V
la
d
E

pnud

Contenidos

Resumen ejecutivo 1

I. REZAGOS EN LA CALIDAD DE VIDA 3

II. MARCO CONCEPTUAL PARA LA ACCION SOCIAL 7

III. CURSOS DE VIDA INSOSTENIBLES 13
a. Niñez y adolescencia 13
b. Ciclo laboral 16
c. Adultos mayores 22

IV. HACIA UNA CALIDAD DE VIDA DIGNA 25
a. Primera etapa del curso de vida 25
b. Segunda etapa del curso de vida 27
c. Tercera etapa del curso de vida 32

© Este documento de políticas ha sido preparado por el Dr. Jorge Nowalski Rowinski,
con la valiosa participación del máster Jairo Acuña Alfaro.
Para este trabajo se utilizó como insumo el proyecto
"Asimetrías Económicas, Sociales y Laborales en Centroamérica,"
bajo la coordinación del ***Centro Internacional para el Desarrollo Humano*** (CIDH),
y con el patrocinio del BID, OIT, ACDI de Canadá,
y la Fundación F. Ebert de Alemania.

Centro Internacional para el Desarrollo Humano Sostenible (CIDH)
Proyecto "Asimetrías Económicas, Sociales y Laborales en Centroamérica"
Teléfono: (506) 258-0297 / 233-2063 * Fax (506) 222-3095
E-mail: cidhcr@racsa.co.cr * www.cidh.ac.cr
San José, Costa Rica

Resumen ejecutivo

Este documento de políticas explora nuevas avenidas para superar los rezagos que persisten en la subregión y que impiden a millones de centroamericanos gozar de una vida digna.

Frente a estos rezagos, el reto es construir las oportunidades que le permitan a las grandes mayorías superar el estado de pobreza en que se encuentran y, para ello, es necesario concentrarse en las necesidades del individuo en cada una de las etapas de su proceso de vida. Construir oportunidades pasa por una adecuada atención prenatal, una reforma educativa, la generación de fuentes de empleos productivos y de calidad, significa efectuar mejoras en la cobertura, calidad y financiamiento de la seguridad social. En síntesis, crear las condiciones que permitan elevar integralmente la calidad de vida de los cerca de 35 millones de personas que habitan la subregión.

Teniendo presente el estado desigual y precario de las economías centroamericanas, el objetivo de este documento es identificar los rezagos que arrastra la subregión en aspectos que inciden en la calidad de vida de sus habitantes, además de proponer políticas que ayuden a superar esos atrasos y a procurar una vida digna para los habitantes del istmo.

Para efectos de facilitar la lectura, el trabajo se ha dividido en cuatro secciones.

En la primera se hace una descripción de los principales rezagos económicos, sociales y laborales de la subregión.

En la segunda, se presenta el marco conceptual para la acción social. Dicho marco consiste en la adaptación del "curso de vida" desarrollado por los profesores Leisering y Leibfried (1999), que cubre las etapas de la niñez y la adolescencia, el ciclo laboral y el período de la jubilación.

La tercera sección identifica las principales asimetrías y desafíos económicos, sociales y laborales que enfrentan los centroamericanos.

En la cuarta y última, la parte prospectiva del documento, se hacen una serie de recomendaciones de políticas, que si bien no agotan el universo de posibles acciones, apuestan a generar condiciones propicias para una calidad de vida más digna.

I. Rezagos en la calidad de vida

A inicios del siglo XXI, el optimismo con que se observa el futuro de una subregión que superó los conflictos bélicos y se enrumbó por los caminos de la democracia, empieza a quebrantarse. El paso del huracán Mitch en 1998, evidenció la vulnerabililidad del istmo y puso en entredicho la sostenibilidad del modelo de desarrollo adoptado desde finales de los años ochenta. De hecho, en los últimos quince años, el crecimiento económico en Centroamérica ha sido inestable y poco dinámico. En países como Honduras y Nicaragua, en los que se presentan problemas de precariedad laboral y pobreza, la economía creció un 3.1% y un 0.8% respectivamente. En el primer caso, el crecimiento económico apenas sobrepasa el de la población y, en el segundo, implica una importante reducción del ingreso per cápita.

La distribución de la riqueza señala la magnitud de las disparidades que se dan al interior de los países del istmo. Tomando en cuenta el cociente entre el ingreso promedio del 10% de la población más rica y el 40% más pobre, Costa Rica y El Salvador presentaron, en 1997, las relaciones más bajas (6.2 y 7.2 respectivamente). Sin embargo, los cocientes en los otros países estuvieron en un rango del 9.8 al 12.5, lo que indica una mayor desigualdad. Es preocupante ver como en Guatemala persisten desigualdades como que el 10% de la población más rica posee 12.5 veces más recursos que el 40% de la población más pobre.

Ante una situación de desigualdad creciente, cabe preguntarse cuánto de la riqueza generada se invierte directamente en la gente; lo cual arrojaría señales sobre la calidad del crecimiento económico. Dos indicadores aptos para este objetivo son el gasto social como porcentaje del PIB y el gasto social per cápita. Los indicadores muestran resultados preocupantes. Solamente Costa Rica y Panamá invierten más de una quinta parte del presupuesto nacional en gasto social (más del 21% para 1996-1997). El resto de los países invierten un porcentaje del PIB realmente bajo: Nicaragua 11%, El Salvador 8%, Honduras 7% y Guatemala apenas el 4%. De esta forma, queda en evidencia la poca inversión que hacen los gobiernos centroamericanos en el desarrollo humano.

Más aún, existen marcadas variaciones en la magnitud del gasto público social en América Central: países como Costa Rica y Panamá asignan el equivalente a 500 dólares anuales por habitante, mientras que Guatemala, Honduras y Nicaragua asignan a lo sumo cien. Si bien es cierto que estas disparidades dependen del nivel del PIB por habitante, el cual es más elevado en aquellos países que han alcanzado un mayor producto per cápita (Costa Rica y Panamá), se ha creado un círculo vicioso que no se podrá romper si no se asignan mayores recursos a la educación, la salud y la seguridad social. En ese sentido, es necesario orientar la acción social al desarrollo de las capacidades de las personas, condición necesaria para alcanzar más productividad, un crecimiento económico más acelerado y mayor igualdad.

La precaria situación del empleo también pone en entredicho la calidad del crecimiento económico que se ha dado en la subregión. A manera de ejemplo, el crecimiento de la oferta laboral es de entre 3% y 4% anual[1]. Por otra parte, las actividades del sector formal no generan suficientes puestos de trabajo para absorber a la PEA emergente, que en su mayoría, recurre a la informalidad y a la agricultura tradicional para sobrevivir.

Otros rezagos en la condición socio-económica de las personas, y que en parte obedecen al carácter excluyente del crecimiento económico experimentado en los últimos años, se constatan en las privaciones que enfrentan cerca de 20 millones de centroamericanos. Por ejemplo, siete de cada diez personas en Guatemala y Honduras viven en situación de pobreza. Este fenómeno es más recurrente en las áreas rurales, donde más del 70% de la población es pobre y más de la mitad indigente. Las zonas urbanas muestran un incremento importante en la pobreza (56% de la población).

Ahora bien, los rezagos en la calidad de vida no son parejos entre países, ni entre diferentes grupos sociales. En los últimos años se ha dado una "feminización" de la pobreza. Las mujeres enfrentan mayores problemas de precariedad laboral que los hombres, mayores tasas de desempleo abierto, ingresos por trabajos similares 30% más bajos, y una mayor participación en el sector informal de la economía. Además, los hogares encabezados por una mujer tienen mayor probabilidad de ser pobres que los hogares que tienen como jefe a un hombre.

1 El crecimiento de la oferta laboral en parte es producto de explosión demográfica de los años setenta y ochenta, la creciente incorporación femenina al mercado de trabajo y un aumento en la presencia de jóvenes en la fuerza laboral.

Este proceso de feminización de la pobreza produce externalidades negativas que, a su vez, generan condiciones para la reproducción intergeneracional de la pobreza. El bajo nivel educativo de las mujeres dificulta la planificación familiar, por lo que no es de extrañarse que las tasas de fecundidad sean mayores para las mujeres pobres, y que la mayoría de los hogares pobres tengan una mujer como cabeza de familia. Por lo general, los hogares pobres son más numerosos, sus miembros tienen un nivel educativo más bajo, un acceso limitado a servicios básicos de agua potable y saneamiento, sufren de niveles de desnutrición mayores y su inserción laboral es precaria.

Más aún, los niños y adolescentes de madres con bajo nivel educativo tienden a reproducir el patrón de conducta y abandonan el sistema educativo a temprana edad para dedicarse a actividades informales, como mecanismo de supervivencia individual y familiar. Muestra de la gravedad de esta situación y de las dudas que ésta engendra sobre la sostenibilidad del desarrollo humano de la subregión, es el hecho de que cuatro de cada diez niños no terminan quinto grado; que solo el 15% de los jóvenes en zonas rurales tiene más de 6 años de estudios y que los jóvenes que abandonan el estudio y trabajan, lo hacen mayoritariamente en el sector no estructurado de la economía. Ello significa que sus ingresos sólo son la mitad de los ingresos de los adultos y que no tienen acceso al seguro social.

La gravedad de la situación estriba en que un gran porcentaje de jóvenes afectados por la pobreza, en Centroamérica, empiezan su ciclo laboral en desventaja y obtienen trabajos poco estables que poco contribuyen a desarrollar sus habilidades físicas y mentales. Estas experiencias laborales precarias los aprisionan en un círculo vicioso, ya que al crecer y formar sus propias familias, por la carencia de ingresos y los consecuentes efectos en términos de salud y educación, generan condiciones que condenan a sus familias a vivir en la pobreza. En otras palabras, la pobreza adquiere un carácter permanente. Revertir este fenómeno es el gran desafío que enfrentan los países de la subregión para asegurarle a sus ciudadanos una calidad de vida digna.

La exclusión que sufren los pueblos indígenas es dramática. Su expectativa de vida al nacer es bastante menor que la promedio nacional; entre siete y nueve de cada diez niños indígenas sufren de desnutrición y la mortalidad infantil es cinco veces mayor que la promedio nacional (Guatemala); la deserción escolar llega al 40% y más del 80% de los indígenas son pobres.

Estas cifras señalan el nivel de exclusión que padecen los pueblos indígenas y cuestionan los sistemas democráticos de la subregión, por lo que revertir dicha exclusión es un desafío que se debe enfrentar sin demora, como requisito para fortalecer la democracia.

Otro grupo cuya situación muestra las desigualdades que persisten en la subregión es el de los migrantes, en particular, los nicaragüenses en Costa Rica. Partiendo del hecho de que la migración no es voluntaria y que más bien es inducida tanto por los problemas laborales que enfrentan miles de personas en Nicaragua, como por la percepción que Costa Rica ofrece oportunidades, no es de sorprenderse que los migrantes sean mayoritariamente personas de escasos recursos, de bajo nivel educativo, con pocas calificaciones laborales y, la mayoría, con un rango de edades entre los quince y treinta y cinco años. La situación de los migrantes refleja los déficits en la calidad de vida que persisten en la subregión, así como la presencia de asimetrías económicas, sociales y laborales entre los países del istmo.

Habiendo presentado algunos rezagos económicos, laborales y sociales en la calidad de vida de los centroamericanos, a continuación se discute y explica el marco conceptual del modelo del "curso de vida", desarrollado por los profesores Leisering y Leibfried (1999). Como se verá en las siguientes secciones, dicho modelo podría ayudar a orientar las acciones sociales necesarias para asegurarle a los habitantes centroamericanos una calidad de vida digna.

II. Marco conceptual para la accion social

Centroamérica necesita reorientar sus políticas sociales y económicas para revertir situaciones inaceptables, como el hecho de que un número cada vez mayor de centroamericanos luchan diariamente por sobrevivir, no tienen acceso a servicios básicos de saneamiento, de salud y de educación y enfrentan problemas de precariedad laboral. Peor aún, las repercusiones de esta situación trascienden el presente y podrían condenar a los trabajadores y sus familias a una vida caracterizada por la escasez de recursos y la exclusión social.

En los últimos años, se han llevado a cabo muchos diagnósticos sobre la condición social de los centroamericanos. Algunos de ellos, como el Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible (1999) y el Panorama Social de la CEPAL (2000a), son muy útiles para identificar aspectos que caracterizan a las personas pobres y a sus hogares, así como para indagar sobre las causas que responden, aunque sea parcialmente, por las privaciones que enfrentan.

Por razones cuya discusión escapa al propósito de este trabajo, se puede concluir que Centroamérica está muy lejos de ganarle la batalla al flagelo de la pobreza. Más bien, si se hace una lectura rápida de la condición socioeconómica de los 35 millones de personas que viven en el istmo, la imagen que queda es que la pobreza es permanente y se reproduce intergeneracionalmente.

Aceptar esa situación como irreversible sería trágico; seguiría condicionando mucho de la acción social que despliegan las sociedades del istmo para mitigar los efectos de la pobreza y que es marcadamente residual.

Con el propósito de orientar la acción social hacia la creación de mayores oportunidades, hacia el desarrollo de capacidades que permitan mejorar la calidad de vida de los ciudadanos centroamericanos e impulsar su participación en el quehacer público y productivo, se adopta el modelo del "curso de vida", desarrollado en principio por Leisering y Leibfried (1999).

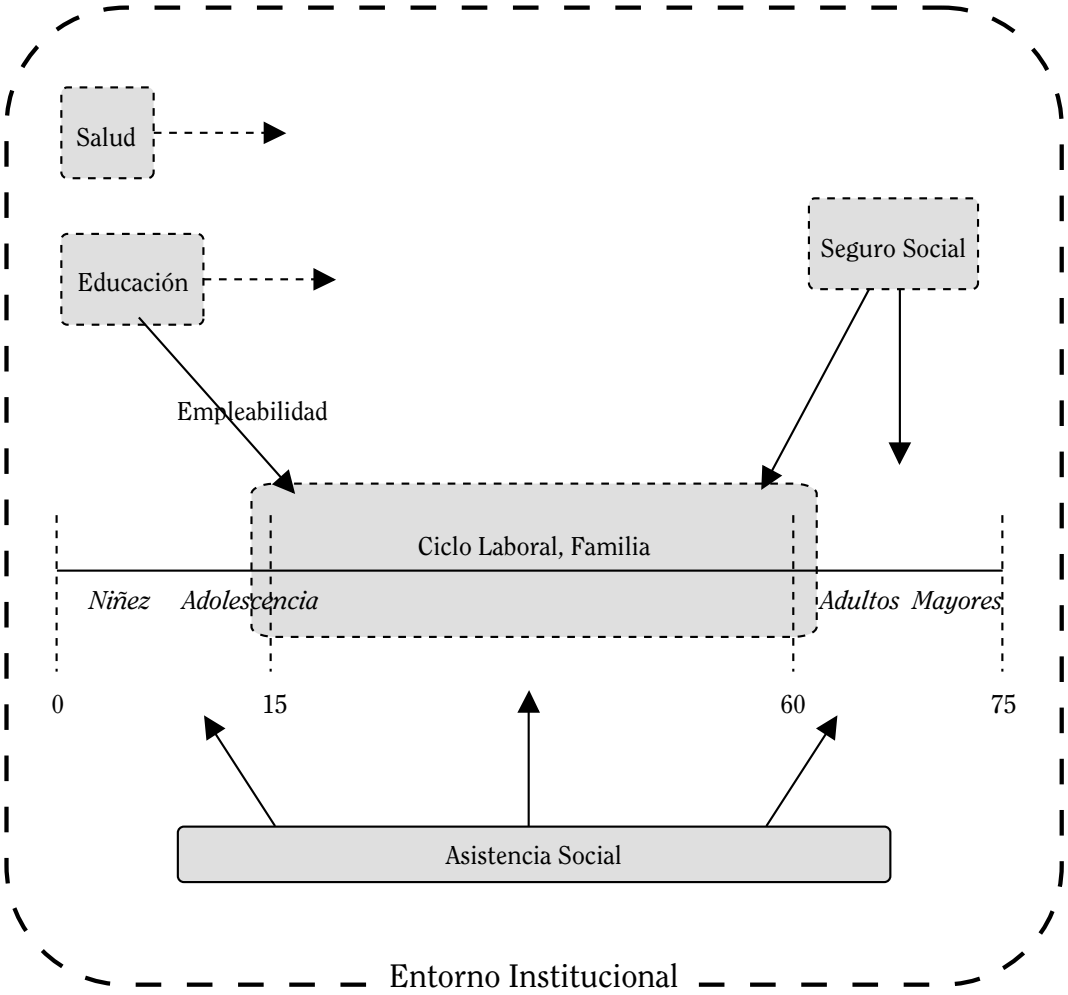
El modelo tiene la particularidad de que, más que una metodología para el análisis de la pobreza, se refiere a la dinámica de la sociedad. El "curso de vida" se divide en tres etapas que responden al desarrollo normal de las personas (biografía individual). Esto es, una primera etapa que abarca la niñez y gran parte de la adolescencia; una segunda etapa que se refiere al ciclo laboral y una tercera etapa que se centra en los adultos mayores (desde la jubilación laboral hasta la muerte).

El modelo incorpora cinco elementos que inciden directamente en el curso de vida de las personas: (i) el entorno institucional en que se desenvuelve el individuo; (ii) la salud; (iii) la educación; (iv) la asistencia social y (v) el seguro social. Para facilitar la exposición, los elementos se presentan separados, pero en la realidad se entrelazan formando un continuo en el curso de al existencia humana.

El entorno se refiere al tejido institucional propio de los subsistemas políticos, económicos y sociales que imperan en los países de la subregión y que determinan el acceso de las personas a una calidad de vida digna. ¿Qué hace que algunos individuos prosperen más que otros? ¿Por qué hemos evolucionado en diferentes grupos religiosos, étnicos, culturales, políticos y sociedades económicas? ¿Porque la brecha entre ricos y pobres se hace tan grande? ¿Qué condiciones producen las divergencias o en su defecto, convergencias de progreso? (North, 1990). La respuesta a ello pareciera estar determinada precisamente por el entorno (y la institucionalidad) en que se desarrollan los individuos. Más aún, las oportunidades serán aprovechadas de acuerdo con la capacidad de reacción y adaptación de los individuos y en función de los códigos de conducta y ética inculcados, en gran parte, por esa misma institucionalidad.

El segundo componente es el sistema de salud. La buena salud, además de ser un derecho básico, es una excelente inversión desde el punto de vista de costo-beneficio, toda vez que sus réditos se obtienen en un período de tiempo más corto que, por ejemplo, el gasto en educación. El acceso a servicios de salud (preventivos y curativos), a una buena nutrición, la construcción de alcantarillados, la cloración del agua, la dotación de letrinas, el tratamiento de desechos, los programas de seguridad alimentaria, los programas de inmunización contra enfermedades contagiosas con cobertura universal, los programas de salud reproductiva y la reducción de riesgos del

Figura 1. El curso de vida (biografía individual)



Fuente: Adaptación del modelo desarrollado por Leisering y Leibfried, 1999.

trabajo, son algunos de los factores que producen una buena salud e inciden en la calidad de vida de las personas.

En particular, una buena salud le permite a los niños un mejor aprovechamiento de las oportunidades educativas; a los trabajadores, una mayor estabilidad laboral y a los adultos mayores, un retiro digno y productivo. En otras palabras, la salud es una de las condiciones básicas para que las personas tengan un curso de vida normal, caracterizado por una calidad de vida digna.

El tercer bastión del modelo es la educación. La educación es la suma de prácticas sociales que estimulan el aprendizaje; es un proceso abierto y constante que compromete y genera corresponsabilidades entre personas e instituciones (Gómez Buendía, 1998). Como tal, la educación tiene un carácter individual y colectivo y es instrumental para lograr una mayor movilidad y cohesión social. La educación transmite valores y principios que rigen y fortalecen a las sociedades. Adicionalmente, es un medio para la formación de capital humano, social y cultural, aspectos que inciden en la calidad de vida de las personas y que facilitan el desarrollo de medios de vida sostenibles. En el plano individual, una educación de calidad y continua, es clave para el desarrollo de las capacidades cognoscitivas, habilidades de lectura y numéricas, la adquisición de destrezas y de herramientas para la solución de problemas y el trabajo en equipo.

La educación, sin caer en sesgos economistas, es fundamental para la empleabilidad de las personas. En una región, en la que seis de cada diez jóvenes abandonan el sistema educativo para sumarse al sector informal de la economía, haciendo trabajos que por su naturaleza no contribuyen al desarrollo de habilidades, es necesario acercar la educación al mundo del trabajo en todas sus facetas. Ahora bien, no se trata de centrar los esfuerzos en el aprendizaje de oficios específicos, sino más bien en el desarrollo de competencias que le permitan al trabajador conocer, comprender e innovar en el trabajo.

En resumidas cuentas, la educación es otro de los pilares del modelo, ya que incide directamente en el curso de vida de las personas desde sus inicios, contribuyendo al desarrollo de capacidades que permiten gozar de una calidad de vida digna, y participar activamente en quehaceres económicos, sociales y políticos.

Como se ha visto, la salud y la educación impactan la calidad de vida de las personas, pero de manera distinta en cada una de las etapas que conforman sus cursos de vida; en particular, tienen un mayor impacto en la etapa de la niñez y la adolescencia.

El cuarto pilar del modelo es la asistencia social, que comprende acciones y programas cuyo objetivo primordial es ayudar a las personas y a los hogares, en épocas en las que no están en capacidad de satisfacer sus necesidades básicas. La asistencia social forma parte de los esfuerzos que los países del istmo, con menor o mayor intensidad, llevan a cabo para mitigar los efectos de la pobreza. Muchas de las acciones están orientadas a generar oportunidades para los niños y adolescentes, a facilitarles un desarrollo físico y mental óptimo que les permita participar en forma ventajosa en el mercado laboral. Asignaciones familiares, bonos educativos, programas de atención integral al niño y educación sexual, programas de asentamientos humanos, son ejemplos de las acciones que se pueden llevar a cabo para mejorar las condiciones socioeconómicas de los niños y adolescentes.

Durante el ciclo laboral, que también es la etapa de formación y desarrollo de las familias, la asistencia social puede abarcar acciones que van desde programas de capacitación para el trabajo, programas de generación de empleo temporal, programas crediticios subsidiados para reforzar actividades productivas de naturaleza informal, hasta programas de ayuda a hogares para que enfrenten contingencias que afectan su capacidad de supervivencia. La asistencia social, durante la última etapa del curso de vida puede incluir, entre otros, programas alimentarios, atención integral, pensiones no-contributivas, acceso a actividades recreativas.

La asistencia social comprende acciones y programas de carácter individual o familiar; los beneficios que se dan abarcan periodos de tiempo cortos y, por lo general, se financian con fondos del erario público. Aún cuando en Centroamérica la asistencia social es focalizada y no ha tenido mayor impacto en la calidad de vida de la población, bien puede contribuir a contrarrestar el efecto de coyunturas desfavorables y con ello asegurar un nivel de vida que, sin ser óptimo, le permita a las personas sobreponerse a esas contingencias.

El quinto y último pilar del modelo es el seguro social. Este incluye esquemas de protección social y económica que responden a las diferentes

etapas del curso de vida, en relación con enfermedad, maternidad, invalidez, jubilación, accidentes laborales y desempleo.

Luego de un periodo laboral productivo en que se generan los ingresos necesarios para asegurar una existencia digna y un cierto ahorro, el seguro social le permite a los adultos mayores mantener un consumo apropiado y una cierta calidad de vida.

Las diferentes etapas y los componentes del modelo, muestran como el "curso de vida" está en parte determinado por el individuo y su familia y por el entorno social en el cual se desenvuelve. La mayoría de las personas crecen en las casas de sus familias, estudian, inician una carrera u oficio, se casan y tienen hijos. En su edad adulta pueden quedar desempleados o divorciarse, pero finalmente terminan por retirarse y mueren. En este contexto, el Estado, a través de los componentes antes señalados, influye en el desarrollo de una calidad de vida digna. El Estado, por medio de sus acciones, determina el espectro y la estructura del "curso de vida." Así, el tipo de acción social adoptado se convierte en un asunto político que afecta positiva o negativamente el curso de vida de las personas y, consecuentemente, tiene un impacto en el bienestar de las familias.

Para efectos de este trabajo, el modelo del "curso de vida" permite ordenar las asimetrías sociales y laborales que se presentan en la subregión, de acuerdo con las etapas de la vida que siguen los individuos y sus familias. Más aún, tomando en cuenta los rezagos que persisten en lo que a los componentes del modelo se refiere, se pueden formular políticas para revertir esos rezagos y generar condiciones que aseguren una calidad de vida digna para las grandes mayorías de centroamericanos.

III. Cursos de vida insostenibles

En esta sección se identifican asimetrías y rezagos que persisten en las sociedades centroamericanas y que las hacen vulnerables a la pobreza y la exclusión. Para ello, la discusión se centra en aspectos como la educación, la salud, las condiciones laborales y el seguro social, que en gran medida, determinan el curso de vida de las personas. A través de la revisión de esos rezagos se plantean desafíos que enfrenta la subregión, en particular los países más rezagados (Nicaragua y Honduras), para asegurar una calidad de vida digna.

El modelo que se adopta (Leisering y Leibfried, 1999) tiene la particularidad de que, en forma dinámica, incorpora las áreas y las etapas en las que la acción social puede generar opciones y capacidades que aseguran el desarrollo normal de los individuos. La orientación de la acción social varía de acuerdo con la etapa del curso de vida que se quiera impactar. Las acciones en la primera etapa van dirigidas a asegurar un desarrollo psico-social y biológico normal en los niños y una mayor empleabilidad para los jóvenes. En la etapa del ciclo laboral y la formación de las familias, el énfasis de la acción social está en la calidad del trabajo y la estabilidad económica y social de los hogares. En la etapa de los adultos mayores, la acción se orienta a crear condiciones propicias para mantener una calidad de vida digna; esto es consecuencia, en gran parte, de la capacidad de ahorro (ie, seguro social) que tuvieron los adultos mayores durante su vida laboral y el acceso a servicios básicos de salud, saneamiento y recreación.

A continuación se revisan las asimetrías que arrastra la subregión, en las diferentes etapas del curso de vida. Para cada etapa se presentan desafíos que emanan de las asimetrías, información que será retomada en la última sección en la que se discuten lineamientos de política que podrían contribuir a asegurar una calidad de vida digna para los 35 millones de centroamericanos.

a. Niñez y adolescencia

La primera etapa del curso de vida tiene que ver con la niñez y una parte de la adolescencia; la salud y la educación juegan un papel muy importante en esta etapa. En lo que a la salud infantil se refiere, la subregión

presenta grandes diferencias entre países. La tasa de mortalidad infantil en 1998, era en promedio 300% mayor en Guatemala, Honduras y Nicaragua que en Costa Rica. Estas diferencias indican, a su vez, la presencia de rezagos en la cobertura de salud en estos países, donde cuatro de cada diez habitantes no tienen acceso a servicios de salud, y tres de cada diez carecen de servicios de agua potable y de saneamiento. Otro indicador de lo mucho que queda por hacer para asegurar una buena salud a la niñez centroamericana, es el problema de desnutrición que afecta a tres de cada diez niños menores de cinco años en la subregión.

A pesar de que se ha hecho un enorme esfuerzo por erradicar enfermedades infecto-contagiosas y de que se ha aumentado la cobertura de los programas de inmunizaciones a un promedio del 90%, aún persisten enfermedades inmuno-prevenibles. Las muertes infantiles por diarrea y por infecciones en las vías respiratorias son mayores en la subregión que en el resto de América Latina.

Más aún con respecto al promedio nacional, en Nicaragua y Honduras el porcentaje de morbilidad de niños pobres de zonas urbanas es un 9% mayor, mientras que en zonas rurales, la situación es dramática, ya que ocho de cada diez niños con enfermedades, provienen de familias pobres. El panorama se complica con el hecho de que en los hogares pobres, los niveles educativos de las madres son muy bajos y su alimentación deficiente, lo que tiene un impacto directo en la calidad de vida de los niños, que trasciende el problema de ingresos propios de esos hogares.

La mala alimentación de las madres se refleja en el bajo peso de los niños al nacer. En Guatemala afecta al 20% y en Honduras y Nicaragua al 11% de los recién nacidos. El bajo nivel educativo de las madres tiene una relación directa con problemas de dieta, lo que en la mayoría de los casos significa que los niños no tienen un consumo de calorías y proteínas adecuado para su desarrollo físico y mental.

Con respecto a la educación de los niños y los adolescentes, diferentes investigaciones (CEPAL, 2000a y Gómez Buendía, 1998) encontraron que sólo el 20% de los jóvenes cuyos padres completaron la educación primaria, terminan la secundaria, mientras que el 60% de los que terminan secundaria provienen de hogares en los que alguno de los padres cuenta al menos con

nueve años de educación básica. Ahora bien, si se parte del hecho de que la educación preescolar es fundamental para el estímulo psico-social y el desarrollo de la inteligencia, la personalidad y el comportamiento social de los niños (Gómez Buendía, 1998), es a partir del inicio del ciclo educativo que se constatan los rezagos en la subregión, rezagos que empiezan por marcar el destino de la mayoría de los ciudadanos centroamericanos. Para una mejor idea de lo que se está hablando, basta revisar la tasa bruta de pre-escolaridad, que en Costa Rica alcanzó el 74% en 1997, en contraposición con el 23% en Nicaragua y el 35% en Guatemala.

Desde los inicios del ciclo educativo se gesta una segmentación social entre los niños, que se agudiza en la adolescencia. Si bien es cierto que la tasa bruta de escolaridad en primaria muestra una cobertura casi universal (con excepción de Guatemala), solo cuatro de cada diez niños alcanza el quinto grado de educación básica. La situación empeora en la educación secundaria, pues sólo el 26% de jóvenes en Guatemala y el 37% en El Salvador cursan dicho nivel educativo. En el resto de los países, incluyendo Costa Rica, las tasas de escolaridad en secundaria reflejan rezagos importantes, pues en el mejor de los casos, solo seis de diez jóvenes asisten al colegio.

Adicionalmente, la escolaridad se ve afectada por el nivel de ingresos de los hogares. A manera de ilustración, solo uno de diez jóvenes que provienen de hogares pobres termina la educación secundaria antes de los veinte años de edad. Esto, sumado a las privaciones que enfrentan, los obliga a buscar trabajo a temprana edad. La falta de conocimientos, de habilidades para la interacción social y de experiencia laboral los obliga a trabajar en el sector informal, en condiciones precarias, sin oportunidad de capacitarse y desarrollar competencias que les facilitarían la promoción laboral y la movilidad social. El ciclo laboral que la mayoría de los jóvenes empieza antes de lo deseado y en clara desventaja, no les permitirá alcanzar una calidad de vida digna durante su etapa adulta; fenómeno que tiene un carácter intergeneracional, que empieza a tomar forma al constituir, éstos jóvenes sus propias familias durante los primeros años de su ciclo laboral.

En resumen, en la primera etapa del curso de vida de los individuos, persisten en la subregión importantes rezagos en salud y educación. El desafío de que los niños y jóvenes gocen de una buena salud obliga a adoptar medidas que amplíen la cobertura de programas de atención pre-natal y

neo-natal, de nutrición y de atención primaria, en general. En relación con los jóvenes y, sobre todo, con un enfoque de género, es necesario ampliar la cobertura e incidencia de programas de salud reproductiva.

Con respecto a la educación, es necesario reconocer que, a pesar de que los gobiernos del istmo han resaltado su importancia como factor integrador y forjador de ciudadanos informados, responsables y preparados para participar en el quehacer público y privado, lo cierto es que las asimetrías tienden a perpetuarse. Dichas asimetrías van acompañadas de rezagos que, a pesar de las diferencias que existen entre países, son comunes en términos de las limitadas oportunidades educativas que se le ofrecen a los niños a temprana edad (educación preescolar) y la poca permanencia que se da en el ámbito de la educación básica (ejemplo de ello son las altas tasas de deserción a nivel de secundaria).

Ante este panorama y con carácter de urgencia, las sociedades de la subregión deben redoblar esfuerzos y asignar más recursos a la educación de niños y jóvenes; una educación que les permita ampliar sus capacidades psico-sociales e intelectuales y con ello, lograr una mayor empleabilidad. Acciones que generen oportunidades de empleo productivo coadyuvarán a mejorar la calidad de vida y con ello, a sembrar la semilla de una Centroamérica más equitativa y próspera.

b. Ciclo laboral

La etapa más prolongada del "curso de vida" es el ciclo laboral. El empleo productivo y otras modalidades de trabajo proporcionan a las personas recursos para comprar bienes y servicios y las habilitan socialmente, al fomentar su dignidad y autoestima. Esto incide en la calidad de vida que los trabajadores y sus familias pueden gozar durante las diferentes etapas del curso de vida, así como en el desarrollo económico de un país, creándose un círculo virtuoso de desarrollo humano.

En este contexto, la subregión presenta grandes diferencias en el seno de cada país y entre países, pues las altas tasas de desempleo y subempleo muestran las dificultades que enfrentan los centroamericanos para obtener mejores condiciones de vida. Basta con considerar que en 1997 la tasa de desempleo abierto urbano era del 15% en Panamá, cercana al 7% en Honduras y del orden del 5.5% en Costa Rica y El Salvador. Adicionalmente, la precarie-

dad laboral que afecta a más de la mitad de la PEA, tiene un mayor impacto en los jóvenes, las mujeres, los migrantes y los pueblos indígenas. En 1997, los problemas de desocupación entre los jóvenes afectaron en Panamá al 31.7%, en contraste con el desempleo total urbano de 15.5%; en Nicaragua, el desempleo juvenil alcanzó el 20.9%, muy superior al promedio de la tasa de desempleo urbana (13.1%), y en El Salvador la desocupación juvenil, proporcionalmente hablando, fue el doble (14.3%) que el promedio nacional urbano (7.5%). Para las mujeres, en los países con mejores indicadores, la tasa de desempleo urbano era mayor que la de los hombres, como se constata en Panamá, con una tasa de desempleo del 19.7% a diferencia del 12.4% para los hombres y en Costa Rica, en donde el desempleo femenino alcanzó una tasa de 6.7%, en contraste con el 4.4% de los hombres, en zonas urbanas.

La alta concentración de la actividad económica en el sector informal (cuentapropista y en la microempresa), es un factor a tomar en consideración para el análisis de la calidad del "curso de vida" de los centroamericanos insertos en la economía no estructurada. Las tasas de participación urbana en actividades de baja productividad del mercado de trabajo son altas en todos los países; en Nicaragua sobrepasa el 60%, mientras que en Guatemala, Honduras y El Salvador es mayor del 50%. Adicionalmente, la cantidad de trabajadores independientes no calificados en industria, construcción, comercio y servicios es de más del 30% en los países antes citados, y del 18% y del 15% en Panamá y Costa Rica respectivamente. Estas cifras indican la magnitud del desafío que tienen los países del istmo para asegurarle a sus ciudadanos un trabajo decente, o sea, un empleo de carácter productivo y justamente remunerado (OIT, 2000).

Los casos de precariedad laboral antes citados muestran como, desde el mismo inicio del ciclo laboral, se empieza a gestar una segmentación social que en una primera instancia afecta a los jóvenes pero cuyos efectos se agudizan en la edad adulta. En el marco del modelo del curso de vida, la educación constituye un elemento indispensable para lograr una mayor empleabilidad; sin embargo la mayoría de los jóvenes enfrentan problemas educativos que afectan su posibilidad de conseguir empleos productivos. El consecuente bajo nivel educativo, la falta de experiencia laboral, el incipiente desarrollo de la personalidad y la poca madurez emocional para el trabajo, terminan por reproducir la pobreza intergeneracionalmente y condena a una gran cantidad de jóvenes a una calidad de vida deficitaria.

Tomando en consideración que la juventud es la etapa del "curso de vida" en la que se define buena parte de las oportunidades de participación en la sociedad, los gobiernos centroamericanos deben hacer una mayor inversión en este grupo etario (cerca de la cuarta parte de la población centroamericana). Esto como medio para crear capital humano y social, indispensable en los procesos productivos y de desarrollo de las economías, así como en la formación de valores y el ejercicio de la ciudadanía.

En el ámbito de la educación de adultos, los programas se han caracterizado por dar una mayor importancia a las áreas de alfabetización[2] y educación básica, relegando a un segundo plano la promoción de opciones educativas vinculadas al trabajo y a las actividades productivas. Han sido canalizados con criterios de asistencia social y sobre la base de políticas remediales que no generan vínculos entre actores económicos. En este sentido, la acción estatal se ubica fundamentalmente en el campo de las experiencias de educación no formal, mediante programas de desarrollo de habilidades domésticas y la práctica de actividades menores de autoempleo. Los jóvenes en situación de pobreza parecieran gravitar en un "circulo vicioso", cuyos componentes son: deserción escolar, bajo nivel educativo, poca experiencia laboral y escasa formación profesional.

La limitación de oportunidades para los jóvenes deja como resultado que seis de cada diez en edad de trabajar no tiene acceso a la capacitación, a la formación y mucho menos a la educación secundaria o universitaria[3]. De esta población que se incorpora al mundo laboral, solamente dos de cada cinco personas poseen una calificación adecuada. En algunos casos, los esfuerzos de capacitación que realizan las instituciones nacionales apenas si sobrepasa levemente el porcentaje del crecimiento vegetativo de la población. En Guatemala, la cobertura anual de la formación profesional es de un 5% de la PEA por año, lo que implica que un trabajador podría recalificarse cada veinte años. Costa Rica presenta el cuadro más optimista, pero que dista de ser óptimo, toda vez que la cobertura es de sólo un 10% de la PEA, lo que le permitiría a un trabajador recalificarse cada diez años.

2 Sin embargo, las tasas de analfabetismo de la población mayor de 15 años siguen siendo alarmantes. En Guatemala cerca de cinco de cada diez personas no saben leer ni escribir, en Nicaragua el porcentaje es del 34%, en El Salvador del 28% y en Honduras del 27%. Son Costa Rica y Panamá, nuevamente, los países que presentan menores tasas de analfabetismo, 9% y 5%, respectivamente.

3 Se calcula que de la población total subregional, alrededor de 25 millones de personas están excluidas de la educación secundaria y universitaria, y cerca de 10 millones no tienen acceso a la educación secundaria, universitaria y formación profesional.

La escasa cobertura de los programas de formación profesional, plantea la obligación de redoblar esfuerzos para brindarle, a la población en desventaja, acceso a los sistemas de formación y de educación técnica. El reto primordial de la formación profesional es atender con prioridad a los sectores excluidos para que tengan una mayor empleabilidad y, consecuentemente, una inserción ventajosa en los mercados laborales.

De hecho, con la finalidad de fortalecer la empleabilidad de los jóvenes y las personas sin educación formal, las instituciones de formación profesional deben educar para el trabajo y contribuir al desarrollo de competencias, para que estas personas puedan acceder a trabajos de mayor calidad. Más aún, la formación profesional debe inculcar prácticas, actitudes y aptitudes para que las personas puedan desarrollarse, en el medio productivo, con mayor versatilidad.

Con respecto a las condiciones de trabajo que imperan en Centroamérica, y antes de discutir las asimetrías respectivas, es necesario subrayar el hecho de que el trabajo es una fuente de ingresos e independencia económica, que le permite a los individuos adquirir bienes y servicios y que les facilita su interacción social. El empleo, cuando es productivo y de calidad, coadyuva al desarrollo y estabilidad emocional de las personas. La precariedad laboral crea tensiones y ansiedades que afectan la salud y el desarrollo de un curso de vida sostenible, así como la seguridad y el bienestar de la sociedad como un todo.

En la subregión se presentan grandes diferencias entre los países en lo que a salarios por actividad económica se refiere. En el sector agrícola, el mejor salario mínimo es pagado en Costa Rica (US$213.57 mensuales), en contraste con Nicaragua, donde los trabajadores agrícolas apenas reciben un salario mensual de US$38.10, lo que representa apenas el 17.8% del salario mínimo costarricense. La situación de los peones agrícolas de los demás países, a excepción de Panamá, es desventajosa. El salario en El Salvador y en Honduras representa una cuarta parte del salario mínimo que recibe el peón agrícola en Costa Rica. Por otra parte, en la industria, el salario mínimo más alto es el de Panamá, con US$239.2 mensuales, seguido por el de Costa Rica (US$203.5). El salario mínimo del obrero industrial en Nicaragua y Honduras equivale a una cuarta parte del salario mínimo de Panamá. En lo que a comercio se refiere, de nuevo, los mejores salarios mínimos se pagan en

Panamá (US$239.20) y Costa Rica (US$203.47), mientras que en Honduras y Nicaragua los más bajos (67.8 dólares y 76.2 dólares por mes, respectivamente). Con esas diferencias, sobre todo en el sector agrícola, no son de extrañarse los crecientes flujos migratorios que se dan, en particular entre Nicaragua y Costa Rica.

Al interior de los países, las brechas salariales muestran grandes asimetrías entre trabajadores de diferentes ramas y categorías ocupacionales. En Nicaragua, el salario medio de un gerente de recursos humanos es veintiun veces mayor que el salario de un peón agrícola, lo que indica la existencia de un mercado de trabajo muy fragmentado. Similar situación se presenta en El Salvador y Honduras, en los que la relación es diecisiete y seis veces mayor, respectivamente, para el gerente de recursos humanos con respecto al peón agrícola. En Honduras la situación no pareciera ser tan crítica desde el punto de vista de la brecha salarial, sin embargo, considerando el salario mínimo mensual del peón agrícola que es de US$64.2, la situación no deja de ser preocupante.

Además de las diferencias salariales señaladas, es necesario recordar los rezagos que existen con respecto a los ingresos que perciben las mujeres en relación con los hombres. En general, las mujeres reciben ingresos medios que representan el 70% del ingreso de los hombres, lo que indica la presencia de prácticas discriminatorias, así como diferencias en términos de los trabajos que ejerce cada sexo. Las mujeres, por un lado, realizan trabajos peor remunerados y, por el otro lado, a igual trabajo, reciben menor paga.

Considerando las diferencias de salarios en el istmo y ante la búsqueda de una mayor competitividad por parte de empresas y gobiernos, se deben hacer grandes esfuerzos para que los salarios mínimos no sean usados como instrumento para abaratar los costos de producción y, con ello, fortalecer ventajas comparativas no sostenibles en el largo plazo. La subregión tiene el desafío de hacer que los salarios mínimos respondan a las contribuciones de los trabajadores (valoración del trabajo de las personas), permitiéndoles a ellos y a sus familiares gozar de una calidad de vida digna, con miras a generar una capacidad de ahorro que les permita un retiro del mundo laboral también digno.

El seguro social es otro aspecto clave a la hora de analizar las asimetrías en términos de las condiciones de trabajo de la subregión, en particular, los esquemas de protección, la cobertura y los niveles de beneficios que se brindan a los trabajadores centroamericanos y sus familias.

Por lo general, los sistemas de seguro social cubren a trabajadores del sector público y del privado, así como a trabajadores independientes (con la excepción del de Guatemala). Tanto en pensiones como en salud, el 50% de los países (Costa Rica, Guatemala y Panamá) tienen una legislación que les obliga a cubrir a todos los empleados asalariados; mientras que en el otro 50% (El Salvador, Honduras y Nicaragua), los sistemas cubren solo a una parte de ellos, generalmente a los trabajadores del sector formal urbano.

Los índices de cobertura legal en invalidez, vejez y muerte (IVM) y en enfermedad y maternidad (EM) y la combinación de ambos, indican que ninguno de los países centroamericanos tiene una cobertura universal. El país con una legislación más equitativa es Costa Rica, con una cobertura legal obligatoria para todos los trabajadores asalariados, incluyendo los del servicio doméstico y los trabajadores rurales. La cobertura global en Costa Rica, alcanza a nueve de cada diez trabajadores. En el otro extremo de la balanza se ubica Guatemala, con una cobertura global en ambos regímenes del 16%.

Es importante anotar que el porcentaje de la población total que está asegurada en los países del istmo (con excepción de Costa Rica y Panamá) es sumamente bajo. Datos oficiales, muestran una cobertura promedio para el período 1970 -1995, tanto de la PEA como de la población total del 30%, con diferencias abismales, seis a siete veces entre el país que presenta la mayor cobertura (Costa Rica) y el de menor cobertura (Honduras).

Los rezagos identificados reflejan deficiencias en las estructuras legales, la contabilidad social y el sistema de registros de los asegurados. En este contexto, los problemas de baja cobertura y desigualdad con que operan los sistemas, tienden a favorecer la fragmentación entre clases sociales y hacen una distinción importante entre los afiliados y los excluidos. El hecho de que la desprotección social esté asociada a los trabajadores de bajos ingresos, con empleos precarios y diseminados territorialmente o marginados, otorga a la exclusión social una importancia fundamental en la determinación del curso de vida.

Es por ello que el mayor desafío que enfrenta la subregión centroamericana en materia de seguro social es su cobertura. Para revertir los problemas de exclusión del seguro social que enfrentan millones de centroamericanos, es necesario vencer los obstáculos estructurales (composición del mercado laboral) y coyunturales que arrastra la subregión. De la mano con el desafío de reducir la informalidad de la economía y brindarle a los trabajadores mayores y mejores oportunidades laborales y una mejor calidad de vida, es necesario lograr el compromiso de los gobiernos y las empresas de aumentar sustancialmente la cobertura del seguro social. Aunque existan rangos de pensiones que reconocen las diferencias que se dan en el mundo del trabajo, un gran desafío del seguro social consiste en lograr que el rango mínimo permita al pensionado y sus dependientes contar con una calidad de vida digna.

c. Adultos mayores

De acuerdo con el modelo conceptual adoptado, la última etapa del "curso de vida," se centra en los adultos mayores, y va desde la jubilación laboral hasta la muerte del individuo. La lógica indica que luego de un curso de vida "normal" con capacidad de trabajar y generar ingresos económicos suficientes para hacer un ahorro, las personas deberían tener asegurada una calidad de vida digna a la hora de su retiro.

En Centroamérica, la situación dista mucho de que los adultos mayores puedan retirarse del mercado laboral mediante un sistema de seguridad social de amplia cobertura y con prestaciones acordes a una vida digna. Aún cuando se han logrado avances en términos de la expectativa de vida al nacer, los adultos mayores carecen de un sistema de salud que les permita hacer frente a las necesidades inherentes a su edad, al igual que carecen de independencia económica[4] y de formas y mecanismos de integración social e intergeneracional.

La situación se vuelve crítica al crecer la población mayor de sesenta años de edad, como resultado de la transición demográfica, las mejoras en los sistemas e indicadores de salud y el peso relativo de las enfermedades crónicas y degenerativas. De hecho, según proyecciones de la CEPAL, para el año

4 Los sistemas del seguro social vigentes en la subregión generan ingresos mensuales tan bajos que a la gran mayoría de los adultos mayores no les alcanza para satisfacer sus necesidades básicas.

2000 el 7.5% de la población costarricense estará en este grupo etario, mientras que en El Salvador será el 6.9%, en Honduras el 5.2%, en Nicaragua el 4.8% y en Panamá, el 8.1%. En todos los países, además, el mayor porcentaje será de mujeres.

Con respecto a la transición demográfica, se presentan asimetrías entre los países del istmo. Por un lado, Costa Rica y Panamá se encuentran en una transición plena; es decir, las tasas de natalidad disminuyen sostenidamente, existe una baja mortalidad y la tasa de crecimiento natural se estabiliza en un 2%. Por otro lado, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, se encuentran en una etapa de transición moderada y cuentan con una mortalidad en rápido descenso y una natalidad elevada, lo que se traduce en altas tasas de crecimiento vegetativo (superior al 2.5% annual).

Los sistemas de seguro social en El Salvador, Honduras y Nicaragua cuentan con un nivel de cobertura del 25% de la población de adultos mayores. El caso de Honduras merece especial atención, pues sólo el 8% de los adultos mayores urbanos y el 2% de los que viven en áreas rurales, están protegidos por el seguro social. En Nicaragua, en áreas urbanas, sólo dos de cada diez adultos mayores están asegurados. En Costa Rica y Panamá, el porcentaje de adultos mayores urbanos que perciben ingresos por concepto de jubilaciones fluctúa entre el 40% y el 50%, aunque al igual que en el resto de países, la cifra de cobertura en las zonas rurales se reduce significativamente (menos del 20%).

Los adultos mayores con un buen nivel educativo obtienen pensiones que contribuyen a su calidad de vida. El 9% de los jubilados/pensionados en El Salvador tiene un nivel educacional de cero a cinco años, mientras que los que poseen una educación de más de diez años, están cubiertos en un 59%. En Costa Rica, la relación es 28% a 63%; en Honduras 5% a 28%; en Nicaragua 14% a 34%, y en Panamá 25% a 76%. La correlación positiva que existe entre educación y seguro social es clara. Los pensionados con buen nivel educativo, lograron obtener trabajos que les permitieron ahorrar y prever su retiro.

En lo que respecta a la cobertura de los sistemas de seguro social, a pesar de que se introdujeron cambios importantes durante los años ochenta y noventa, las proyecciones indican que no será factible, en los próximos años,

aumentar significativamente la cobertura mientras millones de centroamericanos tengan que recurrir a los sectores no estructurados de la economía para sobrevivir. Además, en estos sectores se da una extensión del ciclo laboral, al verse obligados los adultos mayores a continuar inmersos en la precariedad laboral.

En zonas urbanas, cuatro de cada diez adultos mayores trabajan en Honduras, tres de cada diez lo hacen en El Salvador y Nicaragua, y dos de cada diez en Costa Rica y Panamá. La participación laboral de los adultos mayores aumenta en el sector rural: la mitad trabaja en Honduras y Costa Rica, el 43% en El Salvador y una tercera parte en Panamá (CEPAL, 2000a).

La participación de los adultos mayores en la economía, sobre todo en los sectores no estructurados, el poco acceso al seguro social y la presencia de enfermedades crónicas y degenerativas, plantean el desafío de poner en práctica acciones que, aunque tengan un sesgo asistencialista, generen condiciones para que las personas puedan satisfacer sus necesidades básicas, gozar de autonomía y de una buena salud, así como participar plenamente en la vida comunitaria. Las dificultades que plantea el logro de esos objetivos, reafirman la importancia de actuar a tiempo, procurando una buena educación y salud desde la niñez, un empleo productivo con capacidad de ahorro y con cobertura del seguro social en la etapa adulta, y la existencia de familias y comunidades caracterizadas por la cohesión social de sus miembros.

Teniendo en cuenta los rezagos que arrastra la subregión en aspectos que inciden en la calidad de vida de sus habitantes, se proponen algunos lineamientos estratégicos de políticas, que podrían ayudar a resolver esos rezagos y, con ello, generar condiciones necesarias para el disfrute de una calidad de vida digna.

IV. Hacia una calidad de vida digna

Para efectos de este trabajo y como corolario del análisis que se ha realizado sobre las principales asimetrías sociales y laborales que tienen un impacto directo en la condición de vida de los centroamericanos, se define **calidad de vida digna** como aquélla en la que los ciudadanos, a través de las diferentes etapas en el curso de vida, gozan de una buena salud y una buena nutrición, así como de acceso a una educación que les permite desarrollar sus capacidades psico-sociales, intelectuales y de interacción social. Calidad de vida digna implica también que, durante el ciclo laboral, las personas tengan la oportunidad de efectuar actividades productivas en condiciones laborales justas, no discriminatorias, en las que desarrollen competencias. Significa, también, contar con ingresos suficientes para satisfacer sus necesidades básicas y ahorrar para el retiro, así como acceso al seguro social. Este concepto implica, en la última etapa del curso de vida, la posibilidad de contar con ingresos suficientes para mantener un estándar de vida adecuado, autonomía, recreación y posibilidades de seguir contribuyendo al bienestar de su familia y de la sociedad.

Ahora bien, los rezagos discutidos en las secciones anteriores reflejan, en muchos casos, precarias condiciones de vida, que cuestionan la viabilidad y sostenibilidad de los procesos de desarrollo adoptados por los países del istmo.

A continuación se esbozan algunos elementos estratégicos que contribuyen a la discusión de las políticas y acciones que se podrían llevar a cabo, tanto en el ámbito nacional como en el subregional; particular atención se le da a éstas últimas. En aras de facilitar la lectura y en seguimiento a la discusión precedida, las recomendaciones se ordenan cronológicamente, siguiendo las etapas del "curso de vida".

a. Primera etapa del curso de vida: La niñez y la adolescencia.

Para el inicio de un curso de vida que siente las bases de una calidad de vida digna, es fundamental invertir en salud prenatal y neo-natal. Es necesaria una atención integral a partir de la etapa neo-natal, acceso a servicios de salud (preventivos y curativos) y a servicios de agua potable y saneamiento, así como a una alimentación balanceada. Las asimetrías que se presentan en

la condición de la salud de la niñez en Centroamérica, reafirman el poco esfuerzo que hacen los países en términos de salud y nutrición. Ejemplo de esto es el gasto social real, en dólares de 1997, que en Costa Rica y Panamá fue de 193 y 210 dólares per capita respectivamente, mientras que en Nicaragua y Guatemala alcanzó sólo un 10% de la inversión de los dos primeros. A menos que los países de la subregión dediquen más recursos a la salud y la nutrición, será imposible revertir estos rezagos.

El incremento en el gasto debería utilizarse para impulsar acciones de atención integral que posibiliten, entre otros, programas de alimentación balanceada, de inmunización y de estimulación temprana, para el desarrollo de las habilidades motoras y mentales de los niños. En forma complementaria, se deberá hacer un mayor esfuerzo para aumentar la cobertura preescolar y la permanencia de los niños en las escuelas; ya que sólo seis de cada diez niños que ingresan a primer grado completan el sexto grado.

Costa Rica y Panamá han estado a la vanguardia en gasto per capita en educación. Ambos países invirtieron más de 150 dólares de 1997 al año, los demás países de la subregión, a lo sumo invirtieron una tercera parte de esa cifra. En Guatemala y en Nicaragua, la inversión per capita en educación, para el mismo año, fue de sólo 28 y 20 dólares respectivamente.

La decisión de Costa Rica de asegurar constitucionalmente una asignación del 6% del producto interno bruto para la educación, es una buena pauta si se considera que cuando la escolaridad media se eleva en un año, el PIB aumenta entre un 4% y un 9% (Gómez Buendía, 1998). En otras palabras, ese aumento de la asignación en educación tendrá, más allá de un impacto directo en las oportunidades de vida de los niños, un beneficio intergeneracional, gestando las bases para el desarrollo del recurso humano productivo. Sin embargo, para que esta inversión genere los réditos esperados, será necesario profundizar las reformas educativas, que en mayor o menor medida, se están llevando a cabo en cada uno de los países del istmo. En ese orden de ideas, se deberán poner en práctica acciones tendientes a la ampliación de la infraestructura física, la adaptación curricular y la profesionalización de los maestros, mediante esquemas de capacitación continua.

Aunque las acciones en las áreas de salud y educación tienen un carácter nacional, a nivel subregional se podría fortalecer la cooperación horizontal

para que los países se beneficien de las experiencias exitosas que se han implementado en el istmo. Con respecto a la salud y tomando en consideración los flujos migratorios que se dan en la subregión, se deberán reforzar las acciones de control epidemiológico que se han venido llevando a cabo. Otras experiencias que valdría la pena considerar y que obedecen a la lógica de la descentralización, son los Equipos Básicos de Atención Integral de la Salud (EBAIS) y las clínicas comunitarias organizadas para su gestión como cooperativas, en las que las comunidades ejercen algún tipo de control social en Costa Rica. En educación, valdría la pena analizar el funcionamiento del Programa Educo (Educación con Participación de la Comunidad) en El Salvador y el Proyecto PAM-PALE en Nicaragua, y extraer de ellos enseñanzas para la puesta en marcha de esquemas participativos.

Con respecto a los jóvenes y tomando en cuenta la transición demográfica que enfrenta la subregión, se debe hacer un mayor esfuerzo en términos de los programas de salud reproductiva. Esto tendrá un impacto positivo en la reducción de los embarazos en las adolescentes, así como en la prevención de enfermedades infecto-contagiosas y de transmisión sexual como el SIDA. Es necesario dar un mayor énfasis a programas de atención integral en salud, que incorporen aspectos educativos para la prevención del abuso del licor y la drogadicción.

b. Segunda etapa del curso de vida: Ciclo laboral y familia.

La educación es un factor que determina el ciclo laboral al que pueden aspirar los jóvenes. Con el fin de brindarle a éstos oportunidades de empleo productivo, es necesario ampliar la permanencia en el sistema educativo formal, complementar los estudios básicos con una educación que los oriente para el trabajo y que además les ayude a desarrollar competencias y una mayor capacidad para la interacción social. En términos prácticos, y en respuesta a las elevadas tasas de deserción que se da entre los jóvenes y la consecuente participación de éstos, desde una posición desventajosa, en los sectores no estructurados de la economía, es necesario adoptar esquemas flexibles de formación profesional. Estos esquemas, aún en la informalidad, les ayudarían a adquirir conocimientos, a desarrollar destrezas para aumentar su empleabilidad y a obtener un empleo productivo y de mayor calidad.

Con el propósito de aumentar la empleabilidad de los jóvenes en zonas urbanas, se podrían establecer centros de formación en los cuales, a través de la producción, los jóvenes desarrollen sus competencias. En las zonas rurales, la formación a través de esquemas novedosos, como las fincas demostrativas, facilitaría la adquisición de conocimientos y destrezas necesarias para optar por mejores trabajos. Adicionalmente, es necesario fomentar esquemas de formación dual, mediante la adopción de incentivos en los que los empleadores facilitan la capacitación de los jóvenes en el lugar de trabajo; esto tendría la ventaja de exponerlos a tecnologías y esquemas de trabajo representativos de los empleos a los que podrían aspirar.

Más aún, sistemas de capacitación ambulatoria, como la transformación de buses en talleres móviles (informática, carpintería, ebanistería) a un costo bajo, pueden brindar mayores oportunidades a jóvenes que habitan en zonas en las que no existen instancias de formación profesional. Adicionalmente, el Consejo Superior Universitario Centroamericano (CSUCA) en coordinación con la OIT (CINTERFOR) y las instituciones de formación profesional, podrían facilitar el desarrollo y la aplicación de metodologías participativas para la formación profesional, así como articular el intercambio de experiencias novedosas en ese campo.

La precariedad en el trabajo que enfrentan millones de personas en la subregión es, asimismo, resultado de un crecimiento económico inestable, volátil, que genera una proporción mayor de empleos de baja calidad. Es muy difícil determinar un crecimiento económico mínimo que revierta el fenómeno de la precariedad laboral. Se podría argumentar que es necesario un crecimiento económico sostenido de un 5% anual, basado en la adopción de esquemas productivos intensivos en mano de obra, para con ello generar mayores oportunidades de empleos de calidad y reducir las altas tasas de subutilización de la mano de obra. Lo óptimo sería lograr una tasa de desempleo del 5%, consistente con los niveles de desempleo transitorios normales (INCAE, 1999).

Adicionalmente a un crecimiento económico con las características antes citadas y con el fin de ampliar las oportunidades de empleo productivo, se pueden adoptar esquemas que faciliten encadenamientos productivos, tanto en los sectores estructurados como en los no estructurados de la economía. Por ejemplo, se podría establecer un fondo de desarrollo comunitario para el fomento de actividades productivas. Para ello, en los gobiernos locales se

establecerían agencias de fomento productivo que identifiquen oportunidades de negocios, incorporando en el proceso, a diferentes agentes económicos. Estas agencias podrían desarrollar actividades de formación y organización para el trabajo, de información sobre programas crediticios, así como de apoyo al diseño de productos y servicios y a su comercialización.

Para el fortalecimiento del esquema propuesto, se debería instalar el fondo en el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE). Los recursos del fondo podrían utilizarse para el establecimiento y el desarrollo de las agencias de fomento productivo. También podrían destinarse recursos para establecer un centro de conocimiento para el mejoramiento productivo, que permita el intercambio de información y de experiencias exitosas en el ámbito local, así como el uso de medios modernos, como Internet, para la comercialización de bienes y servicios locales (facilitando la articulación y posterior expansión de las cadenas productivas mediante el uso de una red virtual de productores). Parte de los recursos podrían utilizarse como fondo rotatorio del crédito para actividades productivas de la micro y pequeña empresa. Con el fin de lograr la sostenibilidad económica de las unidades productivas, debería darse prioridad a aquellas actividades económicas que sean intensivas en el uso de mano de obra, y que formen parte de una cadena productiva.

Tomando en cuenta las funciones productivas, reproductivas y de gestión comunitaria de las mujeres, es necesario implementar y reforzar programas que mejoren su empleabilidad y les brinden mayores oportunidades de participación en el mercado laboral. La formación para el trabajo de las mujeres debería ser flexible, tanto en horarios, como en los lugares de instrucción. Ampliar la cobertura de programas crediticios y de apoyo a la acción productiva, complementando ésto con la presencia de servicios sociales básicos, como guarderías industriales y hogares comunitarios, les permitiría a las mujeres participar en el mercado laboral en igualdad de condiciones. Otro aspecto que se debe fortalecer es la inspección de las condiciones laborales de las mujeres en los sitios de trabajo para evitar cualquier práctica discriminatoria, que atente contra su dignidad.

En relación con los migrantes y asumiendo un carácter temporal, debe realizarse un esfuerzo por contar con sistemas de información laboral (demanda y oferta laboral y condiciones de trabajo) en todos los países. El

Sistema de Información y Análisis Laboral (SIAL) de la OIT, con sede en Panamá, podría colaborar en el establecimiento y articulación de estos sistemas, los que servirían para ordenar los flujos migratorios entre los países de origen y receptores. Este ordenamiento, que en gran parte responde a la voluntad política tanto de los gobiernos como de los empleadores, se puede articular a través de los ministerios de trabajo del istmo, con la participación de la OIT y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). El ordenamiento propuesto es difícil de realizar, sin embargo, esto no debe ser un impedimento en la búsqueda de mecanismos que permitan ordenar los flujos migratorios y cumplir con la legislación laboral existente.

Otro aspecto clave es la articulación de esquemas de intermediación y colocación laboral que se traduzcan en mayores oportunidades de empleo. Con el establecimiento de los sistemas de información laboral antes mencionados y su articulación a través del SIAL, se contaría con información que permita a los empresarios ofrecer vacantes y a los trabajadores ofrecer su trabajo. El uso de Internet agilizaría la relación entre empleadores y trabajadores. En este contexto, se debe estimular la descentralización de bolsas de empleo, con el establecimiento de agencias privadas de colocación, las que podrían estar en manos de cooperativas, sindicatos, cámaras patronales y gobiernos locales.

La externalidad positiva de los esquemas de intermediación y colocación es generar información para la reorientación de las acciones de formación. Tomando en cuenta la demanda laboral y las particularidades de la oferta, las acciones de formación se pueden dirigir hacia el desarrollo de aquellas competencias que necesiten las economías de los países del istmo. Junto al sistema de información laboral propuesto, se torna relevante la cooperación horizontal entre los ministerios de trabajo, para el intercambio de experiencias sobre las políticas y programas de generación de empleo y formación para el trabajo.

A pesar de no contar con suficiente información estadística que permitiría poner en perspectiva las asimetrías que existen en la subregión, otro aspecto importante son las condiciones laborales.

Pareciera que en la mayoría de los países de la subregión, las ventajas comparativas se plantean en relación directa con la pobreza. Basta con recordar los bajos niveles salariales y la cobertura tan limitada del seguro social.

Este es un tema muy delicado. Sin embargo, en aras de mejorar las condiciones de trabajo de los centroamericanos y asegurar el goce de una calidad de vida digna, es necesario caminar hacia el establecimiento de estándares mínimos laborales. El cumplimiento de dichos estándares podría asegurar al trabajador una remuneración justa, la no discriminación en el trabajo y el acceso a la seguridad ocupacional.

Sin carácter de obligatoriedad, se podría establecer una instancia tripartita con representación de autoridades de gobierno, empresariales y laborales de la subregión, que tenga la función de evaluar las condiciones de trabajo. Entre otras funciones, dicha instancia podría realizar estudios técnicos sobre políticas salariales, la flexibilidad en las relaciones laborales y otros aspectos que afectan el bienestar de los trabajadores (ligados al tipo de trabajo que realizan). Esta instancia, podría asesorar en la fijación de estándares mínimos laborales y contribuir en la formulación de una cláusula social que

Bibliografía

Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (1999). *Central America after hurricaine Mitch: The challenge of turning a disaster into an opportunity*. Reunión del Consejo Consultivo para la Reconstrucción y Transformación de Centroamérica. Suecia.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2000a). *Panorama social de América Latina 1999-2000*. Naciones Unidas. Santiago, Chile.

CEPAL (2000b). *La brecha de la equidad: Una segunda evaluación.* Publicación electrónica en la página web de la CEPAL [www.cepal.cl].

Del Cid, Miguel y Tacsan, Rodolfo (1999). *Fuerza laboral, ingresos y poder adquisitivo de los salarios en Centroamérica, Panamá y República Dominicana. 1998.* Primera Edición; San José, Costa Rica.

Diercksens, Wim (2000). *Género y empleo en la década de los 90's.* En Foro de Mujeres para la Integración Centroamericana. Excluidas... pobres y desempleadas. San José, Costa Rica.

Garita, Nora y Nowalski, Jorge (eds.) (2000). *Del desastre al desarrollo humano sostenible en Centroamérica.* Centro Internacional para el Desarrollo Humano, Banco Interamericano de Desarrollo.

Gómez Buendía, Hernando (1998) *Educación la agenda del Siglo XXI: Hacia un desarrollo humano.* Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Colombia.

Instituto Centroamericano de Administración de Empresas (INCAE) (1999). *Centroamérica en el Siglo XXI: Una agenda para la competitividad y el desarrollo sostenible*. CLADS; HIID. Costa Rica.

Leisering, Lutz y Leibfried, Stephan (1999). *Time and poverty in western welfare state: United Germany in Perspective.* Cambridge University Press.

Leisering, Lutz y Walker, Robert (eds.) (1998). *The dynamics of modern society: Policy. poverty and welfare.* The Policy Press, Universidad de Bristol. Inglaterra.

North, Douglas (1990). *Institutions, institutional change and economic performance.* Cambridge University Press.

Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2000). *En pos de trabajo decente para todos en una economía globalizada.* Presentación del Dr. Enrique Brú, Universidad de Costa Rica.

OIT. (1999). *Panorama laboral de América Latina y el Caribe, 1999.* Primera Edición. Perú.

Proyecto Estado de la Región (1999). *Estado de la región en desarrollo humano sostenible 1999.* PNUD - Unión Europea. San José, Costa Rica.

Este documento se terminó de imprimir en el mes de Diciembre 2000,
en los talleres de Lara & Asoc. / Tel.: (506) 256-1664
San José, Costa Rica.