

Red de Desigualdad y Pobreza. AUSJAL

**La pobreza en Centroamérica, los casos de  
Guatemala, El Salvador y Nicaragua.**

Romero Alvarado, Wilson. Universidad Rafael Landívar. Guatemala

Barrera, Zaira. Universidad Centroamericana José Simeón Cañas. El Salvador

Murillo, Luis. Universidad Centroamericana (UCA). Nicaragua

## Sumario

La medición de la pobreza.....	5
Los métodos multidimensionales.....	7
La pobreza en la posguerra.....	16
Políticas para enfrentar la pobreza en la posguerra (1992-actualidad).....	17
Descripción de la pobreza desde 1990 a la fecha.....	20
Las principales políticas de reducción de la pobreza.....	22

## Índice de tablas

La medición de la pobreza.....	5
Los métodos multidimensionales.....	7
La pobreza en la posguerra.....	17
Políticas para enfrentar la pobreza en la posguerra (1992-actualidad).....	18
Descripción de la pobreza desde 1990 a la fecha.....	21
Las principales políticas de reducción de la pobreza.....	23

## Índice de figuras

La medición de la pobreza.....	5
Los métodos multidimensionales.....	7
La pobreza en la posguerra.....	17
Políticas para enfrentar la pobreza en la posguerra (1992-actualidad).....	18
Descripción de la pobreza desde 1990 a la fecha.....	21
Las principales políticas de reducción de la pobreza.....	23

## Contexto de la región centroamericana.

Centroamericana históricamente tiene un origen que data desde la colonia y postcolonia. La región, junto al resto de países de América Latina, también transitó hacia un esfuerzo de industrialización en el marco del Mercado Común Centroamericana. De igual manera en Centroamericana se asumieron con diferentes grados de profundidad las políticas del Consenso de Washington.

Guatemala, El Salvador y Nicaragua tienen en común que atravesaron proceso de guerra interna como consecuencia de la exclusión y la pobreza. Con sus marcadas diferencias también pasaron por procesos de negociación y acuerdos de paz que tuvieron como antecedentes la firma de los Acuerdos de Esquipulas I (1986) y Esquipulas II (1987).

Pese a un contexto histórico e internacional similar, se fueron marcando diferencias importantes en los modelos de desarrollo, en sus estructuras productivas, las modalidades de inserción en el mercado externo y en los resultados sociales. Algunos indicadores dan cuenta de las brechas que parecen consolidarse.

**Tabla 1**

*Centroamericana: indicadores seleccionados, año 2022*

Países	Extensión territorial km <sup>2</sup>	Población (miles)	Población (%)	Población urbana (%)	PIB (%)	PIB per cápita (*)	Remesas (% del PIB)
Guatemala	108889	17357.9	37.5	52.7	39.1	4504.13	19.1
Honduras	111888	10432.9	22.6	59.6	13.0	2487.71	26.8
El Salvador	21040	6336.4	13.7	74.8	13.4	4276.05	23.7
Nicaragua	129494	6948.4	15.0	59.6	6.4	2119.74	20.6
Costa Rica	51060	5180.8	11.2	82.0	28.1	13373.59	0.9
	422371	46256.4	100.0	61.5	100.0		

(\*) PIB per cápita a precios constantes 2015 en US\$

Fuente: Banco Mundial (2023) <https://datos.bancomundial.org/>. Migración: Portal de datos sobre migración (2023) <https://www.migrationdataportal.org/es/regional-data-overview/datos-migratorios-en-centroamerica#fuentes-de-datos>

Nicaragua es seis veces más grande que El Salvador. Guatemala concentra el 37.5% de la población y es la economía más grande (genera el 39.1% del PIB regional). Pero Costa Rica con el 15% de la población genera el 28.1% del PIB. En cambio Nicaragua a pesar de su extensión territorial y tener el 15% de la población solamente produce el 6.4% de la producción de la región. (Tabla 1). Las remesas representan en Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua entre la cuarta y quinta parte del PIB, en cambio en Costa Rica son equivalentes al 0.9% del PIB.

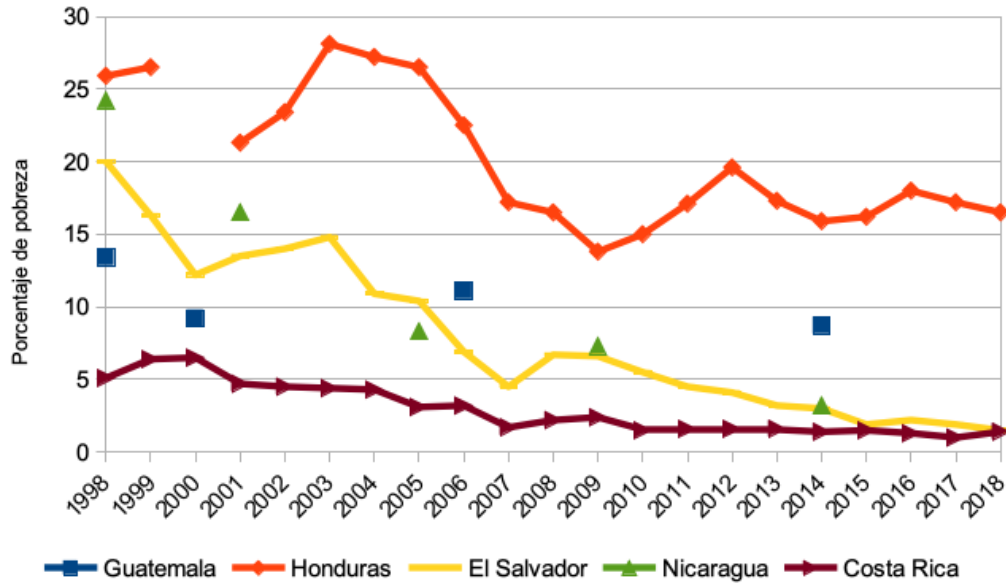
La evolución de los indicadores descritos son la expresión cuantitativa de los patrones de acumulación imperantes en cada uno de los países. Según Segovia (2021) en Centroamericana se pueden identificar tres patrones o modelos de desarrollo: en Costa Rica en capitalismo agrario-estatal que se caracterizó por un Estado centralizado e intervencionista con suficiente autonomía de la élite agraria; en El Salvador y Guatemala predominó el capitalismo agrario oligárquico sobre la base de una estructura agraria concentrada y polarizada donde las élites controlaban la cadena agroindustrial del café; en Honduras y Nicaragua el capitalismo fue tardío y el menos desarrollado de la región que derivó en un modelo agrario tradicional (p. 20-27)

En la tipología presentada por Segovia se destacan dos variables: «la naturaleza y la forma de intervención del Estado» y «el papel de las élites económicas y los actores internacionales» (Segovia, 2022, p.34). Estas dos conclusiones pueden ser aplicadas para comprender el papel de las políticas públicas en el comportamiento de la pobreza. Por ejemplo, la pobreza en Costa Rica desde finales del siglo pasado ha tenido la menor tasa de pobreza. Por otro lado, El Salvador y Nicaragua iniciaron el presente siglo con altas tasas de pobreza, sin embargo a lo largo de 20 años la tendencia ha sido hacia la baja. (Aunque por las condiciones políticas de los dos países cada vez se tienen más dificultades para tener datos actualizados y confiables).

Finalmente se tiene el caso de Honduras con la incidencia de pobreza más alta para la región. Este país junto a Guatemala en la última década tuvieron un estancamiento y probablemente un incremento de la pobreza lo cual está incidiendo en una mayor migración hacia Estados Unidos. (Ver Figura 1 donde se presentan los datos de tasa de pobreza extrema la cual se define como el número de personas que viven con menos de USD 1.90 al día)

**Figura 1**

Centroamérica: Pobreza, sobre la base de US\$1.90 por día (2011 PPA)



*Nota.* Para la descripción de la pobreza en Centroamericana se utilizó la metodología del Banco Mundial ya que permite la comparabilidad entre países utilizando una misma línea de pobreza de US\$1.90 al día<sup>1</sup>. La figura muestra la tasa de pobreza extrema representada por líneas continuas donde los datos son anuales. En los casos de Guatemala y Nicaragua la pobreza se representa por puntos según los años donde se cuenta con información. Fuente: Elaboración con datos del Banco Mundial (2023) <https://datos.bancomundial.org/>

## La pobreza en Guatemala.

### *La medición de la pobreza.*

En Guatemala los datos oficiales sobre la pobreza utilizan el método de línea de pobreza aplicada al agregado de consumo de los hogares. Se optó por el agregado de consumo por considerar que es más estable a lo largo del año, así como también la posibilidades de tener menos sesgo por sub o subregistro. Por el contrario, el agregado de ingresos está sujeto a variaciones estacionales, particularmente en Guatemala con una alta ruralidad, población ocupada

<sup>1</sup> La línea de US\$1.90 es el promedio de líneas de pobreza de los 15 países más pobres en la década de 1990. (Banco Mundial, 2022)

en el sector agropecuario y economía informal. Además las encuestas de ingresos tienen la dificultad de no registrar adecuadamente la información de la población de bajos ingresos y generalmente se omite a las personas de altos ingresos.

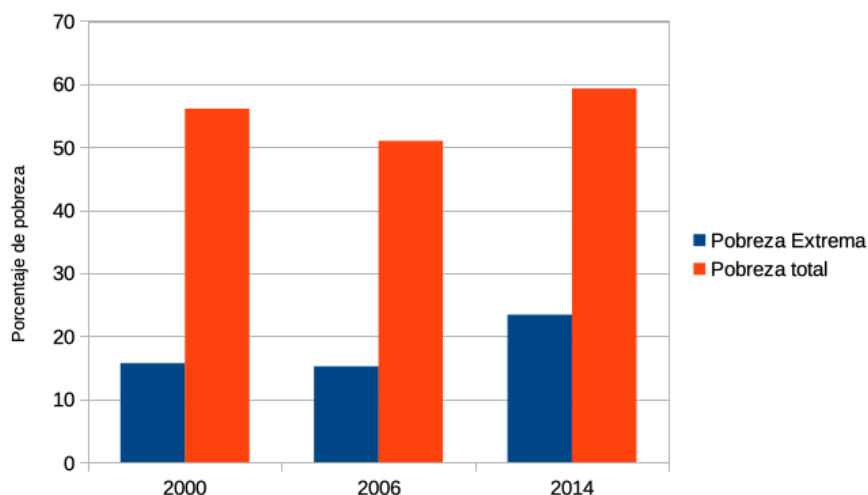
A la fecha se han realizado cuatro encuestas para la medición de la pobreza: la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI) 2000, 2006, 2011 y 2014 (La Encovi del 2011 fue retirada de circulación ). Para la estimación de la pobreza se utilizaron las siguientes líneas de pobreza Q4 318.00, Q6 574.00 y Q10 218.00, para los años 2000, 2006 y 2014, respectivamente.

Sobre esa base la tendencia de la pobreza en las tres mediciones es poco alentadora. En el año 2000 el recuento arrojó que el 56.4% de la población vivía en condiciones de pobreza; seis años después se dio una reducción de cinco puntos porcentuales. Sin embargo ya para el 2014, seis de cada 10 personas padecían el flagelo de la pobreza.

En el período de análisis la economía, según datos del Banco de Guatemala, creció en promedio 3.5%. Es decir que estamos ante una paradoja de que a mayor crecimiento mayor pobreza.

## Figura 2

*Guatemala: Pobreza extrema y total años 2000, 2006 y 2014*



Fuente: INE (2015)

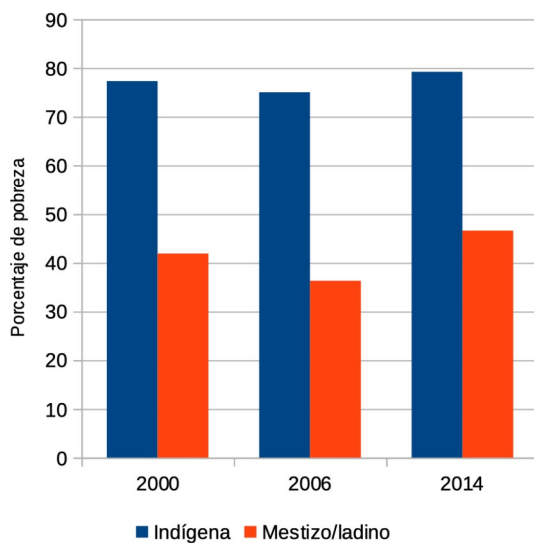
Esta exclusión se acentúa en la población indígena donde además se suma el racismo. Según estimaciones de Romero (2006) aproximadamente el 50% de la pobreza en los pueblos originarios se debía a la cultura y prácticas racistas. En la Figura 3 se muestra que para el año 2014, el 79.2% de los indígenas estaban en condiciones de pobreza, dos puntos porcentuales arriba de los resultados del 2000.

De igual manera, la pobreza también está relacionado con el lugar de residencia de la persona. Para el año 2014, el área urbana tenía el 27.3 de población pobre, sin embargo vivir en el área rural se tiene un 75% de probabilidad de ser pobre. Esta grave situación tuvo un leve incremento del 2000 al 2014, como puede observarse en la Figura 4.

También hay que considerar que las diferentes manifestaciones de la exclusión y la pobreza están dinámicamente interrelacionadas. Las penurias de la pobreza se ven potenciadas cuando la personas es mujer, indígena y vive en el área rural.

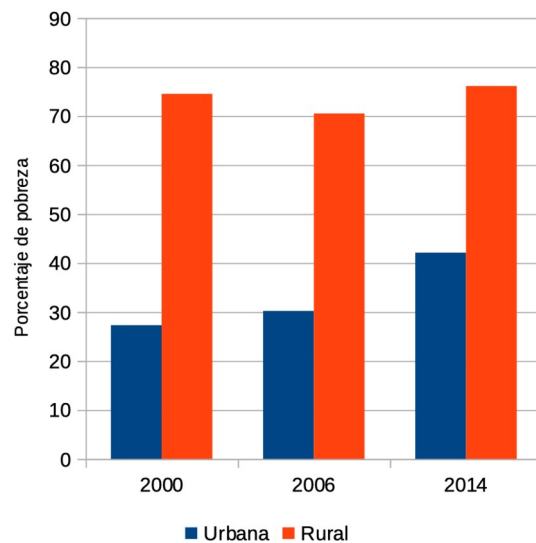
**Figura 3**

*Guatemala: pobreza total por etnicidad*



**Figura 4.**

*Guatemala: pobreza total urbana-rural*



Fuente: INE (2015)

### ***Los métodos multidimensionales***

La medición de la pobreza unidimensional ha sido objeto de críticas, entre ellas que la pobreza no se puede reducir a una variable que mida la capacidad de consumo o de adquisición de bienes y servicios ya que hay otras dimensiones de igual importancia; también se cuenta con las

dificultades y costos de obtener la información de consumo de los hogares o problemas de respuesta para medir el ingreso.

Con el objeto de superar las limitaciones del recuento de pobres utilizando una línea que clasifica el consumo de los hogares, en Guatemala se han utilizado indicadores que toman en cuenta las diversas dimensiones que tiene la pobreza. Aunque no tienen el carácter de oficiales aportan información valiosa que puede y debe ser una herramienta importante para la definición de prioridades de la política social. Por tal motivo se hará una breve referencia a las propuestas que se han planteado a largo de las dos últimas décadas.

### ***Las necesidades básicas insatisfechas (NBI)***

La medición de la pobreza con base en las necesidades básicas insatisfechas tiene como principal antecedente la metodología utilizada por la CEPAL (Ver Feres y Mancero, 2001). Para el caso de Guatemala el concepto de NBI «está referido a la disponibilidad y acceso a satisfactores básicos de los hogares y, por tanto, define los niveles de carencias de la población que vive por debajo de umbrales considerados mínimos.» (INE, 2006, p. 7). La fuente de información son los censos de población y vivienda lo cual permite una estimación a nivel de municipios del país. A partir de los resultados es posible trasladar la información a mapas lo cual le da un gran poder de comunicación y permite visualizar las principales regiones del país con los mayores índices de pobreza.

Con los datos del XII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda (2019), en el Departamento de Economía del Instituto de Ciencias Socio Humanistas, de la Universidad Rafael Landívar se estimaron las NBI para el recuento de pobreza utilizando las dimensiones que se detallan en la Figura 5. Cada una de ellas está compuesto de un conjunto de indicadores que se pueden ver en INE (2006, p. 10-11). Sobre los resultados se puede observar que respecto al año 2002 hay una mejora en la dimensión de hacinamiento y acceso a los servicios sanitarios y vivienda; por el contrario hay un incremento significativo de la precariedad ocupación, lo que puede relacionarse con el incremento de la economía informal y la precariedad laboral.



Figura 5

Guatemala: NBI 2002 y 2018

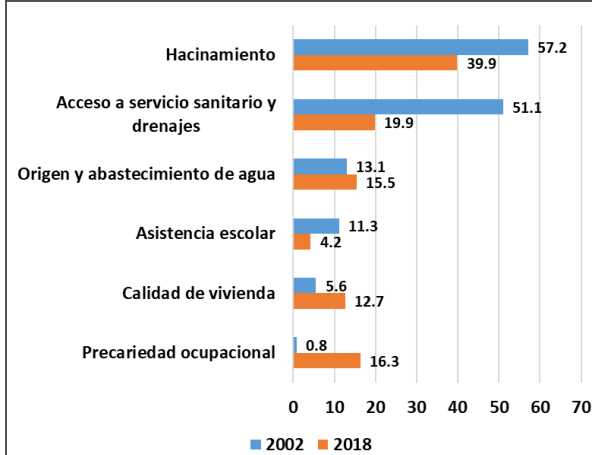
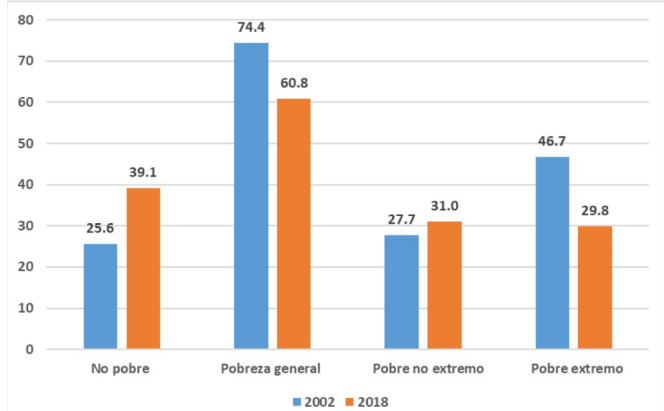


Figura 6

Guatemala: porcentaje de población pobre según NBI



Fuente: Zapil, S. Presentación en diapositivas el 20 de febrero 2023. Universidad Rafael Landívar.

Con base a las NBI se determina el número y porcentaje de hogares y personas pobres. Un hogar es pobre si al menos tienen una dimensión insatisfecha y pobre extremo si tiene dos o más. Con estos criterios de agregación, en la Figura 6 se presenta una comparación de la pobreza con datos del Censo de Población y Vivienda del año 2002 y del 2018.

Los resultados presentan un avance en la reducción de la pobreza general particularmente de la reducción de extrema pobreza. En ausencia de un estudio específico se puede plantear como hipótesis dos factores: en primer lugar las remesas, que como se vio arriba representan el 19% del PIB lo cual es una fuerte inyección de flujo monetario a los hogares pobres que se dedica en una mayor parte el consumo pero también en construir o mejorar la vivienda.

En segundo lugar, a lo largo de la primera década de este siglo se dio una mejoría en ciertos servicios público como el aumento de la cobertura escolar, acceso a energía eléctrica, entre otro. Del 2018 a la fecha se ha dado un acelerado deterioro de los servicios públicos como quedó evidenciado en el Covid-19.

### ***Índice de pobreza DESCAs***

En el 2007 Romero, W., con datos de la Encovi 2006 presentó una propuesta de medición de la pobreza teniendo como referente teórico los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA). Para la estimación se utilizaron 14 derechos (Derecho al trabajo, a la seguridad social, etc) que podían cuantificarse por medio de 21 indicadores que se obtuvieron del cuestionario de la Encovi. Los resultados arrojaron que el 61% hogares se encontraban en una situación de indigencia y precariedad. (Ver Romero,W, 2008 y Romero, W., 2007)

### ***Índice de Pobreza Multidimensional (IMP-Gt)***

Por su parte el Gobierno de Guatemala a través del Ministerio de Desarrollo Social en el 2019 publicó un ejercicio realizado datos la Encovi 2014 y empleando la metodología de Alkire-Foster, para estimar el Índice de Pobreza Multidimensional (IMP-Gt). La medición se aplica a los hogares y por lo tanto son considerados multidimensionalmente pobre los miembros del respectivos hogar. Para el cálculo del del IMP-Gt se estima la tasa de incidencia (H) que corresponde al porcentaje de hogares con pobreza multidimensional; la tasa de intensidad (A) que es el porcentaje promedio de privaciones que tienen los hogares. Un tercer indicador es el IPM (M<sub>0</sub>) que se obtiene de:

$$IPM (M_0) = H * A$$

Las dimensione utilizadas son 1) Saludo y seguridad alimentaria y nutricional, 2) Educación, 3) Empleo digno, 4) Vivienda, 5) Servicios básicos. (Para una des agregación de los indicadores y ponderación de cada uno de ellos ver Ministerio de Desarrollo Social, 2019, p. 18 y 19). El resultado principal es:

### **Tabla 2**

*Guatemala: Índice de Pobreza Multidimensional de Guatemala -IPM-Gt-, Incidencia (H) e Intensidad (A).*

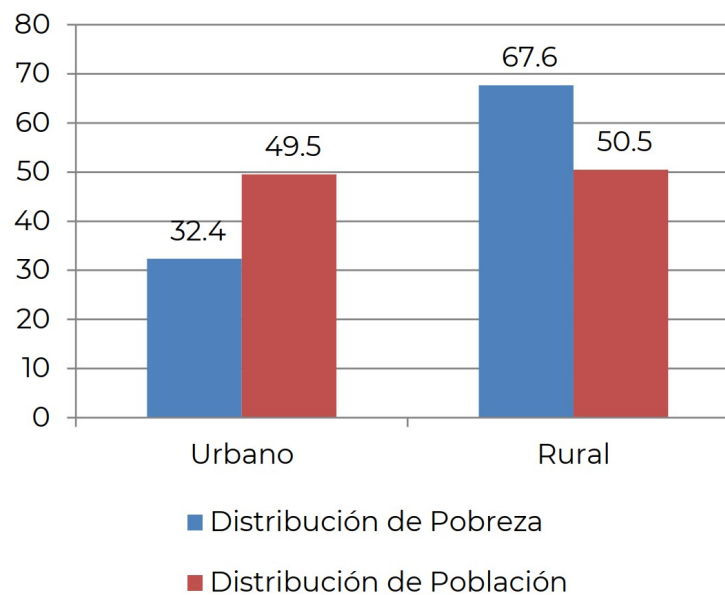
Umbral Pobreza (k)	Índice	Valor	Intervalo de Confianza (95%)	
Valor $k = 30\%$	IPM ( $M_0$ )	0.299	0.280	0.318
	Tasa de Incidencia (H, %)	61.6	58.6	64.7
	Intensidad (A, %)	48.6	47.5	49.7

Fuente: Rosales, S., Lemus, I., & García, E. (2019), p. 24.

Según la tasa de incidencia (H), el 61.6 de la población es multidimensionalmente pobre, con una intensidad de pobreza (A) del 48.6%. Es decir, que lo pobres en promedio están privados en casi la mitad de los indicadores. Y según la residencia de los hogares, es el área rural la más castigada por la pobreza, lo cual se confirma al comparar el porcentaje de población que vive en el área rural versus la población pobre (Figura 7)

**Figura 7**

*Guatemala: pobreza multidimensional según área de residencia.*



Fuente: Rosales, S., Lemus, I., & García, E. (2019), p. 26.

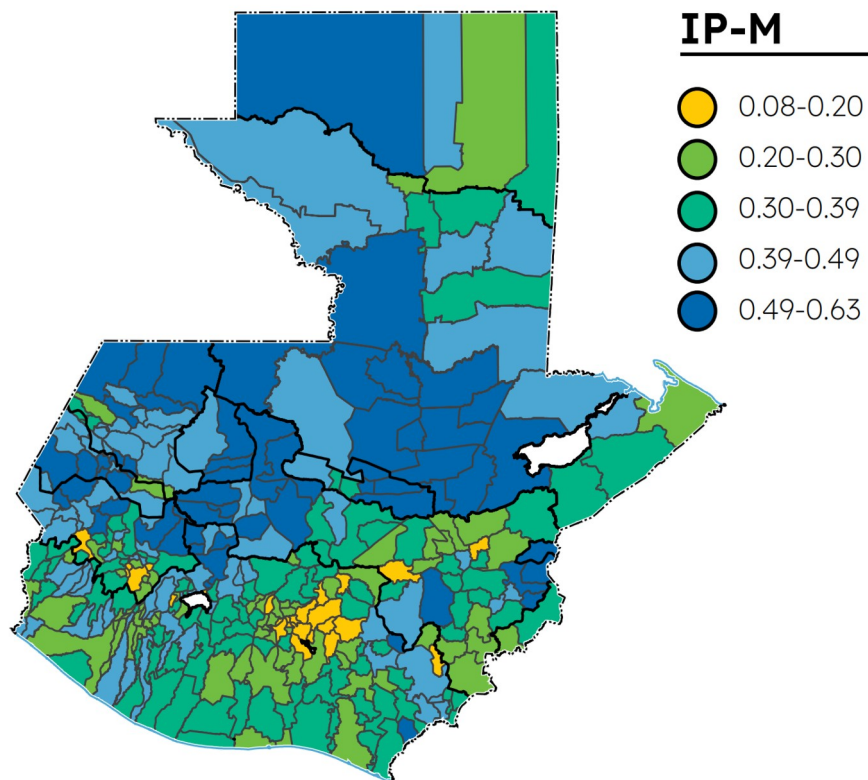
### ***Medición de la pobreza multidimensional del PNUD***

El PNUD en Guatemala utiliza las siguientes cinco dimensiones: 1) vivienda, 2) empleo, 3) educación, 4) servicios básicos y 5) tecnología. (Ver los criterios de privación en PNUD, 2022, p. 385). A partir de estas dimensiones y con los datos XII Censo Nacional de Población y VII de vivienda, se estableció un umbral de privaciones de 0.25, que dio los siguientes resultados:

La incidencia de pobres fue del 63 %, es decir, casi dos tercios de sus hogares tenían privaciones por encima del umbral mínimo establecido, con una intensidad del 0.51. Su IP-M nacional era de 0.32, pero de 0.23 en las zonas urbanas y de 0.46 en las rurales (PNUD, 2022, p. 120). La distribución espacial del IP-M refleja una tendencia que se viene observando desde principios de siglos que es la divergencia territorial: en la parte norte y hacia el occidente del país (tonos oscuros con un IP-M entre 0.39 y 0.63) es mayoritariamente rural y con alta población indígena. Aquí la pobreza, sea cual sea la metodología de medición tiene los niveles más alto. Por el contrario, en el sur y sur occidente del país y la parte central es donde se ubican los municipios con mayor urbanización y menos índices de pobreza.

### **Figura 8**

*Guatemala: mapa de la distribución espacial del IP-M (2018)*



Fuente: PNUD, 2022, p. 121

## Las políticas públicas para la reducción de la pobreza

En Guatemala entre 1944 y 1954 se dio inicio a un conjunto de políticas sociales, entre ellas la creación del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social y la aprobación del código de trabajo. Estas conquistas sociales se fueron debilitando ya que la preocupación de las élites económicas y de los gobiernos de turno ha sido y es el crecimiento económico. Desde esta perspectiva la política social ha quedado subordinada a la lógica del incremento de la ganancia empresarial y a los intereses electorales de los gobiernos de turno. En esas condiciones era impensable que desde el Estado se impulsaran políticas contra la discriminación, la desigualdad y la pobreza.

Sin embargo, en algunos organismo internacionales como el PNUD se manifestaron preocupaciones por la persistencia o aumento de la pobreza que se estaba dando en la década de los ochenta y principios de los noventa. Paralelamente como una de las medidas para enfrentar la crisis de la deuda externa, el Banco mundial y el Fondo Monetario internacional refuerzan la

Iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados (PPME). En abril de 1999 modifica la iniciativa y establecen como primer objetivo:

El alivio de la deuda deberá proporcionarse de forma tal que refuerce los instrumentos más amplios de que dispone la comunidad internacional para fomentar un desarrollo sostenible y la reducción de la pobreza. (Fondo Monetario Internacional, 1999.

<https://www.imf.org/external/np/hipc/prog2/spa/0499s.htm>)

En el año 2000 las Naciones Unidas aprueba los Objetivos de Desarrollo del Milenio, cuyo primer objetivo era erradicar la pobreza extrema y el hambre.

Previamente en Guatemala, en 1996, se habían firmado los Acuerdos de Paz que le dan un papel preponderante al Estado en el rol del desarrollo socioeconómico afirmando que: «Ello es necesario para superar las situaciones de pobreza, extrema pobreza, discriminación y marginación social...» (Gobierno de la República, Moderación de las Naciones Unidas, URNG. 1996)

Con este entorno favorable Guatemala sin ser un país que califica dentro de la iniciativa para los Países Pobres Altamente Endeudados (PPAE) aprueba el programa de Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP), lo cual constituyó un quiebre en la política social en lo metodológico y conceptual (Romero, W., 2010, p. 17). Sin embargo los resultados no fueron los esperados, por un lado porque se fue imponiendo la lógica neoliberal y con ello el objetivo del crecimiento económico por medio del mercado. Por otro, porque en cada nuevo gobierno en la política pública se dan rupturas y continuidades. Las rupturas afectan principalmente a las políticas sociales ya que cambian los funcionarios y los programas sociales. La continuidad es en la política macroeconómica neoliberal.

Posteriormente se implementaron las transferencias monetarias condicionadas (TMC) tomando como ejemplo las experiencias internacionales, particularmente de Brasil. Este programa fue conocido como Mi Familia Progresiva (MIFAPRO) y en el cual se priorizó a los municipios de mayor pobreza, ya que uno de sus objetivos era contribuir a aliviar la pobreza monetaria en el corto plazo. En uno estudio realizado por el Instituto de Investigaciones Económicas y Social, de la Universidad Rafael Landívar se concluye que

aún con las deficiencias que se han señalado sobre la selección de los beneficiario se está llegando a los municipios con alto porcentaje de población pobre y dentro de ellos mayoritariamente a los hogares en situación de extrema pobreza y pobreza. (Romero, W., 2011, pa. 41)

En la última etapa, en plena campaña electoral, el programa fue parte de la estrategia publicitaria del partido en el gobierno con lo cual MIFAPRO fue desvirtuado. El resultado es que del 2006 al 2014 (año del última medición Encovi) ha tenido un buen desempeño macroeconómico con crecimiento promedio 3.5% anual y la pobreza aumento del 51.2% a 59.3%.

## La pobreza en El Salvador

Según Pleités (2022, p. 262) “la pobreza en El Salvador comenzó a ser objeto de estimaciones en los años ochenta”. No obstante, aún sin mediciones estadísticas, la situación de miseria junto con la desigualdad y la represión política, pueden ubicarse a la base de la guerra civil salvadoreña (1980-1992).

Los deficientes resultados de la gestión económica del militarismo en términos de progreso para la parte más desfavorecida de la población, especialmente la que habitaba en las zonas rurales de El Salvador, son contundentes, según los datos de pobreza presentados en la Tabla 1.

### Tabla 3

*El Salvador: Estimación de la incidencia de la pobreza*

	% pobreza total país	% pobreza zona urbana	% pobreza zona rural
Pobres	<b>68.1</b>	<b>57.6</b>	<b>76.4</b>
Pobreza absoluta	50.6	44.5	55.4
Pobreza relativa	17.5	13.1	21.0
No pobres	<b>31.9</b>	<b>42.4</b>	<b>23.6</b>
Total	100	100	100

Fuente: datos presentados por Pleites (2022, p.264):

También considérese a manera de ilustración de la situación de las familias salvadoreñas previo a la guerra civil, la nota al pie número 72 en Barrera (2015, p. 67-68):

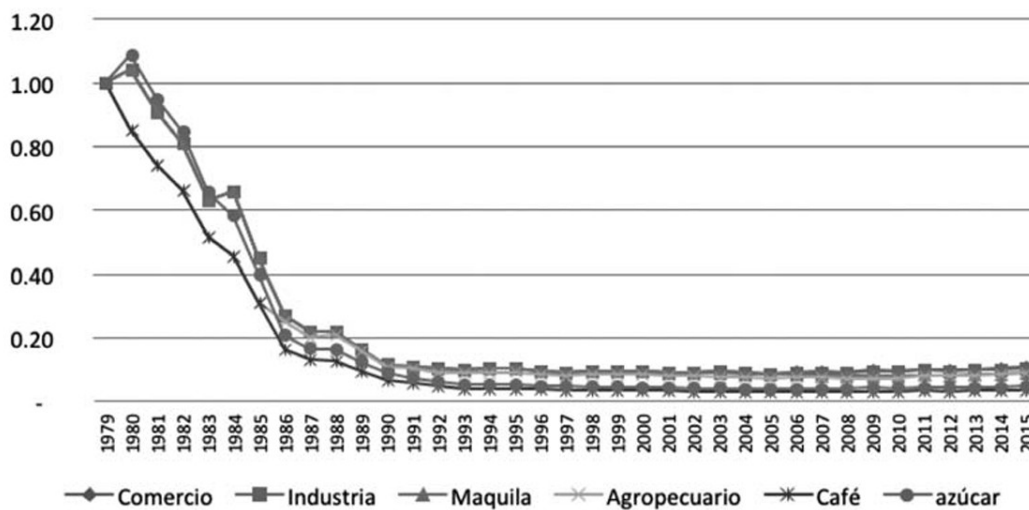
Según Laure (1993), en el período entre 1961 y 1979 solo hubo 3 años *buenos* en cuanto al poder de compra de los salarios mínimos urbanos en alimentos de primera necesidad: 1974 y 1976. Solo en estos años, el jornalero urbano podía acceder, con su salario mínimo, a una gama de 3 o 4 alimentos calóricos baratos. En el resto de los años, solamente el maíz podía considerarse un alimento calórico barato; y a veces el frijol. Téngase en cuenta, además, que estos cálculos corresponden al salario mínimo urbano y el salario mínimo agrícola fue, en sus mejores momentos, el 75% del salario mínimo urbano. Ello explicaría los resultados presentados por PREALC (1977: 87), según el cual “entre los niños menores de 5 años, el 73% muestra pérdida de peso de más del 10% [...] indicando desnutrición de por lo menos primer grado en la escala de Cómez [...] y el 26% muestra pérdida de peso de más del 25%, que indica peligro de muerte si el niño contrae una enfermedad contagiosa o parasitaria”. (p. 67-68)

Con la guerra civil, los problemas económicos y sociales se agudizaron, y las implicaciones para la población en las zonas rurales del país fueron tremendas: las masacres, desapariciones, la destrucción de infraestructura, la fuga de capitales y de personas hacia el exterior dejaron profundas huellas en el tejido económico, social y productivo salvadoreño

A los estragos causados por la guerra debe agregarse la pronunciada pérdida del poder de compra de los salarios, la cual resultó de la inflación, la devaluación del colón y la reducción en la oferta de bienes y servicios fruto de la destrucción por la guerra.

### Figura 9

*El Salvador: índice de salario mínimo real. 1979 = 100*





Fuente: imagen tomada de Departamento de Economía UCA (2016, p. 47)

### ***La pobreza en la posguerra***

En 1989, con la llegada de Alfredo Cristiani a la presidencia de El Salvador (por el partido de derecha Alianza Republicana Nacionalista, ARENA), se hizo evidente la adopción de la vía de crecimiento económico neoliberal.

Con la firma de los Acuerdos de Paz en 1992, El Salvador enfrenta el triple desafío de la pacificación, la reconstrucción del tejido económico y social; y la democratización (Segovia, 2002); y lo hace asumiendo una visión económica y social marcada por la noción del Estado hipertrofiado, la iniciativa privada e individual como motor económico, la liberalización económica como plataforma para el despegue económico interno y como forma de inserción externa.

La pobreza era comprendida como una situación de carencias materiales que se registraba principalmente a través de la medición de la insuficiencia del ingreso familiar respecto a una canasta de consumo preestablecida.

Al inicio de los noventa, la situación de pobreza fue paliada en parte con fondos procedentes de las remesas de las personas que migraron a Estados Unidos y que sustituyeron a la cooperación internacional como ingreso externo para el país (Segovia, 2002). Estas remesas se consolidaron como soporte de los ingresos de los hogares y atenuante de la pobreza por ingreso (Pleites, 2022, 409). De esta manera, se registró un notorio descenso en el porcentaje de hogares pobres en El Salvador, aunque se amplió la brecha entre los hogares de la zona rural y los de la zona urbana.

#### **Tabla 4**

*Hogares en situación de pobreza, área urbana, rural y nivel nacional 1992-2004*

<b>Hogares</b>	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Nacional	59.7	57.5	52.4	47.4	51.7	48.0	44.6	41.4	38.8
Urbano	53.7	50.4	43.8	40.3	42.3	38.7	37.8	33.0	29.9
Rural	66.1	65.2	64.6	58.2	64.8	61.6	56.2	55.5	53.7

Fuente: extracción de datos presentados por Pleites (2022, p. 409)

## ***Políticas para enfrentar la pobreza en la posguerra (1992-actualidad)***

La vía de crecimiento neoliberal y la convicción de que la iniciativa individual es el motor del proceso económico y de que el Estado juega solo un papel subsidiario, marcaron la tónica de la manera en la que la pobreza fue diagnosticada y enfrentada: esta apareció como una consecuencia de bajas inversiones en capital humano, las cuales redundaban en bajos ingresos y, por tanto, en pobreza. Desde esa perspectiva, la manera de paliar esta problemática social era el impulso del crecimiento económico dinámico, el cual sería motor de empleos y, por tanto, de ingresos para las familias salvadoreñas; con lo cual estas saldrían de la situación de pobreza.

El Estado, por su parte, apoyaría la reducción de la pobreza a través de inversiones en educación y salud públicas como elementos clave del capital humano.

Sin embargo, después de 15 años de implementación de políticas de liberalización económica, comercial y financiera que ampliaron el déficit comercial e impidieron el fortalecimiento de la producción nacional; de la reducción financiera y técnica del Estado con la consecuente dificultad para responder a las crecientes necesidades insatisfechas de una población que buscó fuera del país el progreso económico (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2005); de las privatizaciones y la precarización del trabajo asalariado y la pérdida de poder de compra de los salarios; la estrategia estatal de crecimiento económico se mostró insuficiente para lograr ese objetivo y para frenar la erosión en la calidad de vida de la población.

La manifestación de este último fracaso tiene su rostro más visible en la migración de personas hacia Estados Unidos y en la consolidación y expansión de las pandillas, especialmente en las zonas urbanas; y de su accionar delictivo en El Salvador.

Según Salguero (2017, p.237) el promedio de la pérdida de producción debida a la criminalidad entre los años 1991 y 2008 fue de 9% del PIB.

Este último elemento es relevante porque la pobreza resultante del modelo económico alimentaba los circuitos de violencia, y estos a su vez alimentaban la pobreza, particularmente ante la idea del Estado subsidiario y su debilidad institucional y financiera para dar soporte a las familias empobrecidas.

De hecho, justamente por la debilidad financiera del Estado, la cuestión de la **focalización** de los subsidios y programas de transferencias condicionadas ganó particular relevancia, ya que

los escasos recursos que el Estado destinaba al apoyo directo a las familias debían utilizarse para aquellas familias que *realmente* lo necesitaran.

A partir de 2004, con la llegada de Elías Antonio Saca a la presidencia de El Salvador, se implementó el programa de transferencias condicionadas Red Solidaria, el cual consistía en transferencias monetarias condicionadas que se entregaban a mujeres en situación de pobreza. Pero la estrategia anti-pobreza incluyó, además de transferencias condicionadas, subsidios a la electricidad, agua, gas propano y transporte colectivo de pasajeros.

En el año 2009 asumió la presidencia Mauricio Funes, del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional, FMLN (partido de izquierda). En este periodo se mantuvo la estrategia de transferencias condicionadas a través de programas como Comunidades solidarias rurales y Comunidades solidarias urbanas y pensión básica universal. También se implementaron programas como Vaso de leche, dotación de útiles escolares, uniformes y zapatos en las escuelas, entre otros.

Esta política social (no política anti-pobreza) permaneció en el período presidencial de Salvador Sánchez Cerén (2014-2019), aunque fue dotada de un marco legal cuya vocación era consolidar los programas sociales y una visión de protección social (Escobar, 2017)

Los programas sociales, si bien no eliminaron la raíz de la pobreza, sí dejaron sentir su impacto en el indicador agregado de pobreza, tal como se muestra en la Tabla 3.

Las mediciones no oficiales de pobreza multidimensional se pueden encontrar a partir del año 2008 (Villanueva et al., 2013). Sin embargo, las estadísticas oficiales sobre esta medición de la pobreza datan de 2015 y pueden encontrarse en las Encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples que anualmente publica la Oficina Nacional de Estadísticas y Censos, ONEC<sup>2</sup>:

Anteriormente en El Salvador la pobreza se ha medido únicamente utilizando el método de ingresos. Sin embargo, a partir de 2015, el país se une a la lista de naciones que adoptan oficialmente una medición multidimensional de la pobreza, basada en la mejor práctica internacional y construida a partir de las aspiraciones y necesidades más sentidas por la gente (Dirección General de Estadísticas y Censos, 2017, p. 47).

Por su parte, la pandemia de COVID-19 tuvo implicaciones importantes en la vida de las personas y también en su situación de pobreza por ingresos, no solo por la pérdida de empleos,

---

2 Anteriormente llamada Dirección Nacional de Estadísticas y Censos, Digestyc.

sino también por el encarecimiento de los elementos necesarios para la vida de las familias, especialmente los alimentos.

El incremento en la pobreza en el año 2022 (26.6% de hogares pobres a nivel nacional) respecto del valor registrado previo a la pandemia en 2019 (22.8% de hogares pobres a nivel nacional) es ilustrativo de esta situación.

Sin embargo, la actual gestión gubernamental del presidente Nayib Bukele no ha hecho explícita una estrategia sistemática para reducir la pobreza monetaria y multidimensional.

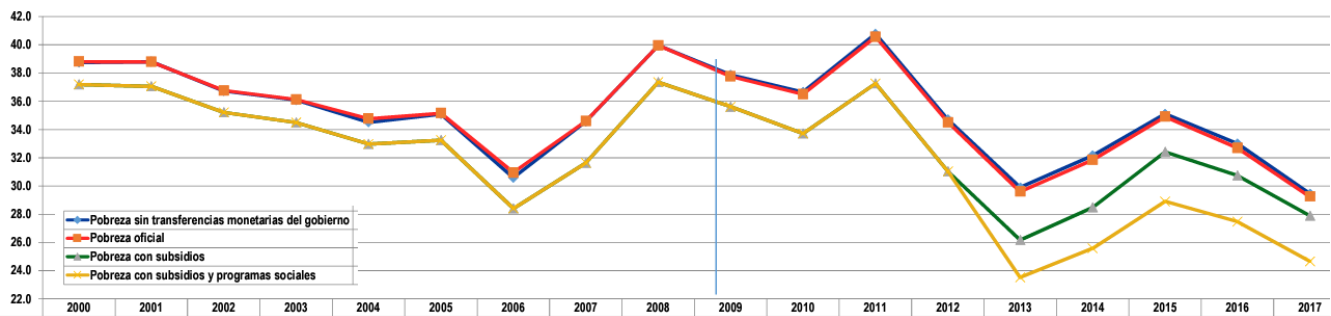
El gobierno actual tampoco ha dado continuidad a los diversos programas sociales heredados de gestiones gubernamentales anteriores: el vaso de leche, la pensión básica universal, los Ecos Familiares, Ciudad Mujer, entre otros.

También debe señalarse que en la gestión actual se ha eliminado la institucionalidad que viabilizaba los programas sociales: la Secretaría Técnica de la Presidencia, el Fondo de Inversión Social Desarrollo (FISDL), debilitamiento financiero de las Alcaldías, entre otras.

Las políticas para atenuar la pobreza no están escritas en la actualidad; y tampoco se identifican acciones destinadas explícitamente a atender esta problemática. De lo inespecífico de acciones puede inferirse que la apuesta es promover el crecimiento económico a través de incentivos para la inversión privada en actividades económicas que, a través de la generación de empleos o del aumento en la oferta mejoren los indicadores macroeconómicos agregados y, eventualmente, mejoren la situación de los hogares salvadoreños.

**Figura 10**

*El Salvador Pobreza e impacto de los subsidios y programas sociales en la evolución de este indicador 2000-2017*



Fuente: Ministerio de economía, Dirección general de estadística y censos. Encuesta de hogares múltiples 2000-2007.

## La pobreza en Nicaragua

Nicaragua enfrenta fuertes desafíos en términos crecimiento y desarrollo, principalmente en el área de pobreza, ello producto del arrastre de efectos adversos de conflictos armados, falta de institucionalidad y elevados niveles de dependencia económica que causaron elevados niveles de endeudamiento y bajos niveles de crecimiento y desarrollo económico.

A pesar de que se dieron fin a los conflictos armados que afectaron la región por décadas, es la patología de la pobreza y exclusión social el mal endémico que afecta la región a pesar de un proceso de pacificación y retorno a la democracia occidental.

En general, a partir de esta década (años 80 del S. XX), Nicaragua enfrenta altos niveles de pobreza, especialmente en áreas rurales y en zonas urbanas marginadas, este mal endémico se encuentra asociado con la falta de acceso a servicios básicos (educación, salud, vivienda adecuada), desempleo, corrupción gubernamental y empresarial a todos los niveles, etc.

En este contexto, Organismos Financieros Internacionales (OFI), gobiernos de derecha y aplicación de medidas económicas de corte neoliberal, hicieron de la región un territorio – laboratorio en la que se probaron la efectividad de dichas medidas a costa de aumento de pobreza de la mayor parte de la población vulnerable.

### ***Descripción de la pobreza desde 1990 a la fecha***

Desde la década de los años 90 del S. XX a la fecha en Nicaragua aparentemente se ha venido dando una mejoría en materia de pobreza, pues por ejemplo en 1993 el índice de Pobreza General pasa de más de la mitad de la población (50.3%) a menos de un tercio (26.4%) a partir del año 2015.

Por otro lado, la pobreza extrema pasa de 19.4% a 5.9% indicando que las condiciones de vida de las y los nicaragüenses han venido mejorando por lo menos en las estadísticas oficiales desde la década de los años 90 del S. XX a la fecha, sin embargo, esa mayoría se debió en parte a que en primer lugar el país generó una tasa de crecimiento y dinamismo en su economía producto de que en la primera década del nuevo milenio ante la crisis financiera hipotecaria internacional, nuestro país se vio beneficiada por el precio de los Comodities y en segundo lugar en ese mismo proceso participamos en el Proyecto Alba liderado por el fallecido Presidente Hugo Chávez Frías, que le trasladó al país cerca de \$ 9000 millones.

**Tabla 5**

*Nicaragua: principales indicadores de crecimiento económico y pobreza*

Año	Crecimiento del PIB anual (%)	Pobreza General	Pobreza extrema	Índice de Gini
1993	-0.4	50.3	19.4	0.574
2001	3	45.8	15.1	0.418
2005	4.3	70.3	30.5	0.39
2009	-3.3	44.7	9.7	0.37
2010	4.4	44.5	9	0.35
2011	6.3	44.1	8.2	0.34
2012	6.5	42.7	7.6	0.33
2013	4.9	40.5	9.5	0.35
2014	4.8	39	7.6	0.33
2015	4.8	24.4	6.7	0.33
2016	4.6	24.4	6.4	0.33
2017	4.6	24.4	5.9	0.33
2018	-3.4			0.43
2019	-2.9			0.477
2020	-1.8			0.477
2021	10.3			0.444
2022	3.8			

Fuente: Banco Mundial 2003

Sin embargo, por el fracaso del ALBA, la crisis sociopolítica que sufrimos a partir del año 2018 y la escasa información oficial, las estadísticas de la pobreza al igual que las de tipo económico de carácter oficial hay que tomarlas con cautela, pues por ejemplo cómo es posible pasar de una recesión económica en recesión por tres años (2018 = - 3.4; 2019 = - 2.9 en la que la tasa de crecimiento; 2020 = -1.8) a un salto extraordinariamente positivo de crecimiento del 10.3%, como es posible pasar de una pobreza general del 39% en 2014 a 24.4.

Por otro lado hay factores responsables de un deterioro real de las condiciones de vida de las y los nicaragüenses, por ejemplo, un proceso migratorio casi forzado de casi un millón de personas hacia el extranjero, un incremento del nivel de inflación del 3.8% a casi 11%, aumento de la canasta básica de C\$ 12357.22 a C\$ 19493.13.

Lo anterior reafirma que en Nicaragua existe por lo menos dos amortiguadores que no permiten que la situación de pobreza y exclusión social se convierta en un estallido social, nos referimos a la migración hacia el extranjero que hizo aumentar de 10% al 22% el flujo financiero de remesas familiares y el aumento de la informalidad que por lo menos le permite a un porcentaje importante de la población (más de las  $\frac{3}{4}$  partes) generar una dinámica de economía de sobrevivencia.

### ***Las principales políticas de reducción de la pobreza***

En Nicaragua esas políticas de reducción de la pobreza las podemos separar en dos partes:

a) Políticas indicativas expresada en dos marcos referenciales uno general y otro específico.

El marco general se refiere al Plan Nacional de Desarrollo Humano que hasta el momento se ha reformado en diez ocasiones y que como uno de sus puntos fundamentales establece la reducción de la pobreza y la llamada restitución de derechos.

b) El marco específico es el “Plan Nacional de lucha contra la pobreza (2022 – 2026)”.

Es importante hacer notar que estos dos instrumentos indicativos de lucha contra la pobreza no han tenido mayor efectividad, pues por la sociedad Nicaragüense se encuentra altamente polarizada y dichos instrumentos ofrecen información normativa de un contexto inexistente en el país, por ejemplo, el Plan Nacional de Desarrollo Humano no se percibe por más de la mitad de la población como un Plan de Desarrollo de Nación sino el planteamiento espurio de un partido político y por otro lado las condiciones económicas y sociales son tan precarias en Nicaragua que el Plan Nacional de lucha

contra la pobreza (2022 – 2026) no recoge mecanismos realmente operativos para atacar el problema mismo de la pobreza.

Por último, se mantienen algunas políticas específicas de reducción de la pobreza que en su momento (antes del 2018) dieron sus resultados pero que hoy se limita a partidarios del gobierno actual.

Nos referimos a programas globalistas como Plan techo, Programa de micro crédito Crisol, merienda escolar, que después del año 2018 ha bajado su cobertura y se ha concentrado en un núcleo de partidarios a los que por su participación política les dan ese beneficio pero que igual no los sacará de la pobreza.

## **Conclusiones**

Los países centroamericanos tienen una historia común desde su origen como repúblicas, pasando por un largo período de desarrollo primario exportador que se fue modificando a partir de mediados del siglo pasado hasta derivar en diferencias que Alex Segovia denomina capitalismo agrario-estatal para Costa Rica, agrario oligárquico para El Salvador y Guatemala, y agrario tradicional en el caso de Honduras y Nicaragua.

En lo político, Nicaragua, El Salvador y Guatemala comparten largas dictaduras, exclusión social, pobreza y represión política que dieron lugar a movimiento insurgentes. Como parte de los Acuerdos de Esquipulas transitaron por períodos de diálogo y negociación que concluyeron con Acuerdos de Paz.

En el plano económico e ideológico los tres países se vieron sometidos a las políticas del Consenso de Washington. Sin embargo, según la correlación política entre el Estado y las élites económicas se dieron especificidades en las políticas sociales. Como puede observarse en la Figura 1, El Salvador y Nicaragua lograron reducir la pobreza en lo que va del presente siglo, aunque se advierte que por las condiciones políticas de estos dos países las mediciones han generado dudas razonables, por lo que la pobreza podría ser más alta. Lo contrario fue el resultado con Guatemala, que aumentó la pobreza en condiciones de un constante crecimiento del PIB.

Ha pesar de los vacíos estadísticos y la ausencia de datos actualizados, hay consenso en que el Covid-19 dejó al descubierto las debilidades del sector público y de las instituciones de protección



social y que en los tres países es altamente probable un aumento de la pobreza y la exclusión económica y social.

Producto de las condiciones de las condiciones de vida, empleo precario, exclusión, pobreza y violencia, los tres países tiene una alta migración forzada. Los migrantes en su travesía se enfrentan a grandes penurias y riesgos de sus vidas en dirección hacia el país de destino. Esta migración es una expresión del fracaso de las políticas neoliberales y de la mayoría de los programas sociales, que además como se ha señalado son asistencialistas y clientelares.

El breve análisis de la pobreza en los tres países demuestran que es necesario y urgente que se cuenten con estadísticas periódicas, encuestas levantadas, procesadas y publicadas con transparencia. Estadísticas oportunas y confiables son una base sólida para la sustentación de políticas públicas e instrumentos insustituibles para los programas sociales en particular la erradicación de la pobreza.

## Referencia bibliográfica

- Banco Mundial, (2022). *Reseña: Ajuste en las líneas mundiales de pobreza*. <https://www.bancomundial.org/es/news/factsheet/2022/05/02/fact-sheet-an-adjustment-to-global-poverty-lines>
- Banco Mundial. (2023). *Datos de libre acceso del Banco Mundial*. <https://datos.bancomundial.org/>
- Barquero Luvy & Munguía Israel (2022). *Medición multidimensional de la pobreza: Una propuesta exploratoria para Nicaragua*.
- Barrera, S. (2015). *La ocupación en la industria manufacturera en El Salvador 1990-2011, un análisis desde la Teoría de la Regulación [Maestra en Economía]*. Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM.
- Departamento de Economía UCA. (2016). *Análisis Socioeconómico de El Salvador Segundo semestre de 2015*. <https://www.uca.edu.sv/economia/ases/>
- Dirección General de Estadísticas y Censos, D. (2017). *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2016*. [chrome-extension://efaidnbnmnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.bcr.gob.sv/documental/Inicio/vista/PUBLICACION\\_EHPM\\_2016.pdf](chrome-extension://efaidnbnmnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.bcr.gob.sv/documental/Inicio/vista/PUBLICACION_EHPM_2016.pdf)
- Escobar, M. (2017). *Pisos de Protección Social en El Salvador: programas, cobertura, inversión social y sostenibilidad financiera*. [https://www.researchgate.net/publication/353276408\\_Pisos\\_de\\_Proteccion\\_Social\\_en\\_El\\_Salvador\\_Programas\\_Cobertura\\_Inversion\\_Gubernamental\\_y\\_Sostenibilidad\\_Financiera](https://www.researchgate.net/publication/353276408_Pisos_de_Proteccion_Social_en_El_Salvador_Programas_Cobertura_Inversion_Gubernamental_y_Sostenibilidad_Financiera)
- Espinoza José & López Julio (2009). *Nicaragua: Evolución de la pobreza multidimensional (2001 – 2009)*.

- Gobierno Central (2022). Plan Nacional de Lucha contra la Pobreza (2022 – 2026).
- INE. (2014). *Encuesta Nacional de Condiciones de Vida 2014*. (Encovi 2018) [Base de datos en archivo electrónico]. Guatemala: Autor
- INE. (2015). *República de Guatemala: Encuesta Nacional de Condiciones de Vida 2014. Principales resultados*.
- INE. (2019). *XII Censos Nacional de Población y VII de Vivienda* [Base datos en formato texto de valores separados por coma .csv]. <https://www.censopoblacion.gt/descarga>
- INIDE. Encuesta de Hogares para medir la pobreza en Nicaragua (2019). Informe de resultado 2019.
- Lúquez Carlos & Núñez Ernest & Oliva Chistian (2014). Desigualdad y pobreza: Nicaragua (1991 – 2014).
- Oficina Nacional de Estadísticas y Censos. (2022). *Oficina Nacional de Estadísticas y Censos. Pobreza*. chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.bcr.gob.sv/documental/Inicio/vista/Pobreza.pdf
- Pleites, W. (2022). *La economía salvadoreña después de la independencia. Por qué estamos como estamos*. Ministerio de Educación de El Salvador.
- PNUD. (2022). *Desafíos y oportunidades para Guatemala: hacia una agenda de futuro. La celeridad del cambio, una mirada territorial del desarrollo humano 2002 - 2019*. Informe Nacional de Desarrollo Humano. PNUD.
- Portal de datos sobre migración. (2023). *Datos migratorios en Centroamérica*. <https://www.migration-dataportal.org/es/regional-data-overview/datos-migratorios-en-centroamerica#fuentes-de-datos>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, P. (2005). *Informe sobre desarrollo humano 2005. Una mirada al nuevo nosotros: el impacto de las migraciones*. <https://www.undp.org/es/el-salvador/publications/informe-sobre-desarrollo-humano-el-salvador-2005>
- Romero, A. (2010). *Estrategias de reducción de la pobreza en Guatemala 1985-2009*. Cuadernos de Desarrollo Humano. PNUD Guatemala.
- Romero, W. (2006). *Los costos de la discriminación étnica. En: Informe general y costos de la discriminación*. Diagnóstico del Racismo en Guatemala. Guatemala. Volumen I. Vicepresidencia de la República. Guatemala.
- Romero, W. (2011). *Análisis del empoderamiento económico de las mujeres en zonas rurales a través de las transferencias monetarias condicionadas*. [Formato electrónico]. Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales (IDIES). Universidad Rafael Landívar.
- Rosales, S., Lemus, I., & García, E. (2019). *Índice de Pobreza Multidimensional en Guatemala (IPM Gt)*. Ministerio de Desarrollo Social. Guatemala.
- Salguero, J. (2017). *¿Extorsión o apalancamiento operativo? Aproximación a la economía pandilleril*. In M. Hernández-Anzora (Ed.), *¿Hemos perdido el combate contra las maras? Un análisis*

*multidisciplinario del fenómeno de las pandillas en El Salvador* (1st ed.). Fundación Friedrich Ebert.

Segovia, A. (2002). *Transformación estructural y reforma económica en El Salvador* (C. Democracia y Desarrollo, Ed.; 1st ed.). F&G Editores.

Segovia, A. (2021). *El gran fracaso: 150 años de capitalismo ineficiente, concentrador y excluyente en Centroamérica*. F&G Editores.

Villanueva, L. M. D., González Escobar, M. A., Hernández Martínez, M. J., & Pleités Esmahán, S. M. (2013). *Medición y diagnóstico de la pobreza multidimensional en El Salvador en el período 2008-2011* [Licenciatura en Economía, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas]. [http://abaco.uca.edu.sv/opacbf/verdetalle\\_.php?idobra=161304&searchType=titulos&searchText=pobreza,multidimensional&tipomaterial=0&cc=0&tipob=3](http://abaco.uca.edu.sv/opacbf/verdetalle_.php?idobra=161304&searchType=titulos&searchText=pobreza,multidimensional&tipomaterial=0&cc=0&tipob=3)

Zapil, S. (2023). *Dinámicas de la pobreza 2002-2018 por el método de NBI*. Presentación en diapositivas el 20 de febrero 2023. Universidad Rafael Landívar