparación</b>													
Porción de la población total	100	20	20	20	20	20	16	56	44	43	58	61	39
Porción de población pobre	100	36	36	29	0	0	n.a.	n.a.	n.a.	58	42	81	19
Porción del consumo total	100	5	9	13	20	54	4	24	76	24	76	37	63
Porción del ingreso total	100	2	7	11	18	62	4	24	76	23	77	35	65

Nota: Las personas pueden recibir más de un tipo de transferencia. Los quintiles son quintiles de consumo individual.

Fuente: ERSS de Guatemala, Cuadro 12.4, página 139.

**Cuadro 15**  
**Honduras - Programas de Desarrollo Temprano de la Infancia**

Programa	Institución a/	Tipo de Intervención	Grupo focalizado	Costo Unidad
Programa de Atención Integral a Infantes	MS/USAID	Atención a nivel institucional y comunitario	Madres/Niños menores de cinco	US\$0,85/r niños
Mejoramiento Salud Infantil	CARE/USAID	Paquete básico de salud	Madres/Niños menores de cinco	US\$1,3/ persona
Programa Básico de Salud por la familia (HOGAZA)	CARE/ MS/ USAID	Sistemas locales de salud, atención primaria salud y nutrición	Mujeres embarazadas y niños menores de dos	ND
Programa Acceso	MS/SIDA a/	Entrega descentralizada de atención primaria	Pobres en extremo	US\$ 0,65/ persona
Reorganización y extensión del Programa de Servicios Básicos de Salud (PRIESS)	MS/IDB	Entrega del paquete básico	Niños menores de cinco y mujeres en edad reproductiva	US\$ 18/ paquete
Cupones para madre e infantes	PRAF/GOH	cupones	Familias	US\$35,6/ persona
Nutrición, salud y educación	PRAF/BID	Cupones (salud y educación)	Mujeres embarazadas, niños menores de 3, niños escolares	US\$ 62,8/ persona

a/ MS —Ministerio de Salud; SIDA— Swedish International Aid Agency; PRAF-Programa Condicionado de Transferencias (*Programa de Asignaciones Familiares*); BID- Banco Interamericano de Desarrollo; GOH —Gobierno de Honduras; USAID— Agencia Norteamericana para el Desarrollo Internacional; CARE es una ONG internacional  
Fuente: ERSS de Honduras, Cuadro 5.1

## Costo Eficacia

Todas las ERSS encontraron que con la información disponible no era posible determinar la eficacia del costo de la mayoría de los programas.<sup>15</sup> No obstante, la duplicación y la fragmentación de actividades entre los programas, una multitud de modalidades de intervención, el “piloteo” interminable de programas, constituyen problemas severos en Nicaragua, Honduras y Guatemala, y en menor medida en El Salvador, lo que disminuye la eficacia del costo de los programas. En Nicaragua, por ejemplo, hay por lo menos ocho modelos diferentes de atención primaria en salud, tres programas proporcionan idénticas mochilas escolares, cinco programas construyen infraestructura escolar, tres programas suministran capacitación a los maestros, y los programas de desarrollo rural utilizan 13 enfoques diferentes. En Honduras, para algunos riesgos hay una variedad de modalidades de intervención. Por ejemplo, en los programas de atención primaria en salud hay por lo menos siete tipos de intervenciones, con muy diferentes unidades de costo (Cuadro 15); algunos de estos programas se basan en la entrega de un paquete mínimo de atención, otros se basan en la entrega institucional de servicios; y todavía otros usan el mecanismo del cupón. Algunos tienen objetivos competitivos, mientras que los de otros son complementarios. Honduras todavía no tiene una modalidad de intervención en salud primaria que tenga un costo-eficacia universalmente aceptado, lo que conduce a la duplicación y dispersión de esfuerzos y al uso ineficaz de la poca capacidad institucional disponible.

El programa de alimentación escolar en El Salvador ilustra cómo los diferentes paquetes de beneficios y modalidades de entrega afectan el costo-eficacia. El cuadro 16 muestra que el componente del programa financiado por el Programa Mundial de Alimentos (PMA) cuesta tres veces más que el componente financiado por la USAID. Una de las razones para la diferencia en el costo es que el componente del PMA incluye carne. Por otro lado, el costo por estudiante del componente financiado con fondos locales (FANTEL, o fondo de privatización de las telecomunicacio-

---

15 El concepto de costo-eficacia es directo — entre dos programas que logran el mismo resultado, se dice que el que usa menos recursos es de mejor costo-eficacia; no obstante el análisis de costo-eficacia es a menudo complejo porque proyectos diferentes pueden lograr resultados múltiples, o resultados que no son estrictamente comparables, y/o los recursos usados pueden ser múltiples y algo difícil de costear. Para ocuparse de estos problemas, se han desarrollado técnicas, pero generalmente ellas requieren información que no está fácilmente disponible en la mayoría de los países, y por cierto en Centroamérica. Véase por ejemplo Fried, Harold et. Al. “*The Measurement of Productive Efficiency*”, Oxford University Press, 1993.

nes), aplicado por medio de cupones, es menor que el componente de la USAID. Con los cupones se evita el costo de la logística asociada a la distribución de alimentos en provisiones especiales, y las asociaciones escolares compran localmente lo que necesitan para preparar las comidas para los niños, y de ese modo contribuyen a la economía local.

**Cuadro 16**  
**El Salvador – Programa Escuelas Saludables – Componente alimentario, 2000**

Modalidad de entrega	Estudiantes	Costo Total (US\$000)	Costo por estudiante (US\$/año)	Observaciones
Alimento (PMA)	167,415	2,956	17.65	Ración diaria (arroz, carne, aceite, bebida nutricional)
Alimento (USAID)	203,227	1,142	5.62	Ración diaria (arroz, frijoles, aceite, bebida nutricional)
Cupones (FANTEL)	265,202	1,241	4.68	

Fuente: ERSS de El Salvador

Dadas las severas restricciones fiscales que enfrentan todos los países, es muy importante que todos los programas de asistencia no solo sean adecuadamente focalizados en los más necesitados, sino que sean implementados de una manera eficaz. Los sistemas de monitoreo y evaluación son instrumentos fundamentales para asegurar que los objetivos del programa se logran, y que los recursos se utilizan del modo más eficiente posible.

## Monitoreo y Evaluación

Todas las ERSS encuentran las mayores deficiencias en los sistemas de monitoreo y evaluación de los programas (M&E). La falta de M&E eficaz es un impedimento para asegurar el valor del dinero que se gasta en protección social. Las deficiencias identificadas en el M&E en el informe de Nicaragua también se aplican, en grados diferentes, a los otros países:

- Programa Básico de Información. Los programas generan una abundante información sobre las variables del proceso, pero casi no producen información que permita una evaluación de los resultados o impactos del programa.
- Calidad de Información. Son pocos los programas que tienen sistemas de control y verificación para asegurar que la información generada es exacta y completa.
- Disponibilidad de la información. Los programas no comparten oportunamente su información con las instituciones gubernamentales, ni con programas similares, ni con el público. Como resultado, los programas pierden la oportunidad para compartir con, y aprender de, los otros programas comprometidos en actividades similares. Además, los gobiernos centrales raramente tienen la información adecuada que les permita evaluar los diferentes programas con el fin de proporcionar alguna orientación a las decisiones de inversión y estrategias del sector.
- Responsabilidad. Dado que la información de los programas es tan deficiente, y que los programas se financian con una amplia variedad de fuentes, la responsabilidad del programa es débil, un factor que reduce la calidad gerencial y el impacto del programa

Para poder realizar un adecuado M&E, es necesario tener acceso a buenos sistemas de información buenos. La información que se necesita no se refiere solo al número de personas cubiertas, sus características y costos, sino que también sobre los resultados del programa e impacto. Y también se requieren estrictos controles de calidad. La práctica de establecer líneas de base y de medir los resultados debería llevarse a cabo rutinariamente con el fin de extraer lecciones de las experiencias, lecciones que pueden utilizarse para modificar los programas y mejorar su efectividad. Sin buenos sistemas de M&E no es posible que los gerentes de instituciones y programa puedan responsabilizarse del uso de los recursos.

En este contexto también es importante fortalecer los estudios sobre la familia. A este respecto, y en los últimos años, el BM ha estado apoyando a las instituciones que se ocupan de las estadísticas en varios países. Por ejemplo, en Nicaragua y Guatemala, el estudio de medición de nivel de vida que realiza el BM se ejecuta ahora periódicamente. No obstante, y como se propone en el informe de Costa Rica, para fortalecer la capacidad de las Encuestas de Condiciones de Vida en el monitoreo de los grupos en pobreza y los programas, es necesario recolectar información periódica sobre lo siguiente: i) el consumo familiar y los miembros de la familia; ii) los indicadores de nutrición; iii) la cobertura de los programas dirigidos a los niños; iv) la incidencia y cobertura de los programas de protección social; v) los problemas de demanda y oferta en la educación preescolar y primaria; y, vi) las razones de que los niños no asistan a la escuela.

Finalmente, debe hacerse notar que la información sobre los riesgos que enfrentan las poblaciones indígenas es particularmente escasa. La situación de la población indígena no está habitualmente incluida en los estudios y encuestas nacionales. Esto hace imposible conocer el tamaño de los grupos indígenas en riesgo, e impide el diseño de programas junto al monitoreo de su efectividad. En el caso de Honduras, por ejemplo, no se sabe cuántos niños indígenas necesitan educación bilingüe, y por consiguiente no es posible planificar la capacitación ni la contratación de maestros.

## ARREGLOS INSTITUCIONALES

Los débiles arreglos institucionales son un impedimento importante para que los sistemas de protección social en Centroamérica sean más efectivos. La coordinación entre programas es a menudo débil, no solo entre el Gobierno Central, los gobiernos locales, las ONG y el sector privado, sino también entre las instituciones del Gobierno Central. Incluso en Costa Rica, donde el desarrollo social ha sido mucho más rápido que en otros países, no hay un organismo unificador para la formulación de políticas, capaz de establecer una estrategia de política social que incluya tanto la especificación de los grupos-meta por alcanzar, así como de los programas y disposiciones institucionales para implementarlos y monitorear su impacto. Entre las instituciones o los programas no se ha establecido ningún vínculo funcional que describa sus roles y responsabilidades, ni su complementariedad y sinergias. En Costa Rica, así como en otros países, esto produce duplicación y atomización de los esfuerzos de las instituciones, y superposición de funciones y responsabilidades.

En Costa Rica, Nicaragua, Honduras y Guatemala persiste la necesidad de definir con claridad las estrategias de reducción de la pobreza, y del papel de los programas de asistencia social en ellas. En todos los países es necesario precisar la estrategia de protección social global, incluyendo un adecuado balance entre seguro social y asistencia social y el papel de los sectores público y privado en la protección social. Más aún, es necesario que se establezcan claramente las responsabilidades para la implementación de los programas (incluyendo el papel de las instituciones del Gobierno Central, de los gobiernos locales, y de las ONG), y para la ejecución del monitoreo y evaluación de los programas y de la estrategia.

En algunos países, como El Salvador y Honduras, hay gabinetes del gobierno para el área social, o entidades similares, pero estos no se suelen reunir con regularidad, y carecen de la autoridad así como de los instrumentos para influir en la determinación de políticas. Los problemas económicos siempre predominan sobre los problemas sociales. Por otro lado, la falta de rendición de cuentas respecto a los gastos sociales, hace que sea difícil para el sector social competir con éxito por los recursos. En gran medida, las políticas de protección social son ad hoc.

Si bien cada país debe desarrollar sus propias interrelaciones institucionales, algo que parece ser necesario en todos los países es el establecimiento de una instancia unificada de generación de políticas que tenga responsabilidades para desarrollar una coherente política de protección social. También deben establecerse mecanismos de coordinación eficaces para integrar las acciones del gobierno nacional, gobiernos locales, ONG y sector privado. Como se sugiere en la mayoría de las ERSS, la instancia de políticas para la protección social necesitará el auxilio de algún grupo técnico que desarrolle el análisis que permita definir la estrategia y políticas de protección social así como los instrumentos para monitorear su aplicación.

## **PRINCIPALES HALLAZGOS Y RECOMENDACIONES**

Las ERSS analizadas son las primeras experiencias de este tipo que realizan los cinco países centroamericanos. Cuatro de los informes utilizaron principalmente el análisis de riesgo; el informe de Guatemala desarrolló un análisis más sofisticado, el que incluyó una evaluación de las vulnerabilidades que enfrentan los pobres y las estrategias para encararlas. Las ERSS revisadas plantean algunos problemas comunes y proponen un curso de acción similar para ocuparse de ellos. A continuación se resumen los hallazgos y recomendaciones más importantes de esta revisión.



### Los hallazgos:

- La región gasta mucho más en seguro social que en asistencia social. Si bien la ERSS para Nicaragua no incluye un análisis de los problemas del seguro social, y aunque la ERSS para Honduras muestra una muy limitada discusión sobre estos problemas, los sistemas del seguro social en estos dos países, así como en El Salvador y Guatemala, proporcionan solo una mínima cobertura a la población, y excluyen a la gran mayoría de los pobres; y esto, a partir del hecho de que los sistemas del seguro usualmente solo cubren a los empleados del sector formal en los empleos ajenos a la agricultura, mientras que la mayoría de los pobres se encuentra en el sector informal o en la agricultura.
- La mayoría de los países centroamericanos carecen de una estrategia coherente de protección social, a pesar de que una gran parte de sus poblaciones se encuentra en pobreza crónica y es muy vulnerable a los *shocks* económicos y a los desastres naturales.
- Guatemala y Honduras gastan por debajo del promedio regional de gasto en protección social; Costa Rica, El Salvador y Nicaragua lo hacen sobre el promedio. Nicaragua se ubica en el primer grupo debido a su gasto relativamente alto en seguridad social, pero su sistema de pensiones es muy ineficaz. El gasto de Costa Rica en el seguro social y en asistencia social se encuentra muy cerca del promedio regional. El Salvador gasta demasiado poco en asistencia social, en comparación a lo que gasta en el seguro social, al que muy pocos pobres tienen acceso. Honduras es el país con el gasto más alto en programas de asistencia social, pero que también necesita reformar urgentemente su seguro social, y garantizar que la gama de sus programas de asistencia se racionalicen y se focalicen en los pobres. Guatemala tiene el gasto más bajo en PS, y necesita fortalecer todas sus políticas y programas de SP.
- En la mayoría de los países la asistencia social se encuentra fragmentada, lo que refleja la falta de una estrategia global. La responsabilidad institucional de estos programas se encuentra dispersa entre varias agencias, y abundan las duplicaciones entre algunos tipos de ellos; y todo esto, mientras persisten brechas importantes en la cobertura de los programas.
- La población indígena afronta todas las vulnerabilidades que enfrentan los pobres, y algunos otros riesgos específicos. El informe

de Guatemala encontró que la población indígena debe hacer frente a discriminaciones de salario; el informe de Honduras refiere la falta de educación bilingüe, e indica que la población indígena es más vulnerable que la población ladina a enfermedades como la malaria, VIH/SIDA, y también a la inseguridad de la tierra, y a la exclusión y el aislamiento.

- En los cinco países centroamericanos analizados, los sistemas de protección social se concentran en ayudar a los pobres a hacer frente a las crisis, y no se orientan a la prevención de ellas, lo cual encuentra un buen ejemplo en la falta de respuesta a la actual crisis del café.
- Los cinco países centroamericanos revisados utilizan una diversidad de mecanismos de focalización incluso para programas similares, lo que ha conducido a iniquidades, favoritismo, duplicación de beneficios, y, en algunos casos, a exclusión de aquellos que más necesitan de tales programas. La escasa incidencia de algunos de los programas analizados en las ERSS es una muestra de la debilidad de los mecanismos de focalización.
- Los sistemas de monitoreo y evaluación son débiles o inexistentes. Sin estos sistemas no es posible evaluar el impacto de los programas, ni hacer responsables a las instituciones por el uso de los recursos.

### **Las recomendaciones:**

- **Fortalecer los arreglos institucionales.** En todos los países es necesario definir con claridad la estrategia global de protección social, aprovechar las sinergias, eliminar el traslape de programas, y reducir las brechas de cobertura; es necesario establecer claramente las responsabilidades en cuanto a la implementación, monitoreo y evaluación del programa; y es necesario mejorar la coordinación del programa con el gobierno local, ONG y el sector privado.
- **Definir claramente las prioridades estratégicas.** Las políticas de protección social deberían: (i) incluir un enfoque anti-cíclico en la protección social; (ii) ampliar los mecanismos enfocados en la prevención y mitigación; y (iii) atender los problemas de equidad en la protección social, dados los resultados de la focalización. Se recomienda que se dé prioridad a aquellos aspectos y grupos poblacionales que se encuentran actualmente subatendidos y que propician la transmisión intergeneracional de la pobreza y vulnerabilidad, tales como:

- **Intervenciones focalizadas en los niños.** Dada su importancia para el desarrollo de los niños, la nutrición y los programas para el desarrollo temprano de la niñez deben recibir una atención prioritaria.
  - **Programas para el niño y el adolescente.** Los programas de transferencias condicionadas (incluidos los de becas) pueden ser muy efectivos al ayudar a suavizar las limitaciones por el lado de la demanda, a mantener a los niños en la escuela y a evitar los crecientes problemas del trabajo infantil y la violencia juvenil.
  - **Las poblaciones indígenas.** Es necesario evaluar con más detalle los riesgos que enfrenta este grupo particular y diseñar intervenciones específicas para minimizar tales riesgos.
  - **El manejo de los desastres y de la ayuda.** Dada la enorme exposición de los pobres a los desastres naturales en Centroamérica y a los shocks asociados a la agricultura, estos programas deben ampliarse y fortalecerse.
- 
- **Expandir la cobertura del seguro social para alcanzar a los pobres.** Los gobiernos deben buscar las maneras de mejorar la cobertura del seguro social para los pobres. Esto exigirá el desarrollo de mecanismos que permitan la incorporación de los trabajadores al mercado formal, el ajuste de las normas de enrolamiento al seguro para que sean más flexibles y a la medida de los trabajadores del sector agrícola, al mismo tiempo que se conserva la solvencia financiera del sistema, y la expansión de la cobertura del seguro no-contributivo, en la medida que los recursos fiscales lo permitan.
  - **Mejorar la eficacia del gasto en asistencia social.** Dadas las severas restricciones fiscales que enfrentan todos los países, es indispensable: i) que se eliminen los programas mal focalizados, ineficientes e inefectivos; ii) que los programas que permanezcan sean consolidados y racionalizados, y que sus focalizaciones sean mejoradas con una cobertura ampliada. Una mejor focalización puede lograrse mediante el uso de varias herramientas, incluyendo la focalización geográfica por medio de mapas de pobreza, la focalización por categorías, la autofocalización, alguna modalidad de comprobación de medios, o una combinación de herramientas de focalización. La autofocalización es una modalidad eficaz en algunos programas, como los de alimentos por trabajo, los que ayudan a resistir la pobreza transitoria durante la crisis.
  - **Fortalecer el Monitoreo y la Evaluación.** Los sistemas de monitoreo y evaluación (M&E) son instrumentos fundamentales para asegurar que los objetivos del programa están siendo alcanzados, y

que los recursos se utilizan de la manera más eficiente posible. De allí que todas las ERSS recomienden el establecimiento de sólidos sistemas de información y de M&E.

## IMPLICACIONES PARA EL TRABAJO FUTURO

El análisis de las ERSS de los cinco países centroamericanos indica que para mejorar las políticas de protección social en estos mismos países, es necesario integrar de mejor manera la protección social en la política social, ampliar el análisis de la protección social para incluir cuestiones esenciales que afectan a los grupos pobres en riesgo, y, además, mejorar sustancialmente los instrumentos analíticos. La próxima experiencia de ERSS para los países centroamericanos debería basarse en una visión más amplia de los problemas que abarca la protección social y que son pertinentes para estos países, y en instrumentos analíticos más sólidos. Esto requerirá el desarrollo e implementación de un programa de trabajo, estructurado con la intensa participación de las autoridades gubernamentales y otros implicados importantes en los países.

Con respecto a esto último, parece haber consenso en que las ERSS deberían incluir un análisis tanto de los programas de asistencia social, así como de los de seguro social. Sobre los de seguro social, el problema fundamental para los países que ya han reformado sus sistemas de seguridad social es cómo facilitar la afiliación de los pobres —los que con frecuencia se encuentran atrapados en ocupaciones de baja-productividad/bajo-salario en el sector informal o en la agricultura—, o encontrar modalidades alternativas para disminuir los riesgos que ellos enfrentan. Más aún, dado el hecho de que los países centroamericanos son proclives a los desastres naturales, también sería deseable que en las futuras ERSS se agregue un análisis de las políticas e instrumentos para tratar con los desastres naturales (incluyendo el seguro sobre catástrofes, la organización civil, y los programas de emergencia para responder a las crisis). Y todavía más: los pobres que se encuentran trabajando son notoriamente ignorados en las ERSS analizadas. La normal recomendación que propone que se facilite el acceso a los programas de pago por trabajo y a otros en caso de pérdida del empleo, y que se ayude a las familias de los trabajadores pobres por medio de programas de asistencia social, debe complementarse con un análisis de otros instrumentos, tales como el acceso al micro-crédito y otros insumos, así como de los problemas relacionados al mercadeo de las cosechas de los pequeño-agricultores. Y por último, los mecanismos de respuestas informales también requieren de mayor análisis, incluyendo el rol de las remesas.

Si bien el análisis de vulnerabilidad de cada país específico debe ayudar a determinar el énfasis que las ERSS pusieron en las diferentes áreas de estudio, esta reciente revisión de las ERSS indica que hay aspectos que son importantes candidatos a ser tenidos en cuenta en las próximas experiencias de ERSS en la región; estos se mencionan a continuación:

Seguro Social:

- Sistemas de seguridad social (cobertura de los pobres e impedimentos para ampliar la cobertura).
- Programas de aseguramiento para ocuparse de los efectos de los desastres naturales (seguro por catástrofes).
- Seguro de desempleo (pagos por cese del empleo/impedimentos a la formalización del trabajo).

Asistencia Social:

- Programas que se ocupen de las vulnerabilidades identificadas en cada país.
- Programas para grupos vulnerables especiales: niños pobres y adultos mayores, discapacitados, población indígena, y pacientes pobres con sida.
- Programas para atenuar y enfrentar los efectos de los desastres naturales (incluyendo organización civil, y programas de emergencia para responder a una crisis).

Programas para cimentar los activos de los pobres.

- Programas dirigidos a eliminar restricciones a la demanda sobre educación y salud.
- Programas para facilitar a los pobres el acceso a vivienda.
- Programas para facilitar el acceso al crédito (microfinanzas).
- Programas para facilitar el acceso de los pequeño-agricultores a los insumos.
- Programas para aumentar la eficiencia del mercadeo de las cosechas de los pequeño-agricultores.

Mecanismos informales de respuesta basados en la familia y la comunidad.

Para poder lograr que las políticas de protección social en Centroamérica sean más efectivas, es necesario que se mejoren los instrumentos analíticos más importantes, esto es, los análisis de datos de las encuestas y/o los estudios de panel, el análisis del gasto en protección social, y los mecanismos de monitoreo y evaluación.

El análisis de vulnerabilidad debe convertirse en un componente normal de las futuras ERSS, ya que la identificación y jerarquización de vulnerabilidades por grupo potencial de riesgo, así como una exploración de las estrategias de manejo del riesgo, mejoraría nuestra comprensión de cómo enfocar mejor los problemas de la protección social. Las ERSSs de Guatemala y Nicaragua ya incluyen un análisis de vulnerabilidad; las ERSS de Costa Rica, El Salvador y Honduras no lo incluyen. Por consiguiente, en estos últimos países sería necesario agregar un módulo especial a las encuestas ya existentes y/o desarrollar estudios de panel. Para los casos de Guatemala y Nicaragua podría ser útil revisar el cuestionario de las encuestas existentes. Las preguntas que se incluyan en los cuestionarios deberían contribuir a identificar: i) vulnerabilidades críticas; ii) grupos en riesgo; iii) estrategias de manejo del riesgo; y, iv) el impacto de los programas existentes. Dentro de las estrategias de manejo del riesgo, debe prestarse especial atención a los mecanismos informales que incluyen a las remesas, en vista de su gran importancia en Centroamérica. La periodicidad de los estudios es también una cuestión que merece atención, para asegurar que las vulnerabilidades asociadas a los *shocks* naturales y macroeconómicas pueden ser captadas.

Los análisis del gasto en protección social deberían llevarse cabo en todos los países como parte de los análisis del gasto público. Aunque las estimaciones del gasto en protección social y su uso para comparaciones internacionales planteen dificultades conceptuales, ellas son fundamentales para acompañar los esfuerzos relativos de cada país, y para promover una sana competencia entre los países centroamericanos a fin de mejorar sus redes de seguridad. Para asegurar que las comparaciones son significativas, sería deseable establecer un marco común en el que los actores importantes de los países pudieran ponerse de acuerdo. El acuerdo debe alcanzarse, entre otras cosas, en lo siguiente:

- Cuáles tipos de programas incluir: ¿Públicos, municipales, ONG, sector privado?
- Dentro de las categorías anteriores, ¿qué programas incluir?
- ¿Cómo considerar los programas que se encuentran en un estado “de-espera”?

- ¿Qué período debería cubrir la estimación del gasto en protección social? ¿Un año, el promedio de los últimos tres?
- ¿Cómo asumir los aspectos relacionados con la responsabilidad en los programas de Seguro Social, particularmente las pensiones?

En un abrumador número de casos, la falta de sistemas de monitoreo y evaluación (M&E) impide el análisis de la eficacia operacional, impacto e incidencia de los programas. Por lo tanto, debe concebirse una propuesta proactiva que contribuya a corregir este problema, al menos para los principales programas de asistencia social y los de seguro social, si la calidad de los sistemas de protección social de los países centroamericanos se quiere mejorada en el futuro.