

CUARTO INFORME ESTADO DE LA REGIÓN EN DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE

2010

UN INFORME DESDE CENTROAMÉRICA
Y PARA CENTROAMÉRICA

PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN - REGIÓN

APDO. 1174 - 1200, PAVAS - COSTA RICA

www.estadonacion.or.cr

303.447.28

P964e4 Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (Costa Rica)
Cuarto Informe Estado de la Región Centroamericana en Desarrollo Humano
Sostenible: Resumen / PEN. – San José C.R. – 4 ed. : Estado de la Nación 2011
550 p. : il. Col. ; 28 cm.

ISBN **978-9968-806-58-9**

1. DESARROLLO HUMANO. 2. DESEMPLEO REGIONAL. 3. CAMBIO CLIMATICO. 4. PANORAMA SOCIAL 5. DESARROLLO ECONOMICO. 6. PANORAMA POLITICO. 7. DEMOCRACIA. 8. INTEGRACIÓN REGIONAL. 9. EXCLUSION SOCIAL. 10. AMBIENTE. 11. CENTROAMERICA. I.Título..

Primera edición: Octubre 2011

Diseño y diagramación: Erick Valdelomar | Insignia | ng

Cubierta: Héctor Gamboa G.

Litografía e imprenta: LIL S.A.

Equipo responsable

CUARTO ESTADO DE LA REGIÓN (2010)

CONSEJO CONSULTIVO

Jorge Arosemena, Néstor Avendaño, Angel Cal, Leonor Calderón, Carlos Fernando Chamorro, José Alvaro Cáliz Rodríguez, Luis Fernando Carrera, Arturo Condo, Luis Cosenza Jiménez, Félix Cristiá, Ramón Abad Custodio López, Héctor Dada Hirezi, David Escobar Galindo, Alida Espadafora, Alta Suzzane Hooker Blandford, Jaime Incer, Raúl Leis (+), Otilia Lux de Cotí, Angélica Maytin, Stanley Motta, Filiberto Penados, Sonia Picado, Adriana Prado Castro, Ana Quirós, Reina Rivera Joya, Pablo Rodas, Carlos Santos, Alex Segovia, Ricardo Sol, Carlos Tünnermann, Ana Evelyn Yacir de Lovo.

DIRECTOR DEL PROGRAMA

Miguel Gutiérrez Saxe.

SUBDIRECTOR DEL PROGRAMA

Jorge Vargas Cullell.

COORDINADORES DE INVESTIGACIÓN

Alberto Mora y Evelyn Villarreal.

EQUIPO TÉCNICO

Mariamelia Abellán, Ronald Alfaro, Alvaro Cáliz, Carlos Castro, Karen Chacón, Amanda Chaves, Fraya Corrales, Steffan Cómez, Jennifer León, Karla Meneses, Leonardo Merino, Natalia Morales, Isabel Román, Susan Rodríguez.

ÁREA DE ESTADÍSTICA

Natalia Morales, Diego Fernández, Antonella Mazzei, Karla Meneses, Dagoberto Murillo, José Antonio Rodríguez y Rafael Segura.

ÁREA DE DIFUSIÓN

Guido Barrientos, Tracy Correa, Vera Brenes, Tatiana López y Arlene Méndez.

ÁREA ADMINISTRATIVA

Susan Rodríguez, Karol Arroyo, Arlene Méndez, José Jorge Montero, Susan Navarro, Giselle Rojas y Joani Valverde.

EDITOR

Programa Estado de la Nación.

EDICIÓN DE TEXTO Y CORRECCIÓN

Alexandra Steinmetz y Ana Lucía Lizano.

ACTUALIZACIÓN Y DEPURACIÓN DE LOS TEXTOS DIGITALES

Karen Chacón, Fraya Corrales, Giselle Rojas y Susan Rodríguez.

Señor Raúl Leis, distinguido centroamericano, educador de educadores y del pueblo. Desde el Primer Informe Estado de la Región nos acompañó con su patrio consejo y gran compromiso. Hoy lamentamos su temprana partida.

ESTADO DE LA REGIÓN

Índices

ÍNDICE GENERAL

PRESENTACIÓN	35
PRÓLOGO AL CUARTO INFORME	37
Un instrumento para el análisis	37
Un informe de y para la región	37
El mandato del Estado de la Región	37
¿Por qué un informe regional?	39
Una iniciativa que se consolida y se renueva	39
Una estrategia participativa de investigación y deliberación	41
La difusión del Informe	46
Limitaciones y comentario final	46
CAPÍTULO 1	
SINOPSIS	51
Valoración general (2011)	51
La evolución reciente del desempeño regional	55
Aunque con un ritmo más lento, se mantuvieron avances en áreas clave	55
Centroamérica experimentó retrocesos en varios frentes	56
La región tiene que enfrentar una inédita e intensa convergencia de vulnerabilidades y amenazas	60
Prevenir que la intensificación de la violencia vulnere el orden político	60
Asumir la gestión del riesgo para que los efectos del cambio climático no produzcan desastres a gran escala	60
Prevenir severos efectos sociales ante eventuales alzas en precios internacionales de alimentos y combustibles	61
Aprovechar la ventana de oportunidad que representa el bono demográfico	61
Prepararse para evitar que la incierta y volátil economía internacional cierre oportunidades de crecimiento	63
Evitar que una nueva era de crónicos déficits públicos limite políticas de desarrollo	64
Las brechas podrían causar una fractura regional	64
Más y mejores acciones regionales son posibles pese al adverso contexto	67
Sin cambios internos en los países, la integración enfrenta límites	68
Valoraciones de Informes anteriores	71
Valoración general del <i>Primer Informe Estado de la Región, 1999</i>	71
Valoración general del <i>Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá, 2003</i>	71
Valoración general del <i>Informe Estado de la Región (2008)</i>	72
Resumen de los capítulos del Informe	73
El dilema estratégico de reducir la exclusión social (capítulo 10)	73
<i>Propósito</i>	73
<i>Principales innovaciones</i>	73
<i>Investigaciones de base</i>	74
<i>Síntesis del argumento</i>	74
<i>Hallazgos claves</i>	74
<i>Resumen del análisis</i>	74

Sección "Panorama regional"	77
<i>Capítulo 2. Panorama Demográfico</i>	77
<i>Capítulo 3. Panorama Social</i>	79
<i>Capítulo 4. Panorama Económico</i>	81
<i>Capítulo 5. Panorama Ambiental</i>	82
<i>Capítulo 6. Panorama Político</i>	83
<i>Capítulo 7. Integración Regional</i>	84
Sección "Desafíos del desarrollo humano sostenible"	86
<i>Capítulo 8. El desafío de los Estados de y para la democracia</i>	86
<i>Capítulo 9. El desafío de enfrentar el cambio climático</i>	87
CAPÍTULO 2	
PANORAMA DEMOGRÁFICO	95
Hallazgos relevantes	96
Valoraciones anteriores	97
Valoración general	98
Introducción	101
Una visión de largo plazo	101
Se desacelera el crecimiento de la población	101
Varía concentración de la población entre y dentro de los países	102
Disminuye la fecundidad y aumenta la esperanza de vida, pero con crecientes brechas entre los países	103
Probabilidades de muerte por grupos de edad son mayores para los hombres	105
Tasas de crecimiento por edad confirman distintos ritmos de transición en los países	105
Estructura por edad de la población plantea nuevos retos y oportunidades	107
Proporción de población infanto-juvenil es cada vez menor	107
Estructura por edad evidencia envejecimiento de la población	107
Creciente población en edad de trabajar	108
Cambios en las relaciones de dependencia plantean oportunidades y retos	109
Se intensifican movimientos de la población entre y a lo interno de los países	111
Crecimiento de población urbana genera fuertes presiones	111
Más allá de las capitales, surgen nuevos centros de concentración urbana	112
Migraciones intrarregionales se concentran entre Nicaragua y Costa Rica	113
Se intensifican las migraciones de centroamericanos hacia Estados Unidos	114
Migraciones generan contradictorias implicaciones sociales y económicas	115
Delitos de trata de personas presionan la institucionalidad para la efectiva protección de derechos	117
Los grupos rezagados: población rural e indígena	120
Transición demográfica en las zonas rurales es más lenta	120
Persisten altas tasas de mortalidad infantil y fecundidad en las poblaciones indígenas	121
CAPÍTULO 3	
PANORAMA SOCIAL	125
Hallazgos relevantes	126
Valoración general 2011	127
Valoraciones anteriores	128
Introducción	131
Expansión de capacidades	131
Acceso a una vida larga y sana	132
<i>Transición epidemiológica en todos los países</i>	132
<i>Aumenta la esperanza de vida</i>	133
<i>Mortalidad infantil disminuye</i>	134
<i>Alta desnutrición infantil, pero sin datos recientes</i>	134
<i>Prevalece baja cobertura de los servicios de salud</i>	136
Acceso a servicios básicos: agua y electricidad	137
Acceso a la educación	138
<i>Incremento sostenido pero insuficiente de las coberturas educativas</i>	138
<i>No asistencia a las aulas aumenta después de los 11 años</i>	139
<i>Bajo logro educativo de la población</i>	141
<i>Persisten serios problemas de calidad de la oferta educativa</i>	142
<i>Poco acceso a las tecnologías de información y comunicación</i>	143

Desigualdades sociales y pobreza	143
Mejoras en la todavía elevada inequidad en los ingresos	144
Altos niveles y frágiles avances en pobreza	145
<i>Aumentos en la pobreza por efecto de la crisis económica</i>	145
<i>Otras estimaciones de pobreza también reflejan extendidas privaciones</i>	146
Amplias brechas subnacionales en las condiciones de vida de las poblaciones	148
<i>Cierre de brechas de pobreza entre zonas urbanas y rurales</i>	148
<i>Baja cobertura y mal estado de la red vial obstaculizan integración de territorios rurales</i>	149
Persisten fuertes y múltiples rezagos sociales de indígenas, mujeres, jóvenes y personas con discapacidad	150
<i>Sistemáticas desventajas de las poblaciones indígenas sin información actualizada</i>	151
<i>No hay una firme tendencia a la reducción de brechas por razones de género</i>	151
<i>Jóvenes enfrentan mayor pobreza y más barreras de ingreso al mercado laboral</i>	153
<i>Población con discapacidad más expuesta a la pobreza</i>	154
Inversión social y políticas de combate a la pobreza	154
No hay evidencias de recortes recientes en el gasto social	154
Importantes innovaciones recientes en la política social selectiva	157
<i>Sin evidencias de clientelismo o corrupción sistemática en los programas de transferencias condicionadas</i>	157
<i>Impulso a las pensiones no contributivas para adultos mayores pobres</i>	160
CAPÍTULO 4	
PANORAMA ECONÓMICO	163
Hallazgos relevantes	164
Valoración general	165
Valoraciones anteriores	166
Introducción	169
Oportunidades	169
Desempeño de la región estrechamente vinculado a la economía internacional	169
Exportaciones, remesas e inversión extranjera directa determinaron el desempeño económico de la región	172
Sectores de servicios registran mejores resultados	174
Importaciones con mayor variabilidad durante los ciclos económicos	175
Exportaciones regulares con mejor desempeño que las de regímenes especiales	175
Exportaciones intrarregionales crecen más que las extrarregionales	177
Mejor desempeño de las exportaciones amparadas a TLC	178
Turismo experimentó fuerte contracción	179
Contracción en los flujos de remesas implicó riesgos para la estabilidad	179
Flujos de capitales privados responden también a ciclos de la economía internacional	180
Transmisión gradual de la crisis al mercado laboral	182
Estabilidad y solvencia	183
Estabilidad y solvencia afectadas más por factores exógenos que por políticas internas	183
Contracción económica erosiona situación fiscal	185
Gobiernos favorecen el gasto corriente, mientras la inversión pública se estanca	185
Ingresos tributarios son impactados por los ciclos económicos; impuesto sobre las ventas es el más afectado	186
Deuda pública de la región ha disminuido, pero el futuro no garantiza esa tendencia	188
APORTE ESPECIAL CAPÍTULO 4	
LA CRISIS ECONÓMICA INTERNACIONAL: IMPACTOS EN CENTROAMÉRICA	191
CAPÍTULO 5	
PANORAMA AMBIENTAL	211
Pregunta generadora	211
Hallazgos relevantes	212
Valoración general	213
Valoración general 2003	214
Valoración general 2008	214
Introducción	217
Resultados de la gestión ambiental	217
En riesgo sostenibilidad en el uso de los recursos naturales	217
<i>Búsqueda del desarrollo regional se paga con deuda ecológica</i>	218
<i>Recursos hídricos: "abundancia aparente-escasez relativa"</i>	218
<i>Nuevos procesos potencian la degradación del agua</i>	220

<i>Uso agrícola del territorio tiende a reducirse</i>	223
<i>Sobreexplotación pesquera evidencia uso inadecuado e impulsa alternativas</i>	225
<i>Nuevas ventanas de riesgo y conflictividad: el caso de la minería metálica</i>	226
Agenda de conservación requiere fortalecimiento	228
<i>Fragilidad en la protección formal del territorio</i>	228
<i>Aumenta el número de especies en peligro</i>	230
<i>Pérdida de bosque se mantiene, aunque a menor ritmo</i>	232
Nuevos escenarios de riesgo con mayor vulnerabilidad	234
<i>Creciente impacto de los desastres hidrometeorológicos</i>	235
<i>Expansión urbana sin planificación, otro escenario de riesgo</i>	237
Procesos regionales de gestión ambiental	238
Acción regional en la gestión del patrimonio común: el caso de las cuencas compartidas	242
Dos áreas para la acción común: ordenamiento territorial y contaminación	244
Avances conceptuales y rezagos prácticos en la gestión regional del riesgo	246
<i>Vulnerabilidad y exposición mantienen la construcción social del riesgo</i>	247
<i>Experiencia del huracán Mitch impulsa nuevo abordaje conceptual e institucional</i>	247
<i>Lento paso de la política a la acción</i>	248
<hr/>	
CAPÍTULO 6	
PANORAMA POLÍTICO	253
<hr/>	
Hallazgos relevantes	254
Valoraciones anteriores	
Valoración general 2011	255
Introducción	259
Esquema de análisis y seguimiento	259
Organización del capítulo	260
Perspectiva comparada: indicadores internacionales	260
Relaciones cívico-militares	262
Control civil formal, pero con escasas capacidades de supervisión	263
Ejércitos pequeños y sin desbalance extremo de fuerzas	263
Sistema electoral	264
Alternancia del poder, pero con elecciones cuestionadas	265
Ejecutivos no tienen mayoría en los Congresos	266
Persiste influencia partidaria sobre las instituciones electorales	267
Desproporcionalidad moderada en los sistemas electorales	267
Estabilidad de reglas electorales y pocos controles sobre el financiamiento de los partidos	268
Inclusión ciudadana	270
Ampliación efectiva del derecho de votar a adultos mayores y personas privadas de libertad	271
Mayor reconocimiento al voto en el extranjero	271
Cuotas de género en listas de candidatos a puestos públicos	271
Estados de derecho	272
Sistemas de administración de justicia	272
<i>Se intensifican cuestionamientos a la independencia judicial</i>	272
<i>Limitada autonomía de jueces por falta de aplicación de la carrera judicial</i>	274
<i>Aumento en presupuestos no satisface necesidades mínimas</i>	274
<i>Mayoría de los países sigue con pocos operadores judiciales</i>	276
<i>Casos pendientes se incrementan y retardan la justicia</i>	277
Controles sobre la acción pública	278
<i>Se amplía la normativa de control, pero persiste la debilidad institucional</i>	278
<i>Débiles ombudsman sujetos a los vaivenes políticos</i>	281
<i>Poca efectividad de las leyes de acceso a la información</i>	283
Participación ciudadana	284
Sin mayores cambios en la participación política electoral	284
<i>Relativamente bajos y fluctuantes niveles de participación</i>	284
<i>Estabilidad en sistemas de partidos no predijo riesgos políticos</i>	285
<i>Electores votan por partidos que tienen bases territoriales nacionales</i>	287
Pocas oportunidades de participación por medio de democracia directa	288
Poco dinamismo en la participación ciudadana no electoral	290
<i>Bajo activismo social</i>	290
<i>Poca participación en la gestión local</i>	290
<i>Protestas sociales se concentran en trabajadores y grupos de vecinos</i>	291

Un desafío confirmado: la inseguridad amenaza a la estabilidad política regional	292
Anexo. Cronología sintética de la crisis política en Honduras	293
<hr/>	
CAPÍTULO 7	
INTEGRACIÓN REGIONAL	299
<hr/>	
Hallazgos relevantes	300
Valoración general 2011	301
Valoraciones anteriores	304
Introducción	307
Conceptos básicos	308
¿Qué entendemos por Centroamérica?	308
¿Qué entendemos por integración regional?	309
¿Qué entendemos por institucionalidad regional?	311
Producción normativa y programática aumenta las competencias del SICA	311
La reforma institucional avanzó poco	311
Crece normativa regional	312
Limitados cambios al Parlamento Centroamericano	314
Mayores competencias en las áreas de seguridad y pesca	315
<i>Seguridad ciudadana se expande dentro de la institucionalidad regional</i>	315
<i>Armonización de la normativa pesquera y acuícola</i>	316
Florecimiento de planes y estrategias crea competencias sin ampliar capacidades	317
No se fortalecen las capacidades institucionales del SICA	318
Sin resolver limitaciones históricas de recursos humanos y financieros	318
<i>Recursos externos financian el proceso de integración</i>	318
<i>Persisten dificultades en el nombramiento de altos cargos del Sistema</i>	320
Incipientes mecanismos de coordinación vertical con los países	322
<i>Nacionalizar las decisiones: tarea pendiente del Comité Ejecutivo</i>	322
<i>Reglamento de la Presidencia pro tempore podría ordenar la gestión</i>	322
<i>Un intento de organizar las capacidades institucionales: el Plan Plurianual</i>	322
Signos de rendición de cuentas	323
<i>Consejo Fiscalizador Regional detecta debilidades en control interno</i>	323
<i>Se experimenta con la consulta ciudadana en las estrategias y planes</i>	324
<i>Comité Consultivo participa en la consulta del Acuerdo de Asociación con la Unión Europea</i>	325
Relaciones exteriores: búsqueda de aliados	326
Principales procesos de la integración centroamericana en el período 2007-2010	327
Se concluye negociación con la Unión Europea	327
Incorporación de Panamá al Subsistema de Integración Económica	330
Unión aduanera progresa lentamente	330
La apuesta en el Sistema de Interconexión Eléctrica para América Central (SIEPAC)	331
<i>Proyecto Mesoamérica: impulso a la infraestructura para la integración</i>	331
Compra conjunta de medicamentos	332
Anexo 1: Inventario de planes y estrategias de la integración regional. 2002-2011	334
<hr/>	
CAPÍTULO 8	
EL DESAFÍO DE LOS ESTADOS DE Y PARA LA DEMOCRACIA	
<hr/>	
Pregunta generadora	339
Hallazgos relevantes	340
Valoración general	341
Introducción	345
Perspectiva de análisis	345
Organización del capítulo	346
Metodología y fuentes de información	346
Alcances y limitaciones	347
Aparatos institucionales poco propicios para la democracia	349
Mayoría de Estados con débiles aparatos institucionales	349
<i>Predominan los Estados pequeños y simples, salvo en Costa Rica</i>	349
<i>Prevalece asociación inversa entre tamaño del Estado y nivel de desarrollo económico</i>	351
Intensa renovación institucional en décadas recientes	351
<i>Diferencias entre aparatos institucionales se acentuaron hacia el final del siglo XX</i>	352

<i>Innovación institucional con pocas raíces</i>	352
<i>Democratización de regímenes políticos aceleró la creación de instituciones</i>	353
Funciones y estructuras desbordan el esquema republicano clásico	355
Fuerte centralización de poder en la estructura institucional	356
<i>Ejecutivos controlan el “tesoro público”</i>	356
<i>Potestad de nombrar jerarcas centralizada en el Ejecutivo</i>	360
Modelos híbridos de representación en la toma de decisiones públicas	360
<i>Fuerte presencia de arreglos corporativistas en la administración pública</i>	362
<i>Empresarios son actores clave en las intrincadas redes corporativistas</i>	362
<i>Corporativismo en un ámbito estratégico: el caso de la Junta Monetaria en Guatemala</i>	365
Debilidad infraestructural de los estados frena democratización	366
Sin capacidad para garantizar el financiamiento de la democracia	367
<i>Bajos ingresos y gastos para proveer servicios fundamentales</i>	367
<i>Exitosas resistencias frenan la expansión de la base tributaria</i>	368
Sistemas de administración de justicia con débil poder infraestructural	369
<i>Aparatos judiciales endebles y concentrados en ciertos territorios</i>	370
<i>Desbalance en áreas de trabajo de la administración de justicia</i>	370
<i>Sin capacidad para dispensar justicia pronta</i>	373
Mayoría de países con débiles e inequitativos sistemas públicos de seguridad social	374
Nota especial: La debilidad infraestructural para enfrentar la violencia homicida en Centroamérica	375
Amenazas a la democracia desde el Estado	379
Esfuerzos estatales para erosionar la independencia judicial	379
<i>Presiones sobre las cortes constitucionales</i>	379
<i>No se acatan sentencias judiciales</i>	382
Actos para restringir ámbitos de la legalidad democrática	383
<i>Bloqueo de la justicia transicional: impunidad en violaciones a los derechos humanos</i>	383
<i>Impedir escrutinio público permite un manejo discrecional de recursos estratégicos</i>	385
Impunes amenazas a la libertad de prensa	386
<i>Acoso gubernamental a medios de comunicación</i>	387
Amenazas directas a la profesión periodística	388
CAPÍTULO 9	
EL DESAFÍO DE ENFRENTAR EL CAMBIO CLIMÁTICO	393
Hallazgos relevantes	394
Valoración general	395
Introducción	399
Evidencias y proyecciones del cambio climático en la región	399
Centroamérica y su papel ante el cambio climático global	400
<i>Comunidad científica aporta evidencia sobre transformaciones globales y regionales</i>	400
<i>Bajo aporte relativo a las emisiones mundiales y el efecto invernadero</i>	401
Se proyectan cambios significativos en el clima regional	402
Biodiversidad y ecosistemas muestran vulnerabilidad	407
<i>Patrimonio y recursos naturales podrían ser fuertemente afectados</i>	408
<i>Efectos diferenciados sobre la biodiversidad</i>	412
Efectos territoriales esperados: el caso de las zonas costeras	413
<i>Escasos registros regionales para conocer tendencias en el nivel del mar</i>	413
<i>Escenarios de cambio climático indican vulnerabilidad costera</i>	414
Posibles impactos sociales y económicos	415
Riesgo, cambio climático y pobreza: vínculos identificables	415
<i>Creciente impacto e intensidad de los desastres</i>	415
<i>Pobreza y vulnerabilidad, debilidades para enfrentar el cambio climático</i>	418
<i>Incipientes esquemas de gestión para un riesgo significativo</i>	419
<i>Un debate en desarrollo: cambio climático y salud pública</i>	420
Implicaciones esperadas para la agricultura regional	422
<i>Un sector social y económicamente vulnerable</i>	422
<i>Potenciales efectos sociales y económicos para la agricultura</i>	423
<i>Otros elementos vulneran la capacidad de adaptación agrícola</i>	428
Energía y cambio climático, impacto en dos vías	428
<i>Dilemas globales y regionales en materia de energía, desarrollo y cambio climático</i>	430
<i>Uso energético: responsable y víctima del cambio climático</i>	432

Políticas y estrategias regionales ante el cambio climático	434
Amplio debate pero limitado compromiso a nivel mundial	434
Centroamérica, acciones regionales buscan su norte	436
<i>Un punto de partida: dificultades para un abordaje integrado</i>	436
<i>Acuerdos regionales, primeros pasos ante una enorme tarea</i>	439
<i>Políticas y estrategias nacionales muestran poca concreción</i>	445
Esfuerzos y desafíos específicos en agricultura y energía	449
<hr/>	
CAPÍTULO 10	
EL DILEMA ESTRATÉGICO DE REDUCIR LA EXCLUSIÓN SOCIAL	459
<hr/>	
Introducción	459
Justificación	460
Organización del capítulo	460
Metodología y fuentes de información	461
La exclusión social: retrato de un desastre humano	461
Síntesis conceptual y metodológica	461
<i>Conceptos básicos: desigualdad y exclusión social</i>	461
La exclusión social como problema estructural	462
<i>Fuertes diferencias en la prevalencia de la exclusión social</i>	462
<i>Dos patrones de inclusión social</i>	464
Aproximaciones territoriales indirectas a la exclusión social	465
La exclusión como experiencia vital: las historias de dieciocho centroamericanos	466
<i>Ir a la escuela es un lujo</i>	467
<i>Trabajar desde niños en situaciones de riesgo permanente</i>	469
<i>Ciclos generacionales de maternidad y paternidad tempranas y numerosas</i>	470
<i>Muertes evitables, enfermedades curables que se tornan crónicas</i>	470
<i>Estar permanentemente expuesto al desastre</i>	471
<i>Casi nulo acceso a servicios en el hogar</i>	471
<i>Sensación de impotencia y baja participación política</i>	471
Perspectivas de reducción de la exclusión social	471
Políticas para la inclusión social	472
<i>Políticas inclusivas en los mercados laborales</i>	472
<i>Políticas inclusivas en los servicios sociales</i>	473
El salto posible hacia una mayor inclusión social	474
<i>Débiles capacidades instaladas para la inclusión</i>	474
<i>Estimación del salto realista a la inclusión</i>	476
El costo de un salto parcial, pero realista, a la inclusión	478
Poca voluntad política para apoyar el salto a la inclusión	480
<i>Consulta a actores clave: sin acuerdo para combatir la exclusión</i>	480
<i>Lectura analítica: dilema de acción colectiva y dominios reservados</i>	481
Escenario político futuro más probable: deslizamiento hacia estados degradados	483
Condiciones iniciales: la situación estratégica actual	484
Razones por las cuales la dinámica política bloquea un acuerdo	485
<i>Demanda ciudadana moderada para revertir una apremiante situación social</i>	486
<i>Partidos sin voluntad política para actuar</i>	488
<i>Un bajo poder infraestructural del Estado inhibe la acción pública</i>	488
<i>Poderes fácticos ejercen su veto</i>	489
<i>Baja probabilidad de un acuerdo político duradero</i>	490
Bloqueo político crea riesgo de deslizamiento hacia un Estado degradado	491
<i>Diferencia entre un Estado degradado y un Estado fallido</i>	493
<i>Razones que hacen probable el surgimiento de un Estado degradado</i>	494
<i>Salidas en falso</i>	496
Un escenario alternativo: el desbloqueo del sistema político	497
Mecanismo que desarticularía el bloqueo	497
El camino hacia el acuerdo político: formalización del escenario	500
<i>Disminuye intensidad del veto de poderes fácticos</i>	501
<i>Aumenta la intensidad de la demanda ciudadana</i>	503
<i>Mejora la voluntad política</i>	500
<i>Se fortalece el poder infraestructural del Estado</i>	504
Evitar la instrumentalización del acuerdo político	504
Anexo 1. Metodología para medir la exclusión social	507

Anexo 2. Perfiles de exclusión: una aproximación etnográfica	509
Anexo 3. Metodología para estimar el salto realista a la inclusión	511
Anexo 4. Simulaciones del costo económico de disminuir la exclusión	515
Simulación del costo de aumentar la cobertura del servicio de salud	515
Simulación del costo de la reinserción en el sistema educativo	515
Anexo 5. Metodologías para las consultas sociales y el estudio de dominios reservados	517
Primera consulta, 2009	517
Segunda consulta, 2011	517
Estudio de dominios reservados	517
Anexo 6. Metodología para la elaboración de escenarios políticos	519
COMPENDIO ESTADÍSTICO	525
Introducción	525
Metodología utilizada en la elaboración del Compendio	525
Problemáticas más frecuentes de la información estadística	526
<i>Carencia de auditorías de calidad de la información estadística</i>	526
<i>Dificultades de comparabilidad en indicadores clave</i>	526
<i>Demorados procesos de solicitud de información</i>	528
<i>Poco uso de las tecnologías de información y comunicación</i>	528
Buenas prácticas regionales incentivan mejoras en la producción de estadísticas nacionales	528
Estadísticas de largo plazo	531
Series anuales según país	535
Estadísticas sociales	535
Estadísticas económicas	541
Estadísticas políticas	551
Estadísticas electorales	555
Estadísticas ambientales	559
Indicadores internacionales	565
Definiciones, fuentes y notas técnicas	571

ÍNDICE DE CUADROS

0.1	<i>Cuarto Informe Estado de la Región</i> : investigadores principales por capítulo	41
0.2	Red de investigadores regionales y nacionales sobre pobreza rural	45
1.1	Centroamérica: Crecimiento real de los principales sectores económicos. 2009	57
1.2	Centroamérica: Capacidad potencial estimada para generación eléctrica. 2004	61
1.3	Estructura del <i>Cuarto Informe Estado de la Región</i>	73
1.4	Situación estratégica de los países centroamericanos con alta exclusión social	75
1.5	Probabilidad de alcanzar un acuerdo político para reducir la exclusión social en las condiciones políticas imperantes	76
2.1	Centroamérica: extensión territorial, población y densidad de población. 2010	103
2.2	Centroamérica: probabilidades de muerte, por grupos de edad. 1970-2010	106
2.3	América Latina: tasas de crecimiento de la población, según grupos de edad. 1970-2010 y 1970-2025	106
2.4	Centroamérica: primera y segunda área geográfica con mayor concentración de población urbana. 2010	113
2.5	Centroamérica: población nacida en la región censada en países distintos al de su nacimiento. Ronda censal de 2000	114
2.6	Centroamérica: ingresos por remesas totales. 2000, 2005 y 2009	117
2.7	Centroamérica: instrumentos internacionales contra la trata de personas suscritos por los países, según fecha de ratificación legislativa	119
2.8	Centroamérica: tasa global de fecundidad, según área de residencia	121
2.9	Centroamérica: tasas de mortalidad infantil y tasas globales de fecundidad, por tipo de población. Últimos censos publicados	123
3.1	Centroamérica: tasas de mortalidad por principales enfermedades crónicas y muertes violentas, según sexo. Último trienio disponible 2000-2007	132
3.2	Centroamérica: homicidios de mujeres. 2003-2006	134
3.3	Centroamérica: niños y niñas menores de 5 años que padecen desnutrición crónica. 2008	135
3.4	Centroamérica: cobertura de la seguridad social, regímenes generales. 2005-2008	136
3.5	Centroamérica: disponibilidad de servicios de agua y electricidad en las viviendas. Circa 2000 y 2009	137
3.6	Centroamérica: tasas netas de matrícula en educación primaria. 1991, 2000, 2005 y 2010	138
3.7	Centroamérica: tasas netas de matrícula en educación preescolar y secundaria. 2000, 2005 y 2008	138
3.8	Centroamérica: años de educación promedio de la población de 18 años y más, según grupos de edad. Circa 2008	139
3.9	Centroamérica: principales razones de no matrícula/asistencia al sistema educativo de las y los adolescentes de 15 a 17 años. Circa 2008	140
3.10	América Latina: resultados de la medición de los aprendizajes en Matemática, Lectura y Ciencias de los estudiantes de tercero y sexto grados de educación primaria. 2006	142
3.11	Centroamérica: acceso de los hogares a las tecnologías de información y comunicación. Circa 2000 y 2008	143
3.12	Centroamérica: distribución del ingreso de los hogares	144
3.13	Centroamérica: incidencia de la pobreza por insuficiencia de ingresos/consumo en los hogares/población. 2000-2010	146
3.14	Centroamérica: incidencia de la pobreza por insuficiencia de ingresos en los hogares, por zona. 2000-2009	148
3.15	Centroamérica: analfabetismo e incidencia de la pobreza en poblaciones indígenas y no indígenas	151
3.16	Centroamérica: población femenina sin ingresos propios por grupos de edad. 2005, 2007 y 2009	152
3.17	Centroamérica: porcentaje de personas pobres, según grupo de edad. 2007 y 2009	153
3.18	Centroamérica: gasto público social per cápita. 2000 y circa 2008	156
3.19	Centroamérica: gasto público en educación y salud. 2007-2009	157
3.20	Programas de transferencias monetarias condicionadas en Centroamérica	158
3.21	Centroamérica: incidencia del clientelismo, el amiguismo y la corrupción en programas de transferencias en municipios seleccionados de tres países. 2010	160
4.1	Centroamérica: crecimiento de las exportaciones. 2000-2009	175

4.2	Centroamérica: crecimiento de las exportaciones regulares y de regímenes especiales. 2000-2009	176
4.3	Centroamérica: crecimiento de las exportaciones tradicionales y no tradicionales. 2000-2009	177
4.4	Centroamérica: crecimiento de las exportaciones intrarregionales y extrarregionales. 2000-2009	178
4.5	Centroamérica: composición porcentual de las exportaciones, por mercados. 2000 y 2009	178
4.6	Centroamérica: crecimiento de las exportaciones amparadas a TLC. 2000-2009	179
4.7	Centroamérica: crecimiento del ingreso de divisas por turismo. 2000-2009	179
4.8	Flujos de IED hacia América Central y las economías emergentes, según país. 2000-2007	181
4.9	Centroamérica: crecimiento real del crédito al sector privado. 2004-2009	182
4.10	Centroamérica: indicadores básicos sobre el mercado de trabajo. 2007-2009	182
4.11	Centroamérica: déficit de la cuenta corriente como porcentaje del PIB. 2000-2009	183
4.12	Centroamérica: variación interanual del IPC general y de los alimentos. 2000-2010	184
4.13	Centroamérica: déficit fiscal del Gobierno Central en relación con el PIB. 2000-2009	185
5.1	Centroamérica: ejemplos de proyectos de saneamiento de aguas, por país	221
5.2	Algunos conflictos relacionados con la extracción de materiales de cuerpos de agua	223
5.3	Centroamérica: superficie agrícola. 2000, 2005 y 2008	224
5.4	Centroamérica: información básica sobre pesca y acuicultura. 1995 y 2009	225
5.5	Centroamérica: volumen de producción pesquera y acuícola. 2000-2007	226
5.6	Centroamérica: conflictos mineros reportados por Ocmal. 2011	227
5.7	Centroamérica: áreas protegidas, incluyendo territorio continental y marino-costero. 2011	228
5.8	Centroamérica: número y área de las reservas naturales privadas, por país. 2009	229
5.9	Centroamérica: área total y pérdida de humedales, por país. 1980, 1990, 2000 y 2005	229
5.10	Perfil ecológico de tres nuevos humedales designados como sitios Ramsar en 2010	230
5.11	Centroamérica: número de especies de flora y fauna, según su estado. 2002 y 2010	231
5.12	Centroamérica: situación de la cobertura forestal, por país. 2010	233
5.13	Centroamérica: tasas de variación anual de cobertura boscosa. 1990-2000 y 2000-2010	233
5.14	Algunos esfuerzos en materia de pago por servicios ambientales en Centroamérica	235
5.15	Manifestaciones de riesgo intensivo en Centroamérica, por tipo de evento	238
5.16	Características del crecimiento de zonas urbanas en Centroamérica	240
5.17	Centroamérica: principales acuerdos multilaterales ambientales suscritos. 2010	241
5.18	Centroamérica: datos básicos sobre las cuencas compartidas	243
5.19	Centroamérica: número de empresas certificadas con ISO 14001, por país. 1998-2009	246
6.1	Centroamérica: evolución de la democracia, según los índices internacionales. 1990-2010	261
6.2	Índice de democracia de <i>Economist Intelligence Unit</i> . 2010	262
6.3	Leyes en materia de defensa aprobadas en Centroamérica. 2003-2006	264
6.4	Centroamérica: indicadores sobre las fuerzas armadas. 2005-2010	265
6.5	Centroamérica: continuidad o cambio en el control del Poder Ejecutivo en las dos últimas elecciones	265
6.6	Centroamérica: escaños legislativos del partido/alianza en el Gobierno	266
6.7	Centroamérica: calificación de autonomía profesional y partidaria de los órganos electorales	267
6.8	Evolución en la proporcionalidad de los sistemas electorales de Centroamérica	269
6.9	Centroamérica: principales temas incluidos en las propuestas de reforma electoral. 2008-2010	270
6.10	Centroamérica: regulación sobre el voto en el extranjero	271
6.11	Centroamérica: estructura del gobierno judicial y competencias con respecto al régimen de carrera de los jueces	275
6.12	Centroamérica: presupuesto del Poder Judicial. 2005-2009	276
6.13	Centroamérica: razón entre los casos terminados y los casos ingresados, según país y año, por materia. 2005 y 2009	278
6.14	Centroamérica: nuevas entidades relacionadas con la lucha contra la corrupción	280
6.15	Centroamérica: presupuestos de las entidades fiscalizadoras superiores	280
6.16	Centroamérica: presupuesto de las entidades fiscalizadoras por habitante	281
6.17	Centroamérica: características del nombramiento de autoridades de las cortes de cuentas o contralorías	281
6.18	Centroamérica: quejas totales recibidas por los <i>ombudsman</i> . 2002-2009	283
6.19	Centroamérica: participación en elecciones presidenciales, por región. 1990-2009	285
6.20	Centroamérica: tipología de los sistemas de partidos. 2009-2010	286
6.21	Centroamérica: consultas populares de alcance nacional. 1983-2010	289
6.22	Centroamérica: modos de participación ciudadana, por país y zona. 2010	290
6.23	Centroamérica: Interacción ciudadana con los gobiernos locales. 2006 y 2010	291
6.24	Acciones colectivas en cuatro países centroamericanos, según el actor social que las impulsa. 2008-2009	293
6.25	Actores sociales y estrategias de protesta en cuatro países centroamericanos. 2008 y 2009	294
6.26	Centroamérica: situaciones de inseguridad y escenarios políticos según el <i>Informe Estado de la Región</i> (2008)	295
7.1	Centroamérica: creación de organismos regionales, por área temática. 1940-2010	311
7.2	Centroamérica: número de reuniones presidenciales y participantes. 1986-2010	313
7.3	Centroamérica: instrumentos jurídicos regionales, por año de aprobación, según tipo. 2000-2009	314
7.4	Centroamérica: tratados, protocolos y convenios aprobados, por área temática. 1951-2010	314

7.5	Principales modificaciones planteadas en el Protocolo de Reformas del Parlamen, con respecto al texto de 1986	315
7.6	Centroamérica: resumen de planes y estrategias, según sector. 2002-2011	317
7.7	Presupuesto de la Secretaría General del SICA. 2008-2010	319
7.8	Centroamérica: cooperación europea, por principales programas y montos, según período. 2002-2013	319
7.9	Reconstrucción parcial de los proyectos de cooperación del SICA, por monto, según área temática. 2000-2010	320
7.10	Reconstrucción parcial del financiamiento de proyectos de cooperación de las entidades del SICA, por institución receptora y fuente, según tema. 2000-2010	321
7.11	Centroamérica: principales instituciones regionales, por sede y nacionalidad del jerarca. 2010	321
7.12	Auditorías financieras realizadas por el Consejo Fiscalizador Regional. 2008-2010	323
7.13	Costa Rica: temas de interés nacional, según ámbitos en los que la región es relevante	328
7.14	Proyecto Mesoamérica: inversión en proyectos estratégicos, a mayo de 2010	333
8.1	Centroamérica: entidades y presupuestos públicos. 2009	349
8.2	Centroamérica: instituciones públicas con antecedentes legales. 2009	351
8.3	Centroamérica: innovación institucional en cuatro países después de 1950	353
8.4	Centroamérica: coeficientes de correlación por país, entre indicadores del régimen político y la creación de entidades públicas. 1900-2009	355
8.5	Centroamérica: instituciones públicas, según su naturaleza jurídica. 2009	357
8.6	Centroamérica: origen del financiamiento de las instituciones públicas. 2009	357
8.7	Índice de concentración del poder institucional del Ejecutivo	359
8.8	Países con Estados pequeños y Ejecutivos dominantes. 2009	360
8.9	Centroamérica: presencia de arreglos corporativistas en las máximas instancias de las instituciones. 2009	362
8.10	Centroamérica: presencia de corporativismo en las instancias máximas de las entidades, según década de creación	362
8.11	Guatemala: conformación de la Junta Monetaria. 2009	367
8.12	Centroamérica: casos ingresados en primera instancia y jueces especializados, según materia. 2005 y 2009	373
8.13	Centroamérica: efectividad en la resolución de casos ingresados en primera instancia, según materia judicial. 2005 y 2009	374
8.14	Centroamérica: balance de los sistemas de salud, según principios de la seguridad social	376
8.15	Centroamérica: desigualdades en la cobertura de pensiones. 2006-2009	377
8.16	Centroamérica: efectividad de las salas o tribunales constitucionales. 2005-2009	380
8.17	Centroamérica: mecanismos de presión del Estado sobre las salas o tribunales constitucionales	381
8.18	Nicaragua: fondos ALBA/ALBA Caruna. 2007-2009	385
8.19	Centroamérica: acciones contra periodistas y medios de comunicación. 2008-2011	388
9.1	Mundo: principales sectores generadores del cambio climático	400
9.2	Calentamiento medio mundial proyectado para la superficie terrestre. 2090-2099	404
9.3	Centroamérica: cambios esperados en variables climáticas. 2020, 2050 y 2080	405
9.4	Posibles impactos del cambio climático sobre los recursos hídricos de Centroamérica	411
9.5	Registro de datos del nivel medio del mar en Centroamérica	413
9.6	Posibles efectos del cambio climático en enfermedades transmitidas por insectos	421
9.7	Centroamérica: datos básicos sobre el sector agropecuario en la economía	422
9.8	Centroamérica: superficie sembrada de algunos cultivos. 2006	422
9.9	Centroamérica: datos básicos de los pequeños productores de granos básicos. 2005-2007	422
9.10	Centroamérica: efectos previsibles del cambio climático en ecosistemas agrícolas al año 2050	425
9.11	Centroamérica: estimado inicial del costo acumulado del impacto del cambio climático en el sector agropecuario, según escenario	427
9.12	Centroamérica: situación de los patrones óptimos para la productividad agropecuaria en temperatura y precipitación	428
9.13	Centroamérica: posición de los países en dos índices internacionales	430
9.14	Centroamérica: capacidad potencial estimada para generación eléctrica. 2004	431
9.15	Escenarios de evaluación para la Estrategia Energética Sustentable Centroamericana 2020	432
9.16	Cronología básica de actividades oficiales clave de cambio climático a nivel internacional	435
9.17	Centroamérica: principales entidades relacionadas con el cambio climático	438
9.18	Centroamérica: cronología básica de actividades regionales sobre cambio climático	439
9.19	Estrategia Regional de Cambio Climático: objetivos estratégicos y operacionales	442
9.20	Centroamérica: comunicaciones nacionales ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático. 2011	446
9.21	Acciones planteadas ante el cambio climático en documentos nacionales	447
9.22	Centroamérica: documentos que señalan responsables y recursos para ejecutar sus propuestas en materia de cambio climático	449
9.23	Centroamérica: condiciones y prioridades para la adaptación al cambio climático en agricultura	453
10.1	Centroamérica: Hogares en exclusión social, según países. 2001, 2005 y 2009	463
10.2	Centroamérica: Ingreso promedio per cápita de los hogares excluidos con respecto al de los hogares incluidos. 2009	463
10.3	Costa Rica y Honduras: Niveles de pobreza de los hogares, según situación de exclusión/inclusión social	464
10.4	Centroamérica: Hogares en situación de exclusión social. 2001, 2005 y 2009	464
10.5	Centroamérica: Hogares en exclusión/inclusión social, según zona. 2001, 2005 y 2009	465
10.6	Perfiles de las personas entrevistadas en situación de exclusión social	468
10.7	Centroamérica: Capacidad de inclusión y salto realista, por país. <i>Circa</i> 2009	477

10.8	Centroamérica: Simulaciones de superación de la exclusión social dura, según zona	479
10.9	Centroamérica: Costo fiscal aproximado de un salto a la inclusión social	479
10.10	Asuntos señalados como prioritarios en el temario del <i>Informe Estado de la Región</i> por algunas personalidades consultadas. Agosto de 2009	480
10.11	Síntesis de las respuestas de doce actores clave a acciones propuestas para combatir la exclusión, febrero-abril de 2011	482
10.12	Ejemplos de poderes fácticos en acción	483
10.13	Situación estratégica de los países centroamericanos con alta exclusión social	485
10.14	Características de los Estados minimalistas, Estados degradados y Estados fallidos	494
10.15	Puntuación de los países centroamericanos en el índice de Estados fallidos y otros índices relevantes sobre el desarrollo institucional de los Estados. <i>Circa 2010</i>	495
10.16	Salida en falso en el deslizamiento hacia un Estado degradado	497
10.17	Ejemplos de amenazas letales, inmediatas e inminentes que pueden debilitar el bloqueo político	499
10.18	Resumen de las probabilidades de las variables en el modelo dinámico	504
10.19	Centroamérica: Simulaciones de superación del "núcleo duro" de la exclusión en las zonas urbanas	512
10.20	Centroamérica: Simulaciones de superación del "núcleo duro" de la exclusión en las zonas rurales	513
10.21	Centroamérica: Estimación de la magnitud del salto realista a la inclusión en el tema de salud	515
10.22	Centroamérica: Estimación del costo total del salto realista a la inclusión en el tema de salud	516
10.23	Centroamérica: Estimación de la magnitud del salto realista a la inclusión en el tema de educación y del costo implicado	516
10.24	Escalas ordinales utilizadas en la elaboración de escenarios políticos utilizando el <i>software</i> QGeNle	519

ÍNDICE DE RECUADROS

0.1	¿Qué es Centroamérica?	38
0.2	Auspiciadores y red de cooperantes del <i>Cuarto Informe Estado de la Región</i>	40
0.3	Determinantes de la pobreza rural en Centroamérica: desafíos y oportunidades para la acción	44
0.4	Sobre los usos y resultados del <i>Informe Estado de la Región (2008)</i>	46
0.5	Módulo “El aterrizaje de los números”	47
2.1	Centroamérica comparte contrastes demográficos con América Latina	102
2.2	La fuga de cerebros	116
2.3	Principales acciones regionales en materia migratoria	117
3.1	Femicidio en Centroamérica	133
3.2	Jóvenes que no estudian ni trabajan	140
3.3	Dificultades con las fuentes de información para medir pobreza en Centroamérica	145
3.4	Los índices de pobreza humana y de pobreza multidimensional del PNUD	147
3.5	La integración social en Centroamérica	155
3.6	La metodología de listas experimentales para el estudio de “temas complicados”	159
5.1	Conflictos mineros e implicaciones ambientales: un caso en Guatemala	227
5.2	Estudios y acciones en torno al estado de los anfibios en Panamá	231
5.3	El pago por servicios ambientales en Centroamérica	234
5.4	Consideraciones sobre la medición del riesgo intensivo y el riesgo extensivo	237
5.5	Principales instrumentos regionales para la gestión ambiental y sus objetivos centrales	242
5.6	Algunas iniciativas nacionales de manejo de cuencas en Centroamérica	244
5.7	Dos ejemplos de certificaciones para la gestión ambiental en Centroamérica	245
5.8	Avances conceptuales en la Política Centroamericana de Gestión Integral de Riesgo de Desastres del 2010	249
6.1	El índice de democracia de Economist Intelligence Unit	261
6.2	De democracias imperfectas a regímenes híbridos: Honduras y Nicaragua en el índice de democracia de The Economist	262
6.3	La proporcionalidad de los sistemas electorales y el índice de Rose	268
6.4	Cumplimiento de compromisos internacionales de lucha contra la corrupción	279
6.5	Baja confianza ciudadana en las instituciones de control	282
6.6	Indicadores para analizar el tipo y la dinámica de los sistemas de partidos	286
6.7	Discusiones centroamericanas sobre la idoneidad y pertinencia de los indicadores de sistemas de partidos	287
6.8	La difusión de los mecanismos de democracia directa en sistemas políticos representativos	289
6.9	Base de datos de acciones colectivas en cuatro países de Centroamérica	292
7.1	Proyectos subregionales	309
7.2	Radiografía del proceso de consulta y participación ciudadana de la Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial (Ecadert)	325
7.3	Los empresarios y la responsabilidad social empresarial regional (RSER)	326
7.4	¿Cuáles son los intereses nacionales de cada país miembro del SICA en la región centroamericana?	328
8.1	Las novedosas fuentes de información del capítulo	348
8.2	Alcances y límites de los indicadores del número de instituciones y presupuestos públicos	350
8.3	Democratización y cambio en el aparato institucional público	354
8.4	Índice de concentración de poder institucional en el Ejecutivo	358
8.5	Dos modelos de toma de decisiones públicas: corporativismo y pluralismo	361
8.6	Repercusiones regionales de la violencia	377
8.7	Importantes diferencias en el acceso ciudadano a la justicia constitucional en Centroamérica	380
8.8	El acatamiento de sentencias judiciales (<i>compliance</i>): línea futura de investigación	383

8.9	Dominios reservados de la política pública en Centroamérica	384
8.10	Hitos relevantes de la cooperación Nicaragua-Venezuela	386
8.11	Cambios recientes en normas atinentes a la libertad de prensa en Centroamérica	387
8.12	El Principio 13 de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión	388
9.1	Escenarios de cambio climático: consideraciones técnicas sobre su presentación	403
9.2	Estimaciones sobre el impacto del cambio climático en ecosistemas de Guatemala	409
9.3	Impacto del cambio climático en la sostenibilidad de la caficultura en Nicaragua	429
9.4	Propuestas del CC-SICA en materia de vulnerabilidad, adaptación y mitigación	441
9.5	Algunos puntos definidos por la ERCC para la implementación de sus objetivos	444
9.6	Cambio climático y gobernanza del agua	445
9.7	Deforestación evitada: características de los mecanismos REDD	449
9.8	Sistemas agroforestales, seguridad alimentaria y cambio climático	450
9.9	Rainforest Alliance promueve una agricultura amigable con el clima	451
10.1	Exclusión social y pobreza	463
10.2	Sistemas de salud y crisis internacional	475
10.3	Sistemas de pensiones y crisis: respuestas y opciones	476
10.4	La capacidad de inclusión social	477
10.5	Diferencia entre dominios reservados y oposición legítima	482
10.6	Definición de acuerdo político duradero	484
10.7	Interpretación de los diagramas sobre el escenario para un acuerdo político duradero contra la exclusión	486
10.8	¿Es posible una acción pública eficaz y con rendición de cuentas en Centroamérica?	491
10.9	Estado degradado como posible escenario acentúa rasgos ya existentes	495
10.10	Baja probabilidad de revoluciones sociales	499
10.11	La cooperación internacional en Centroamérica	501
10.12	Otros factores relevantes por considerar en la valoración de la probabilidad de un acuerdo político para combatir la exclusión	505

ÍNDICE DE GRÁFICOS

1.1	Centroamérica: Tasa de homicidios por cien mil habitantes. 2000-2010	57
1.2	Centroamérica: Crecimiento promedio del PIB real, por país. 2000-2010	58
1.3	Centroamérica: Tasa de desempleo abierto. 2007-2009	58
1.4	Centroamérica: jóvenes (de 12 a 24 años) que no estudian ni trabajan, por país, según zona y sexo. Circa 2009	59
1.5	Centroamérica: Número de desastres meteorológicos e hidrometeorológicos, por década. 1940-2010	59
1.6	Centroamérica: Índice de envejecimiento. 1970-2025	63
1.7	Centroamérica: Carga tributaria, según tipo de impuesto. 2000 y 2009	64
1.8	Centroamérica: magnitud de la exclusión y zonas de inclusión social durante la primera década del siglo XXI	75
2.1	América Latina: Tasas de crecimiento de la población. 1950-2020	102
2.2	América Latina: Relación entre la tasa global de fecundidad y la esperanza de vida al nacer. 2010	103
2.3	Centroamérica: evolución de las tasas globales de fecundidad y la esperanza de vida al nacer. 1950-2015	104
2.4	Centroamérica: Tasas específicas de fecundidad por edad. 2005-2009	105
2.5	Centroamérica: Distribución de la población, por sexo y edad. 2000 y 2010	107
2.6	Centroamérica: distribución de la población, por grupos de edad. 1970-2025	108
2.7	Centroamérica: Índice de envejecimiento. 1970-2025	109
2.8	Centroamérica: Porcentaje de población con edades entre 15 a 64 años. 1980-2025	109
2.9	Centroamérica: Razón de dependencia. 1970-2025	110
2.10	Centroamérica: Esperanza de vida al nacer y esperanza de vida sana. 2007	110
2.11	Centroamérica: Población total y distribución por área de residencia. 1970-2010	111
2.12	América Latina y Centroamérica: Distribución de la población, por área de residencia. 1970-2050	111
2.13	Centroamérica: Porcentaje población urbana. 1970-2010	112
2.14	Centroamérica: Razón de urbanismo. 1970-2020	112
2.15	Centroamérica: Primacía de la región metropolitana principal. 2000, 2005 y 2009	113
2.16	Inmigrantes centroamericanos en España. 2009	115
2.17	Centroamérica: Población entre 15 y 64 años de edad, por área de residencia. 2010	120
2.18	Centroamérica: Tasa de mortalidad infantil, según área de residencia	121
2.19	Centroamérica: estructura de la población indígena y no indígena, por edad y sexo. Últimos censos publicados	122
3.1	Centroamérica: Esperanza de vida al nacer. 2000-2010	134
3.2	Centroamérica: Tasas de mortalidad infantil. 2000-2009	134
3.3	Centroamérica: Tasas de asistencia escolar de niños, niñas y adolescentes de 5 a 17 años. Circa 2008	139
3.4	Centroamérica: Jóvenes de 12 a 24 años que no estudian ni trabajan, según zona y sexo	141
3.5	Centroamérica: Proporción de alumnos que comienzan el primer grado y llegan al último grado de enseñanza primaria. 1992 y circa 2008	141
3.6	Costa Rica: supervivencia de los alumnos que ingresaron al primer año de educación formal. 2007	142
3.7	Centroamérica: Analfabetismo en personas de 15 años o más, según zona de residencia	149
3.8	Centroamérica: Fuerza de trabajo femenina. Circa 2000 y 2009	152
3.9	Centroamérica: Ingreso laboral promedio de las mujeres con respecto al de los hombres. Circa 2002 y 2009	153
3.10	Centroamérica: Composición del gasto social per cápita promedio. 2000-2008	156
4.1	Crecimiento real de la producción mundial y de Centroamérica. 2000-2010	169
4.2	Centroamérica y Estados Unidos: Crecimiento de la actividad económica. 2000-2010	170
4.3	Centroamérica: Índice de apertura comercial. 2000 y 2008	171
4.4	Centroamérica: Producto interno bruto e ingreso nacional disponible. 2004-2010	171
4.5	Centroamérica: Composición de la balanza de transferencias corrientes netas de la balanza de pagos. 1980-2007	172
4.6	Centroamérica: Crecimiento real de la inversión y la demanda externa. 2004-2007	173

4.7	Centroamérica: Crecimiento real del consumo privado y público. 2004-2007	173
4.8	Centroamérica: Crecimiento real del PIB. 2000-2010	174
4.9	Centroamérica: Crecimiento real del consumo, privado y público. 2009	174
4.10	Centroamérica: Crecimiento real de los sectores productivos. 2004-2009	175
4.11	Centroamérica: Variación porcentual de los términos de intercambio en comparación con América Latina. 2000-2009	176
4.12	Centroamérica: Participación porcentual del comercio intrarregional en las importaciones y exportaciones totales. 1960-2009	177
4.13	Centroamérica: Crecimiento del comercio con el TLC-CA. 2003-2008	179
4.14	Centroamérica: Flujo de remesas como porcentaje del PIB. 2000-2009	180
4.15	Centroamérica: Flujos de inversión extranjera directa (IED). 2000-2009	180
4.16	Centroamérica: Variación de los flujos de IED como porcentaje del PIB. 2008-2009	181
4.17	Centroamérica: Evolución de la inflación. 2000-2010	183
4.18	Centroamérica: Tasas de interés pasivas reales a seis meses. 2000-2010	184
4.19	Centroamérica: Déficit fiscal del Gobierno Central como porcentaje del PIB. 2000-2009	185
4.20	Centroamérica: Variación en los gastos corrientes, de capital e intereses, como porcentaje del PIB. 2004-2009	186
4.21	Centroamérica: Ingresos tributarios como porcentaje del PIB. 1999 y 2009	186
4.22	Centroamérica: Variación de la recaudación tributaria con respecto al PIB, por tipo de impuesto. 2000-2009	187
4.23	Centroamérica: Deuda pública en relación con el PIB. 2000-2009	188
4.24	Centroamérica: Resultado primario como porcentaje del PIB. 2000 y 2009	188
4.25	Centroamérica: Crecimiento real de la producción. 2007-2010	192
4.26	Centroamérica: Déficit fiscal del Gobierno Central con respecto al PIB. 2007-2009	194
4.27	Centroamérica: Tasa de desempleo abierto. 2007-2009	195
4.28	Centroamérica: Crecimiento en los salarios reales promedio. 2007-2009	198
5.1	Centroamérica, Estados Unidos y el mundo: huella ecológica, biocapacidad e IDH. 2007	218
5.2	Centroamérica: Oferta hídrica potencial y capital hídrico per cápita	219
5.3	Centroamérica: Uso consuntivo del agua, según sector. Circa 2005	219
5.4	Centroamérica: Población con acceso a agua potable. 2000 y 2008	220
5.5	Centroamérica: Superficie agrícola como porcentaje de la superficie terrestre. 2008	224
5.6	Centroamérica: Número de especies endémicas y especies endémicas amenazadas. 2008 y 2010	232
5.7	Centroamérica: Porcentaje de bosques, según regímenes de propiedad. 2005	233
5.8	Centroamérica: Número de reportes de desastre, por tipo de evento. 1990-2009	237
6.1	Centroamérica: Desproporcionalidad de los sistemas electorales en la conformación de los Parlamentos. 1990-2010	268
6.2	Centroamérica: Escaños ocupados por mujeres en los Parlamentos	272
6.3	Centroamérica: Número de jueces totales y nombramientos con base en el mérito	274
6.4	Centroamérica: Casos entrados en el Poder Judicial por cada mil habitantes y gasto judicial per cápita. 2005 y 2009	276
6.5	Centroamérica: Habitantes por defensor, según departamento o provincia. 2009	277
6.6	Centroamérica: Diferencial de la confianza ciudadana en las instituciones de control con respecto a los medios de comunicación. 2010	282
6.7	Centroamérica: Participación en elecciones presidenciales. 1990-2010	285
6.8	Centroamérica: Índice de nacionalización partidaria (INP) de los dos principales partidos políticos en las últimas cuatro rondas electorales en cada país	288
6.9	Centroamérica: Participación en protestas sociales, según afiliación a un partido	291
8.1	Centroamérica: Entidades públicas, según sector de actividad. 2009	350
8.2	Centroamérica y Chile: PIB per cápita y cantidad de instituciones públicas. 2009	351
8.3	Centroamérica: Vida institucional media de las instituciones públicas existentes en 2009	351
8.4	Centroamérica y Chile: Configuración temporal de la institucionalidad pública existente en 2009	352
8.5	Guatemala: Antigüedad de entidades públicas eliminadas. 1931-2008	353
8.6	Centroamérica: Creación de entidades públicas y calificación del régimen político. 1900-2008	355
8.7	Centroamérica: Tipos de funciones desempeñadas por las instituciones públicas. 2009	356
8.8	Centroamérica: Naturaleza jurídica de las instituciones públicas, según fuente de financiamiento. 2009	358
8.9	Centroamérica: Índice de concentración de poder institucional en el Ejecutivo	359
8.10	Centroamérica: modo de nombramiento del máximo jerarca de las instituciones. 2009	360
8.11	Costa Rica: Red de sectores representados en las juntas directivas de las entidades públicas. 2009	363
8.12	Guatemala: Red de sectores representados en las juntas directivas de las entidades públicas. 2009	364
8.13	El Salvador: Red de sectores representados en las juntas directivas de las entidades públicas. 2009	364
8.14	Honduras: Red de sectores representados en las juntas directivas de las entidades públicas. 2009	365
8.15	Nicaragua: Red de sectores representados en las juntas directivas de las entidades públicas. 2009	365
8.16	Panamá: Red de sectores representados en las juntas directivas de las entidades públicas. 2009	366
8.17	Centroamérica: indicadores agregados del poder infraestructural de los Estados. 2005-2009	368
8.18	Guatemala: reformas fiscales por administración de gobierno, carga tributaria y resultado fiscal. 1986-2009	369
8.19	Guatemala: recursos de inconstitucionalidad en materia fiscal otorgados e improcedentes según la Corte de Constitucionalidad. 1988-2009	369
8.20	Centroamérica: número de defensores públicos por departamento o provincia, según índice de desarrollo humano (IDH). 2009	370

8.21	Centroamérica: Correlaciones significativas ($\Phi=0,01$) entre las tasas de homicidios de los países. 2000-2010	378
8.22	Centroamérica: trayectoria de tasa de homicidios y el gasto del organismo judicial. 2000-2010	378
8.23	Centroamérica: tasa de homicidios y densidad de policías por habitante. 2007	378
9.1	Mundo: temperatura superficial promedio anual del aire. 1880-2010	401
9.2	Mundo: valores de concentración de CO2 atmosférico. 1958-2010	401
9.3	Centroamérica: crecimiento de las emisiones nacionales totales de CO2. 1960-2006	402
9.4	Centroamérica: emisiones anuales de GEI por habitante. 2005	402
9.5	Centroamérica: emisiones de GEI por actividad, brutas y netas. 2000	403
9.6	Centroamérica, República Dominicana y México: proyección del área afectada severamente, según año y escenario	407
9.7	Centroamérica: estimación del área impactada por el cambio climático en los Sinap. 2070-2099	408
9.8	Centroamérica: número de desastres meteorológicos e hidrometeorológicos, por década. 1940-2010	416
9.9	América Latina: Índice de déficit por desastres y pérdida probable en el 2008	420
9.10	Centroamérica: IRR-ICCRR, según factores impulsores del riesgo. 2010	420
9.11	Centroamérica: participación de la PEA agrícola en la PEA total. 2009	423
10.1	Centroamérica: Magnitud de la exclusión y zonas de inclusión social durante la primera década del siglo XXI	465
10.2	Centroamérica: Medida indirecta de corrupción en los programas de transferencias condicionadas en tres países seleccionados	491
10.3	Centroamérica: ayuda oficial para el desarrollo. 2002-2009	501

ÍNDICE DE MAPAS

1.1	Mesoamérica: Índice de severidad climática al año 2050, en los escenarios A2 y B2	62
1.2	Centroamérica: Tasas de homicidios a nivel departamental	65
1.3	Centroamérica: red vial y pobreza. <i>Circa</i> 2009	66
3.1	Centroamérica: municipios rurales con fuerte concentración de población pobre. 2010	149
3.2	Centroamérica: red vial y pobreza	150
5.1	Centroamérica: áreas quemadas. Enero 2000-marzo 2011	236
8.1	Costa Rica: operadores judiciales por 100.000 habitantes, según departamento o provincia	371
8.2	El Salvador: operadores judiciales por 100.000 habitantes, según departamento o provincia	371
8.3	Guatemala: operadores judiciales por 100.000 habitantes, según departamento o provincia	371
8.4	Panamá: operadores judiciales por 100.000 habitantes, según departamento o provincia	371
8.5	Costa Rica: oficinas judiciales por 100.000 habitantes, según departamento o provincia	372
8.6	El Salvador: oficinas judiciales por 100.000 habitantes, según departamento o provincia	372
8.7	Guatemala: oficinas judiciales por 100.000 habitantes, según departamento o provincia	372
8.8	Panamá: oficinas judiciales por 100.000 habitantes, según departamento o provincia	372
9.1	Rangos esperados de anomalías en temperatura y precipitación, según escenario. 2070-2100	406
9.2	Índice de severidad climática proyectada al año 2050, en los escenarios B2 y A2	407
9.3	Guatemala: probabilidad de cambios en la vegetación en los escenarios B1 y A2	410
9.4	Áreas críticas para la biodiversidad terrestre en el escenario A2 al año 2050	412
9.5	Centroamérica: zonas vulnerables a una elevación de un metro en el nivel del mar	414
9.6	Trayectoria de los ciclones tropicales en Mesoamérica. 1851-2009	417
9.7	Áreas propensas a sequías e inundaciones en Centroamérica	418
9.8	Nicaragua: zonas aptas para la caficultura actualmente y en el año 2050, según escenarios de cambio climático	429
9.9	Guatemala: cuencas hidroeléctricas y variación esperada en la precipitación. 2080	433
10.1	Centroamérica: municipios rurales con bajo y medio-bajo nivel de desarrollo. <i>Circa</i> 2010	467
10.2	Centroamérica: penetración de la infraestructura vial y nivel de desarrollo humano. <i>Circa</i> 2009	467

ÍNDICE DE DIAGRAMAS

0.1	Proceso de preparación del <i>Informe Estado de la Región</i>	4
1.1	Escenario alternativo de mejora de las probabilidades de un acuerdo político duradero contra la exclusión social	77
1.2	Conexiones documentadas del capítulo sobre exclusión social con otros capítulos	78
1.3	Conexiones documentadas del capítulo "Panorama demográfico" con otros capítulos	79
1.4	Conexiones documentadas del capítulo "Panorama social" con otros capítulos	80
1.5	Conexiones documentadas del capítulo "Panorama económico" con otros capítulos	81
1.6	Conexiones documentadas del capítulo "Panorama ambiental" con otros capítulos	83
1.7	Conexiones documentadas del capítulo "Panorama político" con otros capítulos	84
1.8	Conexiones documentadas del capítulo "Integración regional" con otros capítulos	85
1.9	Conexiones documentadas del capítulo sobre Estados de y para la democracia con otros capítulos	87
1.10	Conexiones documentadas del capítulo sobre cambio climático con otros capítulos	88
10.1	Centroamérica: rutas prototípicas de inclusión social	466
10.2	Submodelo sobre demanda ciudadana, tipo de relación entre variables y su magnitud	487
10.3	Submodelo sobre voluntad política: tipo de relación entre variables y su magnitud	489
10.4	Submodelo sobre el poder infraestructural del Estado: tipo de relación entre variables y su magnitud	490
10.5	Submodelo sobre poderes fácticos: tipo de relación entre variables y su magnitud	492
10.6	Análisis integrado: baja probabilidad de alcanzar un acuerdo político para combatir la exclusión social	493
10.7	Soluciones al problema de acción colectiva en relación con la exclusión social	498
10.8	Escenario de bloqueo político	502
10.9	Escenario de impacto de amenaza	502
10.10	Escenario de desbloqueo	502
10.11	Escenario de refuerzo	502
10.12	Escenario alternativo de mejora de las probabilidades de un acuerdo político duradero contra la exclusión social	503
10.13	Situaciones de exclusión en las escalas de inserción laboral y ciudadanía social	508
10.14	Clasificación prototípica de zonas de inclusión y de exclusión social	509

ÍNDICE DE FIGURAS

7.1	Tipos de acción regional	310
-----	--------------------------	------------

Siglas

A

Aacid	Agencia Andaluza de Cooperación Internacional al Desarrollo	Ancon	Asociación Nacional para la Conservación de la Naturaleza (Panamá)
ACDI	Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional	ANDA	Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados de El Salvador
Acenvi	Asociación Centroamericana para la Vivienda	AP	Áreas protegidas
Acicafoc	Asociación Coordinadora Indígena y Campesina de Agroforestería Comunitaria Centroamericana	APM	Áreas de patrimonio mundial
Acnur	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados	APU	Alianza Pueblo Unido (Panamá)
Adapcca	Proyecto "Apoyo al diseño y aplicación de políticas comunes centroamericanas" (Sieca-UE)	Arena	Alianza Republicana Nacionalista (El Salvador)
ADC	Alianza Democrática Campesina (El Salvador)	ARNPG	Asociación de Reservas Naturales Privadas de Guatemala
ADS	Asociación Demográfica Salvadoreña	ASDI	Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional
AEA	Alianza en Energía y Ambiente con Centroamérica (SICA)	Asies	Asociación de Investigación y Estudios Sociales (Guatemala)
AEC	Asociación de Estados del Caribe	Asorena	Asociación de Organizaciones no Gubernamentales de Recursos Naturales y Ambiente
Aacid	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo	Asvem	Asociación de Veteranos Militares de El Salvador "General Manuel José Arce"
AED	Asociación Empresarial para el Desarrollo (Costa Rica)		
AFH	Agenda Forestal Hondureña	B	
Agexport	Asociación Guatemalteca de Exportadores	Banguat	Banco de Guatemala
AIE	Agencia Internacional de Energía	Bantrab	Banco de los Trabajadores (Guatemala)
AL	Alianza Liberal	BCCR	Banco Central de Costa Rica
ALAI	Agencia Latinoamericana de Información	BCH	Banco Central de Honduras
ALBA / ALBA-TCP	Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América - Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP)	BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
Albanisa	ALBA Petróleos de Nicaragua S.A.	BCN	Banco Central de Nicaragua
ALCA	Área de Libre Comercio de las Américas	BCR	Banco Central de Reserva de El Salvador
AliaRSE	AliaRSE para el Desarrollo / Fundación para la Sostenibilidad y la Equidad (Costa Rica)	BEA	Oficina de Análisis Económico (Estados Unidos, sigla en inglés)
Alides	Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible (CCAD-SICA)	Benic	Belize National Indigenous Council
ALN	Alianza Liberal Nicaragüense	Berds	Sistema de Recursos de Información en Biodiversidad y Ambiente de Belice (sigla en inglés)
AMI	Autopista Mesoamericana de la Información (Proyecto Mesoamérica)	BID	Banco Interamericano de Desarrollo
AMSS	Área Metropolitana de San Salvador	BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
ANAM	Autoridad Nacional del Ambiente (Panamá)	BLM	Bowman-Lehoucq-Mahoney (índice de clasificación de los tipos de regímenes políticos existentes en Centroamérica a lo largo del siglo XX)
		BM	Banco Mundial
		BTI	Bertelsmann transformation index

C

CAC	Consejo Agropecuario Centroamericano (SICA)	CDC-EEUU	Centros para el Control y la Prevención de Enfermedades (Estados Unidos)
Caacif	Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (Guatemala)	CDC-El Salvador	Centro para la Defensa del Consumidor (El Salvador)
CAD	Cooperación Austriaca para el Desarrollo	CD-PNL	Coalición Cambio Democrático-Partido Nacional Liberal (El Salvador)
CADH	Convención Americana sobre Derechos Humanos	CEAC	Consejo de Electrificación de América Central
CAF	Corporación Andina de Fomento	CECC	Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana (SICA)
CAIT	Climate analysis indicators tool (WRI)	Cedaw	Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (sigla en inglés)
Capra	Evaluación Probabilista de Riesgo para América Central (liderado por Cepredenac-SICA, en colaboración con EIRD-ONU, BID y Banco Mundial; sigla en inglés)	CEE	Comunidad Económica Europea
Capre	Comité Coordinador Regional de Instituciones de Agua Potable y Saneamiento de Centroamérica, Panamá y República Dominicana	Cefemina	Centro Feminista de Información y Acción
Caricom	Comunidad del Caribe (sigla en inglés)	Ceicom	Centro de Investigación sobre Inversión y Comercio
Carsi	Iniciativa de Seguridad Regional para Centroamérica (sigla en inglés)	CEJA	Centro de Estudios de Justicia de las Américas
Caruna	Cooperativa de Ahorro y Crédito Rural (Nicaragua)	Cejil	Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (sigla en inglés)
CASA	Partido Centro de Acción Social (Guatemala)	CEL	Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa (El Salvador)
Casac	Programa Centroamericano de Control de Armas Pequeñas y Ligeras (SICA y PNUD)	CELA	Centro de Estudios Latinoamericanos
Cathalac	Centro del Agua del Trópico Húmedo para América Latina y el Caribe	Celade	Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (Cepal)
Catie	Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza	Celare	Centro Latinoamericano para las Relaciones con Europa (Universidad Pedro de Valdivia, Chile)
Cauca	Código Aduanero Uniforme Centroamericano	CEN	Centros de Educación y Nutrición (Costa Rica)
CBB	Banco Central de Belice (sigla en inglés)	Senat	Centro Nacional de Alta Tecnología (Conare, Costa Rica)
CBM	Corredor Biológico Mesoamericano	Cenpromype	Centro Regional para la Promoción de la Micro y Pequeña Empresa en Centroamérica (SICA y Sieca)
CBSI	Iniciativa de Seguridad de la Cuenca del Caribe (sigla en inglés)	CentraRSE	Centro para la Acción de la Responsabilidad Social Empresarial (Guatemala)
CCAB-AP	Consejo Centroamericano de Bosques y Áreas Protegidas	Centroestad	Comisión Centroamericana de Estadística (SICA)
CCAD	Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (SICA)	Cepal	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CCCC	Centro de Cambio Climático de la Comunidad del Caribe	Cepredenac	Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central (SICA)
CCHAC	Comité de Cooperación de Hidrocarburos de América Central (SICA)	CFE	Comisión Federal de Electricidad (México)
CCJ	Corte Centroamericana de Justicia (SICA)	CFR-SICA	Consejo Fiscalizador Regional del SICA
CCM	Consejo del Comercio de Mercancías (OMC)	CGC	Contraloría General de Cuentas de la República de Guatemala
CCP	Comisión Centroamericana Permanente para la Erradicación de la Producción, Tráfico, Consumo y Uso Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas y Delitos Conexos (SICA)	CGIAR	Grupo Consultivo para la Investigación Agrícola Internacional (sigla en inglés)
CCP	Centro Centroamericano de Población (UCR)	CGR	Contraloría General de la República (Costa Rica)
CC-SICA	Comité Consultivo del SICA	CIAT	Centro Internacional de Agricultura Tropical (CGIAR)
CCSS	Caja Costarricense de Seguro Social	CICC	Convención Interamericana contra la Corrupción
CCT	Consejo Centroamericano de Turismo (SICA)	Cicig	Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala
CCVAH	Consejo Centroamericano de Vivienda y Asentamientos Humanos (SICA)	CIDE	Centro de Investigación y Docencia Económicas (México)
CD	Cambio Democrático (Panamá)	CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CD	Convergencia Democrática (El Salvador)	Cidse	Cooperación Internacional para el Desarrollo y la Solidaridad
		CIEN	Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (Guatemala)

CIER	Comisión Regional de Interconexión Eléctrica	Concadeco	Consejo Centroamericano de Protección al Consumidor (SICA)
Cigefi	Centro de Investigaciones Geofísicas (UCR)	Condeca	Consejo de Defensa Centroamericano
CIN	Comité Intergubernamental de Negociación	Confedelca	Conferencia Centroamericana por la Descentralización del Estado y el Desarrollo Local
Cinai	Centros Infantiles de Nutrición y Atención Integral (Costa Rica)	Conocer	Consejo Nacional de Normalización y Certificación de Competencias Laborales (México)
CIPC	Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad	Coreca	Consejo Regional de Cooperación Agrícola
CIS	Consejo de Integración Social Centroamericana (Sisca-SICA)	Cosefin	Consejo de Ministros de Hacienda o Finanzas de Centroamérica (SICA)
Cites	Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (sigla en inglés)	Cosep	Consejo Superior de la Empresa Privada (Nicaragua)
Clacds	Centro Latinoamericano para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible (Incae)	Cosude	Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación
CMC	Conferencia Mundial sobre el Clima	CPJ	Committee to Protect Journalists
CMCA	Consejo Monetario Centroamericano	CRED	Centro para la Investigación sobre la Epidemiología de los Desastres
CMNUCC	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático	CRM	Conferencia Regional sobre Migración
CNE	Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (Costa Rica)	RRH	Comité Regional de Recursos Hidráulicos (SICA)
CNHM	Comité Nacional de Hidrología y Meteorología (Costa Rica)	CSC	Comisión de Seguridad de Centroamérica (SICA)
CNULD	Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación (ONU)	CSE	Consejo Supremo Electoral (Nicaragua)
Cocatram	Comisión Centroamericana de Transporte Marítimo (SICA)	CSP	Center for Systemic Peace
Cocesna	Corporación Centroamericana de Servicios de Navegación Aérea	CSR	Comunidades Solidarias Rurales (El Salvador)
Cociss	Consejo Centroamericano de Instituciones de Seguridad Social	CSS	Caja de Seguro Social (Panamá)
Cocit	Comisión Centroamericana de Ciencia y Tecnología	CSU	Comunidades Solidarias Urbanas (El Salvador)
Codicader	Consejo del Istmo Centroamericano del Deporte y la Recreación (Sisca-SICA)	Csuca	Consejo Superior Universitario Centroamericano
Comieco	Consejo de Ministros de Integración Económica (Sieca)	CTCAP	Comisión para el Desarrollo Científico y Tecnológico de Centroamérica y Panamá (SICA)
Comisca	Consejo de Ministros de Salud de Centroamérica y República Dominicana (SICA)	D	
Comitran	Consejo Sectorial de Ministerios de Transporte de Centroamérica	Danida	Asistencia Danesa para el Desarrollo Internacional
Comjib	Conferencia de Ministros de Justicia de los Países Iberoamericanos	DCAF	Centro para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas-Ginebra (sigla en inglés)
Commca	Consejo de Ministras de la Mujer de Centroamérica (SICA)	DCG	Democracia Cristiana Guatemalteca (Guatemala)
Comriedre	Consejo de Ministros Responsables de la Integración Económica y del Desarrollo Regional	DDI	Índice de déficit por desastre (sigla en inglés)
Comtelca	Comisión Técnica Regional de Telecomunicaciones	Desinventar	Sistema de inventario de desastres (base de datos de La Red)
Conabisah	Comité Nacional de Bienes y Servicios Ambientales de Honduras	DFID	Departamento para el Desarrollo Internacional (Reino Unido, sigla en inglés)
Conadeh	Comisionado Nacional de los Derechos Humanos (Honduras)	DGMA	Dirección General de Medio Ambiente del SICA
Conagua	Comisión Nacional del Agua (México)	DHS	Demographic and Health Surveys
Conama	Comisión Nacional de Medio Ambiente de Panamá	DNI	Dirección Nacional de Investigación de Honduras
Conanp	Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (México)	DPLF	Fundación para el Debido Proceso Legal (sigla en inglés)
Conap	Consejo Nacional de Áreas Protegidas (Guatemala)	DPT	Vacuna contra difteria, tos ferina y tétano
Conare	Consejo Nacional de Rectores (Costa Rica)	Dralc	Dirección Regional para América Latina y el Caribe del PNUD
		DSL	Laboratorio de Sistemas de Decisión (Universidad de Pittsburgh, Estados Unidos; sigla en inglés)
		DUT	Documento único de tránsito
		E	
		Ecadert	Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial (CAC-SICA)
		Ecagirh	Estrategia Centroamericana para la Gestión Integrada de Recursos Hídricos (SICA)

ECVAH	Estrategia Centroamericana de Vivienda y Asentamientos Humanos (CCVAH-SICA)	Fespap	Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho (El Salvador)
Educa	Editorial Universitaria Centroamericana	FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
EG	Partido Encuentro por Guatemala	Fideg	Fundación Internacional para el Desafío Económico Global
EHPM	Encuesta de hogares de propósitos múltiples	Firms	Fire Information for Resource Management System (Universidad de Maryland, Estados Unidos)
EIRD	Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (ONU)	FISDL	Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (El Salvador)
El Frente	Partido Frente por la Democracia (Guatemala)	Flacso	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
ELN	Ejército de Liberación Nacional (Colombia)	FLAR	Fondo Latinoamericano de Reservas
EM-DAT	Emergency events database (CRED)	FMAM	Fondo para el Medio Ambiente Mundial
EMIC	Modelos de sistemas terrestres de complejidad intermedia (sigla en inglés)	FMI	Fondo Monetario Internacional
EMNV	Encuesta sobre Medición de Nivel de Vida (INEC, Nicaragua)	FMLN	Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (El Salvador)
EMS	Sistemas de administración ambiental (sigla en inglés)	Focal	Fundación Canadiense para las Américas
Enatrel	Empresa Nacional de Transmisión Eléctrica (Nicaragua)	Focard-APS	Foro Centroamericano y República Dominicana de Agua Potable y Saneamiento
ENCC	Estrategia Nacional de Cambio Climático (Minaet, Costa Rica)	Fonades	Fondo Nacional de Desarrollo (Guatemala)
Encovi	Encuesta Nacional sobre Condiciones de Vida (Guatemala)	Fonaffo	Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (Costa Rica)
Endesa	Empresa Nacional de Electricidad S.A. (España)	Foprel	Foro de Presidentes de Poderes Legislativos de Centroamérica y la Cuenca del Caribe
ENEE	Empresa Nacional de Energía Eléctrica (Honduras)	Foprideh	Federación de Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo de Honduras
Ensmi	Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil (INE, Guatemala)	Foprideh	Federación de Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo de Honduras
EOS	Earth Observing System (NASA)	Freac	Foro Regional Energético para América Central
EPA	Environmental Protection Agency (Estados Unidos)	FRG	Frente Republicano Guatemalteco (Guatemala)
EPHPM	Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples (INE, Honduras)	FSLN	Frente Sandinista de Liberación Nacional (Nicaragua)
EPR	Empresa Propietaria de la Red	FundahRSE	Fundación Hondureña de Responsabilidad Social Empresarial (Honduras)
ERAS	Estrategia Regional Agroambiental y de Salud (SICA)	Fundaungo	Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo (El Salvador)
ERCC	Estrategia Regional de Cambio Climático (CCAD-SICA)	Funde	Fundación Nacional para el Desarrollo (El Salvador)
ESPH	Empresa de Servicios Públicos de Heredia S.A. (Costa Rica)	Fundecooperación	Fundación de Cooperación para el Desarrollo Sostenible (Costa Rica)
ETEA	Escuela Superior Técnica Empresarial Agrícola (España)	Fundecor	Fundación para el Desarrollo de la Cordillera Volcánica Central (Costa Rica)
Etesa	Empresa de Transmisión Eléctrica S.A. (Panamá)	Fundemas	Fundación Empresarial para la Acción Social (El Salvador)
F		Funpadem	Fundación para la Paz y la Democracia
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (sigla en inglés)	Fusades	Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia	G	
Fecaica	Federación de Cámaras y Asociaciones Industriales de Centroamérica	GANAN	Gran Alianza Nacional (Guatemala)
Fecatrans	Federación Centroamericana de Transporte	GATT	Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (OMC, sigla en inglés)
Fedecatur	Federación de Cámaras de Turismo de Centroamérica	GEI	Gases de efecto invernadero
Fedepricap	Federación de Entidades Privadas de Centroamérica y Panamá	GTZ	Agencia de Cooperación Técnica Alemana (sigla en alemán)
Felaban	Federación Latinoamericana de Bancos	GWP	Global Water Partnership
Femica	Federación de Municipios del Istmo Centroamericano		

H

HCCPR Hadley Centre for Climate Prediction and Research (Reino Unido)

Hivos Instituto Humanitario de Cooperación para el Desarrollo (sigla en holandés)

I

IAF Índice de área foliar

IAIP Instituto de Acceso a la Información Pública (Honduras)

Iarna Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente (Universidad Rafael Landívar, Guatemala)

ICAA Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados

Icadis Instituto Centroamericano de Documentación e Investigación Social

Icaiti Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología Industrial

ICAP Instituto Centroamericano de Administración Pública

ICRR Índice de condiciones y capacidades para la reducción del riesgo

ICE Instituto Costarricense de Electricidad

Icefi Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales

ICER Instituto Costarricense de Enseñanza Radiofónica

Icespo Instituto Centroamericano de Estudios Policiales

ICF Instituto Nacional de Conservación y Desarrollo Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre (Honduras)

ICP Interconexión Eléctrica Colombia-Panamá S.A.

ICT Instituto Costarricense de Turismo

ICTJ International Center for Transitional Justice

Idaeh Instituto de Antropología e Historia (Guatemala)

IDD Índice de déficit por desastre

IDEA Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (sigla en inglés)

Ideads Instituto de Derecho Ambiental y Desarrollo Sustentable

Idelca Instituto para el Desarrollo Local de Centroamérica

IDG Índice de desarrollo relativo al género

IDH Índice de desarrollo humano

Idhuca Instituto de Derechos Humanos de la Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas" (El Salvador)

Idies Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales (Universidad Rafael Landívar, Guatemala)

IED Inversión extranjera directa

IEF Índice de Estados fallidos

Iejes Instituto de Estudios Jurídicos de El Salvador

Iepades Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible

IFC Corporación Financiera Internacional (sigla en inglés)

IFES Fundación Internacional para Sistemas Electorales (sigla en inglés)

IFF Foro Intergubernamental sobre Bosques (sigla en inglés)

Ifpri Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (sigla en inglés)

IGSS Instituto Guatemalteco de Seguridad Social

IHSS Instituto Hondureño de Seguridad Social

IICA Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura

IIDH Instituto Interamericano de Derechos Humanos

IIEL Instituto Internacional de Estudios Laborales (OIT)

IIF Instituto de Finanzas Internacionales (sigla en inglés)

IISS International Institute for Strategic Studies

Ilanud Instituto Latinoamericano de Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente

Ilides Instituto Internacional de Liderazgo en Desarrollo Local

Ilpes Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (Cepal)

IMN Instituto Meteorológico Nacional (Costa Rica)

IMSP Instituto Mesoamericano de Salud Pública

INBio Instituto Nacional de Biodiversidad (Costa Rica)

Incae Instituto Centroamericano de Administración de Empresas

Incap Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá (SICA)

Incep Instituto Centroamericano de Estudios Políticos

IND Ingreso nacional disponible

INDE Instituto Nacional de Electrificación (Guatemala)

Indicasat Instituto de Investigaciones Científicas y Servicios de Alta Tecnología (Panamá)

INEC-Costa Rica Instituto Nacional de Estadística y Censos (Costa Rica)

INEC-Nicaragua Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (Nicaragua)

INEC-Panamá Instituto Nacional de Estadística y Censo (Contraloría General de la República, Panamá)

INEE Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (México)

INE-Guatemala Instituto Nacional de Estadística (Guatemala)

INE-Honduras Instituto Nacional de Estadística (Honduras)

Ineter Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales

Infocoop Instituto Nacional de Fomento Cooperativo (Costa Rica)

Inguat Instituto Guatemalteco de Turismo

Inide Instituto Nacional de Información de Desarrollo (Nicaragua)

Inifom Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal (Nicaragua)

INRA Instituto Nicaragüense de Reforma Agraria

Insivumeh	Instituto Nacional de Sismología, Vulcanología, Meteorología e Hidrología (Guatemala)	Mapss	Mapped Atmosphere-Plant-Soil System
INSS	Instituto Nicaragüense de Seguridad Social	Marena	Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales (Nicaragua)
Intal	Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe	MARN-El Salvador	Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (El Salvador)
IntegraRSE	Integración Centroamericana por la Responsabilidad Social Empresarial	MARN-Guatemala	Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (Guatemala)
Ipade	Instituto para el Desarrollo y la Democracia (Nicaragua)	Marpol	Convenio Internacional para prevenir la Contaminación por los Buques (OMI-ONU)
IPC	Índice de precios al consumidor	MCCA	Mercado Común Centroamericano
IPCC	Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (sigla en inglés)	MCMAO	Modelos de circulación general atmósfera-océano
IPF	Panel Intergubernamental sobre Bosques (sigla en inglés)	MDL	Mecanismo de desarrollo limpio
IPG	Índice de potenciación de género	MEC	Ministerio de Educación y el Deporte (Brasil)
IPH	Índice de pobreza humana	MECD	Ministerio de Educación, Cultura y Deportes (Nicaragua)
IPM	Índice de pobreza multidimensional	Mecovi	Programa para el Mejoramiento de las Encuestas y la Medición de las Condiciones de Vida en América Latina y el Caribe (BID, Banco Mundial y Cepal)
IRR	Índice de reducción de riesgos	MEIC	Ministerio de Economía, Industria y Comercio (Costa Rica)
ISA	Interconexión Eléctrica S.A. (Colombia)	MEM-Guatemala	Ministerio de Energía y Minas (Guatemala)
Isdem	Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal	MEM-Nicaragua	Ministerio de Energía y Minas (Nicaragua)
ISO	Organización Internacional para la Estandarización (sigla en inglés)	Mesicic	Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (OEA)
ISSS	Instituto Salvadoreño del Seguro Social	Micit	Ministerio de Ciencia y Tecnología (Costa Rica)
Iudop	Instituto Universitario de Opinión Pública de El Salvador	Mideplan	Ministerio de Planificación y Política Económica (Costa Rica)
IVA	Impuesto al valor agregado	Mific	Ministerio de Fomento, Industria y Comercio (Nicaragua)
IVU	Instituto de Vivienda y Urbanismo (Panamá)	Minaet	Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones (Costa Rica)
IZA	Instituto para el Estudio del Trabajo (sigla en alemán)	Mined	Ministerio de Educación de El Salvador
J		Minsa	Ministerio de Salud
JICA	Agencia de Cooperación Internacional de Japón (sigla en inglés)	Minugua	Misión de las Naciones Unidas para Guatemala
L		MIP	Medición integrada de la pobreza
La Red	Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina.	Mipyme	Mico, pequeñas y medianas empresas
Lapop	Proyecto de Opinión Pública de América Latina (Universidad de Vanderbilt, Estados Unidos, sigla en inglés)	MIVI	Ministerio de Vivienda (Panamá)
LASA	Latin American Studies Association	ML	Movimiento Libertario (Costa Rica)
LEOP	Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas (Honduras)	MNRE	Ministerio de Recursos Naturales y el Medio Ambiente (Belice, sigla en inglés)
Llece	Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (Orealc-Unesco)	Molirena	Movimiento Liberal Republicano Nacionalista (Panamá)
M		MSPAS	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (Guatemala)
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería (El Salvador)	N	
MAGA	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (Guatemala)	NASA	Administración Nacional de Aeronáutica y del Espacio (Estados Unidos, sigla en inglés)
Magfor	Ministerio Agropecuario y Forestal (Nicaragua)	NBI	Necesidades básicas insatisfechas
MAH	Marco de Acción de Hyogo (EIRD-ONU)	NCHS	Centro Nacional de Estadísticas de la Salud (CDC, Estados Unidos; sigla en inglés)
		NIIF	Normas internacionales de información financiera

NOAA	National Oceanic and Atmospheric Administration of the US Department of Commerce / Administración Nacional Oceánica y Atmosférica (Estados Unidos)	Ospesca	Organización del Sector Pesquero y Acuícola del Istmo Centroamericano (SICA)
Novib	Agencia Holandesa para la Cooperación Internacional		
O		P	
OACDH	Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ONU)	PA	Partido Arnulfista (Panamá)
Ocades	Observatorio Centroamericano del Desarrollo Social (Sisca-SICA)	PAC	Partido Acción Ciudadana (Costa Rica)
OCAM	Comisión Centroamericana de Directores de Migración (OCAM)	Pacadirh	Plan para el Manejo Integrado de los Recursos Hídricos en Centroamérica
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos	Pacagirh	Plan Centroamericano para la Gestión Integrada de Recursos Hídricos (SICA)
Ocefs	Organización Centroamericana de Entidades Fiscalizadoras Superiores	PAFT-CA	Plan de Acción Forestal Tropical de Centroamérica
OCHA	Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (ONU)	PAHO	Pan American Health Organization
Ocmal	Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina	Pairca	Programa de Apoyo a la Integración Regional Centroamericana (SICA)
Odeca	Organización de Estados Centroamericanos	Pamuc	Partido Movimiento de Unidad Costeña (Nicaragua)
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio (ONU)	PAN-Guatemala	Partido de Avanzada Nacional (Guatemala)
OEA	Organización de Estados Americanos	PAN-Panamá	Partido Panameñista (Panamá)
OET	Organización para Estudios Tropicales	Papca	Plan de Apoyo a la Pesca en Centroamérica (Ospesca-SICA)
OFDA	Office of US Foreign Disaster Assistance (Usaid)	Papica	Programa de Apoyo al Desarrollo de los Pueblos Indígenas de Centroamérica
OIM	Organización Internacional para las Migraciones	Papric	Programa de Apoyo Jurídico a Pobladores Rurales Indígenas y Campesinos
Oirsa	Organismo Internacional Regional de Sanidad Agropecuaria	Parca	Plan Ambiental de la Región Centroamericana (CCAD-SICA)
OIT	Organización Internacional del Trabajo	Parlacen	Parlamento Centroamericano
OJ	Organismo Judicial (Guatemala)	PBCC	Proyecto Bosques y Cambio Climático en América Central
Olade	Organización Latinoamericana de Energía	PC/APRE	Partido Conservador / Alianza por la República (Nicaragua)
OMC	Organización Mundial del Comercio	PCCBM	Proyecto para la Consolidación del Corredor Biológico Mesoamericano (CCAD)
OMI	Organización Marítima Internacional (ONU)	PCGIR	Política Centroamericana de Gestión Integral de Riesgo de Desastres
OMS	Organización Mundial de la Salud	PCN	Partido de Conciliación Nacional (El Salvador)
ONG	Organización no gubernamental	PDC-El Salvador	Partido Demócrata Cristiano (El Salvador)
ONU	Organización de Naciones Unidas	PDC-Honduras	Partido Demócrata Cristiano (Honduras)
Onudd	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito	PDDH	Procuraduría de Defensa de los Derechos Humanos (Nicaragua)
Onudi	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial	PEA	Población económicamente activa
Onusida	Programa de las Naciones Unidas sobre el VIH/ SIDA	PEBI	Programa de Educación Bilingüe Intercultural de Nicaragua
Opalc	Observatorio Político de América Latina y del Caribe	Pebit	Programa de Educación Intercultural Bilingüe de Honduras
OPEP	Organización de Países Exportadores de Petróleo	PEP	Proyecto Políticas Económicas y Productividad (Honduras)
OPS	Organización Panamericana de la Salud	PERCBM	Programa Estratégico Regional del Corredor Biológico Mesoamericano (CCAD-SICA)
Orealc	Oficina Regional de Educación de la Unesco para América Latina y el Caribe	Perfor	Programa Estratégico Regional para el Manejo de Ecosistemas Forestales (CCAD-SICA y CAC-SICA)
ORIT	Organización Regional Interamericana de Trabajadores	Petriconic	Empresa Nicaragüense de Petróleos
ORMA	Oficina Regional de la UICN para Mesoamérica	PIB	Producto interno bruto
Orpalc	Oficina Regional para América Latina y el Caribe del Pnuma	PIN	Partido Integración Nacional (Panamá)
		Pinfor	Programa de incentivos forestales (Guatemala)

PINU	Partido Innovación y Unidad (Honduras)	Promefrut	Proyecto Mesoamericano de Fruticultura
PISA	Programme for International Student Assessment (OCDE)	Promype	Programa de Apoyo a la Micro y Pequeña Empresa Centroamericana
PL	Partido Liberal (Honduras)	Pronacom	Programa Nacional de Competitividad (Ministerio de Economía de Guatemala)
PLC	Partido Liberal Constitucionalista (Nicaragua)	Prorural	Programa de Desarrollo Rural (Fonades, Guatemala)
PLH	Partido Liberal de Honduras	Prosiga	Programa Centroamericano de Modernización de los Sistemas de Gestión Ambiental
PLN	Partido Liberación Nacional (Costa Rica)	PRRAC	Programa Regional de Reconstrucción para América Central (Comunidad Europea)
PLP	Partido Liberal Progresista (Guatemala)	PRRD	Plan Regional de Reducción de Desastres (Cepredenac-SICA)
PM	Plan Mesoamérica	PSA	Pago por servicios ambientales
PMA	Programa Mundial de Alimentos	PSMSL	Servicio Permanente para el Nivel Medio del Mar (sigla en inglés)
PNERE	Programa Nacional de Emergencia y Recuperación Económica (Guatemala)	PTC	Programas de transferencias condicionadas
PNH	Partido Nacional de Honduras (Honduras)	PU	Partido Unionista (Guatemala)
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo	PUN	Partido Unión Nacional (Costa Rica)
Pnuma	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente	PUSC	Partido Unidad Social Cristiana (Costa Rica)
PP-Guatemala	Partido Patriota (Guatemala)	PVME	Pequeña y mediana empresa
PP-Panamá	Partido Popular (Panamá)		
PPA	Paridad en el poder adquisitivo	R	
ppm	Partes por millón	RAAN	Región Autónoma del Atlántico Norte (Nicaragua)
PPME	Países pobres muy endeudados	RAAS	Región Autónoma del Atlántico Sur (Nicaragua)
PPP	Plan Puebla-Panamá	RAS	Red de Agricultura Sostenible
PPT	Presidencia pro tempore	Redca+	Red Centroamericana de Personas con VIH-SIDA
Pracams	"Programa de apoyo a la creación de un sistema regional de calidad y a la aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias en Centroamérica" (Unión Europea)	REDD	Reducción de emisiones de la deforestación y la degradación de bosques
Pradic	Programa de Apoyo al Desarrollo y la Integración Centroamericana, BID	Redlac	Grupo Regional Interagencial de Riesgo, Emergencia y Desastres de América Latina y el Caribe
PRAF	Programa de Asignación Familiar (Honduras)	Redmicroh	Red de Instituciones de Microfinanzas de Honduras
PRD	Partido Revolucionario Democrático (Panamá)	Resdal	Red de Seguridad y Defensa de América Latina
Premaca	Programa de Apoyo al Medio Ambiente en Centroamérica (Danida)	Ricam	Red Internacional de Carreteras Mesoamericanas (Proyecto Mesoamérica)
Presanca	Programa Regional de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Centroamérica (SICA)	RMI	Reservas monetarias internacionales
Presisan	Programa Regional de Sistemas de Información en Seguridad Alimentaria y Nutricional (SICA)	RNC	Régimen no contributivo de pensiones (CCSS, Costa Rica)
Prevda	Programa Regional de Reducción de la Vulnerabilidad y Degradación Ambiental (SICA)	RRD	Reducción del riesgo de desastres
PRGIR	Política Regional de Gestión Integrada del Riesgo	RSE	Responsabilidad social empresarial
Priica	Programa Regional de Investigación e Innovación por Cadenas de Valor Agrícola (IICA)	RSER	Responsabilidad social empresarial regional
Prisma	Programa Salvadoreño de Investigación sobre Desarrollo y Medio Ambiente	RUTA	Unidad Regional de Asistencia Técnica (sigla en inglés)
Proarca	Programa Ambiental Regional para Centroamérica		
Procomer	Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica	S	
Prodeca	Programa de Desarrollo Energético Centroamericano	SAF	Sistemas agroforestales
Proder	Programa de Apoyo a los Derechos Humanos en Centroamérica, Danida	SAG	Sistema de Auditoría Gubernamental (Guatemala)
Proesa	Fundación de Pequeños Empresarios Salvadoreños	SAM	Sistema Arrecifal Mesoamericano
Projovem	Programa Jóvenes Empresarios (Costa Rica)	Sanaa	Servicio Autónomo Nacional de Aguas y Alcantarillados de Honduras
Promebio	Programa Estratégico Regional de Monitoreo y Evaluación de la Biodiversidad (CCAD-SICA)	SE-CAC	Secretaría Ejecutiva del Consejo Agropecuario Centroamericano (SICA)

SE-CCAD	Secretaría Ejecutiva de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (SICA)	Sinap	Sistemas nacionales de áreas protegidas
SE-CMCA	Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano	Sinia	Sistema Nacional de Información Ambiental (Marena, Nicaragua)
SE-Comisca	Secretaría Ejecutiva del Consejo de Ministros de Salud de Centroamérica y República Dominicana (SICA)	SIP	Sociedad Interamericana de Prensa
SE-Cosefin	Secretaría Ejecutiva del Consejo de Ministros de Hacienda o Finanzas de Centroamérica (SICA)	Sipri	Stockholm International Peace Research Institute (Instituto Internacional de Investigación para la Paz de Estocolmo)
Sefro	Programa Regional de Seguridad Fronteriza en América Central (SG-SICA y Unión Europea)	Sirpac	Sistema Integrado de Registro Pesquero y Acuícola Centroamericano (SICA)
Segeplan	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (Gobierno de Guatemala)	Sisca	Secretaría de la Integración Social Centroamericana (SICA)
SELA	Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe	Sitca	Secretaría de Integración Turística Centroamericana (CCT-SICA)
Semarnat	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (México)	SMIT	Sistema Mesoamericano de Información Territorial
Semtec	Secretaría de Formación Media y Tecnológica (MEC, Brasil)	SMSP	Sistema Mesoamericano de Salud Pública
Senadis	Secretaría Nacional de Discapacidad (Panamá)	SNET	Servicio Nacional de Estudios Territoriales (El Salvador)
Senapan	Secretaría Nacional de Coordinación y Seguimiento del Plan Alimentario y Nutricional (Panamá)	SNV	Servicio Holandés de Cooperación
Senara	Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento (Costa Rica)	Solidaridad	Partido Solidaridad (Panamá)
SENG	Servicio de Enlace de las Naciones Unidas con las organizaciones no gubernamentales (ONU)	SPSU	Sistema de Protección Social Universal (El Salvador)
Serna	Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente (Honduras)	SRES	Special Report on Emissions Scenarios (IPCC)
Sesan	Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional (El Salvador)	SSB	Servicios sociales básicos
SG-CECC	Secretaría General de la Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana (SICA)	STMM	Sistema de Transporte Multimodal Mesoamericano
SGP	Sistema Generalizado de Preferencias de la UE	SumaRSE	Sumarse a la Responsabilidad Social Empresarial (Panamá)
SG-SICA	Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana	T	
SIAF	Sistema Integrado de Administración Financiera (Guatemala)	TIC	Tecnologías de la información y la comunicación
SIAL-OIT	Sistema de Información para América Latina de la OIT	TIM	Procedimiento Mesoamericano de Tránsito Internacional de Mercancías (Proyecto Mesoamérica)
SIAL-Panamá	Sistema de Información y Análisis Laboral (Panamá)	TLC	Tratado de libre comercio
SICA	Sistema de la Integración Centroamericana	TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
Sicap	Sistema Centroamericano de Áreas Protegidas	TLC-CA	Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, Estados Unidos y República Dominicana
SICC	Convención Interamericana contra la Corrupción	TM	Toneladas métricas
Sicor	Sistema de Información sobre Cooperación Regional (SICA)	TNC	The Nature Conservancy
Sicta	Sistema de Integración Centroamericano de Tecnología Agrícola	TPA	Trade Promotion Authority (Autoridad de Promoción Comercial de los Estados Unidos)
Sieca	Secretaría de Integración Económica Centroamericana	TSC	Tribunal Superior de Cuentas (Honduras)
Siee	Sistema de Información Económica Energética	TSE-Costa Rica	Tribunal Supremo de Elecciones (Costa Rica)
Siemca	Sistema de Información Estadística sobre las Migraciones en Centroamérica	TSE-Guatemala	Tribunal Supremo Electoral (Guatemala)
Siepac	Sistema de Interconexión Eléctrica de los Países de América Central	U	
Sigap	Sistema Guatemalteco de Áreas Protegidas	UAC	Unión Aduanera Centroamericana
Sinac	Sistema Nacional de Áreas de Conservación (Costa Rica)	UCA-El Salvador	Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas" (El Salvador)
		UCA-Nicaragua	Universidad Centroamericana (Nicaragua)
		UCN	Unión del Centro Nacional (Guatemala)
		UCR	Universidad de Costa Rica
		UD	Unión Democrática (Guatemala)

UE	Unión Europea	Uraccan	Universidad de las Regiones Autónomas de la Costa del Caribe de Nicaragua
UICN	Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza	URNG	Unión Revolucionaria Nacional Guatemalteca
UIP	Unión Interparlamentaria	USAC	Universidad de San Carlos (Guatemala)
UNA	Universidad Nacional (Costa Rica)	Usaid	United States Agency for International Development / Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
UNAH	Universidad Nacional Autónoma de Honduras	USITC	United States International Trade Comisión (Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos)
Uncac	Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción (sigla en inglés)	USTR	United States Trade Representative (Oficina del Representante de Comercio de los Estados Unidos)
UNCCC	United Nations Convention on Climate Change	V	
Unctad	United Nations Conference on Trade and Development. (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo)	VaR	Value at risk / valor en riesgo
Undesa	United Nations Department of Economic and Social Affairs	VIH	Virus de inmunodeficiencia humana
UNE	Unidad Nacional de la Esperanza (Guatemala)	W	
UNEP	United Nations Environment Programme	WCPA	World Commission of Protected Areas
Unesco	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura	WCRP	Programa Mundial de Investigación sobre el Clima (sigla en inglés)
Unfpa	Fondo de Población de las Naciones Unidas (sigla en inglés)	WHO	World Health Organization
Uniapravi	Unión Interamericana para la Vivienda	WRI	World Resources Institute
Unicef	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (sigla en inglés)	WTI	West Texas Intermediate
Unimer	Unidad de Investigación y Mercadeo S.A.	WWF	World Wildlife Fund
UniRSE	Unión Nicaragüense para la Responsabilidad Social Empresarial	Z	
Univas	Universidad José Vasconcelos de Oaxaca	ZFE	Zona franca de exportación
UNO	Unión Nacional Opositora (Nicaragua)		
Unops	United Nations Office for Projects Services		
Unpan	Red de Administración Pública de Naciones Unidas		
UP-EEUU	Universidad de Pittsburgh (Estados Unidos)		
UP-Panamá	Partido Unión Patriótica (Panamá)		

Presentación

El *Cuarto Informe Estado de la Región* es un nuevo aporte de la investigación académica al conocimiento y deliberación sobre la situación actual y los desafíos del desarrollo humano sostenible en Centroamérica. Su publicación es el resultado de un esfuerzo colectivo de cerca de dos años, en el que colaboraron más de quinientas personas de múltiples y diversos sectores en todo el Istmo. Desde la definición del enfoque, la elaboración del temario, la investigación, el suministro de información y la consulta y discusión de los avances, hasta la revisión y lectura crítica de los borradores finales, se aplicó una estrategia participativa que contribuyó a hacer de esta iniciativa un esfuerzo desde y para Centroamérica.

Además de dotar a las sociedades de un instrumento para (re)conocer su realidad, el Informe busca contribuir al debate público y a la formulación de políticas y acciones regionales, mediante la identificación y estudio de los desafíos y dilemas que actualmente enfrentan Centroamérica y su gente. Por medio de la revisión, sistematización y análisis de información e investigaciones sobre el desempeño reciente de la región, este trabajo ofrece una mirada selectiva sobre un conjunto de temas relevantes para su desarrollo humano sostenible.

En una época de profundos y acelerados cambios, la información es una poderosa herramienta para conocer la realidad, analizar alternativas y tomar decisiones. Su análisis pertinente pro-

vee además un valioso insumo para facilitar la participación efectiva de distintos actores sociales en la definición de rumbos y la construcción de propuestas.

El desempeño reciente de Centroamérica muestra un panorama complejo, en el que la erosión de logros sociales, económicos y políticos convergió con nuevos riesgos. Pese a ello, la región logró paliar esa situación y ningún país, ni el área en su conjunto, revivió los escenarios de crisis política y económica de los años ochenta. Aparte de describir esa coyuntura, este Informe plantea que Centroamérica tiene en la integración regional y la acción conjunta una valiosa alternativa para ampliar sus márgenes de manobra y enfrentar con entereza los nuevos y viejos desafíos.

El *Estado de la Región* es una invitación académica para el diálogo social y político. El Consejo Nacional de Rectores de las universidades públicas de Costa Rica (Conare) encuentra en el Informe un valioso espacio para fortalecer sus vínculos e intercambios con el resto de Centroamérica. Para la cooperación danesa, esta iniciativa podría contribuir como marco de referencia a amplios grupos de actores sociales en su definición de estrategias de apoyo y proyectos en la región. Ambas instituciones agradecen el apoyo de los demás auspiciadores y aprovechan la presentación de este Informe, para instar a organismos e instituciones nacionales, regionales e internacionales,

a contribuir en la consolidación del Estado de la Región como un sistema de seguimiento del desarrollo humano en Centroamérica y una base fundamentada para la búsqueda de acuerdos en favor del bienestar de sus pueblos.



Julio César Calvo Alvarado
RECTOR
Instituto Tecnológico de Costa Rica



Sandra León
RECTORA
Universidad Nacional

PRESIDENTE DEL CONARE



Yamileth González García
RECTORA
Universidad de Costa Rica



Luis Guillermo Carpio Malavasi
RECTOR
Universidad Estatal a Distancia



Søren Vøhtz
EMBAJADOR DE DINAMARCA
PARA CENTROAMÉRICA

Prólogo

Un instrumento para el análisis

Este Cuarto *Informe Estado de la Región* abarca los tres años transcurridos desde la anterior entrega, en 2008. Gracias al apoyo de la Agencia Danesa para el Desarrollo Internacional (Danida) fue posible encadenar los procesos de preparación y difusión de dos informes consecutivos, lo que dio continuidad a las redes de investigación y al mismo equipo central encargado de la gestión del proceso.

El encadenamiento de dos informes regionales (2008 y 2011) generó importantes ventajas y moldeó, además, algunas características de la presente edición. La principal es el período que se estudia, un tiempo particularmente retador, como se analiza en el capítulo 1. Este Informe aparece en momentos en los que corresponde deliberar fundadamente sobre nuestra evolución como región. Pese a las difíciles circunstancias, es necesario y posible construir escenarios que nos alejen de predicciones catastróficas. A eso dedica su mejor esfuerzo este Cuarto Informe, buscando respuestas novedosas para la interrogante: ¿cuáles son las condiciones para que, dentro de Centroamérica, se alcancen acuerdos nacionales, inclusivos y también duraderos, que permitan fortalecer la capacidad de los Estados para impulsar el desarrollo y, a la vez, optimizar la acción regional conjunta?

En esta cuarta ocasión el documento da continuidad a la tradición de ser un instrumento **desde** Centroamérica y **para** Centroamérica, que analiza y da seguimiento a los principales desafíos del desarrollo humano sostenible. Ofrece una mirada profunda sobre un conjunto de temas clave para conocer la evolución reciente de la región. No es una fotografía de la realidad, sino una documentación selectiva de procesos, en la cual se ha precisado y detallado lo que diversos actores sociales, económicos, políticos e institucionales hicieron en el pasado cercano y la huella que dejaron en el desarrollo del Istmo.

Un informe de y para la región

El *Estado de la Región* es un informe enfocado en las condiciones de vida de los seres humanos que habitan el Istmo, en el que se reconoce su multiculturalidad y su compromiso con lo que aspiran llegar a ser. Es un recuento de nuestra condición, de nosotros, los habitantes de esta Centroamérica de muchísimos rostros -varios millones de ellos alejados, aunque no ausentes-, rostros jóvenes y también marcados por el tiempo, masculinos y femeninos, pálidos los menos, mestizos y llenos de color la gran mayoría. El Informe no puede presentarlos todos y en todas las circunstancias, pero al querer conocer esos rostros, sus esperanzas, quehaceres y dificultades, tiene ante sí el reto

de hacerlo con profundo respeto, equilibrio y honestidad.

Al realizar esta entrega y sacar cuentas sobre el desempeño regional en materia de desarrollo humano sostenible, el equipo coordinador reconoce los esfuerzos de muchos investigadores y organizaciones para hacer del Informe una herramienta rigurosa y útil en manos de la ciudadanía. Este es un instrumento de navegación que ayuda a reconocer realidades, señalar desafíos, trazar rutas y construir opciones para Centroamérica. Combina el diagnóstico y la articulación de conocimiento con la deliberación informada, mediante la incorporación de mecanismos y prácticas robustas de participación. Esta participación informada se da a lo largo de todo el proceso de preparación del Informe: parte de una identificación de asuntos relevantes a través de una consulta amplia, pasa por la constitución de un Consejo Consultivo, por el desarrollo de numerosas investigaciones a cargo de una vasta red académica, cuyos trabajos se presentan en talleres de consulta, y culmina con la validación de los textos con lectores críticos de diversos sectores (diagrama 0.1).

El mandato del Estado de la Región

El propósito del *Estado de la Región* es contribuir a la promoción del desarrollo humano sostenible mediante el

DIAGRAMA O.1

Proceso de preparación del Informe Estado de la Región



RECUADRO 0.1

¿Qué es Centroamérica?

Cuando en este Informe se hace referencia a Centroamérica, por lo general se están incluyendo seis países: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá. En los casos en que la información disponible lo ha permitido, se ha incorporado además a Belice. Esta definición de Centroamérica privilegia el criterio de ubicación geográfica de las siete naciones que ocupan esta franja de tierra entre el océano Pacífico y el mar Caribe, América del Sur y América del Norte.

En el *Primer Informe Estado de la Región* se dedicó todo un capítulo al concepto de Centroamérica. Desde una perspectiva cultural, el Istmo pertenece al área mesoamericana, en la que deberían incluirse varias regiones de México y excluirse por entero el centro y el norte de Costa Rica y Panamá. En términos económicos, Panamá y Belice, y en ocasiones Honduras, no tienen similitud alguna con el resto de la región. Institucional y

políticamente, hay instancias del SICA que están constituidas también por República Dominicana.

Además de estos criterios, en la edición de 1999 se documentaron algunas visiones sobre lo que significa Centroamérica para sus habitantes: la patria grande (visión morazánica), el vecindario, pero no la casa común (visión cartaga), los centroamericanos son los del Pacífico (visión caribeña). Estas visiones, entre otras, reflejan diversas formas de concebir la región y tienen implicaciones sobre las acciones que realizan los actores sociales y políticos a lo largo del Istmo. El desafío era entonces (y sigue siendo hoy) el reconocimiento y la tolerancia hacia esa diversidad. Pero el pluralismo no es solo saber que “otros” tienen estrategias distintas; también es necesario convocar a un diálogo productivo, con el fin de encontrar soluciones para que Centroamérica sea, desde horizontes distintos, la casa de todos.

aporte de información oportuna, veraz, completa y legítima sobre el desempeño de Centroamérica, y el fortalecimiento de las capacidades de diálogo y negociación de las organizaciones de la sociedad civil y el Estado. Su preparación, publicación y difusión constituyen, a la vez, un proceso social y técnico al servicio de los intereses, aspiraciones y expectativas de la ciudadanía. Por esto no es, ni puede ser, un informe gubernamental, institucional u oficial, pero tampoco antigubernamental. No se especializa en la crítica a la acción pública, como tampoco representa su defensa.

A partir del concepto de desarrollo humano sostenible, esta iniciativa busca ofrecer un sistema de medición y evaluación del desempeño regional en este ámbito que cuente con amplio respaldo institucional, legitimidad y participación social. Este Informe da seguimiento a los temas abordados en las ediciones anteriores, incorpora nuevos asuntos e introduce, dando continuidad a la innovación del Informe de 2008, una sección de carácter prospectivo y propositivo, titulada “Dilemas estratégicos”, que en esta ocasión, según

el mandato del Consejo Consultivo, se enfoca en los acuerdos políticos necesarios para enfrentar la exclusión social en la región.

En síntesis, el *Informe Estado de la Región* se concibe como un instrumento para:

- reflexionar de manera informada sobre el presente y el futuro de Centroamérica;
- promover procesos efectivos de petición y rendición de cuentas;
- identificar posibles acciones para ampliar las oportunidades y potenciar las capacidades de la población, y
- proporcionar las bases técnicas para un diálogo social y político conducente a la promoción del desarrollo humano sostenible en la región.

¿Por qué un informe regional?

Uno de los problemas más serios para la consolidación de Centroamérica como la región de paz, libertad, democracia y desarrollo visualizada por el Protocolo de Tegucigalpa y reafirmada por la Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible (Alides), a mediados de la década de los noventa del siglo anterior, es la escasez de sistemas de seguimiento del desempeño de los gobiernos y las sociedades en la atención de los desafíos comunes. Ello afecta la calidad de las decisiones públicas, en especial las concernientes a la integración. Dificulta, además, el diálogo y la participación en asuntos de interés público, pues la falta de información alimenta prejuicios que sustituyen a la opinión informada. Finalmente, menoscaba la capacidad de la población para exigir sus derechos y demandar el cumplimiento de los deberes sociales y políticos.

En una región cuyo legado autoritario plantea el reto de una mayor transparencia en la gestión del desarrollo, resulta imperativo expandir las fronteras de información y ponerlas al alcance de la ciudadanía. Más transparencia y más difusión de información relevante para el diseño de políticas

de desarrollo contribuirá al establecimiento de una institucionalidad más sensible a las expectativas y urgencias de la población. Con la falta de transparencia pierden muchos, y ganan, si es que ganan, muy pocos. Pierden los grupos sociales excluidos, cuyas necesidades no son atendidas, y pierden los gobiernos, que carecen de instrumentos para medir su desempeño y determinar cómo compensar o modificar los impactos negativos, aun estando dispuestos a ello.

Fortalecer la transparencia ayuda a dotar a la población centroamericana de instrumentos útiles para tener una conciencia lúcida de su realidad y para actuar sobre ella en la medida de sus posibilidades, oportunidades y aspiraciones. Así, un sistema de seguimiento deseable debería construirse a partir de una agenda regional de prioridades, sobre la cual puedan apoyarse procesos de diálogo y concertación entre los diversos actores sociales y políticos del Istmo.

En 1999, en la primera edición de este Informe, se afirmó que el índice de desarrollo humano, que cada año publica el PNUD, constituye un avance en la precisión del desarrollo relativo de los países. Esa opinión se mantiene. Ahora bien, según se planteó en aquella oportunidad, este índice puede y debe ser complementado con un conjunto de indicadores y análisis referidos a aspiraciones, expectativas e intereses que las sociedades del Istmo privilegian, para así poder evaluar el desempeño regional, en el marco de los escasos indicadores comparables internacionalmente que se encuentran disponibles.

En la actualidad, las sociedades centroamericanas muestran avances significativos en el estudio de sus realidades nacionales. La bibliografía de este Informe es prueba de la creciente producción de investigaciones de calidad que realizan centros de pensamiento, universidades y autores individuales a lo largo del Istmo. El valor agregado del *Estado de la Región* es el análisis de los temas que atraviesan Centroamérica sin diferenciar fronteras y nacionalidades. Cada uno de los capítulos que aquí se incluyen fue concebido para tener

la perspectiva centroamericana de los desafíos examinados; se hacen comparaciones país por país únicamente cuando ello es necesario para enfatizar algún punto, pero en la mayoría de los casos se privilegian los hallazgos y tendencias regionales. Esta decisión tiene el costo de obviar especificidades por país, pero gana y aporta una interpretación del conjunto.

Como se comentó, en esta entrega se estudia el dilema estratégico de los acuerdos políticos necesarios para combatir la exclusión social que enfrenta Centroamérica en la búsqueda de su desarrollo. Su abordaje en el Informe intenta propiciar la discusión y apalancar políticas públicas y acciones regionales para encarar problemas cuya solución se considera decisiva, necesaria y urgente en el corto plazo, de modo que en el mediano plazo sea posible alcanzar una situación distinta y deseable para el Istmo en su conjunto. El análisis combina una “mirada hacia adentro” de la región, centrada en las consecuencias de ciertos cursos de evolución a lo interno de los países, con una “mirada desde afuera”, que sitúa a Centroamérica dentro del contexto internacional, con el fin de examinar las oportunidades y amenazas que el Istmo tiene ante sí. Se detalla un estado de la situación, se describen probables escenarios futuros de prevalecer ciertas tendencias y se proponen alternativas de acción, como una forma de iluminar los caminos que puede seguir la región para superar el dilema.

Una iniciativa que se consolida y se renueva

Al igual que en ediciones anteriores, el presente Informe se preparó mediante una estrategia descentralizada de investigación y acompañamiento asentada en cada una de las naciones centroamericanas. En su producción, que tomó cerca de veinticuatro meses desde el inicio del proceso de consulta del temario hasta la publicación, se consultaron 127 fuentes de información y 760 referencias bibliográficas, colaboraron cerca de 63 investigadores representativos de distintos enfoques y nacionalidades, y participaron

casi trescientas personas en las diversas actividades de consulta. Entre el tercer y cuarto informes no hubo, como se mencionó, un período de inactividad; por lo tanto, no fue necesaria la reconstrucción de las redes y del equipo central. El resultado de esa dinámica es un balance creativo de diferentes puntos de vista, un Informe que no ha sido hecho desde un país u organismo internacional para la región, ni es una sumatoria de documentos nacionales preparados en los países para los países, tampoco un texto elaborado por un pequeño grupo de expertos con una única visión.

Hace casi diez años se presentó el *Primer Informe Estado de la Región*, como parte del proyecto “Informes de desarrollo humano para la consolidación democrática y la paz en Centroamérica”, de la Unión Europea y el PNUD, a través del cual se propició también la elaboración de informes en cada uno de los países del área. En el 2003 se publicó el Segundo Informe, con el respaldo del PNUD y la Embajada Real de los Países Bajos. La tercera y cuarta entrega han sido producidas con un apoyo principal de la cooperación danesa, a través de su Programa Regional de Transparencia y Justicia, y un conjunto de auspiciadores que se aliaron a esta iniciativa (recuadro 0.2).

La preparación de este trabajo se llevó a cabo en el marco institucional provisto por el Programa Estado de la Nación/Región, una iniciativa impulsada en Costa Rica por las universidades estatales (Universidad de Costa Rica, Universidad Nacional, Instituto Tecnológico de Costa Rica y Universidad Estatal a Distancia) reunidas en el Consejo Nacional de Rectores (Conare), en consorcio con la Defensoría de los Habitantes de la República.

El equipo técnico del Programa Estado de la Nación/Región se localiza en San José; está conformado por un grupo multidisciplinario de profesionales calificados y con experiencia en trabajos de investigación en Centroamérica, el cual tiene entre sus objetivos articular capacidades de toda

RECUADRO 0.2

Auspiciadores y red de cooperantes del Cuarto Informe Estado de la Región

El Gobierno del Reino de Dinamarca, a través de su Agencia para el Desarrollo Internacional (Danida), y como parte de su programa “Transparencia y justicia, apoyo a la democracia y los derechos humanos en Centroamérica”, es el auspiciador principal de esta iniciativa, cuyo objetivo fundamental es “continuar el fortalecimiento de la democracia y la participación ciudadana promovido desde 1999 por los Informes del Estado de la Región en Centroamérica, brindando a los habitantes de la región información actualizada, pertinente, veraz y objetiva para la promoción del desarrollo humano sostenible”.

Adicionalmente, el Informe contó con el valioso apoyo de otras instituciones que reconocieron en él un espacio para enriquecer y proyectar su quehacer regional. En total, siete arreglos institucionales permitieron estudiar temas específicos, con la participación activa de investigadores y centros de pensamiento de todo el Istmo:

- Además de Danida, la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Aecid) y el Consejo Nacional de Rectores (Conare), de Costa Rica, auspiciaron la elaboración del Informe en general.

- La Unidad Regional de Asistencia Técnica (RUTA), proporcionó recursos para realizar investigaciones sobre pobreza rural.

- La Organización Panamericana de la Salud (OPS-OMS) financió y asesoró técnicamente la confección y el proceso de consulta del estudio sobre seguridad social y salud.

- La Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) asignó recursos y brindó acompañamiento técnico para la preparación de estudios y la realización de consultas sobre diversos temas en materia ambiental.

- Transparencia Internacional (sede en Berlín) participó en la elaboración de la

investigación sobre corrupción, lo cual fue posible gracias a un aporte económico adicional del programa “Transparencia y Justicia”, de Danida.

En el ámbito de la investigación, el esfuerzo desplegado en el marco del *Informe Estado de la Región* también es posible gracias a las contrapartidas que proveen muchas entidades de investigación, en temas en los que confluyen sus intereses nacionales con la perspectiva regional del Informe. En esta edición, las iniciativas desarrolladas son las siguientes:

- Investigación sobre indicadores de justicia: Asociación de Investigación y Estudios Sociales (Asies), Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho (Fespad), Alianza Ciudadana Pro Justicia y Belicana Corporation.

- Creación de base de datos de instituciones públicas: Centro de Investigaciones Jurídicas de la Universidad de Panamá, Asies, Fespad e Instituto Danés de Derechos Humanos.

- Investigación sobre los efectos del cambio climático en la agricultura y el sector de energía: Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente (Iarna), de la Universidad Rafael Landívar, Guatemala.

- Investigación de base para el capítulo sobre el panorama ambiental de la región: Florida State University.

- El Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi) adelantó datos sobre impuestos y gasto público, provenientes de su próxima publicación, el *Informe de Fiscalidad en Centroamérica*.

- La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), desde su sede en México, acompañó técnicamente la preparación de los capítulos y facilitó información relevante y actualizada.

la región, así como reflejar en sus arreglos de consulta la multiplicidad de actores sociales y políticos que interactúan en ella. Este equipo coordina un amplio conjunto de centros de investigación y consultores que se encargan de los estudios en los diferentes países. La estrategia de investigación y difusión se desarrolla en contacto y consulta permanente con sectores políticos, sociales e institucionales, a fin de lograr el arraigo del Informe en las sociedades del Istmo.

Una estrategia participativa de investigación y deliberación

La estrategia de investigación se basó en la premisa de que un estudio regional es más que la sumatoria de informes nacionales. Subyace a este enfoque una noción distinta de región, entendida como un entramado de relaciones que enlaza sociedades, economías y sistemas políticos, por encima y por debajo de sus fronteras, por lo que el Informe es más que una recopilación comparativa de evoluciones nacionales. En otras palabras, el Informe se propuso generar un valor agregado regional, el cual fue abordado, en la práctica, mediante la combinación de cuatro medidas:

- Primero, el temario fue construido regionalmente, por medio de una

consulta que incluyó 74 entrevistas personales y 48 cuestionarios enviados por Internet, y no definido *a priori* por un pequeño grupo de personas. Este proceso tuvo como objetivo identificar los desafíos comunes, es decir, asuntos cuya importancia y existencia trascienden las fronteras políticas y mentales del Istmo.

- Segundo, el análisis de la información fue regional. Aunque el señalamiento de contrastes entre países resultó inevitable, no fue la única comparación, ni la más frecuente.

- Tercero, la identificación sistemática de esfuerzos de integración regional en cada uno de los temas, o la ausencia de ellos, permitió contraponer una óptica puramente nacional. A ello contribuyó además una noción amplia de integración, que incorpora el quehacer de múltiples actores.

- Por último, se organizaron talleres de discusión de los hallazgos de investigación en todo el Istmo, con el propósito de recoger reacciones y sugerencias para corregir los primeros borradores. En total se realizaron nueve talleres regionales, en los que participaron cerca de 174 personas de todas las naciones del área.

El órgano de investigación participativa por excelencia fue el Consejo Consultivo del Informe, que se constituyó antes de iniciar el proceso y estuvo compuesto por 33 destacadas personalidades de la región. Su función fue conducir sustantivamente la iniciativa, por lo que sus intervenciones fueron múltiples y muy activas: seleccionó y definió temas y abordajes, participó en los talleres de consulta y validó los resultados de las investigaciones que se plasmaron en los capítulos finales.

El Informe ha sido una experiencia desarrollada con modestia y precaución. Se basó en capacidades regionales de investigación, a menudo en condiciones de escasez de información comparable y recursos limitados. Cada tema fue preparado por uno o más profesionales de reconocido prestigio en el Istmo. Para la elaboración de varios de los capítulos se establecieron acuerdos de colaboración interinstitucional (recuadro 0.2) y se crearon redes *ad hoc*. En total, 63 investigadores e investigadoras participaron con ponencias especializadas (cuadro 0.1). Adicionalmente, se realizó un subproyecto de investigación en conjunto con la Unidad Regional de Asistencia Técnica (RUTA) para profundizar en la problemática de la pobreza rural, para lo cual se conformó un equipo de veintisiete consultores (recuadro 0.3).

CUADRO 0.1

Cuarto Informe Estado de la Región: investigadores principales por capítulo

Investigador principal	País	Tema
Capítulo 2. Panorama demográfico		
Arodys Robles	Costa Rica	Ritmo en el crecimiento de la población y desfase en las transiciones demográficas e impactos económicos
Danilo Rayo ^{al}	Nicaragua	Migraciones, grupos rezagados
Capítulo 3. Panorama social		
Pablo Sauma ^{al}	Costa Rica	Pobreza, desigualdad y programas de lucha contra la pobreza
Alejandro Urizar	Guatemala	Programas de transferencias condicionadas y corrupción
Melina Campos	Costa Rica	Programas de transferencias condicionadas y corrupción
Capítulo 4. Panorama económico		
Juan Diego Trejos	Costa Rica	Mercados laborales e impactos sociales de crisis
Julio Rosales ^{al}	Costa Rica	Desempeño económico, sector externo y fiscalidad durante la crisis
Victor Godínez	México	Respuestas públicas ante la crisis

CUADRO 0.1

Cuarto Informe Estado de la Región: investigadores principales por capítulo

Investigador principal	País	Tema
Capítulo 5. Panorama ambiental		
Alex Coles y Mirella Martínez	Panamá	Estado y disponibilidad de los recursos, uso del suelo y contaminación
Allan Lavell	Costa Rica	Gestión del riesgo y vulnerabilidad a desastres
Edmundo Vásquez	Guatemala	Políticas y capacidades para la conservación y la gestión ambiental
Lily Caballero	Honduras	Crecimiento del área metropolitana de Tegucigalpa: una aproximación
Sonia Baires	El Salvador	Crecimiento del área metropolitana de San Salvador: una aproximación
Ninette Morales	Nicaragua	Crecimiento del área metropolitana de Managua: una aproximación
Marielos Marín	El Salvador	Crecimiento del área metropolitana de Ciudad de Guatemala: una aproximación
Marcela Román	Costa Rica	Crecimiento del área metropolitana de San José: una aproximación
Álvaro Uribe	Panamá	Crecimiento del área metropolitana de Ciudad de Panamá: una aproximación
Leonardo Merino ^{a/}	Costa Rica	Panorama ambiental
Manuel Guerrero	Costa Rica	Pago por servicios ambientales
Capítulo 6. Panorama político		
Álvaro Artiga	El Salvador	Partidos políticos y gestión electoral
Steffan Gómez ^{a/}	Costa Rica	Democratización
Jaime López	El Salvador	Lucha contra la corrupción
Claudia Sánchez	Honduras	Poder Judicial y Estado democrático de derecho en Honduras
William Brenes y Juan Carlos Vanegas	Costa Rica	Sitios centinela sobre corrupción en programas de transferencias condicionadas (PTC)
Claudia Samayoa	Guatemala	Derechos humanos en Centroamérica
Roberto Cajina	Nicaragua	Relaciones cívico-militares en Centroamérica
Unimer	El Salvador y Guatemala	Sitios centinela sobre corrupción en programas de transferencias condicionadas (PTC)
Capítulo 7. Integración regional		
Carla Morales	Costa Rica	Cooperación internacional
Néstor Avendaño	Nicaragua	Cooperación internacional en Managua
Milgjan Cardona	Guatemala	Cooperación internacional en Guatemala
Mauricio Herdocia ^{a/}	Nicaragua	Integración regional
Luis Guillermo Solís ^{a/}	Costa Rica	Integración regional
Rolando Sierra	Honduras	Cooperación internacional en Honduras
Capítulo 8. El desafío de consolidar un estado de y para la democracia		
Alonso Ramírez ^{a/}	Costa Rica	Institucionalidad pública en Centroamérica
Carmen Amalia Barahona Pantoja Oscar Morales Velado Orlando Elías Castillo	El Salvador	Institucionalidad pública y administración de justicia en El Salvador
María Silvia Guillen Abraham Atilio Abrego Hasbun Orlando Elías Castillo Shatnam Peña Nancy Henríquez Yesenia Bonilla	El Salvador	Administración de justicia en El Salvador
Luis Linares y Javier Brolo	Guatemala	Institucionalidad pública en Guatemala
Cynthia Fernández	Guatemala	Administración de Justicia en Guatemala
Javier López	Honduras	Institucionalidad pública en Honduras
Magaly Castillo, Gina De La Guardia, Aida Jurado y Margarita Arosemena	Panamá	Administración de la justicia en Panamá
Belquis Sáenz y Vanessa Campos	Panamá	Institucionalidad pública en Panamá

CUADRO 0.1

→ CONTINUACIÓN

Cuarto Informe Estado de la Región: investigadores principales por capítulo

Investigador principal	País	Estudio
Shaun Finnetty	Belice	Administración de la justicia en Belice
Ronald Alfaro y Alonso Ramírez	Costa Rica	Institucionalidad pública en Costa Rica
Kathya Jaentschke y Virgilio Noguera	Nicaragua	Institucionalidad pública en Nicaragua
Manuel Arauz, Cristhian Altamirano, Erika Báez, Cristel Castro, Yessenia Aguilar	Nicaragua	Administración de la justicia en Nicaragua
Emilio Solana	Costa Rica	Estadísticas judiciales para Centroamérica y administración de justicia en Costa Rica
Luis Diego Obando ^{a/}	Costa Rica	Administración de justicia
Ricardo Sol	Costa Rica	Participación ciudadana
Carlos Mendoza ^{a/}	Guatemala	Estados de y para la democracia
Dina Fernández y Enrique Naveda	Guatemala	Dominios reservados
Roberto Burgos	El Salvador	Dominios reservados
Leonardo Flores	Panamá	Dominios reservados
Carlos Salinas	Nicaragua	Dominios reservados
Capítulo 9. El desafío de enfrentar el cambio climático		
Lenín Corrales	Costa Rica	Efectos posibles del cambio climático para Centroamérica e impactos en las zonas marino-costeras
Leonardo Merino ^{a/}	Costa Rica	Políticas y estrategias nacionales y regionales de adaptación y mitigación frente al cambio climático
Allan Lavell y Chris Lavell	Costa Rica	Riesgo y vulnerabilidad a los desastres
Capítulo 10. El dilema estratégico de disminuir la exclusión social y la pobreza, como producto de acuerdos pluralistas y sostenibles		
Carmelo Mesa	Estados Unidos	Sistemas de pensiones
Jorge Vargas-Cullell ^{a/}	Costa Rica	Exclusión social
Juliana Martínez	Costa Rica	Sistemas de salud
Juan Pablo Pérez-Sainz, Rafael Segura y Diego Fernández	Costa Rica	Estructura social, desigualdad y exclusión social en Centroamérica
Claudia Dary	Guatemala	Perfiles de la exclusión social en Centroamérica
Mauricio Herdocia	Nicaragua	Entrevistas a actores clave
Sayda Gálvez	Honduras	Entrevistas a actores clave
Dina Fernández y Enrique Naveda	Guatemala	Entrevistas a actores clave
Néstor Avendaño	Nicaragua	Costos económicos de un programa antiexclusión
Pablo Ramírez	Costa Rica	Escenarios de exclusión social y Acciones colectivas
Compendio Estadístico		
Diego Fernández	Costa Rica	Coordinador
Asistentes de estadística		
Julio Orellana	Guatemala	
Nelson Raudales	Honduras	
Rubidia García	El Salvador	
Danilo Rayo	Nicaragua	
Aida Luz Moreno	Panamá	
Kenia Bautista	Honduras	
Melina Campos	Costa Rica	
Asistentes de investigación		
Marilyng Montero	Costa Rica	
Karen Chacón	Costa Rica	
Fraya Corrales	Costa Rica	
Noel Cuevas	Costa Rica	

a/ Preparación del Informe regional.

RECUADRO 0.3

Determinantes de la pobreza rural en Centroamérica: desafíos y oportunidades para la acción

En el marco del proceso de elaboración del *Cuarto Informe Estado de la Región*, el Programa Estado de la Nación, la Unidad Regional de Asistencia Técnica (RUTA) con el apoyo del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), llevaron a cabo un proyecto de investigación tendiente a sentar las bases técnicas para la formulación de estrategias productivas y de asistencia social para la superación de la pobreza en Centroamérica. Esta iniciativa que tuvo su primera fase en 2009, se desarrolló durante el segundo semestre de 2010 y el primero de 2011. Además de valorar la magnitud y la evolución reciente de la incidencia de la pobreza en la población rural, los estudios realizados se concentraron en identificar y analizar los factores determinantes de esa situación, tanto estructurales como coyunturales, con el fin de responder las siguientes preguntas de investigación:

- ¿Cuáles características y transformaciones del desarrollo rural reciente explican la persistencia de la pobreza y la exclusión de importantes sectores de la población rural en Centroamérica?
- ¿Cuáles son los principales factores que pueden ampliar o están limitando las oportunidades de la población rural para superar su condición de pobreza?

Las investigaciones se centraron en cuatro grandes áreas temáticas en las que se han identificado factores estructurales y coyunturales que dificultan el logro de mayores avances en la reducción de la pobreza rural y que, por lo tanto, requieren medidas de política y acciones diferenciadas. Los determinantes incluidos son: i) los productivos y ambientales, ii) los asociados a la infraestructura para el desarrollo, iii) los programas de combate a la pobreza, su naturaleza y características, y iv) las dinámicas político-institucionales de las zonas rurales. Además, se realizó un análisis de las condiciones de vida de la población rural pobre en general, y de las mujeres en particular. Cabe aclarar que estos no son los únicos factores que inciden en la persistencia de este fenómeno, pero sí los más pertinentes para los fines del proyecto.

Para el análisis de cada tema se identificaron colaboradores nacionales y regionales (cuadro 0.2). En la elaboración de los estudios participaron directamente veinticinco investigadores, más seis miembros del equipo técnico del Programa Estado de la Nación/Región, quienes se vincularon a la iniciativa como coordinadores y asistentes de investigación. Varios miembros del equipo de RUTA participaron en el diseño del proyecto, así como en la revisión de sus productos intermedios y finales.

Los informes de avance de los diversos estudios fueron presentados y discutidos en un taller regional realizado el jueves 3 y el viernes 4 de febrero del 2011 en San José. La actividad contó con la participación

de 44 personas de todos los países centroamericanos, quienes brindaron valiosos comentarios y sugerencias.

Los productos de esta iniciativa son: i) un informe final con una síntesis de las investigaciones y una descripción de la evolución reciente de Centroamérica y las transformaciones del mundo rural, ii) una síntesis del informe final y un conjunto de propuestas de política pública y acción regional para la superación de la pobreza y la promoción del desarrollo rural (*policy paper*), iii) actividades de difusión y discusión del contenido de los documentos con tomadores de decisiones y iv) un sistema de indicadores sobre pobreza rural en Centroamérica, que permitirá avanzar en la producción de información y dar seguimiento al tema en futuras ediciones del *Informe Estado de la Región*.

En el segundo semestre del 2011 y como parte de las actividades de difusión de este Informe FAO, FIDA y RUTA emprenderán en forma conjunta un amplio proceso de divulgación y discusión de las investigaciones con autoridades regionales y nacionales, representantes de la cooperación internacional y líderes de la sociedad civil, incluyendo organizaciones sociales, academia y empresa privada.

CUADRO 0.2

Red de investigadores regionales y nacionales sobre pobreza rural

Nombre del investigador(a)	País	Tema/aporte	
Elisa Rodríguez ^{a/}	España	Exploración bibliográfica y de centros de investigación	
Carlos Pomareda ^{b/}	Costa Rica	Panorama productivo y mercados en las zonas rurales de Centroamérica e infraestructura para el desarrollo	
Salma Alonso	Panamá		
Byron Contreras	Guatemala		
Alejandra Mata	Costa Rica		
Ricardo Arias	Honduras		
Amy Angel	El Salvador		
Wiezsmán Pat	Belice		
Maritza Obando	Nicaragua		
Rodrigo Briceño ^{b/}	Costa Rica		Cobertura de los servicios sociales y los programas de combate a la pobreza en Centroamérica
Rodrigo Briceño	Belice		
María Fernanda Torres	Costa Rica		
Kenia Sabong ^{a/}	Honduras		
Enrique Maldonado	Guatemala		
Edwing Ludgardo Molina	El Salvador		
Keith Cuthbert	Nicaragua		
Carlos Carrera ^{a/}	Panamá		
Luis Ángel Oviedo	Costa Rica	Procesamiento de información sobre características sociodemográficas de la población rural pobre	
Ana Cecilia Escalante	Costa Rica	Incidencia de la pobreza en las mujeres rurales	
Iarna, Universidad Rafael Landívar	Guatemala	Impacto del cambio climático en la agricultura	
Lenín Corrales	Costa Rica	Escenarios del cambio climático para Centroamérica	
José Antonio Rodríguez	Costa Rica	Perfiles de participación ciudadana en las zonas rurales	
Steffan Gómez	Costa Rica	Dinámicas político-institucionales en las zonas rurales	
Alonso Ramírez	Costa Rica	Presencia institucional de los Estados en las zonas rurales de Centroamérica	
Hugo Chavarría	Costa Rica	Asistente de investigación	
Róger Bonilla	Costa Rica	Elaboración de mapas	
José Angulo	Costa Rica	Edición técnica del Informe final	

a/ Sistematización de estadísticas e información bibliográfica.

b/ Preparación del Informe regional.

Debe mencionarse que el acercamiento a la comunidad de expertos se basa en la identificación de temas de interés común, en los cuales pueda darse una relación de colaboración en doble vía. El consultor o el centro de investigación aporta su conocimiento especializado en el tema así como infraestructura local, mientras que el Estado de la Región brinda acompañamiento técnico, un reconocimiento financiero modesto y la posibilidad de desarrollar estudios a nivel comparado en Centroamérica, para su posterior difusión. De tal forma que se promueven relaciones de colaboración académica a mediano plazo en las respectivas temáticas, que en algunos casos provienen desde el *Primer Informe Estado de la Región* (1999).

En el cuadro 0.2 se consignan los

nombres de los investigadores principales que tuvieron a su cargo la elaboración de insumos para los distintos capítulos de este Informe. No obstante, cabe señalar que cada uno de ellos y ellas trabajó con otros colaboradores; en algunos casos se integraron equipos de hasta cinco asistentes alrededor de un investigador para una sola ponencia, en virtud de la complejidad de la tarea emprendida. A estas personas se les reconocen con gratitud sus aportes, lo mismo que a aquellas que proporcionaron información valiosa, lectores críticos y editores finales, las cuales se mencionan en la sección de agradecimientos, al inicio de cada capítulo.

Además de promover la consolidación de las redes regionales, en materia de investigación los criterios orientadores fueron los siguientes:

- Fortalecer el seguimiento de temas cruciales tratados en las ediciones anteriores, mediante la inclusión de una sección permanente denominada “Panorama regional”, con seis capítulos.
- Dar la mayor profundidad posible al tratamiento de ciertos temas, según las indicaciones del Consejo Consultivo (dos capítulos sobre desafíos regionales).
- Enriquecer el Compendio Estadístico tomando como referencia prioritaria las fuentes nacionales. En esta edición se adicionó además un apartado sobre el estado de las fuentes de información en Centroamérica.
- Abordar de manera más sistemática el funcionamiento de la integración centroamericana en áreas específicas.

- Mostrar las diferencias de enfoque sobre los asuntos tratados, con el propósito de identificar puntos de (des)encuentro entre actores, y no presentar una interpretación única.
- Ilustrar responsablemente, aun cuando no sea posible hacerlo con exhaustividad y consistencia plenas, y abstenerse de hacer valoraciones sobre temas en los que privó la escasez de información comparable y pertinente.
- Apoyarse en indicadores cuantitativos y en la identificación de prácticas, no en opiniones o juicios de valor.
- Documentar desafíos regionales y no generar propuestas desprovistas de una adecuada fundamentación técnica y de legitimidad social y política.
- Seleccionar un único asunto, particularmente relevante y señalado así por el Consejo Consultivo, para

el dilema, construir escenarios e identificar posibles cursos de acción.

En síntesis, se buscó combinar el rigor académico, la articulación de capacidades locales de investigación, legitimidad social y vigorosos mecanismos de consulta social.

La difusión del Informe

Una vez impreso el Informe, queda por delante divulgar el trabajo y procurar su uso adecuado para la deliberación y la toma de decisiones. Con tales propósitos se ha planificado una estrategia de comunicación y retroalimentación de varios meses. Esta tarea implicará un despliegue de actividades con diversos públicos para dar a conocer y analizar los principales hallazgos del Informe, tanto a través de medios masivos como con grupos y sectores específicos. Estos esfuerzos produjeron resultados muy positivos tras la publicación del Informe anterior (recuadro 0.4).

Limitaciones y comentario final

Este Informe es un esfuerzo muy consciente de sus limitaciones. La primera de ellas es que el tratamiento de la región, como unidad, es disparejo en diversas áreas, y relativamente escasa, aunque mejorada, la información sobre Belice. En segundo lugar, las investigaciones se basan en el procesamiento de fuentes secundarias, es decir, en la compilación, verificación y contraste de estadísticas o estudios académicos y técnicos existentes de previo; no fue posible, dadas las restricciones de tiempo y recursos, apoyarse en investigación primaria en todos los temas, salvo algunas excepciones; en cambio, el reprocesamiento de fuentes sí fue muy frecuente. Tercero, no todos los asuntos de interés pudieron ser analizados con la misma profundidad, debido a la escasez o ausencia de información. Por estas razones, se puso especial cuidado en consignar todas las fuentes que respaldan las apreciaciones

RECUADRO 0.4

Sobre los usos y resultados del Informe Estado de la Región (2008)

El Informe Estado de la Región (2008) contó con una estrategia de divulgación amplia y diversa de los principales hallazgos en las distintas materias abordadas. La información ha sido compartida con más de 5.000 personas de forma directa y presencial, a las que se suman aquellas que han tenido algún grado de exposición mediática en el Istmo.

La estrategia definió públicos meta que son claves para el desarrollo centroamericano, como son los tomadores de decisiones, la institucionalidad regional, los medios de comunicación, la sociedad civil y el sector educativo. A partir de esta identificación se desarrollaron modalidades de intervención diferenciadas para atender las necesidades informativas pertinentes.

El principal instrumento de difusión fue el Informe mismo. Se imprimieron

6.000 ejemplares, de los cuales 1.740 fueron entregados puerta a puerta a las redes de investigación y consulta, autoridades gubernamentales y no gubernamentales, institucionalidad regional, cuerpo diplomático, líderes de la sociedad civil y académicos reconocidos en universidades de Estados Unidos y Europa. Se enviaron Informes a las universidades del Istmo y sus respectivas bibliotecas y a algunas de las principales librerías en cada capital centroamericana.

Las publicaciones derivadas del Informe de 2008 son las siguientes:

- Dos tipos de presentaciones electrónicas: 3.000 discos compactos y 1.000 memorias USB.
- 8.000 sinopsis en español.
- 6.000 sinopsis en inglés.

- 1.000 separatas del capítulo 8 ("Desafío regional de la lucha contra la corrupción").
- 2.500 ejemplares del módulo educativo "El aterrizaje de los números" (recuadro 0.5).
- 2.000 ejemplares del módulo "Un grano de maíz".

En cuanto a las actividades para dar a conocer estas publicaciones, la primera modalidad fue la gestión de eventos masivos, que comprendió presentaciones oficiales en cada uno de los países y la participación en talleres y conferencias regionales, para un total aproximado de doscientas actividades en el Istmo, con la asistencia de más de 5.000 personas en los últimos tres años. La concreción de muchos de estos esfuerzos se logró gracias al trabajo conjunto con diversas instituciones.

RECUADRO 0.4

→ CONTINUACIÓN

Sobre los usos y resultados del Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible (2008)

La segunda modalidad consistió en un amplio despliegue en los principales medios de comunicación del área. A partir de la elaboración de una carpeta de prensa y numerosos comunicados, se convocaron conferencias de prensa en forma paralela a las presentaciones en cada país, a las cuales asistieron 215 medios en total. Se creó además una "sala de prensa" en la página de Internet del Programa Estado de la Nación/Región, donde se colocaron distintos materiales para uso de las y los comunicadores. Se ha participado también en programas televisivos y radiofónicos de opinión. Como resultado de esta labor, durante el período comprendido entre 2008 y 2010, se contabilizaron más de doscientas noticias en las que se hizo referencia a los resultados del Informe.

Adicionalmente, se produjeron materiales especiales de difusión, como los siguientes:

- Una edición especial dedicada al *Estado de la Región* en la revista *Estrategia y Negocios* (con un tiraje cercano a los 25.000 ejemplares),
- Un vídeo institucional que se encuentra disponible en la página www.estadonacion.or.cr y en el sitio *YouTube*,
- Microprogramas radiofónicos para distribuir en emisoras culturales del Istmo,
- Un compendio de legislación y estadísticas sobre derechos de los consumidores en Centroamérica,
- Publicación de una de las ponencias elaboradas para el Informe, sobre el financiamiento de los derechos en Centroamérica, realizada en conjunto con el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi).
- Publicación con la Defensoría del Consumidor de El Salvador sobre legislación

regional en materia de derechos del consumidor.

La tercera línea de trabajo fue poner el Informe completo y buena parte de sus investigaciones de base en la página del Programa Estado de la Nación/Región en Internet, en la cual se contabilizaron 62.000 visitas exclusivas para el Estado de la Región desde el año 2008. También se han creado enlaces directos al Informe Estado de la Región en los sitios de organizaciones aliadas, como Canning House de Londres, el portal "Recrea" de la organización Transparencia Internacional y bibliotecas virtuales como la de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso) y la plataforma virtual latinoamericana de la Red de Administración Pública de Naciones Unidas (Unpan).

Además se hizo un recuento de las citas del Informe en documentos académicos y a la fecha se registran 350 referencias.

RECUADRO 0.5

Módulo "El aterrizaje de los números"

El módulo educativo "El aterrizaje de los números" fue elaborado entre 2009 y 2010 por el Programa Estado de la Nación en conjunto con el Ministerio de Educación Pública de Costa Rica (MEP), a través de la Dirección Curricular y la Asesoría Nacional de Matemáticas del Departamento de Primero y Segundo Ciclos. Este material ofrece una propuesta didáctica de las Matemáticas para el segundo ciclo de la educación general básica costarricense.

El módulo brinda a la o el docente una alternativa para el abordaje de objetivos programáticos con datos reales y cercanos, tomados de la realidad centroamericana descrita en el *Informe Estado de la Región* (2008), y a la vez permite fortalecer el compromiso de la ciudadanía frente a los desafíos sociales, económicos y ambientales que enfrenta el Istmo en la actualidad. Propicia una comprensión básica de los hallazgos del Informe y un análisis crítico de los programas de estudio, con el fin de que se constituyan en

herramientas de apoyo para la enseñanza del currículo y sus temas transversales. Al mismo tiempo, ofrece al estudiante la oportunidad de interpretar cifras como parte de un contexto, vincular las Matemáticas con su entorno, confrontar ideas, formular conjeturas y adquirir valores indispensables para la convivencia ciudadana, el trabajo colaborativo y el respeto a la diversidad.

incluidas en el texto. Asimismo, cuando fue necesario se agregaron extensas notas, con el propósito de facilitar una adecuada interpretación de los datos. La nueva sección, denominada “Estado de las fuentes de información en Centroamérica”, deja constancia de estas dificultades, detalladas por país y por tema. Finalmente, la calidad de los informes de investigación remitidos por los consultores fue disímil: en algunos casos se requirieron trabajos adicionales por parte del equipo técnico para lograr mínimos de calidad.

El equipo técnico del proyecto regional fue el encargado de coordinar las estrategias de investigación y acompa-

ñamiento social en la preparación del Informe, así como de editar el texto final. Por ello, pese a toda la colaboración recibida, que se reconoce de manera pormenorizada en las secciones respectivas, los errores en este trabajo son de su entera responsabilidad. Las apreciaciones consignadas en el Informe no necesariamente reflejan los puntos de vista de las instituciones auspiciadoras.

Este *Informe Estado de la Región* da continuidad a un sistema de seguimiento sobre los desafíos del desarrollo humano sostenible y los cursos de evolución de la integración regional. No es una fotografía de la realidad, como ya se dijo, sino una documentación

selectiva de procesos, para contribuir a la identificación de posibilidades de acción común. El sustrato del Informe es, como se señaló en la primera edición, que el futuro de Centroamérica, y de las modalidades de su integración, depende críticamente del respeto a la diversidad, empezando por el reconocimiento de las brechas sociales y la pluralidad social, económica, política y cultural del Istmo. En este sentido, el Informe no solo reafirma esa pluralidad, sino que es, además, un ejercicio centroamericano de pluralismo, que la actual edición documenta en tiempos particularmente difíciles.



Miguel Gutiérrez Saxe
DIRECTOR
Programa Estado de la Nación/Región



Jorge Vargas Cullell
SUBDIRECTOR
Programa Estado de la Nación/Región



Evelyn Villarreal Fernández
COORDINADORA DE INVESTIGACIÓN
Informe Estado de la Región (2011)



Alberto Mora Román
COORDINADOR DE INVESTIGACIÓN
Informe Estado de la Región (2011)

PARTE

I

SINOPSIS
Y RESUMEN



CAPÍTULO

1

Sinopsis

VALORACIÓN GENERAL

Al *Cuarto Informe Estado de la Región* le corresponde analizar el trienio 2008-2011, un período turbulento en el que no se cumplieron las peores previsiones para el Istmo. Pese a los retrocesos en varios frentes y a las adversas e inciertas condiciones del entorno internacional, ningún país centroamericano, ni el área en su conjunto, revivió los escenarios de crisis política y económica experimentados en los años ochenta. Esto es, por sí mismo, un importante logro en una región con una historia cargada de vulnerabilidades e inestabilidad.

Sin llegar a esos extremos críticos, desde la fecha de publicación del *Informe Estado de la Región (2008)*, Centroamérica experimentó preocupantes retrocesos económicos, ambientales, sociales y políticos, así como la ampliación de las brechas socioeconómicas y políticas, especialmente entre las naciones del sur (Costa Rica y Panamá) y las del centro-norte. Asimismo, el proceso de integración regional se vio sometido a fuertes presiones debido a las crisis políticas dentro y entre países, que limitaron aun más su alcance. Esta evolución ha provocado una peligrosa convergencia de riesgos de intensidad considerable, que amenazan con desencadenar una fractura en el Istmo, entendida ésta como la falta de disposición generalizada de los Estados a actuar en forma conjunta ante retos comunes.

En el trienio destacan hechos que reflejan con claridad la exposición de Centroamérica a amenazas globales, que se conjugan con vulnerabilidades socialmente construidas a lo largo de décadas.

Al tiempo que arrastra déficits históricos como los altos niveles de exclusión social y desigualdad, el Istmo se ha convertido en el territorio más violento de América Latina y en una de las zonas más inseguras del mundo, con actores del crimen organizado cada vez más fuertes, diversificados y amenazantes; también es la región más expuesta al impacto del cambio climático. Por otra parte, las involuciones democráticas ocurridas en Nicaragua y Honduras, y los episodios de crisis en Guatemala cuestionan el supuesto de que la democratización electoral lleva de manera inexorable a la democratización del Estado y del ejercicio del poder. Por último, la alta sensibilidad de la región a los *shocks* económicos externos consumió esfuerzos e incluso anuló varios logros alcanzados en años previos y, como saldo, ha quedado comprometida la sostenibilidad de las finanzas públicas.

El mal desempeño del período 2008-2010, sin embargo, no revirtió del todo el progreso experimentado por Centroamérica en los primeros años del siglo XXI. Pese a estos tiempos difíciles, no fue otra "década perdida" como la de los ochenta del siglo pasado. Aun en medio de fuertes presiones del entorno, se registraron aumentos en la esperanza de vida, continuaron reduciéndose las tasas de mortalidad infantil y además se incrementó la cobertura educativa, aunque desde puntos de partida muy disímiles. No obstante, han quedado al desnudo el ritmo lento y la fragilidad de los avances, así como la vulnerabilidad de amplios grupos sociales. Ante la recesión económica, la región exhibió cierta capacidad de respuesta

VALORACIÓN GENERAL

ante amenazas que presagiaban impactos más dramáticos y, como se verá, todavía cuenta con márgenes de maniobra para la acción nacional y regional en favor del desarrollo humano.

Junto a las severas dificultades que enfrenta, Centroamérica ha perdido importancia relativa en el mundo. Ciertamente en 2009 se firmó el Acuerdo de Asociación con la Unión Europea, que brinda una oportunidad para afianzar vínculos con esa región en el futuro. Sin embargo, la crisis económica en Europa y Estados Unidos ha afectado los flujos de cooperación, que históricamente han sido claves para la inversión social en los países menos desarrollados del Istmo. Por otra parte, a diferencia de Sudamérica, la región no tiene vínculos robustos con el sudeste asiático -la zona de mayor dinamismo económico del planeta- al no ser productora de *commodities* de alta cotización en los mercados internacionales. Esta situación compromete más a los centroamericanos a buscar soluciones propias para neutralizar las amenazas y, a partir de ahí, complementar esfuerzos con la ahora más escasa cooperación externa. En este sentido, el hecho de que, pese a las circunstancias descritas, la institucionalidad regional siguiera funcionando y exhibiera algunos logros en este trienio es una noticia positiva. Si los Estados se disciplinan, honran sus compromisos y propician una modernización de esas instituciones, se podría potenciar la integración como una valiosa herramienta para atender los desafíos regionales.

Dentro de este panorama, el Informe destaca la convergencia de tres riesgos estratégicos, a los cuales dedica especial atención por su importancia para el futuro de Centroamérica. El primer riesgo es institucional: hay un tipo de Estado, presente en varios países de la región, particularmente hostil a la democracia. Son Estados con aparatos institucionales pequeños, redes institucionales precarias, Ejecutivos dominantes, sin contrapesos, esquivos a la transparencia y penetrados por intereses particulares. Esta configuración converge con una acentuada debilidad infraestructural: una reducida base

fiscal, que impide la tutela de derechos humanos básicos -como el derecho a la vida- y una magra dotación de recursos y personal, que dificulta la presencia estatal en los territorios de los países. Estos Estados pequeños y débiles no solo son incapaces de apalancar la democracia, sino que desde su seno atentan contra ella y limitan la capacidad de anticipación y de respuesta a los problemas que los acucian (capítulo 8).

El segundo riesgo es el derivado del cambio climático. Aun los pronósticos más optimistas -con contrastes entre subregiones y países- señalan que el Istmo tendrá que convivir con el aumento de las temperaturas y con una mayor frecuencia e intensidad de fenómenos hidrometeorológicos, situación que agravará los problemas que ya de por sí experimenta la región. Estas nuevas condiciones, combinadas con la vulnerabilidad social y la ampliación de la "huella ecológica", se convierten en disparadores del riesgo para la infraestructura, la producción y la supervivencia misma de las personas y especies, en particular de las que habitan los ecosistemas más frágiles. Es por ello que la gestión ambiental, principalmente en los ámbitos de la adaptación y la mitigación, constituye una tarea de primer orden. Si bien hay una mayor deliberación política regional sobre el tema, una posición común en el contexto global, así como estrategias, planes y adecuaciones normativas e institucionales, queda mucho camino por recorrer para lograr una efectiva gestión del riesgo (capítulos 5 y 9).

El tercer riesgo se relaciona con el bloqueo político que impide combatir la exclusión social. Este Informe documenta que más de una tercera parte de las y los centroamericanos vive en exclusión social, es decir, con una inserción laboral precaria y sin acceso a programas sociales. Este problema es más acentuado en los países del centro y el norte del Istmo, donde además se presentan fuertes barreras a la aplicación de políticas públicas tendientes a reducirlo. Al interactuar con otras variables como la alta violencia social, la debilidad de las instituciones, la transición demográfica y el estilo de desarrollo, estos bloqueos ponen en riesgo la estabilidad futura de la región (capítulo 10).

A la convergencia de estos riesgos estratégicos se suma la incertidumbre generada por la cambiante situación económica internacional. Las naciones del Istmo, en diversos grados, están muy abiertas a la economía mundial y son importadoras de petróleo y alimentos básicos. Durante el período de la fuerte expansión global, la región se vio muy perjudicada por el deterioro de los términos de intercambio debido al alza, en 2006-2007, de los precios de esos productos, lo que ocasionó presiones inflacionarias y afectó las balanzas de pagos. La crisis financiera mundial, con epicentro en el 2009, redujo o contrajo el crecimiento económico como resultado de la disminución de los flujos de capital, la caída de las exportaciones y el debilitamiento de sectores como el turismo y la construcción. Aunque los efectos fueron diferenciados según las condiciones particulares de cada país, ello marcó el curso de las políticas económicas y sociales de los últimos tres años. En 2010, pasada la etapa más crítica, casi todas las naciones del Istmo, salvo Panamá, muestran agregados macroeconómicos comprometidos. La lenta y volátil recuperación a nivel global ha dado lugar a nuevas alzas en el petróleo y los alimentos, que podrían recrear el difícil escenario de 2007, con el problema adicional de que, salvo Panamá, los países en los cuales Centroamérica concentra sus intercambios comerciales y financieros están experimentando serias dificultades (capítulo 4).

Luego de pasar por un período muy difícil entre 2008 y 2010, Centroamérica enfrenta amenazas internas y otras derivadas de su situación geopolítica, que demandan un golpe de timón. Más de lo mismo llevará a situaciones aun más complejas. Hay tiempo, capacidad y visión para hacer algo distinto. Vale destacar que, contrario a otros episodios de crisis económica internacional, esta vez los gobiernos dispusieron de mayor capacidad de maniobra para paliar ciertos efectos del ciclo recesivo. En lo sustancial, como se dijo, hay márgenes para la acción política nacional y regional.

VALORACIÓN GENERAL

A la luz del análisis que presenta este Informe, un avance sostenido en los niveles de desarrollo humano sostenible requiere una combinación entre tareas nacionales, como el fortalecimiento de las capacidades institucionales de los Estados y la remoción de los bloqueos políticos para combatir los problemas

sociales, por una parte, y la habilitación de mecanismos que favorezcan la acción conjunta entre los países, por otra. En el plano nacional, acuerdos duraderos e inclusivos ayudarían a dar pasos significativos hacia la reducción de la exclusión social. En el plano regional, es menester identificar y aprovechar espacios potenciales para la

acción colectiva interestatal. Existen al menos tres áreas de oportunidad para la articulación de esfuerzos: la reversión de los climas de inseguridad ciudadana que se expanden en el Istmo, la gestión del riesgo ante el cambio climático y la construcción de una plataforma común en infraestructura y logística que facilite la interconexión regional'.

EDICIÓN FINAL

- ÁLVARO CÁLIX ► HONDURAS
- MIGUEL GUTIÉRREZ ► COSTA RICA
- ALBERTO MORA ► COSTA RICA
- JORGE VARGAS-CULLELL ► COSTA RICA
- EVELYN VILLARREAL ► COSTA RICA

REDACCIÓN DE LA PRIMERA VERSIÓN

- ÁLVARO CÁLIX ► HONDURAS
- CON EL APOYO DE:
- ALBERTO MORA ► COSTA RICA
 - JORGE VARGAS-CULLELL ► COSTA RICA
 - EVELYN VILLARREAL ► COSTA RICA

REUNIÓN DE CONSULTA

Se realizó el 17 de junio en San Salvador con la participación de:

- CARLOS SANTOS ► IDEA | BELICE
- ADRIANA PRADO ► COSTA RICA
- RICARDO SOL ► COSTA RICA
- FÉLIX J. CRISTIÁ ► CONFEDERACIÓN DE COOPERATIVAS DEL CARIBE Y CENTROAMÉRICA | COSTA RICA
- HÉCTOR DADA HIREZI ► MINISTRO DE ECONOMÍA | EL SALVADOR
- ANA EVELYN JACIR ► OEA | EL SALVADOR
- LEONOR CALDERÓN ► UNFPA | GUATEMALA
- OTILIA LUX DE COTÍ ► GUATEMALA
- FERNANDO CARRERA ► FUNDACIÓN SOROS | GUATEMALA

→ RAMÓN CUSTODIO ► COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS | HONDURAS

- ALVARO CÁLIX ► HONDURAS
- ANA QUIRÓS ► CISAS | NICARAGUA
- NÉSTOR AVENDAÑO ► COPADES | NICARAGUA
- ALIDA SPADAFORA ► ANCON, | PANAMÁ
- CLAUDIA SCHATAN ► CEPAL | MÉXICO
- FEDERICO HERNÁNDEZ PIMENTEL ► OPS-OMS | COSTA RICA

EDGAR CHAMORRO ► SICA | EL SALVADOR

ROMEO ESCOBAR, SICA | EL SALVADOR

SE RECIBIERON COMENTARIOS POR ESCRITO DE:

- JULIE LENNOX ► CEPAL | MÉXICO
- PEDRO CALDENTEY ► FONDO ESPAÑA - SICA

ENTREVISTAS PARA DISCUTIR EL BORRADOR

- SONIA PICADO ► IDH | COSTA RICA
- ALTA HOOKER ► URACAN - NICARAGUA
- JAIME INCER ► NICARAGUA
- STANLEY MOTTA ► INVERSIONES BAHÍA - PANAMÁ
- ANGÉLICA MAYTIN ► FUNDACIÓN PARA LA LIBERTAD CIUDADANA - | PANAMÁ
- REINA RIVERA ► DIACONIA - | HONDURAS
- THOMAS NIELSEN ► PREMACA - | GUATEMALA

REVISIÓN Y CORRECCIÓN DE CIFRAS

- NATALIA MORALES

CAPÍTULO 1

SINOPSIS

La evolución reciente del desempeño regional

Reportar la evolución de Centroamérica en el trienio 2008-2011 es una tarea asociada a un compromiso previo, asumido en 2006 con Danida, de dar seguimiento continuo al desempeño del desarrollo humano sostenible mediante la elaboración de dos informes regionales: uno en 2008 y el otro en 2011. Coincidentemente, para Centroamérica el trienio anterior ha sido un tiempo de crisis en varios frentes. Los fenómenos que afectaron al Istmo durante este breve período aún no han desplegado todos sus impactos y, a la vez, se advierten síntomas que presagian nuevos episodios de crisis global. También es pertinente mencionar que, con pocas excepciones, la escasez y la falta de actualización de la información generada por los países son un obstáculo para documentar las coyunturas recientes.

Sin perjuicio de lo anterior, en el presente Informe la evidencia permite señalar que en Centroamérica, pese a los malos tiempos, se continuaron registrando avances, pero también preocupantes retrocesos que, en general, vinieron a aumentar las brechas en la región y en los países. Estas involuciones no fueron episodios aislados, sino que se inscriben en un contexto peligroso, que conjuga múltiples amenazas y vulnerabilidades. La dimensión del riesgo es tal, que podría provocar fracturas regionales; pero eso no es un destino inexorable, ya que,

como lo advierten los distintos capítulos del Informe, tal escenario puede ser sorteado si se profundiza la acción conjunta en áreas estratégicas y, al mismo tiempo, se fortalece la cohesión al interior de los países, para lo cual es esencial incrementar las capacidades de los Estados para articular procesos de desarrollo humano incluyente.

Aunque con un ritmo más lento, se mantuvieron avances en áreas clave

Aun en condiciones tan difíciles como las que se han vivido en años recientes, el Informe identifica progresos en áreas clave para el desarrollo humano sostenible, aunque ciertamente a ritmos más lentos y en magnitudes todavía insuficientes. Algunos de esos avances son el resultado de reformas y estrategias impulsadas por los Estados en las últimas dos décadas.

El desempeño de los mercados internos² y el comercio intrarregional mitigaron el impacto de la crisis internacional de 2008-2009 en las economías centroamericanas. En el 2009 la contracción del PIB fue menor a la del comercio exterior (importaciones y exportaciones) y en todos los países, excepto en Honduras, aumentó la importancia relativa del Istmo como mercado para sus exportaciones con respecto al año 2000. Los flujos de remesas familiares, aunque se redujeron durante la crisis, también contribu-

yeron a que no se produjera una mayor contracción en el ingreso nacional disponible. Ello resultó fundamental para evitar un mayor deterioro en los ingresos y el empleo.

En los peores momentos del trienio anterior -en medio de la contracción económica y con menores ingresos fiscales- todos los Estados incrementaron sus niveles de inversión social e impulsaron medidas para proteger a los sectores más vulnerables de los impactos de la crisis internacional. Si se toma en conjunto el período 2000-2008, la inversión social per cápita creció entre el 40% y el 60% en la mayoría de los países.

En mayor o menor medida, la cobertura educativa aumentó en todos los niveles y en todos los países. En primaria la cobertura en el 2008 fue cercana o superior al 90% en todos los casos. En estas condiciones, pareciera que la meta establecida en los Objetivos del Milenio en este tema puede ser alcanzada en el 2015³. También se observan mejoras en preescolar y secundaria, aunque persisten brechas considerables. Con excepción de Costa Rica y Panamá, en la región más del 50% de los niños y niñas no asiste a la educación preescolar. En secundaria la cobertura es mayor, pero en Belice, El Salvador, Guatemala y Nicaragua cuatro de cada diez jóvenes todavía están fuera de las aulas.

Durante el período 2005-2010 el Istmo avanzó en la tarea de procurar

una vida larga y sana para su población. La esperanza de vida aumentó a más de 70 años en todos los países, mientras que la mortalidad infantil y la mortalidad de menores de 5 años disminuyeron. Estas mejoras resultan insuficientes para superar el rezago histórico y las asimetrías a lo interno de la región -en especial las que afectan a los pueblos indígenas- pero han acortado las distancias en esta materia. En el 2009, las tasas de mortalidad infantil en Guatemala (32 por cada mil nacidos vivos) y en Honduras y Nicaragua (superiores a 20 por cada mil nacidos vivos), fueron más del doble de la que presentó Costa Rica (9 por cada mil nacidos vivos).

En los últimos años todos los Estados han incluido diversas modalidades de transferencias condicionadas en sus programas sociales. Estas intervenciones, que en ningún caso deben verse como sustitutas de las políticas universales, podrían aportar un doble beneficio: por una parte, aliviando la situación de indigencia al incidir de forma inmediata sobre los ingresos de las familias pobres beneficiarias y, por otra, logrando la ruptura a mediano y largo plazo del ciclo de reproducción intergeneracional de la pobreza, al establecer como condición para la recepción de la transferencia el cumplimiento de ciertas responsabilidades ligadas a la generación de capacidades (por ejemplo, educación, salud y nutrición). Una investigación realizada en tres países para este Informe constató que, en general, los programas están atendiendo a las familias que realmente lo necesitan y que existe una baja prevalencia del clientelismo, el amiguismo y la corrupción en este tipo de iniciativas. Tales son los casos de “Avancemos” en Costa Rica, la “Red de Oportunidades” en El Salvador y “Mi Familia Progresa” en Guatemala⁴.

Aun cuando el ámbito político fue el más afectado por los retrocesos, la democracia electoral, con alternancia de partidos y limpieza en el escrutinio de los votos es la regla para el acceso al poder en Centroamérica (con excepción de las irregularidades presentadas en las elecciones municipales de 2008 en

Nicaragua). Pese al descontento con las instituciones, los ciudadanos no muestran un drástico alejamiento de las elecciones, y los porcentajes de votación se mantienen relativamente cercanos a los de otras regiones del mundo, excepto en Honduras, que experimentó un claro descenso en los últimos procesos electorales. Modestos avances para mejorar la accesibilidad de las urnas para poblaciones vulnerables y permitir el voto desde el exterior apuntan en la dirección correcta; al mismo tiempo, ya tres países -Costa Rica, Panamá y Honduras- han promulgado normas que prescriben cuotas de representación femenina en las nóminas de candidaturas de los partidos políticos.

Centroamérica experimentó retrocesos en varios frentes

En medio de condiciones muy severas, durante el trienio 2008-2010 se produjeron retrocesos en diferentes campos de la realidad centroamericana que afectaron, sobre todo, a los países con menores logros en desarrollo humano sostenible. No se trató de una cadena de eventos generalizada en toda la región, ni en todos los ámbitos, pero tampoco fueron hechos fortuitos. Las involuciones tuvieron lugar bajo la presión que ejerció la concurrencia de múltiples riesgos. Esto sugiere que la amenaza de nuevos retrocesos, por lo tanto, se mantiene latente.

El régimen político ha sido el flanco más afectado. Los sucesos recientes ponen en entredicho, como ha sido señalado, el optimismo que se tenía hasta hace unos años, en el sentido de que la democratización electoral llevaría, tarde o temprano, a la democratización del Estado. Las múltiples implicaciones del derrocamiento del gobierno en Honduras (2009), la alta penetración del crimen organizado en el Estado guatemalteco, las serias irregularidades de las elecciones municipales en Nicaragua (2008) y la concentración de poder desde el Ejecutivo hacia otros órganos, como la Corte Suprema de Justicia, en Nicaragua y Panamá (2009-2010) principalmente, advierten sobre la vulnerabilidad de los Estados frente a la presión de fuerzas externas

y la concentración de poder (véanse los capítulos 6 y 8). Estos acontecimientos no se preveían a comienzos de la década anterior y vienen, en grado mayor, a complicar el proceso de democratización de las sociedades centroamericanas, sobre todo en los tres Estados donde se ha instrumentalizado el ejercicio del poder.

También la región se ha convertido en los últimos tres años en el territorio más violento de Latinoamérica y, por causas distintas a las de un conflicto bélico, en una de las zonas más peligrosas del planeta. En 2009 y 2010, la tasa regional de homicidios por cada 100.000 habitantes se situaba por encima de 40, con aumentos durante la pasada década en todos los países, aunque con una notable concentración en el llamado Triángulo Norte (Guatemala, El Salvador, Belice y Honduras; gráfico 1.1). Asimismo, con preocupación se advierte que las tasas de homicidios de mujeres siguieron incrementándose entre 2008 y 2010. Como tendencia regional, los homicidios en contra de las mujeres han venido creciendo a una tasa mucho mayor que los de los hombres, sin que los Estados parezcan otorgarle una atención adecuada al problema⁵. Con los nuevos lastres de la violencia, los beneficios de haber superado la etapa de los conflictos armados tienden a revertirse, ya que la violencia social (junto a la migración), está drenando el potencial de las sociedades centroamericanas, sobre todo si se toma en cuenta que las víctimas suelen ser personas jóvenes con edades comprendidas entre los 18 y los 34 años.

Al mismo tiempo, la proliferación de servicios privados de seguridad⁶ y el tráfico ilícito de armas⁷ son dos externalidades que se han agudizado a raíz del aumento de la delincuencia. La respuesta estatal se ha visto superada por la dinámica delictiva, en especial por aquella relacionada con el crimen organizado transnacional ligado a la narcoactividad, como lo ilustra la mayor presencia de cárteles y la diversificación de sus operaciones en Guatemala, Honduras y El Salvador. Las policías públicas y los organismos de investigación no solo han sido

desbordados en su capacidad, sino que además, en todos los países, el crimen organizado intenta penetrarlos, algo que también está perjudicando a los poderes judiciales. Las intimidaciones contra jueces por parte de actores ilegales están a la orden del día; entre 2001

y 2009 se registraron cerca de cuatrocientas denuncias de amenazas de este tipo, la mayoría de ellas ocurridas en Guatemala, pero también en Panamá y El Salvador (Obando, 2010).

La ineficacia de las medidas adoptadas para revertir los climas de inse-

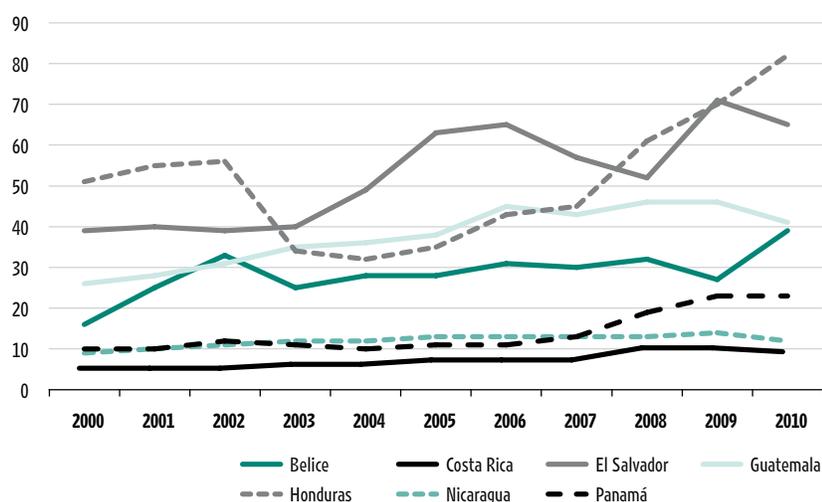
guridad está acarreado otro efecto negativo sobre los Estados de derecho y la convivencia democrática: la participación casi regular de los ejércitos en las tareas de la seguridad interior. Este fenómeno se observa en Guatemala, Honduras y El Salvador, pese a que no se ha logrado consolidar el control civil sobre las fuerzas armadas y persisten obstáculos para garantizar los derechos individuales ante los abusos de autoridad. En este ámbito, se advierte una ampliación de las funciones y presupuestos de las instancias militares. Más alarmante resulta el notable protagonismo que tuvo el ejército en la crisis política hondureña, así como los intentos del gobierno de Nicaragua para instrumentalizar políticamente a las fuerzas armadas.

En materia económica, la crisis internacional de 2008-2009 trajo consigo retrocesos que empeoran los ya insuficientes niveles de desarrollo del Istmo. En 2009, la contracción de sectores dinámicos incidió para que todos los países registrasen una tasa negativa de crecimiento, excepto Panamá y Guatemala (cuadro 1.1 y gráfico 1.2). En ese año, la tasa de crecimiento de Centroamérica fue la más baja comparada con cualquier otra subregión

GRÁFICO 1.1

CENTROAMÉRICA

Tasa de homicidios por cien mil habitantes. 2000-2010



Fuente: Elaboración propia con datos de los organismos encargados de asuntos policiales y/o judiciales en cada país.

CUADRO 1.1

CENTROAMÉRICA

Crecimiento real de los principales sectores económicos. 2009

	Belice	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Agricultura	-2,2	-2,5	-2,2	3,8	-1,7	0,0	-8,6
Industria	6,5	-2,6	-3,4	-0,9	-7,1	-2,7	-0,3
Construcción	18,7	-5,0	-0,7	-11,8	-9,8	-4,1	4,6
Comercio y turismo	-6,6	-5,2	-5,2	-2,1	-8,0	-2,7	-2,8
Comercio	-7,1	-2,8	-4,8		-9,5		-3,7
Turismo	-4,5	-11,3	-7,5		-1,0		2,0
Sector financiero	2,2	3,9	-5,3	3,8	0,4	-4,3	-2,2
Transporte y comunicaciones	-2,7	3,3	-3,9	2,8	-4,5	1,8	8,3
Electricidad y agua	17,0	-1,3	-1,4	1,1	-1,5	2,0	7,1
Administración pública	4,2	4,3	1,3	12,8	7,0	3,3	
Servicios prestados a empresas		7,1	-3,9	1,0	1,9	-0,7	-4,6
PIB	0,0	-1,1	-3,5	0,5	-1,9	-1,5	2,4

Fuente: Rosales, 2010, con base en cifras de los bancos centrales de los países y la Cepal.

latinoamericana, al situarse en el orden del -0,7%. Cabe destacar que desde hace veinte años no se presentaba una variación regional negativa.

Para Centroamérica, el deterioro de los términos de intercambio ha sido un factor presente a lo largo de la última década, caso contrario al de la mayoría de las naciones del sur del continente. Esta circunstancia menoscaba los beneficios del comercio internacional, incluso durante las fases de expansión económica. Este patrón se explica por el perfil de las exportaciones e importaciones de la región.

Los flujos del exterior, en especial las remesas, han compensado, por la vía del ingreso nacional disponible, la desalineación de la economía centroamericana en los recientes períodos de crecimiento. Esta particularidad contribuyó, junto con otras variables, a que en el Istmo los efectos de la crisis no fueran más dramáticos.

También hubo retrocesos en el ámbito social, en particular incrementos en la pobreza y el desempleo. En los tres países en los que se cuenta con mediciones periódicas y más actualizadas (El Salvador, Honduras, Costa Rica y Panamá), en 2010 la incidencia de la pobreza registró niveles similares a los reportados a mitad de la década, con el agravante de que no será fácil revertir esta tendencia, pues no se vislumbra, en el corto plazo, una nueva fase expansiva. Panamá fue el único país donde la pobreza disminuyó.

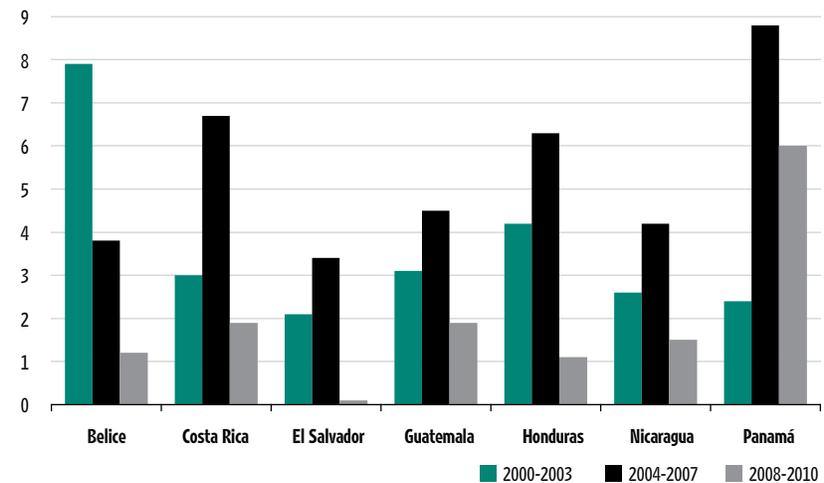
Por su parte, la tasa de desempleo mostró un aumento generalizado en 2009 (gráfico 1.3) y, tal como sucedió con la pobreza, se ubicó por encima del promedio latinoamericano⁸. La desocupación siguió impactando más a las mujeres y, sobre todo, a los jóvenes. En 2009 el desempleo femenino fue entre 1,5 y 3,3 puntos porcentuales mayor que el de los hombres en Honduras, Nicaragua, Panamá y Costa Rica, mientras que el desempleo de los jóvenes de entre 15 y 24 años alcanzó a nivel regional una tasa de 10,4%, el doble de la tasa general.

El perfil laboral y educativo de los jóvenes centroamericanos presenta fuertes contrastes por país, sexo y zona de residencia. De especial relevancia es la situación de los comprendidos

GRÁFICO 1.2

CENTROAMÉRICA

Crecimiento promedio del PIB real, por país. 2000-2010
(porcentajes)

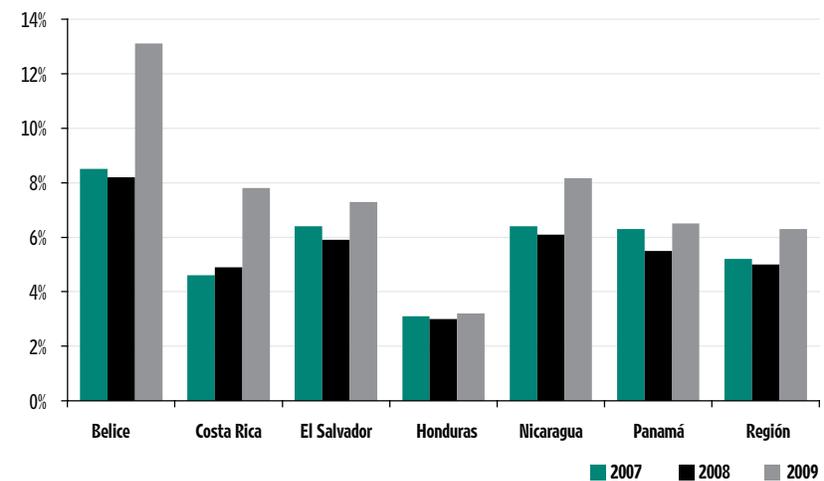


Fuente: Rosales, 2010, con cifras de los bancos centrales de los países.

GRÁFICO 1.3

CENTROAMÉRICA

Tasa de desempleo abierto. 2007-2009



Fuente: Trejos, 2011 y datos de los institutos de estadística de cada país.

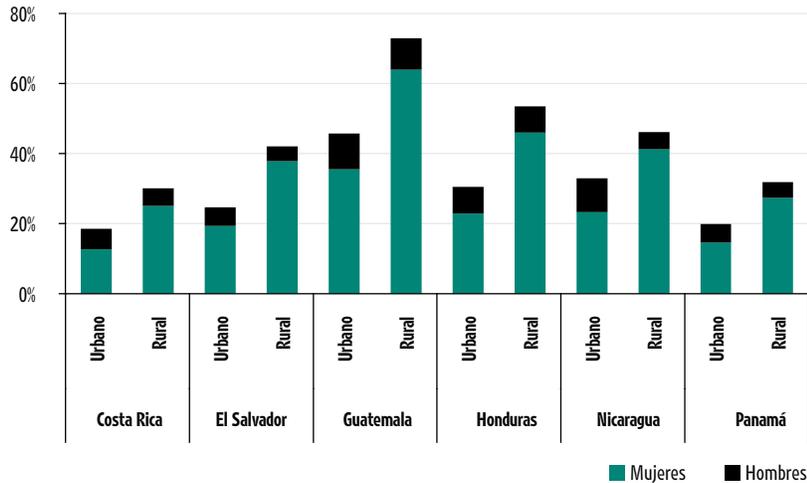
entre las edades de 12 a 24 años que no estudian ni trabajan, y que configuran un segmento poblacional afectado crónicamente por la exclusión social. Este es un fenómeno que afecta entre el 40% y el 60% de las mujeres que viven en las áreas rurales de Guatemala, Honduras y Nicaragua (gráfico 1.4).

En suma, ya fuera por el encarecimiento de los precios o por el deterioro del empleo, las distintas etapas de la crisis desnudaron las falencias del estilo de crecimiento para proteger, en tiempos difíciles, la inserción laboral y los ingresos de la población. Se constató una mayor afectación para los jóvenes,

GRÁFICO 1.4

CENTROAMÉRICA

Jóvenes (de 12 a 24 años) que no estudian ni trabajan, por país, según zona y sexo. CIRCA 2009^{a/}



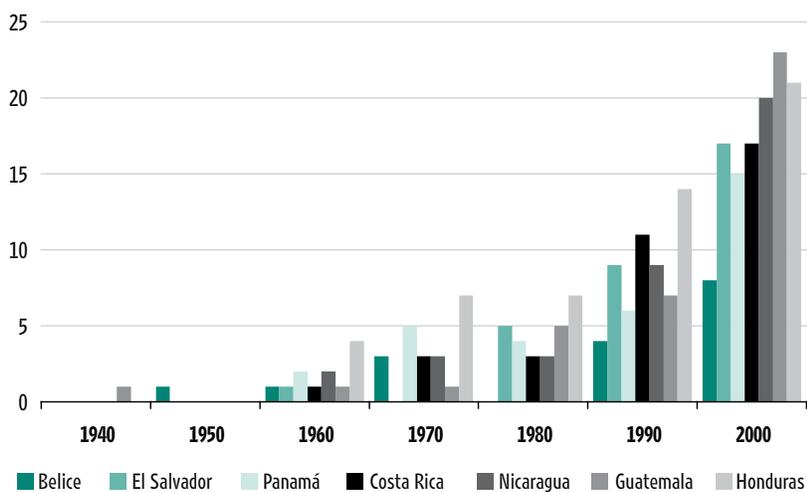
a/ Los datos de Guatemala, Honduras y Nicaragua corresponden a los años 2006, 2007 y 2005, respectivamente. Para los demás países, la información es del 2009.

Fuente: Elaboración propia a partir de las encuestas de hogares y de niveles de vida de cada país.

GRÁFICO 1.5

CENTROAMÉRICA

Número de desastres meteorológicos e hidrometeorológicos^{a/}, por década. 1940-2010



a/ Incluye sequía, temperatura extrema, inundación, movimiento en masa y tormenta, así como los eventos que cumplen uno o más de los siguientes criterios: i) diez o más muertes, ii) cien o más afectados, iii) declaración de estado de emergencia, iv) llamado por asistencia internacional. Los datos de 2000 a 2010 son proyecciones extrapoladas preliminares.

Fuente: Lavell y Lavell, 2010, con datos de EM-DAT.

las mujeres y los trabajadores que se desempeñan en actividades de escasa o nula productividad.

Otro retroceso es la tendencia a la paralización de la integración centroamericana, motivada por una combinación de eventos. En primer lugar, pesa la fractura parcial del Sistema como consecuencia del golpe de Estado en Honduras, pero también el proceso de integración se ha visto perjudicado por el conflicto territorial entre Costa Rica y Nicaragua, y por las denuncias sobre irregularidades en el nombramiento de funcionarios de alto nivel en el SICA (véase el capítulo 7). Sin dudas estos percances, que obstaculizan aun más la fluidez de la integración, son malas noticias en un momento en que la acción regional, en lo que concierne al papel formal del SICA, es necesaria para articular respuestas nacionales ante las vulnerabilidades compartidas por todos los países.

Finalmente, durante los últimos años en Centroamérica se ha registrado un incremento significativo de los efectos socioeconómicos provocados por eventos naturales extremos, en especial tormentas, inundaciones y deslizamientos (gráfico 1.5). En parte ello se debe a un aumento en la frecuencia e intensidad de tales eventos; sin embargo, una proporción importante de las secuelas, como ha sido señalado en anteriores ediciones de este Informe, está determinada por la vulnerabilidad de las sociedades y las limitadas capacidades de los Estados para una efectiva gestión del riesgo. Esta vulnerabilidad ha permitido que eventos extremos, e incluso pequeños y medianos, hayan generado crecientes pérdidas de vidas humanas y severos daños a la producción y la infraestructura.

En general, los países del Istmo aparecen como los peor ubicados a nivel latinoamericano por su grado de exposición y vulnerabilidad ambiental. Y en ese contexto, Honduras y Nicaragua muestran las condiciones de mayor gravedad. Esta circunstancia, incontestable para la región, obliga a adoptar acciones estatales y regionales desde la perspectiva de la reducción del riesgo, en lugar de concentrarse, como hasta ahora ha sucedido, en la respuesta humanitaria tras la ocurrencia de los desastres.

La región tiene que enfrentar una inédita e intensa convergencia de vulnerabilidades y amenazas

A lo largo de todo el siglo XX, Centroamérica vivió al borde del peligro: fue un escenario en el que convergieron múltiples vulnerabilidades y amenazas. En ciertos períodos, esas amenazas y vulnerabilidades explotaron y llevaron a la región en su conjunto o a los países en forma individual a situaciones traumáticas como las crisis económicas durante la Primera Guerra Mundial, las sangrientas represiones bajo las dictaduras y, probablemente el período más complicado de todos, en los años ochenta, cuando la crisis económica coincidió con la intensificación de las guerras civiles y los conflictos políticos.

En la actualidad la región no está, por lo dicho en secciones anteriores, en el precipicio; ha acumulado capacidades que la vuelven más resistente al asedio de ciertas presiones. Este hecho es una fortaleza incuestionable, producto de esfuerzos en diferentes ámbitos de política pública durante los últimas dos décadas. Ahora bien, la magnitud de los rezagos, las débiles capacidades institucionales y la actual complejidad global relativizan esos logros. El presente Informe identifica el surgimiento de una nueva y peligrosa acumulación de amenazas, algunas inéditas, que se agregan a las vulnerabilidades que Centroamérica arrastra históricamente debido a los déficits en su desarrollo humano sostenible. El inicio de la segunda década del siglo XXI es, pues, un momento de particular peligro para el Istmo y las nuevas amenazas superan por mucho las capacidades de reacción de los Estados considerados de manera individual. Debe tomarse en cuenta que, a diferencia de hace treinta años, Centroamérica debe enfrentar esta situación en una relativa “soledad”, pues la región, si bien no en todos los temas, ha ido perdiendo importancia global, tanto desde el punto de vista geopolítico como para los flujos de cooperación internacional.

La presencia de escenarios cargados de riesgos ofrece, a su vez, una ventana de oportunidades para que Centroamérica los asuma como desafíos

prioritarios en políticas públicas de mayor aliento, tanto en lo local y nacional, como en lo regional. La magnitud de los problemas desaconseja la aplicación de meros paliativos, que a la larga solo vienen a acumular los déficits. La región tiene todavía un margen de maniobra para articular respuestas consistentes; falta, empero, que los actores sociales en general y los tomadores de decisiones en particular, establezcan y cumplan acuerdos sensatos en esa dirección.

Prevenir que la intensificación de la violencia vulnere el orden político

Como se mencionó, la penetración del crimen organizado y un aumento desproporcionado de la violencia, con escasos progresos en los ámbitos social y económico, y en contextos de Estados institucionalmente débiles, configuran una situación de alto riesgo político. Mayores y sostenidos niveles de violencia delictiva asociados a acciones de grupos irregulares y a “guerras” entre bandas rivales, podrían conducir, en el mediano plazo, al escenario que se estudia en el capítulo 10, de eventuales deslizamientos hacia Estados cada vez menos funcionales.

Las economías ilícitas vinculadas al crimen organizado siguen disponiendo de amplios márgenes de maniobra, e incluso han ganado una creciente legitimidad social en algunos territorios donde la presencia estatal es escasa, como la zona del Petén en Guatemala y municipios del occidente hondureño fronterizos con aquel país.

Es pertinente subrayar que las actividades delictivas no son la única fuente de violencia con potencial para desestabilizar el orden político. La incapacidad del Estado para canalizar demandas sociales acumuladas, así como otras que se han venido sumando, está presionando hacia el aumento de la conflictividad social. En general, la privación del goce de derechos económicos, sociales y culturales de los grupos más vulnerables se asocia con la ausencia de poder ciudadano en la toma de decisiones que afectan su vida cotidiana, sin que en la región como conjunto se identifiquen medidas afirmativas contundentes para reducir las asimetrías de poder. Buena

parte de la conflictividad social en el Istmo refleja la indefensión de grupos y comunidades en relación con el uso de los recursos naturales, las condiciones laborales, el desarrollo de obras de infraestructura y la orientación de las políticas de crecimiento económico⁹. Al ser incapaces los partidos y los aparatos institucionales del Estado de agregar y procesar las demandas, los grupos sociales recurren a otras formas de expresión y exigencia de sus peticiones, en tanto que los gobiernos suelen optar por contener la tensión mediante el uso de la fuerza y la violación de los derechos fundamentales. Esta situación fue exacerbada por el régimen de facto que se instauró tras el golpe de Estado en Honduras¹⁰, pero se advierte en todos los países, con especial mención del caso guatemalteco.

El carácter transnacional de las amenazas a la seguridad regional impone la necesidad de acciones colectivas para reducir la vulnerabilidad de los territorios y los aparatos institucionales. El fortalecimiento del sector seguridad y justicia, a partir de un enfoque basado en la garantía de los derechos humanos y la eficiencia operativa, es una tarea nacional ineludible que requiere ser complementada con estrategias regionales. De ahí la relevancia de los esfuerzos promovidos desde el SICA en el primer semestre de 2011, pues, de concretarse, ayudarían no solo a obtener recursos para enfrentar la inseguridad sino que podrían llegar a contrarrestar la fragmentada respuesta de los Estados y subregiones.

Por su parte, la gobernabilidad democrática de los Estados demanda la reconfiguración del sistema político, mediante un proceso que amplíe el espectro de oportunidades para la representación y la participación de sectores excluidos. Entre otros beneficios, acciones en ese sentido podrían neutralizar el uso de respuestas represivas como estrategia de estabilización política.

Asumir la gestión del riesgo para que los efectos del cambio climático no produzcan desastres a gran escala

De acuerdo con las proyecciones, Centroamérica es el punto más vulnerable de todas las regiones tropicales

del mundo ante los escenarios de cambio climático. Este fenómeno provocaría eventos hidrometeorológicos aun más extremos, e importantes modificaciones en los patrones de temperatura y precipitación (mapa 1.1). Si no se emprenden acciones, tanto para disminuir la vulnerabilidad como para aumentar la adaptación y la sostenibilidad, estarán en riesgo la infraestructura y la vida de las personas, así como la viabilidad de actividades productivas estratégicas para la región, en especial la agricultura y la generación de energía.

Entre las principales áreas de impacto que tendría el cambio climático, se identifican presiones sobre la seguridad alimentaria, la disponibilidad de agua (incluyendo su potencial uso energético), alteración y pérdida de biodiversidad en los ecosistemas (con énfasis en los bosques y los recursos marino-costeros), todo ello junto a una mayor propensión a desastres, daños a la salud humana y afectación de los medios de vida (en particular de los pueblos indígenas y las comunidades rurales).

El análisis de la situación ambiental en el Istmo da pie para afirmar que el agua es uno de los recursos más sensibles a la alternación climática y a la degradación ambiental en general, tanto en su disponibilidad, distribución y calidad, como en su potencial uso como generador de energía.

El plazo con que todavía cuenta la región puede ser utilizado para integrar

la gestión del riesgo como eje transversal en las políticas de desarrollo humano. Esto supone un rediseño de las políticas de ordenamiento territorial que redefine y respeta los principales usos del suelo, así como la adopción de un modelo de aprovechamiento de la biodiversidad que establezca un balance entre el resguardo de las formas de vida y los objetivos de producción, sin dejar de lado la posibilidad de crear un sistema de servicios ambientales ligado a la adaptación al cambio climático.

Prevenir severos efectos sociales ante eventuales alzas en precios internacionales de alimentos y combustibles

Las fluctuaciones en los precios internacionales de los combustibles y los alimentos ocasionaron fuertes presiones inflacionarias en todo el Istmo durante los años 2007 y 2008. Si bien los precios disminuyeron en 2009, a partir de 2010 nuevamente han comenzado a incrementarse. Los riesgos de estas coyunturas para Centroamérica son significativos. La región tiene una alta dependencia de combustibles importados y ha postergado las inversiones necesarias para aprovechar su alto potencial de generación de energía renovable con fuentes locales (cuadro 1.2). La volatilidad pone en riesgo el abastecimiento y la competitividad de los países, a causa de la variabilidad que genera en los costos de producción.

En el caso de los alimentos, los altos precios golpean con severidad a una población que en su mayoría dispone de bajos ingresos, en una región en donde la incidencia de la desnutrición infantil alcanza hasta el 50% en Guatemala. Las políticas sociales y de fomento productivo no han logrado garantizar la disponibilidad y acceso a los alimentos para la población de menores ingresos.

Este riesgo exige esfuerzos que, si bien no modificarán las condiciones exógenas, podrán amortiguar su impacto al interior de los países. Ello implica potenciar las zonas de vocación agrícola, fortalecer a los pequeños y medianos productores -con prioridad en aquellos países donde gran parte de la PEA se desempeña en el sector primario-, diversificar los cultivos y aumentar los rendimientos de manera ambientalmente responsable, así como superar los obstáculos que encarecen la comercialización de los alimentos. El Mercado Común Centroamericano juega en este contexto un rol privilegiado, tal como lo demostró, sobre todo, en el trienio 2008-2010. Al mismo tiempo, la región dispone de condiciones e incentivos para aplicar políticas activas que permitan aprovechar su potencial de generación de energías limpias y socialmente sostenibles.

Aprovechar la ventana de oportunidad que representa el "bono demográfico"

Centroamérica vive un proceso de transición demográfica que culminará

CUADRO 1.2

CENTROAMÉRICA

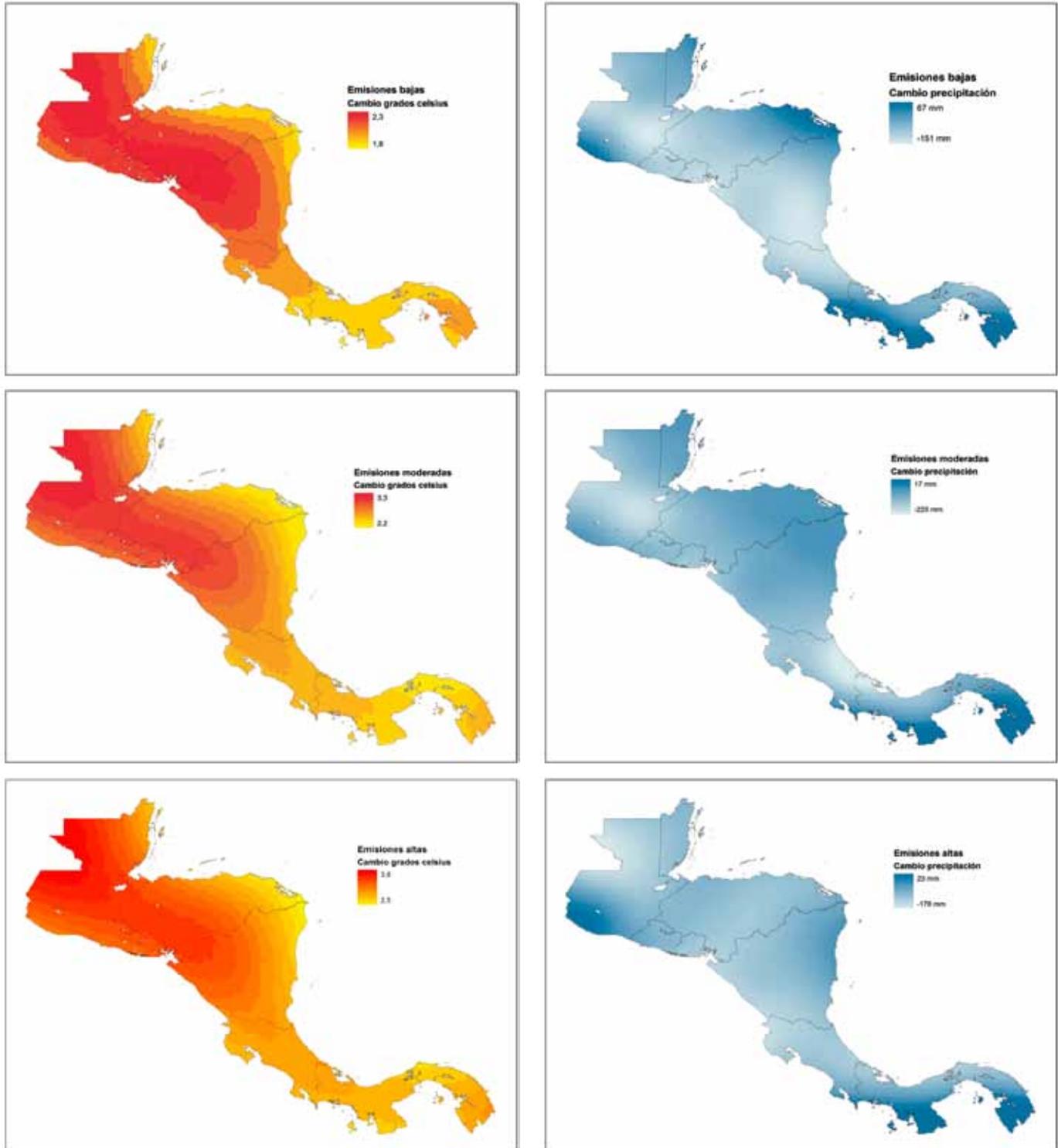
Capacidad potencial estimada para generación eléctrica. 2004 (MW)

Países	Potencial hidroeléctrico		Potencial geotérmico		Recursos eólicos
	Total	Por desarrollar	Total	Por desarrollar	Potencial total
Centroamérica	22.068	18.271	2.928	2.501	2.200
Costa Rica	5.802	4.499	235	69	600
El Salvador	2.165	1.723	333	182	
Guatemala	5.000	4.360	1.000	967	400
Honduras	5.000	4.525	120	120	200
Nicaragua	1.760	1.656	1.200	1.123	600
Panamá	2.341	1508	40	40	400

Fuente: Programa Estado de la Nación, 2008, con datos de la Cepal.

MAPA 1.1

MESOAMÉRICA

Rangos esperados de anomalías en temperatura y precipitación, según escenario^{a/}. 2070-2100

a/ Utilizando un modelo acoplado con veintitrés modelos de circulación global para los escenarios B2, A1B y A2.

Fuente: Corrales, 2010, con datos del Proyecto de Intercomparación de Modelos Acoplados (fase 3), del WCRP, y el *Cuarto Informe de Evaluación* del IPCC. La reducción de escala fue realizada por la organización TNC a una resolución de 5 km.

con la configuración de sociedades envejecidas: pocos niños y jóvenes, una fuerza laboral en edades avanzadas y poblaciones inactivas, de 65 años y más, en proporciones superiores al 25% de la población total (gráfico 1.6). En esas condiciones, será vital contar con fuerzas laborales altamente productivas, pues relativamente pocos tendrán que cargar a muchos sobre sus espaldas. Ese será el escenario que dominará la región en cincuenta años. Si persisten las condiciones productivas actuales, se corre el riesgo de que surja una “situación imposible de resolver”: sociedades con perfiles demográficos como los de Japón y los países europeos (que experimentan serios problemas por el envejecimiento), pero con niveles de productividad del mundo subdesarrollado. En este escenario, mantener los niveles de desarrollo humano actuales, por deficientes que sean, será una tarea muy difícil.

Las buenas noticias en este campo deben construirse. En Centroamérica cerca del 40% de la PEA tiene primaria completa o menos como su máximo nivel educativo. Esta es una importante barrera para aprovechar los beneficios de contar con una creciente población

en edad laboral. Además, los bajos niveles de cobertura de la seguridad social amenazan la atención de las necesidades básicas de una población que hoy se encuentra activa en el mercado de trabajo pero que, en una década o dos, tendrá más de 65 años.

Por lo anterior, es vital aprovechar las actuales circunstancias de “bono demográfico”, una etapa de abundancia de población joven en edad laboral. Cabe mencionar que Guatemala y Honduras, e incluso Nicaragua, debido a su actual distribución etaria, y a diferencia de otros países con transiciones más avanzadas (Costa Rica y Panamá), poseen un margen de maniobra más amplio para beneficiarse de la transición demográfica. Esta es, sin duda, una ventana de oportunidad para emprender acciones que potencien las capacidades de la población en sociedades que, como las centroamericanas, presentan en su mayoría altos niveles de exclusión social.

Prepararse para evitar que la incierta y volátil economía internacional cierre oportunidades de crecimiento

La reciente crisis global evidenció los riesgos y limitaciones del comercio

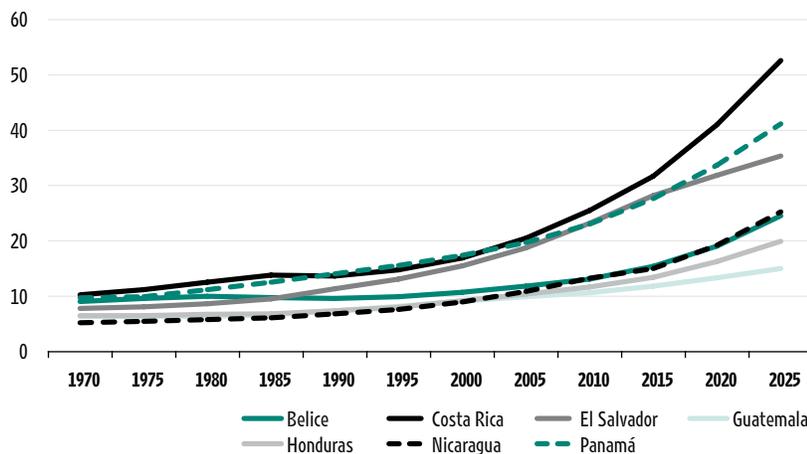
exterior, y de la liberalización económica en general, como únicas apuestas para impulsar el crecimiento de los países. Ciertamente, los mercados internacionales resultan claves para pequeñas economías abiertas como las centroamericanas, pero las estructuras productivas no se ajustan de manera automática con las políticas de apertura. Salvo en los casos de Costa Rica, Panamá y, en mucho menor medida, El Salvador, el Istmo exporta productos agrícolas y manufacturas de bajo contenido tecnológico y escaso valor agregado. Ello dificulta el logro de mejoras en los términos de intercambio y, en estas condiciones, la volatilidad de los principales mercados de destino de las exportaciones ha traído severas consecuencias a las naciones con sectores externos de menor desarrollo¹¹.

Lograr una inserción ventajosa en la economía internacional requiere diseñar y poner en marcha estrategias de competitividad que propicien encadenamientos productivos, sociales y fiscales, evolucionando hacia una oferta exportable diversificada y de alto valor agregado que permita ampliar y diversificar los mercados, incluyendo los internos.

Los países del Istmo escasamente podrían competir a base de *commodities*, pues sus excedentes en recursos naturales y materias primas son superados en mucho por naciones como las de América del Sur. Tampoco es sostenible ni justa, en términos de productividad y potenciales conflictos sociales, una vía que siga privilegiando la mera reducción de los costes salariales y la promoción indiscriminada de incentivos fiscales para atraer la inversión extranjera¹². Desde otra perspectiva, estas limitaciones pueden ser vistas como una oportunidad para que Centroamérica asuma una estrategia de inserción basada en la mayor calificación de la fuerza de trabajo, mayor intensidad tecnológica, encadenamiento y complementariedad regional de los distintos sectores productivos, junto con el aprovechamiento racional de sus atributos de biodiversidad y de zona agropecuaria. Si se dieran esos pasos, ya señalados en anteriores

GRÁFICO 1.6

CENTROAMÉRICA

Índice de envejecimiento^{a/}. 1970-2025

a/ Personas de 65 y más años por cada cien personas menores de 15 años.

Fuente: Elaboración propia con base en Celade-Cepal, 2004 y 2009.

Informes, los riesgos podrían revertirse y la región, como plataforma, estaría en mejor posición para perfeccionar el mercado intrarregional y aprovechar los mercados externos.

Evitar que una nueva era de crónicos déficits públicos limite políticas de desarrollo

La contracción del crecimiento también erosionó rápidamente las frágiles finanzas públicas de los países. Las medidas adoptadas por los gobiernos para mitigar los impactos económicos y sociales de la crisis, aunadas al deterioro de los ingresos tributarios, generó aumentos en el déficit fiscal. Para enfrentar esta situación se recurrió al endeudamiento interno y externo.

La erosión fiscal puso en evidencia las insuficiencias de los procesos de reforma de las finanzas públicas. Es decir, no solo pesó el efecto de la contracción económica sino también el perfil de la estructura impositiva, tanto en lo que concierne a la evasión y elusión tributarias como a la notable dependencia de la tributación indirecta, que como se sabe es más sensible a los *shocks* externos (gráfico 1.7). Así, en 2009 los países experimentaron caídas en los ingresos tributarios que, combinadas con el mantenimiento o aumento del gasto, en todos los casos se tradujeron en saldos fiscales negativos. En perspectiva temporal, los desequilibrios fiscales alcanzaron porcentajes no vistos en la región desde los años ochenta (BCIE, 2010).

Por otra parte, el aumento de los egresos estatales tendió a concentrarse en el gasto corriente (de carácter permanente), con poco o nulo espacio para la inversión en gastos de capital (excepto en Panamá). La mayoría de los países enfrenta ahora el dilema de las “trampas fiscales”, situación en la que se incurre cuando se financia el desequilibrio fiscal con nuevo endeudamiento, sin mayores criterios de sostenibilidad¹³. Dadas las bajas cargas tributarias nacionales -alrededor del 14% para el año 2009-, los requerimientos de recursos para garantizar la sostenibilidad de los programas y enfrentar la carga financiera de la deuda implican

presiones fiscales adicionales, que ponen en riesgo la estabilidad y los logros sociales alcanzados.

Las opciones para reducir este riesgo incluyen una serie de medidas, entre las que destacan aquellas que refieren a la capacidad del Estado para propiciar una reforma fiscal que le permita, gradualmente, obtener mayores ingresos tributarios, elevando el peso de las fuentes directas y propiciando una mayor distribución y eficiencia en el gasto público.

Las brechas podrían causar una fractura regional

En los últimos años se han profundizado las asimetrías entre las naciones centroamericanas y otras nuevas se han asomado. Aparte de las diferencias socioeconómicas, que dividen la región en al menos dos grupos, también se han ampliado las disparidades provocadas por las fracturas en los regímenes políticos y las debilidades en el Estado de derecho en general.

Es dable suponer que cuanto más se pronuncien ciertas asimetrías, mayor es la probabilidad de una fractura regional. Se entiende por fractura regional la incapacidad o el desinterés de los Estados por desplegar acciones

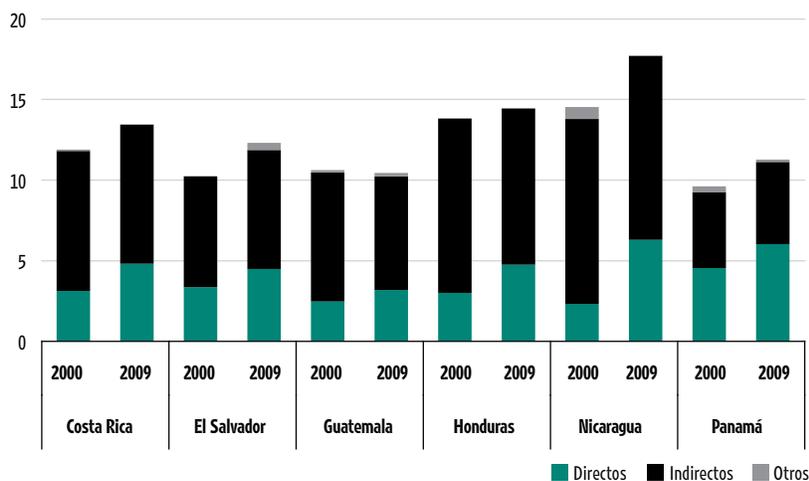
conjuntas para enfrentar desafíos comunes y profundizar los vínculos entre sus sociedades. En la medida en que cada país afronte desafíos distintos con capacidades muy dispares, la tentación a disgregar las respuestas será mayor. En tales circunstancias, los Estados prefieren actuar por aparte, o hacerlo en subgrupos que excluyen a las otras naciones. En efecto, si se mira a la región de cerca, aparecen múltiples indicios de que los países con mejor desempeño tienden a actuar por separado. En general, en todos parece predominar la desconfianza cuando se trata de articular iniciativas que los ligan a Estados tan o más débiles que ellos mismos.

En los cuatro países de mayor tamaño territorial, los Estados de derecho han dado muestras de un progresivo deterioro, que en algunos casos incluso pone en riesgo al propio régimen político. En el trienio anterior asomaron grietas de consideración en el sistema de frenos y contrapesos de tres naciones (capítulos 6 y 8). El caso más alarmante es el de Nicaragua, donde la concentración de poder en el Ejecutivo se extiende a los otros poderes del Estado, incluyendo a todos los órganos contralores. En Honduras, la alineación

GRÁFICO 1.7

CENTROAMÉRICA

Carga tributaria, según tipo de impuesto. 2000 Y 2009
(como porcentaje del PIB)



Fuente: Elaboración propia con información de la Cepal.

de los poderes Legislativo y Judicial en el golpe de Estado fue evidente, mientras que en Panamá el Gobierno actual logró imponerse en la conformación de la Corte Suprema de Justicia y ejerce una presión permanente por subordinar a los órganos contralores. Estas anomalías se suman a la condición precaria del sistema de justicia, que el Informe del 2008 mencionó en el caso guatemalteco. Así, la serie de amenazas y riesgos concretados en el campo institucional viene a configurar una nueva brecha regional entre los países citados y el resto, lo cual parece poner cuesta arriba la aspiración de democratizar los Estados de derecho, tras dos décadas de elecciones competidas, continuidad electoral y alternancia en el acceso al poder.

En algunas sociedades del área la inseguridad ciudadana ha quebrado el pacto básico de respeto a la vida. La violencia homicida presenta al interior del Istmo una fuerte interacción, pero la gravedad del problema evidencia marcados contrastes entre países y subregiones: los cuatro países del norte¹⁴ registran tasas de homicidios mayores de 30 por cada 100.000 habitantes, muy por encima de las que reportan Nicaragua, Costa Rica y Panamá (mapa 1.2).

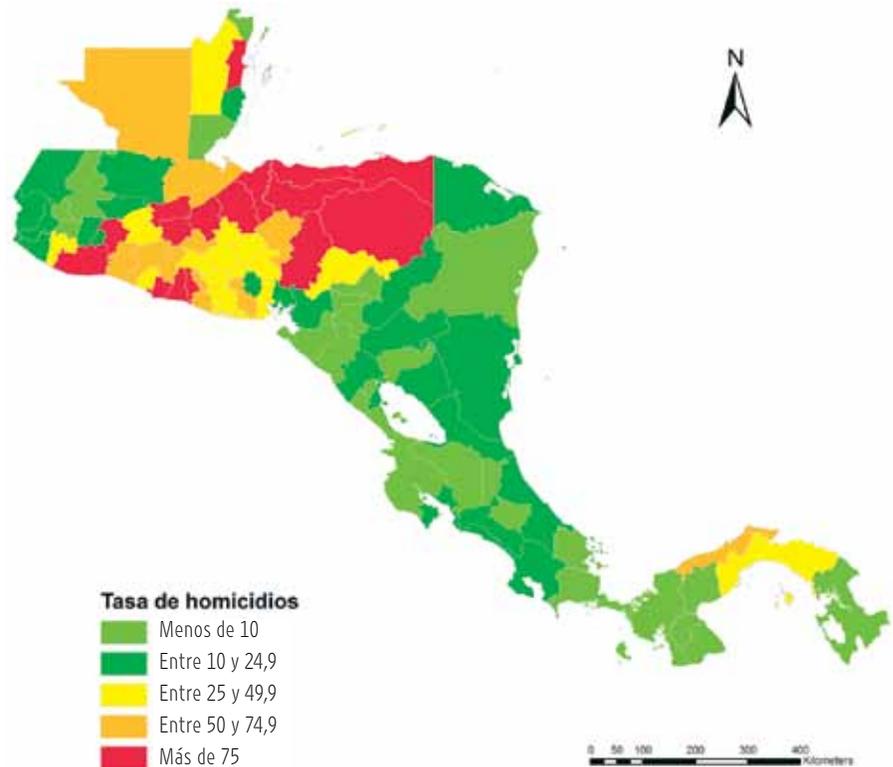
Si bien el fenómeno de la inseguridad se ha generalizado, diferencias en la capacidad de respuesta y la escasa complementariedad de los sectores de seguridad y justicia han obstaculizado iniciativas compartidas.

El dinamismo económico, la formalización del empleo y la cobertura de la seguridad social siguen acentuando las diferencias entre los dos países del extremo sur y el resto del Istmo. Se reporta que Costa Rica y Panamá no solo tuvieron el mejor desempeño durante el ciclo expansivo (2004-2007), con tasas de crecimiento superiores al promedio latinoamericano, sino que también han logrado recuperarse con mayor rapidez de la crisis. En parte, esto se explica tanto por una mayor productividad como por la diversificación de las exportaciones y los mercados de destino, en el caso de Costa Rica, o bien por el programa de inversión pública y la consolidación de un nicho

MAPA 1.2

MESOAMÉRICA

Tasas de homicidios a nivel departamental^{a/}. 2010
(por cien mil habitantes)



a/ Basado en Banco Mundial, 2011, con base en Cuevas y Demombynes, 2009.

Fuente: Alfaro, 2011 con datos de Mendoza, 2011

de servicios altamente competitivo, en el caso de Panamá. Así, el extremo sur del área concentra más del 40% del PIB regional, pese a que solo cuenta con alrededor del 20% de la población centroamericana. De ahí su mejor ingreso per cápita que, dicho sea de paso, duplica el de las demás naciones. En cuanto a la seguridad social -una de las brechas más profundas en el Istmo- mientras Costa Rica y Panamá lograban dar cobertura a aproximadamente ocho de cada diez habitantes en 2008, en El Salvador, Honduras, Nicaragua y Guatemala apenas dos de cada diez gozaban de ese beneficio.

Aunque casi todas las naciones estuvieron expuestas a un aumento de la pobreza durante la crisis económica, la incidencia de este fenómeno sigue concentrada en los tres países con mayor extensión geográfica (Guatemala,

Honduras y Nicaragua), donde residen dos de cada tres centroamericanos. En perspectiva comparada, mientras en Latinoamérica un tercio de la población vive en situación de pobreza, todavía uno de cada dos centroamericanos se encuentra en esa condición, y solo en Costa Rica y Panamá el indicador se sitúa por debajo del promedio latinoamericano.

Las disparidades que atraviesan la región tienen expresión dentro de los propios países, como lo demuestran las inequidades entre el mundo rural y el urbano (mapa 1.3), entre las diferentes clases y grupos sociales, con mayor perjuicio para las mujeres, los jóvenes, los pueblos indígenas y los afrodescendientes, así como las personas que sufren alguna discapacidad. La pobreza condena prácticamente a los pueblos indígenas más que a cualquier otro grupo;

en Panamá este hecho se acentúa, pues nueve de cada diez habitantes rurales indígenas viven en esa condición, mientras que en Guatemala por cada pobre no indígena hay dos pobres indígenas.

Según el enfoque de la exclusión social (capítulo 10), que permite observar las carencias desde un ángulo más completo que el análisis tradicional de la pobreza, en Centroamérica predomina una baja capacidad del mercado y del Estado para garantizar a los habitantes una vida digna, ya sea mediante la inserción en el mercado laboral o por el acceso a la educación y a la seguridad social. En este tema se identifican profundas distancias en la magnitud de la exclusión a lo largo del Istmo. El fenómeno se concentra en los países del centro y norte: Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua, donde reside el

80% de la población regional. En estas naciones, en promedio, cerca del 40% de los hogares sufre exclusión social. En una posición intermedia se encuentra Panamá, con una prevalencia cercana al 30% de los hogares, pero con una impresionante brecha entre las áreas urbanas y las rurales. Finalmente, en Costa Rica la incidencia de la exclusión es muy inferior, aunque no insignificante, al verificarse que alrededor de uno de cada diez hogares está en esa situación.

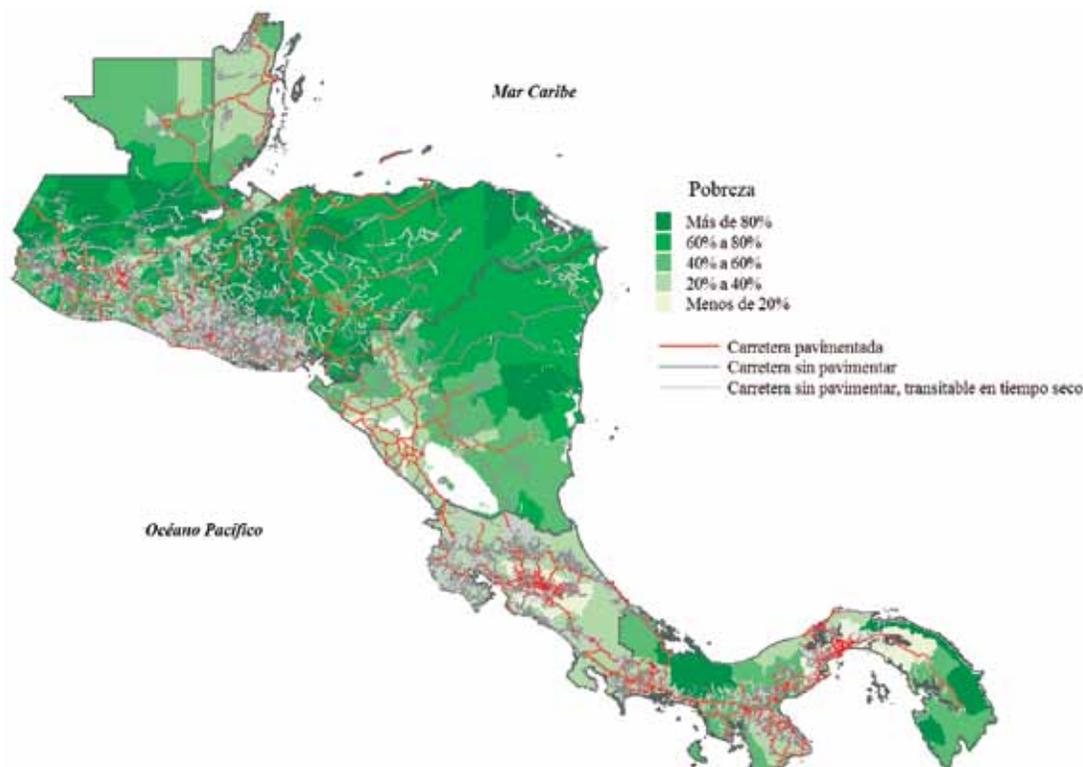
La falta de una nutrición adecuada es otro de los problemas que generan enormes brechas en la región. Aunque Centroamérica ha logrado y mantenido avances en otros indicadores de salud, sigue presentando un déficit crónico en lo que concierne a la desnutrición infantil, especialmente en las zonas rurales. La tasa regional es de 34,9%

del total de niños y niñas menores de 5 años, la más alta en comparación con otras subregiones latinoamericanas. Con base en datos de 2008, se estima que mientras en Costa Rica dos de cada cien niños padecen este flagelo, en Guatemala cerca de la mitad de la niñez presenta desnutrición crónica. En Panamá, Honduras y El Salvador la sufren entre 23 y 31 de cada 100. Nicaragua también se encuentra por debajo de la tasa regional -y de los tres países anteriores- al reportar una incidencia del 19,3%. Sí se toma en cuenta que la desnutrición afecta más a los países más poblados, donde además se cuenta con mayor población joven, se complica el desafío regional de aprovechar al máximo el “bono demográfico” que la estructura etaria está abriendo para la mayoría de las naciones.

MAPA 1.3

CENTROAMÉRICA

Red vial y pobreza. CIRCA 2009



Nota: La información corresponde a Honduras 2002, Nicaragua 2005, Guatemala 2006, Panamá 2008, El Salvador y Belice 2009, y Costa Rica 2010.

Fuente: Bonilla, 2011, con base en mediciones de pobreza de los países, e información de la CCAD-SICA y el Banco Mundial.

Como es de esperar, las brechas en la exclusión social se corresponden también con amplias distancias entre los Estados en su recaudación tributaria y en la proporción del gasto social. Como promedio del período 2006-2009, al comparar los impuestos por persona¹⁵, se observa que tres naciones -Belice, Costa Rica y Panamá- recaudaron entre 679 y 912 dólares. El Salvador se ubicó en una situación intermedia (432 dólares), en tanto que en los países más grandes y con mayor pobreza (Guatemala, Honduras y Nicaragua) se percibieron menos de 300 dólares por habitante. Resalta el hecho de que ningún país del Istmo alcanzó el promedio latinoamericano para el mismo período (1.181 dólares).

Aunque tendió a incrementarse durante la década de 2000, el gasto social sigue siendo bajo y con marcados contrastes a nivel regional. Costa Rica presentó en 2008 el gasto social per cápita más alto (1.002 dólares), mientras que en las tres naciones con mayor incidencia de pobreza esa cifra no superó los 160 dólares. A falta de un gasto social consistente, en la mayoría de los países aumenta la presión para que las personas sufragan por su cuenta servicios esenciales. Tal es el caso de la salud, rubro en el que solo en Panamá y Costa Rica el gasto público es mayor que el privado en términos del PIB, en tanto que en Guatemala, Honduras, Nicaragua y El Salvador el gasto particular oscila entre el doble y el triple del gasto público.

En este contexto de grandes asimetrías intrarregionales que podrían provocar fracturas, el proceso de integración centroamericana aparece de un modo tendencialmente marginal, afectado tanto por la vulnerabilidad de los países como por la falta de definición de prioridades más ajustadas a las capacidades de la acción regional. Esto se evidencia en las brechas entre discurso, planes y acciones. Grave también es la posición acomodaticia que parece guiar la actuación de los gobiernos nacionales, en el sentido de que estos suelen optar por una “integración a la carta”, según convenga o no a sus intereses, con escaso compromiso hacia

la región como conjunto¹⁶. Ciertamente en los últimos tres años se observan importantes indicios de una acción más pragmática por parte del SICA, lo cual es elogiado desde todo punto de vista, pero en este Informe se constata que tales iniciativas no alcanzan para enfrentar los graves desafíos comunes, por cuanto sigue siendo imperativo fortalecer las capacidades del Sistema, junto a un mayor compromiso político de los países para honrar los acuerdos regionales.

Si se mira a Centroamérica en el contexto latinoamericano, también se observan indicios de pocos vínculos y alineamientos con lo que sucede en el resto del subcontinente. En la región coexisten buena parte de los países que muestran los peores desempeños latinoamericanos, con dos que se ubican en la cima en ciertos indicadores de desarrollo. A diferencia de Sudamérica -con el caso brasileño, por ejemplo-, las dos naciones centroamericanas con mayor desarrollo son relativamente pequeñas y no han mostrado la capacidad ni la disposición de apalancar el avance del resto. Además el Istmo presenta una situación más compleja y riesgosa que cualquier otra región latinoamericana: está constituido por naciones que, en general, no tienen una oferta abundante de *commodities* estratégicos, como petróleo, gas o alimentos (y por ende, carecen de los márgenes de maniobra económica con que cuentan los países sudamericanos), están atrapadas por la expansión de la violencia social y la geopolítica del narcotráfico y, a la vez, se encuentran enclavadas en una zona altamente expuesta a eventos naturales extremos.

El desafío planteado llama a los gobiernos a impulsar y poner en práctica una estrategia que, desde una lógica solidaria y al mismo tiempo pragmática, se concentre en los principales retos sobre los cuales la integración, mediante la producción de bienes públicos regionales, puede aportar un valor agregado. Estos pueden ser los casos de la gestión ambiental, la logística para el desarrollo económico, la seguridad alimentaria y las acciones para enfrentar el clima de inseguridad por medios democráticos.

Más y mejores acciones regionales son posibles pese al adverso contexto

Los retrocesos políticos del proceso de integración centroamericana han creado, sin duda, un escenario más hostil para las acciones conjuntas entre los países del Istmo. Los conflictos que irrumpieron en los Estados de la región, tanto internos (Honduras y Nicaragua) como externos (Nicaragua-Costa Rica), redujeron sensiblemente el alcance y ritmo de ejecución de los programas de la institucionalidad de integración, paralizaron la toma de decisiones en los órganos superiores, marginaron a las instituciones regionales como mediadoras de conflictos y han dificultado nuevos acuerdos en áreas de interés común. ¿Descarta esta situación la recomendación del *Informe Estado de la Región (2008)*, en el sentido de que, frente a los nuevos desafíos del entorno internacional, son imperativos nuevos acuerdos regionales para fortalecer acciones conjuntas?

La respuesta es negativa: aún en circunstancias difíciles, la acción regional conjunta es posible y necesaria. El argumento en favor de esta opción se articula en dos partes. La primera es una constatación: en el período 2007-2011, cuando imperaron condiciones adversas para la integración, siguieron desarrollándose esfuerzos conjuntos en áreas de interés para todos los países. En otras palabras, se redujo pero no se anuló el margen de maniobra; pese al contexto, la acción centroamericana logró beneficios para todas las naciones del área. Entre las acciones que cabe destacar están las siguientes:

- En mayo de 2010 concluyeron las negociaciones del Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea.
- Los países centroamericanos y República Dominicana pusieron en marcha y mantuvieron la compra conjunta de medicamentos. En 2011 lograron adquirir bajo esta modalidad quince tipos de medicamentos, lo que implicará un ahorro global de veintidós millones de dólares.

- El Sistema de Interconexión Eléctrica, que comprende también algunas áreas de Colombia y México, estableció las pautas del mercado de compra y venta de energía, y avanzó en la creación de una empresa de generación regional y de plantas regionales de generación¹⁷.
- La Red Internacional de Carreteras Mesoamericanas (Ricam), presenta un avance de más del 50% de las obras de construcción y modernización, equivalentes a más de 6.600 kilómetros, así como la conclusión de varios puestos fronterizos y puentes internacionales. Simultáneamente se vienen modernizando las aduanas y pasos fronterizos, con reducciones de hasta un 75% en el tiempo de tránsito, dentro del Procedimiento Mesoamericano de Tránsito Internacional de Mercancías (TIM)¹⁸.
- En el ámbito de la seguridad, se creó la Unidad de Seguridad del SICA, en un esfuerzo asociado a la solicitud de aprobación o ratificación, en cada uno de los Congresos del Istmo, del “Convenio centroamericano para la protección de víctimas, testigos, peritos y demás sujetos que intervienen en la investigación y en el proceso penal, particularmente en la narcoactividad y delincuencia organizada” y la adopción de medidas más efectivas para el control de armas pequeñas y ligeras por medio del Programa Centroamericano de Control de Armas Pequeñas y Ligeras (Casac).
- La Organización del Sector Pesquero y Acuícola del Istmo Centroamericano (Ospesca) aprobó nueva normativa para regular el aprovechamiento de los recursos marinos: el reglamento OSP 03-10, para la creación de un sistema regional de seguimiento y control satelital de las embarcaciones pesqueras; el reglamento OSP 01-09, que insta un registro pesquero centroamericano y el reglamento OSP 02-09, para el ordenamiento de la pesquería de la langosta en el Caribe, que establece un período común de veda regional.

La segunda parte del argumento es que, más allá de los desencuentros entre países y de las debilidades del Sistema de Integración, siguen existiendo temas en los que objetivamente es necesaria la cooperación y en los que, además, los gobiernos han mostrado la voluntad de actuar en forma conjunta, pese a sus discrepancias en otras arenas. Que esa voluntad no siempre se origine en una visión integracionista no es del todo relevante: una búsqueda pragmática de soluciones a problemas que ningún Estado tiene la capacidad para enfrentar de manera individual, es también un poderoso estímulo para la acción regional conjunta.

Entre los múltiples temas susceptibles de acción cooperativa entre los Estados centroamericanos destacan tres asuntos, a saber:

- Las respuestas comunes a los crecientes desafíos que impone la “geopolítica del narco”, tal como se describió en el *Informe Estado de la Región (2008)*. La coordinación de acciones policiales, el intercambio de información de inteligencia y la realización de operativos fronterizos conjuntos son asuntos de conveniencia para todos los países. También lo es la respuesta unívoca, como región, a la política de los Estados Unidos en esta materia, que insiste en un enfoque regional, tanto por medio de la Iniciativa Mérida, como de la Iniciativa de Seguridad Regional para Centroamérica (Carsi, por su sigla en inglés).
- Las estrategias comunes para la adaptación al cambio climático. En la cumbre de Copenhague en 2009, las naciones del Istmo elaboraron una posición conjunta sobre este tema, que dio pie a una convergencia centroamericana durante la reunión de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP16) realizada en Cancún en diciembre de 2010. Si bien los países luego negociaron individualmente con otros interlocutores, hay ciertos fundamentos compartidos para la atención de un problema que no

reconoce fronteras y ante el cual Centroamérica será una de las regiones más afectadas.

- La creación de una “comunidad regional de los alimentos” (véase el capítulo 10) como una respuesta para enfrentar los ciclos de altos precios internacionales que la región enfrentó en 2007 y sufre nuevamente en 2011. Estos ciclos ponen en riesgo la seguridad alimentaria de millones de hogares, impiden bajar la alta desnutrición en varios países y presionan las balanzas de pagos y las tasas de inflación.

Finalmente, debe recordarse que la institucionalidad de la integración se erige sobre un entramado de relaciones complejas por cierto- entre organizaciones sociales y empresariales, que ha permitido establecer activos canales de comunicación transnacional en todos los sectores de la actividad económica y del quehacer público. Las acciones de este entramado, que no requieren el aval de los Estados, evidencian que, aun cuando los gobiernos se han desinteresado o alejado de la integración regional, las sociedades centroamericanas continúan fortaleciendo los vínculos integracionistas.

En síntesis, aun sin reformas institucionales en el SICA y, para el caso, sin reformas dentro de los mismos Estados, e incluso en una época de conflictos y desencuentros entre países, hay espacio para más y mejores acciones regionales. Esta afirmación no es una postura normativa, puesto que se sustenta en el análisis de las interacciones entre actores que rebasan los parámetros del sistema formal de integración.

Sin cambios internos en los países, la integración enfrenta límites

La probabilidad de tener procesos e instituciones de integración significativamente más robustos y dinámicos se ve afectada por la existencia, en la mayoría de los países, de Estados endebles y asimétricos. El punto no es que haya diferencias de poder y capacidad entre los Estados, pues estas se presentan en cualquier esquema de integración regional. La comunidad europea es

un buen ejemplo de ello: baste recordar la distancia que hay entre la fortaleza de Alemania y la crónica debilidad de Grecia.

En Centroamérica el problema estratégico de la integración es otro. Varios de sus Estados, los de los países más grandes y poblados, son institucional y económicamente muy débiles, incapaces de garantizar la plena vigencia de un Estado democrático de derecho y de suplir bienes como la seguridad ciudadana, el orden público, la educación o la salud para la mayoría de la población. Sin Estados que cumplan con estos mínimos, con sociedades desarticuladas en su interior, saltos cualitativos en la integración regional no son posibles. En estas condiciones es factible perfeccionar el abordaje conjunto de ciertos temas, pero no lograr cambios fundamentales en el curso y la profundidad de la integración. Después de todo, ningún edificio se sostiene si sus bases son endeables: la integración centroamericana es un segundo piso que descansa sobre los fundamentos de Estados muy frágiles.

Dada su importancia en el proceso de integración, el tema del poder infraestructural de los Estados centroamericanos es motivo de especial énfasis en el presente Informe. Se dedica un capítulo a estudiar la estructura de los aparatos institucionales (capítulo 8), mientras en otro se examinan los bloqueos políticos que, típicamente, impiden una acción pública robusta para atenuar los graves problemas que enfrentan las naciones del centro y el norte del Istmo (capítulo 10). Los principales hallazgos pueden sintetizarse así:

- Los países con menor desarrollo humano sostenible tienen Estados institucionalmente incipientes (alrededor de cien entidades públicas, en contraste con más de 250 en Costa Rica), dominados por un Ejecutivo que controla el presupuesto y los nombramientos de las autoridades y con esquemas corporativos que dan poder de veto a ciertos actores.

- Hay poderes fácticos que impiden la adopción de decisiones democráticas sobre temas de interés público, y sustraen a sectores de la actividad pública del escrutinio ciudadano, impidiendo así la transparencia y la rendición de cuentas. Casos emblemáticos, documentados en este Informe, son la imposibilidad de llevar a cabo reformas fiscales en Guatemala y el uso de los fondos de la cooperación venezolana en Nicaragua.

- En los países con menor desarrollo humano, los sistemas políticos bloquean acciones públicas decisivas para enfrentar problemas sociales acuciantes. Hoy en día, ante el reto de disminuir el alto grado de exclusión, estos sistemas sufren un problema de acción colectiva: ni los ciudadanos demandan, ni los partidos políticos quieren, ni los Estados pueden, ni los poderosos lo permiten.

Los Estados con baja penetración en el tejido social y el territorio de sus respectivos países tienen débiles capacidades para integrar a sus poblaciones al progreso económico y social. El resultado son sociedades fracturadas, desarticuladas, en las que una parte sustancial de la población vive en exclusión. Sin cohesión dentro de los países, con entramados institucionales internos débiles, la integración centroamericana, de carácter supranacional, se torna frágil y sujeta a los vaivenes de los gobernantes de turno. Es difícil pedir instituciones regionales robustas cuando sus Estados miembros no las tienen.

Instituciones públicas nacionales más fuertes y eficientes constituirían una mejor plataforma para la integración centroamericana. Desde esta perspectiva, el desbloqueo, en varios países centroamericanos, de reformas fiscales progresivas y cambios institucionales, así como el fortalecimiento de la capacidad de los Estados para impulsar políticas favorables al desarrollo humano, tiene implicaciones regionales. No hay

recetas para lograr estos objetivos, y ciertamente la estatización de la economía no es un camino viable ni correcto. Estados más vigorosos pueden apalancar mercados más dinámicos y regulados. Antes que prescribir “recetas” de política pública, este Informe documenta las condiciones políticas que harían viable el desarrollo de Estados que cumplan -al menos- con los mínimos requeridos para promover tanto un mayor crecimiento económico como un nivel básico de bienestar social, permitir el establecimiento pleno de la democracia y evitar mayores erosiones en el orden público y la seguridad de los habitantes.

El Informe plantea la necesidad de alcanzar acuerdos políticos duraderos, que abran paso al aumento en los ingresos públicos y al fortalecimiento de las capacidades técnicas y de los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, sobre todo en los Estados más aquejados por la convergencia de amenazas y riesgos comentada en las páginas anteriores. Un acuerdo político duradero es una coalición incluyente y horizontal de actores políticos (partidos, movimientos sociales y organizaciones gremiales) configurada a partir de un convenio que establece objetivos, conductas aceptables o al menos toleradas, sanciones para incumplimientos y una distribución equitativa de los costos y beneficios de las acciones convenidas.

Los acuerdos nacionales no serán fáciles ni estarán libres de costos. Sin embargo, constituyen una alternativa frente al deterioro político e institucional que experimentan varios países del Istmo. Asimismo, estos acuerdos resultan necesarios para lograr avances en el manejo integrado de bienes públicos regionales, como el patrimonio natural, la estabilidad y la seguridad. En lugar de la inmovilidad, las acciones aisladas o las falsas salidas, en la actual encrucijada parece más sensato reforzar los lazos recíprocos entre la acción política nacional y la regional.



CAPÍTULO 1

SINOPSIS

Valoraciones resumidas de Informes anteriores

Valoración general del Primer Informe Estado de la Región, (1999)

Por primera vez en treinta años, la región experimentó, en general, una década positiva. En efecto, en 1999 Centroamérica está en una mejor situación que en 1990, gracias a sus esfuerzos para lograr la estabilidad política, social y económica, y completar las transiciones democráticas. No puede minimizarse la importancia de terminar con décadas de autoritarismo y conflictos armados, para retomar la senda del crecimiento económico. Centroamérica ha sido, en años recientes, la única región en el mundo capaz de resolver pacíficamente guerras civiles de larga data, mediante una combinación de acciones regionales y nacionales no derivadas de la intervención de fuerzas políticas o militares internacionales. Hoy ningún grupo social o político justifica la desigualdad social en nombre de la estabilidad política y la seguridad nacional.

Una parte importante de los avances en la presente década se erige sobre la Cumbre de Presidentes de Esquipulas II, que en 1987 estableció un programa para pacificar y democratizar la región. Aunque tardó casi diez años en completarse, Esquipulas II fue un esfuerzo cuya principal lección fue demostrar que, en asuntos estratégicos, Centroamérica puede existir como región. Su visión de paz ayudó a las transiciones democráticas en los países, estimuló el comercio regional interrumpido por las guerras y propició el surgimiento de una nueva ronda de integración regional, como medio para impulsar el desarrollo humano.

La nueva ronda de integración regional se basa en la estrategia contenida en la Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible (Alides), e incluye nuevos países como Belice y Panamá, nuevos temas sociales, ambientales y políticos, y nuevas instituciones. Sin embargo, enfrenta desafíos y muestra debilidades importantes: coexisten diversas visiones sobre la región y el tipo de integración posible y necesaria, abundan los acuerdos regionales, pero con una capacidad y voluntad para ejecutarlos apenas en construcción y un divorcio entre las agendas gubernamentales y las de diversos grupos sociales y económicos. Además, la nueva ronda surge en época de posguerra, con gobiernos y sociedades obligados a resolver agudos problemas sociales y políticos. Es una integración presionada no solo por la necesidad de mostrar resultados tangibles, sino por el imperativo de mantener su prioridad frente a los desafíos nacionales.

Los logros económicos y políticos son precarios y, en materia de equidad social y sostenibilidad ambiental, negativos para la región, aunque no necesariamente para todos los países. Centroamérica está desgarrada por fracturas regionales en su desarrollo humano, tanto entre países como a lo interno de estos, entre grupos sociales (por razones de género, etnia o exclusión) y entre zonas geográficas que no han terminado de articularse cultural y económicamente (Atlántico y Pacífico).

Al iniciar el siglo XXI, el principal desafío es la consolidación de Centroamérica como una región de paz,

libertad, democracia y desarrollo. Es el desafío de constituir una comunidad pluralista de seguridad humana, basada en el crecimiento económico, la equidad social, la sostenibilidad ambiental y robustos lazos de integración y cooperación, en una región diversa y compleja.

En efecto, el Istmo centroamericano comprende siete países, diez fronteras políticas, y casi 35 millones de habitantes. En una extensión de 533.000 km² se asientan sociedades multiculturales y multilingües, que albergan grupos indígenas, afrocaribeños, mestizos y blancos. Es con esta diversidad, y no a pesar de ella, que el desafío de una comunidad pluralista podrá, finalmente, honrar la promesa del ¡Nunca más! de Esquipulas.

Valoración general del Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá, (2003)

Centroamérica ha perdido dinamismo en su ritmo de progreso. Los avances en desarrollo humano no conservaron el empuje logrado un decenio antes, cuando la región recuperó su estabilidad social y política y dejó atrás los conflictos armados y la recesión. Las mejoras alcanzadas al despuntar el siglo XXI, en esperanza de vida, mortalidad infantil, cobertura educativa y salud, se vieron afectadas por la desaceleración económica, la desarticulación entre el sector productivo y el empleo, cierto deterioro de la equidad, la vulnerabilidad ambiental y social, y un proceso de democratización que mantiene sus logros, pero que avanza con lentitud.

La Cumbre Presidencial de Esquipulas y, pocos años después, la firma del Protocolo de Tegucigalpa, dieron sustento a la promesa de un progreso económico y social sostenido, que dejara atrás el lastre de guerras civiles y brechas sociales. Esta meta no se ha cumplido enteramente. Pero, además, no es fácil hacerlo, debido a las condiciones históricas, económicas y sociales de base. Los progresos en el desarrollo humano, aunque esperanzadores, no son suficientes para vencer el rezago histórico de la región, pues no siempre están articulados en una dinámica orientada a la generación de oportunidades para amplios sectores de la población.

Alcanzar objetivos de desarrollo exige la combinación de un conjunto amplio de iniciativas, económicas y políticas, tales como el incremento de la cantidad, la calidad y la supervisión del gasto público social, la forja de nuevos encadenamientos productivos entre los distintos sectores de la economía, la reducción de los niveles de desigualdad y el fortalecimiento institucional del Estado de derecho.

Valoración general del Informe Estado de la Región (2008)

Centroamérica enfrenta una nueva y más compleja situación internacional, sin haber logrado, en años recientes, avances acelerados en su desarrollo humano y su integración regional. Los profundos cambios que experimentan las sociedades del Istmo han sido insuficientes para superar los rezagos históricos, y tampoco son la plataforma necesaria para afrontar el nuevo contexto mundial. Este panorama plantea desafíos estratégicos que no solo exigirán innovadoras y audaces respuestas regionales y nacionales, sino mejoras significativas en la capacidad colectiva de aplicarlas. Este Informe propone, como opción, encarar estos desafíos en conjunto, redescubrir la región y la integración como fortalezas que complementen las acciones que cada Estado,

ineludiblemente, debe acometer para el bienestar de su población.

La situación internacional que afronta el Istmo se caracteriza por una corrosiva geopolítica de seguridad vinculada al narcotráfico, la creciente vulnerabilidad de la inserción económica internacional de las naciones más rezagadas del área y los altos precios internacionales de los hidrocarburos y los alimentos. Ninguno de estos factores se había manifestado con claridad hasta hace muy poco tiempo. Por su magnitud, ningún país puede atenderlos por separado; antes bien, se requiere una estrecha y efectiva colaboración entre ellos para resolver problemas prácticos.

Los nuevos desafíos se agregan a los rezagos históricos del Istmo, que no ha sido posible remover de manera sustancial debido al limitado desempeño económico y social de Centroamérica a partir de 1990 y al desaprovechamiento de los años de moderado crecimiento al inicio del siglo XXI. En términos generales, este desempeño fue inferior al promedio latinoamericano, un área que tampoco destacó en el plano mundial. Como lo señalaron los dos primeros informes regionales, muy pronto se agotó el dinamismo observado luego del advenimiento de la paz en el Istmo. En la actualidad, Centroamérica enfrenta una nueva y más apremiante situación internacional con la carga de importantes deficiencias históricas: una mano de obra barata y no calificada, mayorías pobres, una alta población emigrante, un medioambiente degradado y débiles Estados de derecho. Este escenario reduce las opciones estratégicas para afrontar los nuevos desafíos. En cada uno de estos ámbitos Centroamérica, como región, necesita dar pasos firmes.

Este Informe reconoce que, desde múltiples perspectivas, la región no es lo que solía ser. Hoy Centroamérica está más poblada, es más urbana, posee economías abiertas al sistema internacional y democracias electorales. Estas transformaciones son notables. Sin embargo, la suma de los cambios

sociales, demográficos, económicos y políticos no produce mejoras sensibles en el desarrollo humano, ni convierte al Istmo en un polo dinámico de crecimiento económico y progreso social. Además, estos cambios han ampliado las profundas brechas entre los países y las todavía mayores al interior de estos.

Los desafíos actuales imponen una nueva manera de entender Centroamérica y convivir en ella. En los últimos veinte años la región exhibe logros que dan pie a un cauteloso optimismo. Pese a tremendas dificultades y evidentes debilidades, consiguió avanzar en una triple transición (de la guerra a la paz, de regímenes autoritarios a sistemas políticos democratizados, de economías de guerra a economías abiertas). Si hace dos décadas la región pudo iniciar su alejamiento del autoritarismo y el conflicto bélico, hoy, con más conciencia de sus necesidades y potencialidades, puede también encarar el dilema que significa impulsar una época de significativo progreso en desarrollo humano, en las nuevas y más estrechas condiciones internacionales.

Para navegar en estas aguas, Centroamérica cuenta con indudables fortalezas: tiene ventajas de localización internacional, alberga un nodo del comercio mundial, posee una rica biodiversidad y un alto potencial de fuentes renovables de energía, cada vez más valoradas a la luz de los avances en el desarrollo científico y los efectos del cambio climático; además ha logrado mayor estabilidad política y tiene una larga experiencia (no aprovechada plenamente) de integración regional. Pero estas fortalezas no son fácilmente explotables. Se requerirá forjar acuerdos políticos nacionales y regionales, reformar las instituciones de la integración centroamericana, modernizar los Estados nacionales e implementar políticas públicas coordinadas que permitan avanzar en acciones regionales, al mismo tiempo que se promueven los intereses de cada país.

CAPÍTULO 1

SINOPSIS

Resumen de los capítulos del Informe

El *Cuarto Informe Estado de la Región* se divide en cuatro secciones y diez capítulos. La primera sección se titula “Panorama regional”, y su fin principal es dar seguimiento a la evolución reciente de Centroamérica con base en una plataforma de indicadores amplia y actualizada. Comprende seis capítulos, que abarcan temas de demografía, equidad social, economía, ambiente, política e integración regional (cuadro 1.3). La segunda sección, denominada “Desafíos del desarrollo humano sostenible”, profundiza en dos temas de gran importancia regional: la constitución de Estados de y para la democracia y las acciones para enfrentar el cambio climático. La tercera sección, “Dilema estratégico”, aborda un complejo problema con potencial para amenazar la estabilidad regional: la exclusión social, a la que dedica un capítulo. Finalmente, el Informe presenta un Compendio Estadístico, con sus correspondientes definiciones, fuentes y notas técnicas.

Por la importancia del tema, el resumen del Informe contenido en este apartado se inicia con el capítulo sobre el dilema estratégico antes mencionado.

El dilema estratégico de reducir la exclusión social (capítulo 10)

Propósito

Estudiar las condiciones bajo las cuales es probable un acuerdo político duradero,

CUADRO 1.3

Estructura del Cuarto Informe Estado de la Región

Sección	Propósito	Capítulos
Panorama regional	Seguimiento de tendencias	2. Panorama demográfico 3. Panorama social 4. Panorama económico 5. Panorama ambiental 6. Panorama político 7. Integración regional
Desafíos del desarrollo	Profundización en el conocimiento de temas de interés regional	8. El desafío de los Estados de y para la democracia 9. El desafío de enfrentar el cambio climático
Dilema estratégico	Análisis prospectivo y probables salidas a un problema regional	10. El dilema estratégico de disminuir la exclusión social
Compendio Estadístico	Compilación y sistematización de indicadores comparables	Anexo estadístico Definiciones, fuentes y notas técnicas

que haga posible disminuir la exclusión social en sociedades altamente inequitativas, con sistemas semidemocráticos y que experimentan una intensa y extendida violencia social.

Principales innovaciones

- Enfoque que va más allá del estudio de la pobreza: introduce el concepto de “exclusión social” y el vínculo entre esta condición y los sistemas políticos.

- Análisis de la intensidad y los perfiles de la exclusión social, con base en el reprocesamiento de las encuestas de hogares de los países centroamericanos durante el decenio 2001-2009 y entrevistas etnográficas.
- Estimación de costos de acciones de política pública para combatir la exclusión social.
- Entrevistas con actores políticos clave, para examinar la viabilidad de políticas para combatir la exclusión.
- Aplicación de metodologías de escenarios al estudio de la dinámica de los sistemas políticos, con el propósito de identificar los factores críticos para superar los bloqueos actuales a políticas públicas para combatir la exclusión.

Investigaciones de base

- Juan Pablo Pérez-Sáinz, Rafael Segura y Diego Fernández. 2010. “Sociedades fracturadas: la exclusión social en Centroamérica”.
- Claudia Dary. 2010. “Perfiles de la exclusión social en Centroamérica: un enfoque cualitativo”.
- Carmelo Mesa-Lago. 2010. “Sistemas de pensiones en Centroamérica: estudio comparativo sobre la capacidad de los sistemas de pensiones en Centroamérica para enfrentar la crisis actual y los posibles efectos en los principios fundamentales de la seguridad social”.
- Juliana Martínez. 2010. “Sistemas de atención médica en Centroamérica: estudio comparativo sobre su capacidad para enfrentar la crisis actual”.
- Néstor Avendaño. 2010. “Costo de la inclusión social en Centroamérica”.
- Dina Fernández y Enrique Naveda. 2011. “Truco o trato: mecanismos para la obstaculización de la reforma tributaria en Guatemala”.
- Carlos Salinas. 2011. “La privatización de la cooperación venezolana en Nicaragua”.
- Jorge Vargas-Cullell y Pablo Ramírez. 2011. “Dilema estratégico: planteamiento y verbalización de escenarios”.

Síntesis del argumento

En los países centroamericanos que experimentan altos niveles de exclusión social, la posibilidad de implementar políticas públicas tendientes a reducirla enfrenta fuertes bloqueos en los sistemas políticos. Al interactuar con otras variables estratégicas, como la alta violencia social, la debilidad de las instituciones públicas y el estilo de desarrollo, estos bloqueos ponen en riesgo la estabilidad futura de la región. En estas condiciones es probable el surgimiento de “Estados degradados”. Tal desenlace no es inevitable: acuerdos políticos duraderos podrían ser un antídoto efectivo y desencadenar cursos alternativos de evolución.

Hallazgos relevantes

- En Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua, la exclusión social afecta a cerca del 40% de los hogares.
- Con excepción de Nicaragua, en la última década no hay evidencia de que los niveles de exclusión se hayan reducido, pese al crecimiento económico.
- En los países más afectados por este flagelo, los sistemas de educación, salud y seguridad social tienen menor capacidad para integrar a las poblaciones excluidas.
- Actores clave manifiestan poca voluntad política para aplicar medidas mínimas tendientes a disminuir la exclusión, como la universalización de la educación primaria, un conjunto de prestaciones básicas universales de salud y pensiones no contributivas.
- El costo de acciones para reducir (no erradicar) la exclusión, a aproxima-

damente la mitad del nivel actual, oscilaría entre un 3% y un 4% del PIB en los países donde el problema es más grave.

- La persistencia de bloqueos a acciones que busquen disminuir la exclusión social podría erosionar severamente las bases políticas del orden democrático y contribuir al surgimiento de “Estados degradados”.

Resumen del análisis

Al cierre de la primera década del siglo XXI, alrededor de 3,3 millones de hogares (17,2 millones de personas) en el Istmo subsisten en condiciones paupérrimas, con accesos nulos o precarios a los mercados de trabajo y bajísimos niveles de instrucción pública. Esta situación les impide a esas personas -y les impedirá a sus hijos- optar por mejores empleos y acceder a la seguridad social, lo que a su vez las condena a vivir con exiguos patrimonios, expuestas a muertes prematuras y a elevados y crónicos riesgos a su integridad. Estos hogares han sido doble y simultáneamente abandonados: por el mercado y por el Estado, una situación que en este Informe se denomina exclusión social.

Existen notables diferencias en la prevalencia de la exclusión entre y dentro de las naciones centroamericanas. Es claramente menor en los países del sur del Istmo, los de mayor desarrollo humano, y muy extendida en los del centro y el norte: Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua (el grupo llamado CA4). Panamá presenta una situación dual: la exclusión es baja en sus zonas urbanas, pero muy alta en las rurales.

En los países del CA4, donde reside alrededor del 80% de la población centroamericana, en promedio, cerca de cuatro de cada diez hogares viven en situación de exclusión social (gráfico 1.8). El problema es más grave en las áreas rurales que en las urbanas. Con la excepción de Nicaragua, que disminuyó significativamente la incidencia entre 2001 y 2005, no se lograron avances sustantivos en la reducción de la exclusión durante la primera década del siglo XXI. La imposibilidad de

contar con una medición reciente de la exclusión en el caso nicaragüense impide saber si ese cambio ha sido duradero o circunstancial.

Al analizar el estado de cosas, o “situación estratégica”, en los países con alta prevalencia de la exclusión, se concluye que el balance de oportunidades y restricciones para la puesta en marcha de acciones decididas contra ese flagelo es negativo (cuadro 1.4). Las condiciones económicas, sociales, institucionales y geopolíticas imponen márgenes de acción estrechos que, en principio, hacen difícil que exista voluntad para cambiar la situación imperante.

Lograr una reducción significativa y sostenible de los niveles de exclusión social, lo que el capítulo llama el “salto a la inclusión”, no es posible sin una colaboración entre fuerzas políticas, para dar paso a acciones públicas que amplíen las garantías sociales de la población y fomenten mercados de trabajo más dinámicos. A esta colaboración se denomina “acuerdo político duradero”. Dada la situación estratégica inicial, las probabilidades de un acuerdo político duradero¹⁹ son muy bajas. Los factores analizados para valorar tal probabilidad fueron las siguientes:

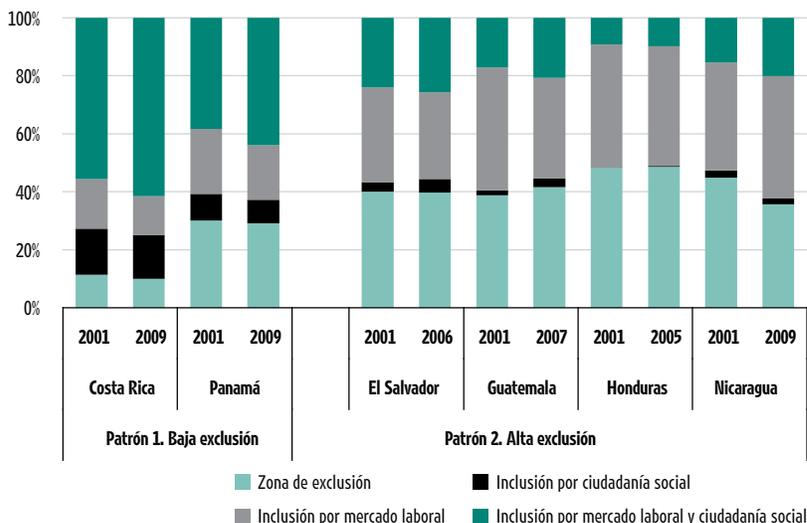
- Demanda ciudadana por la inclusión.
- Voluntad política.
- Poder infraestructural del Estado.
- Ejercicio de poderes fácticos.

El capítulo describe las razones por las cuales, en los países más afectados por la exclusión social, se presenta la siguiente coyuntura: la ciudadanía no demanda vigorosamente un acuerdo para atender el problema, los partidos no lo quieren, el Estado no puede impulsarlo y los poderes fácticos lo bloquean (cuadro 1.5). Dado el bloqueo y la prolongación en el tiempo de un escenario multiamenazas, estas sociedades corren el peligro de caer en situaciones cercanas a lo que este Informe llama “Estados degradados”. Este es un tipo de Estado defectuoso, incapaz de cumplir con la función

GRÁFICO 1.8

CENTROAMÉRICA

Magnitud de la exclusión y zonas de inclusión social durante la primera década del siglo XXI



Fuente: Elaboración propia con base en Pérez-Sáinz et al., 2010.

CUADRO 1.4

Situación estratégica de los países centroamericanos con alta exclusión social

Criterio	Situación	Países
Estilo de inserción internacional	Agroexportación, maquila y emigración Bajos resultados económicos Baja probabilidad de inserción internacional ventajosa	Guatemala Honduras El Salvador ^{a/} Nicaragua
Institucionalidad	Débil poder infraestructural del Estado	Guatemala Honduras El Salvador ^{a/} Nicaragua
Tendencias en seguridad ciudadana	Alta violencia social y delictiva, intensa inseguridad ciudadana, frágiles o incipientes Estados de derecho y aplicación de mano dura Muy alta probabilidad de amenazas de actores ilegales al orden democrático Baja violencia social y delictiva, inseguridad ciudadana en aumento, frágiles o incipientes Estados de derecho y poca o nula aplicación de mano dura Alta probabilidad de amenazas de actores ilegales al orden democrático	Guatemala Honduras El Salvador ^{a/} Nicaragua

a/ El Salvador ha estado intentando consolidar un centro logístico de carácter regional.

Fuente: Elaboración propia a partir de Programa Estado de la Nación, 2008 y Pérez-Sáinz et al., 2010.

básica de cualquier Estado moderno: dar orden y previsibilidad a las relaciones sociales. Un Estado degradado está en riesgo crónico de evolucionar hacia una situación extrema de disolución, el Estado fallido.

Ante un deterioro de las condiciones políticas, una reacción probable es que las élites procuren articular respuestas para defender sus posiciones de poder. A estas respuestas se les denomina “salidas en falso”, pues podrían alterar el balance de poder político y económico a favor de ciertos actores, pero no modificarían significativamente ninguno de los factores que propician el deslizamiento hacia un escenario de Estados degradados.

El capítulo plantea que el surgimiento de este tipo de Estados no es un curso de evolución inexorable, aunque sea el resultado más probable si no se hace nada distinto para modificar la situación estratégica que impera en varios países de la región. A pesar del estrecho margen de maniobra impuesto por la erosión de las condiciones iniciales, las fuerzas sociales y políticas son quienes moldean, con sus acciones y omisiones, la historia. En ese sentido, se esboza un escenario alternativo, en el cual puede superarse el bloqueo de los sistemas políticos a un esfuerzo de redistribución social como el implicado en un programa para combatir la exclusión. En ese escenario, un acuerdo político duradero tiene una probabilidad no despreciable de ocurrir, debido a la interacción de los siguientes factores causales:

- La emergencia de una amenaza letal, inmediata e inminente;
- El diseño y puesta en marcha de un programa de ayuda externa condicionada;
- La posibilidad de optar por “salidas en falso” (o soluciones espurias), en particular el establecimiento de alianzas con actores ilegales.

El factor clave para levantar el bloqueo de los sistemas políticos es el surgimiento de una amenaza innegable e imposible de obviar que tiene con-

secuencias dramáticas para la vida y hacienda de las personas; golpea de manera sistemática el entorno inmediato de miembros prominentes de las élites; afecta a amplias capas de la población -incluida una buena parte de las élites- y no es resultado de enfrentamientos entre clases sociales, sino de conflictos que cortan “verticalmente” el tejido social²⁰. Esta amenaza emergería pese a que se han ensayado “salidas en falso” para evitar el deslizamiento hacia un Estado degradado. Este tipo de amenaza es superior a las fuerzas y recursos de los partidos políticos y los poderes fácticos individualmente considerados, aun los más influyentes, lo que impide que estos puedan salvarse solos, sin el concurso de otros sectores de la población. Es una especie de “cisne negro”, un evento imprevisible con efectos cataclísmicos, cuya semilla ya estaba plantada en la realidad pero que por lo general era ignorada²¹. El capítulo describe algunas situaciones que tienen el potencial de convertirse en una amenaza letal, inmediata e inminente.

No son las buenas razones (humanitarias, consideraciones del desarrollo u otras similares) las que resolverán el bloqueo político: no lo han hecho antes, no lo harán ahora. El temor a una amenaza es el que obliga al ajuste de comportamientos políticos. Sin él, los actores no terminan de percibir los riesgos imbricados en la situación estratégica inicial y las consecuencias del bloqueo político a la redistribución social²².

En el escenario alternativo de mejora, los actores políticos reciben señales de que los poderes fácticos no bloquearían determinados acuerdos. Además, como resultado de una situación crítica, se intensifican las demandas ciudadanas para buscar soluciones. En estas condiciones, un acuerdo político duradero tiene una probabilidad intermedia de ocurrir. Los chances de éxito (logro del acuerdo) y fracaso son similares. Ello significa que el levantamiento del bloqueo crea mejores condiciones políticas, pero no asegura o garantiza un acuerdo. Lograrlo siempre dependerá de un factor difícil de estimar: la pericia de los actores políticos, su inteligencia y flexibilidad para aprovechar las oportunidades. Sin embargo, lo importante es que en este escenario alternativo un acuerdo político ya no enfrenta barreras estructurales, un cambio sustancial con respecto al escenario que conduce al Estado degradado. En éste la probabilidad era ínfima, debido a que la mayoría de sus factores causales eran débiles y el peso inhibitor de los poderes fácticos, muy fuerte.

En el escenario alternativo entran en la liza nuevos factores que alteran las probabilidades, por lo que:

- disminuye la intensidad del veto de los poderes fácticos a la redistribución social (“los poderosos ahora no impiden”);
- mejora la voluntad política para actuar sobre la redistribución (“los partidos ahora quieren”);

CUADRO 1.5

Probabilidad de alcanzar un acuerdo político para reducir la exclusión social en las condiciones políticas imperantes

Tipo de variable	Descripción	Probabilidad de ocurrencia
Primaria	Demanda ciudadana a favor de la exclusión	Intermedia
	Poder infraestructural del Estado	Muy baja
	Voluntad política para combatir la exclusión	Muy baja
	Poder de veto de poderes fácticos	Muy alta
Principal	Acuerdo político para disminuir la exclusión social	Muy baja

- se robustece la demanda ciudadana (“los ciudadanos lo piden”) y
- se fortalece el poder infraestructural del Estado (“el Estado puede”).

Una sustancial ampliación del poder infraestructural del Estado es, a su vez, requisito y consecuencia de un acuerdo político duradero para combatir la exclusión social. ¿Cómo evitar que ese Estado más fuerte sea instrumentalizado por una fracción para reforzar su poder, utilizándolo como fundamento de un régimen autoritario o híbrido con mayor capacidad para volverse contra la sociedad? Para impedir esta evolución, la ampliación del poder infraestructural debe tener seguridades intrínsecas para todos. A diferencia del Leviatán hobbesiano, que establece un orden por encima de cualquier consideración, esta ampliación debe ser

parte de un proceso más general de construcción de un Estado de y para la democracia (O’Donnell, 2010 y capítulo 8 de este Informe). Un Estado así tiene los medios para garantizar los acuerdos, abrir paso al escrutinio ciudadano de las acciones públicas y reforzar la ciudadanía social en un marco de libertades y derechos. Fortalecer Estados hostiles a la democracia siembra tempestades. Lo que se necesita es otra cosa: crear las bases materiales para el ejercicio del poder democrático.

Sección “Panorama regional”

Esta es una nueva sección del Informe Estado de la Región, en la cual se documentan los principales cambios ocurridos desde 2008, cuando se publicó la edición anterior, en una serie de asuntos relevantes para el desarrollo humano sostenible de la región. Tiene un enfoque descriptivo y de seguimiento;

interesa analizar la magnitud, orientación y velocidad de los procesos y las tendencias en un conjunto selecto pero diverso de temas, con base en la recopilación, reprocesamiento y análisis de información secundaria. Esta sección se compone de seis capítulos, en los que se ofrece un panorama regional sobre la evolución de Centroamérica durante la última década en materia demográfica, social, económica, política, ambiental y de integración regional.

Capítulo 2. Panorama demográfico

Resumen

¿Cuáles cambios en el perfil demográfico de la región implican nuevos desafíos para su desarrollo?

Todos los países centroamericanos viven un proceso de transición demográfica caracterizado por un acelerado crecimiento de la población en edad

DIAGRAMA 1.1

CENTROAMÉRICA

Escenario alternativo de mejora de las probabilidades de un acuerdo político duradero contra la exclusión social

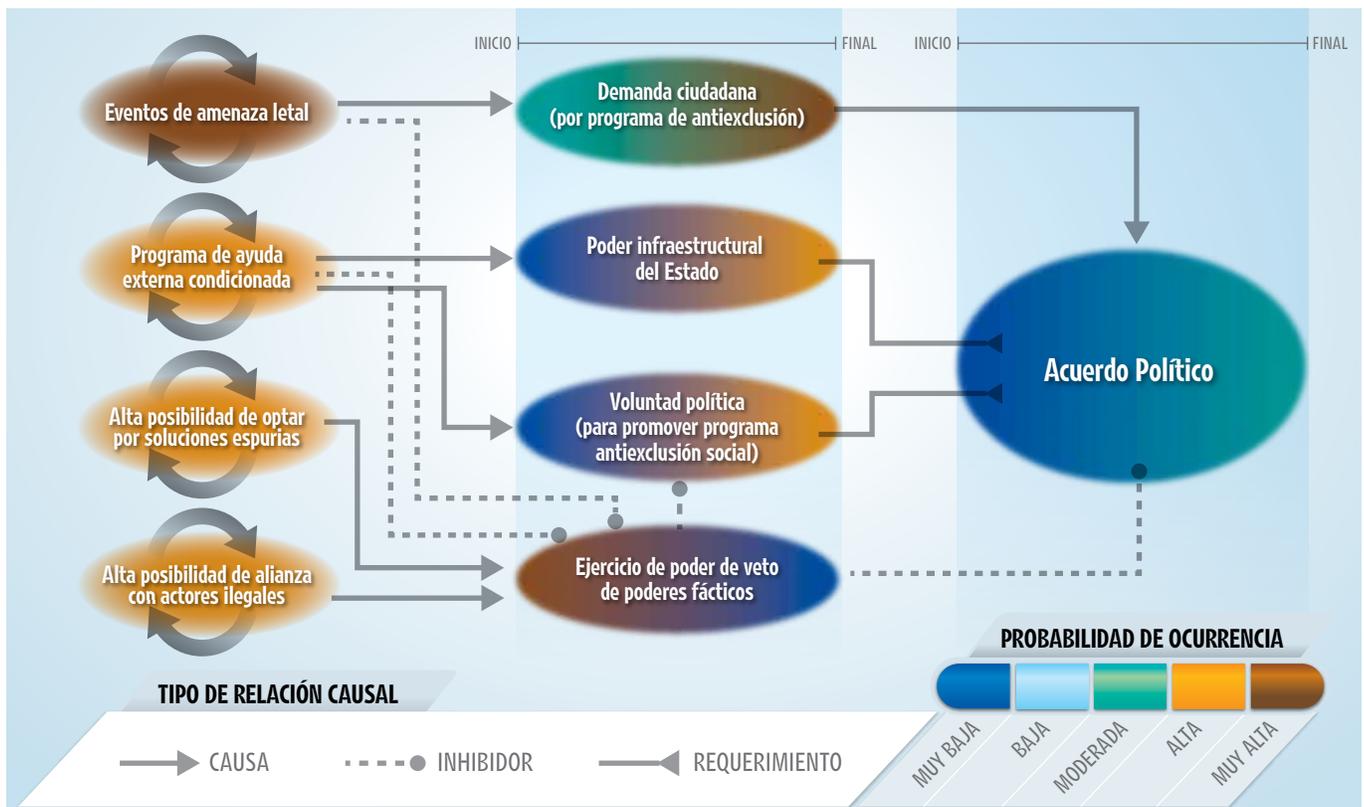


DIAGRAMA 1.2

Conexiones documentadas del capítulo sobre exclusión social con otros capítulos

IMPLICACIONES DE LOS HALLAZGOS

CAPÍTULO 2 | PANORAMA DEMOGRÁFICO

Estructura por edad evidencia envejecimiento de la población.

Crece población en edad de trabajar.

CAPÍTULO 3 | PANORAMA SOCIAL

Cobertura de la seguridad social es baja.

Mejora la cobertura de la educación.

Aumenta la inversión social en todos los países

CAPÍTULO 4 | PANORAMA ECONÓMICO

Baja cargas tributarias limitan inversión en lo social e infraestructura.

Importantes asimetrías en el tamaño y desempeño de las economías.

CAPÍTULO 5 | PANORAMA AMBIENTAL

Mayores impactos sociales y económicos de los desastres.

Vulnerabilidad social y económica exacerba el riesgo ambiental.

CAPÍTULO 6 | PANORAMA POLÍTICO

Los excluidos sociales son también personas inhabilitadas para ejercer sus derechos y libertades.

CAPÍTULO 7 | INTEGRACIÓN REGIONAL

No fue aprobada la propuesta de establecer un Fondo de Cohesión Social planteada en el marco del Acuerdo de Asociación con la Unión Europea.

En el 2008 inició la formulación de la Agenda Estratégica Social de Centroamérica.

CAPÍTULO 8 | ESTADOS DE Y PARA LA DEMOCRACIA

Asimetrías en el tamaño y financiamiento de los Estados limitan su capacidad de ejecutar políticas públicas.

Dominios reservados impiden políticas públicas en temas clave.

CAPÍTULO 9 | CAMBIO CLIMÁTICO

Centroamérica es la región más vulnerable del mundo al cambio climático.

Agricultura y producción de alimentos serían fuertemente impactados por el cambio climático

CAPÍTULO 10

EXCLUSIÓN SOCIAL

tos. Sin embargo, en estas naciones los bajos niveles de inversión pública dificultan el logro de esos objetivos. En Costa Rica y Panamá los desafíos consisten en elevar la productividad de una relativamente bien calificada mano de obra y crear suficientes empleos de buena calidad, para lo cual se requieren mayores esfuerzos en materia de fomento productivo e innovación. Aunque el primer grupo de países también debe mejorar en estas áreas, los márgenes de maniobra son muy distintos. Mientras Guatemala, Honduras y Nicaragua cuentan todavía con treinta o cuarenta años para alcanzar las metas indicadas, en Costa Rica y Panamá la ventana de oportunidad se cerrará en la presente década.

En el largo plazo la transición genera otro desafío. En las próximas décadas la fuerza laboral deberá tener una alta productividad, para generar los ingresos que requerirán economías en las que cada vez habrá menos personas en edad de trabajar y más personas dependientes de ellas. Pero si la población joven carece de buena salud y de los niveles educativos necesarios, no tendrá acceso a buenas oportunidades de empleo y su productividad será baja. Si además no cuenta con seguridad social, su porvenir, y probablemente el de sus familias, estarán en riesgo. La baja cobertura de la seguridad social implicará que amplios contingentes de población que hoy se encuentran activos en el mercado de trabajo, enfrentarán a futuro el riesgo de no contar con servicios de salud, ni ingresos suficientes para satisfacer sus necesidades básicas.

Además de visibilizar los déficits históricos en su desarrollo, la transición demográfica pone a Centroamérica en una encrucijada que provoca fuertes tensiones entre objetivos de corto y largo plazo. Si no se realizan las inversiones necesarias para enfrentar estos retos, será difícil contener las migraciones y grupos importantes, como los jóvenes, las comunidades indígenas, las mujeres, afrodescendientes y la población rural, seguirán postergados. Ello convertiría en frustración lo que hoy constituye una valiosa oportunidad para impulsar el desarrollo del Istmo.

productiva, de tal modo que, en las próximas décadas, la proporción de esas personas con respecto a la población inactiva o dependiente será la más alta en la historia de la región. Aprovechar las oportunidades que brinda esta coyuntura trae consigo

grandes retos. Para los países más rezagados en la transición (Guatemala, Honduras y Nicaragua) las tareas más apremiantes son ampliar la cobertura y calidad de los servicios de educación, salud y saneamiento, así como mejorar la disponibilidad y acceso a los alimen-

DIAGRAMA 1.3

Conexiones documentadas del capítulo "Panorama demográfico" con otros capítulos

IMPLICACIONES DE LOS HALLAZGOS

CAPÍTULO 3 | PANORAMA SOCIAL

Rezago en la generación de capacidades limita el aprovechamiento del "bono demográfico".

Persisten brechas étnicas, geográficas, de género y etarias.

Varios países fortalecieron las pensiones no contributivas para adultos mayores pobres.

CAPÍTULO 4 | PANORAMA ECONÓMICO

Remesas de los migrantes son fundamentales para la estabilidad económica de varios países.

CAPÍTULO 5 | PANORAMA AMBIENTAL

Expansión urbana genera crecientes presiones ambientales y nuevos escenarios de riesgo y vulnerabilidad.

CAPÍTULO 6 | PANORAMA POLÍTICO

Nueva legislación y acciones concretas para reducir exclusiones políticas y barreras que limitan el ejercicio de los derechos civiles y políticos de grupos como los indígenas, las personas discapacitadas, los adultos mayores y los residentes en el exterior.

CAPÍTULO 7 | INTEGRACIÓN REGIONAL

Mayor participación de los grupos vulnerables, como los indígenas, las personas con discapacidad, las mujeres, los jóvenes y los afrodescendientes en el ámbito regional.

CAPÍTULO 8 | ESTADOS DE Y PARA LA DEMOCRACIA

Capacidades institucionales limitadas no permiten cobertura universal y homogénea de los servicios a toda la población.

Territorios en disputa con baja presencia del Estado.

CAPÍTULO 9 | CAMBIO CLIMÁTICO

Población rural y actividades agrícolas altamente vulnerables al cambio climático.

Demanda de agua y externalidades ambientales en aumento como consecuencia del crecimiento de la población.

CAPÍTULO 10 | EXCLUSIÓN SOCIAL

La disminución de la exclusión es necesaria para aprovechar el "bono demográfico".

**CAPÍTULO 2
PANORAMA
DEMOGRÁFICO**

Hallazgos relevantes

■ El ritmo de la transición demográfica en los países es muy distinto. El "bono demográfico" acabará para Costa Rica y Panamá antes del 2020, mientras Guatemala, Honduras y Nicaragua aún tienen treinta o

cuarenta años para aprovechar esa oportunidad.

■ La población en edad de trabajar (de 15 a 64 años) aumentó casi 4 puntos porcentuales durante la última década. Actualmente, este grupo representa el 59% de la población total del Istmo

y para 2020 se espera que llegue al 62%.

- La población mayor de 65 años es el rango de edad de mayor crecimiento en la región. En el 2025, en Costa Rica y Panamá habrá más de cuarenta personas adultas mayores por cada cien menores de 15 años.
- Casi dos terceras partes de la población centroamericana viven en zonas urbanas. Aunque durante el período 1970-2010 la cantidad de habitantes en las zonas rurales también creció (cerca de un 2% anual), lo hizo a un ritmo mucho menor que el de las zonas urbanas (entre 3% y 4% anual).
- En el quinquenio 2005-2009, siete de cada cien extranjeros residentes en Estados Unidos eran centroamericanos. Cuarenta de cada cien migrantes centroamericanos en ese país procedía de El Salvador.

Capítulo 3. Panorama social

Resumen

En los últimos años, ¿cuáles fueron los principales factores que favorecieron o limitaron la expansión de las capacidades de las y los centroamericanos?

En materia de expansión de capacidades humanas, lo más relevante de la evolución reciente fueron los avances en las coberturas educativas y la mejora en indicadores clave como la mortalidad infantil y la esperanza de vida, los cuales fueron favorecidos por aumentos en el gasto público social per cápita en todos los países del Istmo. A diferencia de lo ocurrido en otras épocas de crisis, la información disponible sugiere que durante la contracción de los años 2008-2009 los gobiernos no recortaron la inversión social como medio para equilibrar las finanzas públicas. Aunque estos son esfuerzos en la dirección correcta, su sostenibilidad en los próximos años será crucial para que la región alcance umbrales superiores de desarrollo social.

El logro de mayores avances se vio limitado por los altos niveles de privación

experimentados por la mayoría de las y los centroamericanos. Si bien en varias naciones (no en todas) hubo una modesta reducción de la desigualdad en la distribución de los ingresos, las inequidades siguen siendo muy elevadas. Además, la crisis económica de 2008-2009 revirtió parcialmente las reducciones de la pobreza alcanzadas en los años previos, aunque no las anuló. También persisten amplias brechas sociales de carácter subnacional en todos los países, así como los rezagos que afectan a las poblaciones indígenas, las mujeres, los jóvenes y las personas con discapacidad.

En años recientes han ocurrido pocos cambios en lo concerniente al diseño y ejecución de las políticas sociales universales (las dirigidas al conjunto de la población). Los países que tenían débiles instituciones sociales e incipientes políticas universales, las siguen teniendo. En esta situación se encuentran las naciones del llamado CA4 (Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua). En cambio, a lo largo de la última década todos los países han innovado con programas sociales especialmente dirigidos a la población pobre, entre los que destacan los programas de transferencias monetarias condicionadas y el incremento de las pensiones no contributivas para adultos mayores.

Hallazgos relevantes

- En el 2008, la pobreza por insuficiencia de ingresos/consumo afectaba a un 47% de los centroamericanos y un 18,6% se encontraba en pobreza extrema, 0,5 y 1,1 puntos porcentuales más que las estimaciones realizadas en el anterior *Informe Estado de la Región (2008)* para los años cercanos al 2006.
- El 10% de la población más rica recibe cerca de un 40% de los ingresos totales en Guatemala y Honduras, y alrededor de un 30% en los demás países del Istmo. Solo Costa Rica y Guatemala muestran un aumento de la brecha con respecto a inicios de la década.
- En el 2008 casi 1,8 millones de niñas

DIAGRAMA 1.4

Conexiones documentadas del capítulo "Panorama social" con otros capítulos

IMPLICACIONES DE LOS HALLAZGOS

CAPÍTULO 2 | PANORAMA DEMOGRÁFICO

Disminuye la fecundidad y aumenta la esperanza de vida, pero con brechas entre los países.

Envejecimiento de la población plantea retos a la seguridad social.

Países más rezagados en la transición demográfica tienen tareas más apremiantes en educación, salud y nutrición.

CAPÍTULO 4 | PANORAMA ECONÓMICO

Aumento en desempleo en todos los países; las mujeres y los adultos jóvenes son los más afectados.

Programas anticrisis generan incrementos en el déficit fiscal y la deuda pública.

Menores niveles de inflación favorecen mejoras en los salarios reales.

CAPÍTULO 5 | PANORAMA AMBIENTAL

Pobreza y vulnerabilidad social exacerbaban riesgos ante las amenazas naturales.

Brechas geográficas limitan el acceso a los recursos naturales.

CAPÍTULO 6 | PANORAMA POLÍTICO

Brechas entre y a lo interno de los países en el acceso a la administración de justicia.

Acciones colectivas se concentran en demandas por cobertura y calidad de servicios públicos.

CAPÍTULO 7 | INTEGRACIÓN REGIONAL

Integración impulsa programas y proyectos en salud, educación, seguridad alimentaria y vivienda.

Compra conjunta de medicamentos.

CAPÍTULO 8 | ESTADOS DE Y PARA LA DEMOCRACIA

Pobreza limita el acceso a la justicia.

Débiles e inequitativos sistemas públicos de seguridad social.

Bajo poder infraestructural de los Estados impide la ejecución de políticas sociales.

CAPÍTULO 9 | CAMBIO CLIMÁTICO

Vulnerabilidades ambientales agravan la exclusión social.

Seguridad alimentaria es una de las áreas más sensibles al deterioro.

CAPÍTULO 10 | EXCLUSIÓN SOCIAL

Exclusión social complementa el enfoque de pobreza.

Progreso social pasa por lograr un acuerdo político duradero.

CAPÍTULO 3 PANORAMA SOCIAL

y niños centroamericanos menores de 5 años (uno de cada tres) padecían desnutrición crónica. En Guatemala la incidencia es de 51,9% (uno de cada dos).

- La tasa neta de escolaridad en primaria en Honduras y Nicaragua fue cercana al 90% en el 2008, en el resto de las naciones fue superior al 95%. Pese a que en secundaria la tasa se reduce a menos del 70% en todos los países, en ambos niveles hay mejoras con respecto a inicios de la década.
- En el período 2000-2008 aumentó la inversión social en toda la región. El mayor incremento (66,7%) se dio en Nicaragua; este país y Guatemala son los que menos invierten en materia social: 110 y 119 dólares por persona en el 2008.

Capítulo 4. Panorama económico

Resumen

¿Cuáles son las oportunidades que generaron los mercados interno y externo para potenciar el bienestar de la población centroamericana?

La inserción en la economía mundial le permitió a Centroamérica impulsar su crecimiento y ampliar las oportunidades de desarrollo para sus habitantes. En los últimos años esa apuesta evidenció su potencial, pero también sus limitaciones. Los altos niveles de crecimiento económico alcanzados en el período 2004-2007, en algunos países los mayores desde la década de los sesenta, no lograron traducirse en niveles proporcionales de progreso social y se revirtieron rápidamente, debido a la fuerte contracción económica de los años 2008-2009. Estos resultados confirman la persistente desigualdad que tiende a concentrar las oportunidades productivas y los ingresos en pocos segmentos de población.

Una mayor integración a la economía mundial le permitió a la región diversificar su base productiva, pero también la hizo más sensible a los ciclos adversos de los mercados internacionales. Las políticas públicas han evidenciado poco margen de maniobra para mitigar

DIAGRAMA 1.5

Conexiones documentadas del capítulo "Panorama económico" con otros capítulos

IMPLICACIONES DE LOS HALLAZGOS

CAPÍTULO 2 | PANORAMA DEMOGRÁFICO

El "bono demográfico" generará flujos crecientes de fuerza laboral.

Migraciones erosionan las posibilidades de desarrollo a mediano y plazos.

CAPÍTULO 3 | PANORAMA SOCIAL

Crisis impidió mayor ritmo de progreso social.

Menores ingresos fiscales ponen en riesgo la sostenibilidad de las políticas sociales.

Jóvenes enfrentan mayor pobreza y más barreras de ingreso al mercado laboral.

CAPÍTULO 5 | PANORAMA AMBIENTAL

Desastres provoca crecientes pérdidas y limitan el desarrollo de los países.

Crecimiento urbano genera impactos ambientales y socioeconómicos.

CAPÍTULO 6 | PANORAMA POLÍTICO

Debilidades de los Estados de derecho erosionan seguridad jurídica.

CAPÍTULO 7 | INTEGRACIÓN REGIONAL

Integración impulsa mejoras en infraestructura.

Acuerdo de Asociación con la Unión Europea se une a la lista de tratados comerciales negociados regionalmente.

Unión aduanera progresa lentamente.

CAPÍTULO 8 | ESTADOS DE Y PARA LA DEMOCRACIA

Reforma fiscal es un "dominio reservado" en el cual los gobiernos de la región no han podido intervenir.

Asociación inversa entre tamaño del Estado y nivel de desarrollo económico.

CAPÍTULO 9 | CAMBIO CLIMÁTICO

Agricultura altamente sensible al cambio climático; azúcar, yuca, maíz, arroz y trigo son los cultivos más afectados.

Alta dependencia de hidrocarburos contaminantes tiene crecientes efectos económicos y ambientales.

CAPÍTULO 10 | EXCLUSIÓN SOCIAL

Exclusión social limita horizontes productivos y de consumo de la región.

Mercados laborales son clave para lograr mayor inclusión social.

CAPÍTULO 4

PANORAMA ECONÓMICO

los *shocks* externos y limitadas capacidades endógenas para generar oportunidades basadas en la productividad y la innovación.

Ante la necesidad de mitigar los efectos adversos de la crisis, los gobiernos del área optaron por aplicar políticas de gasto expansivas. Este hecho, unido a la fuerte caída de los ingresos tributarios ocasionada por la contracción económica, hizo que a partir del 2009 comenzaran a resurgir las presiones fiscales. Ello amplió las brechas en este ámbito y revirtió la tendencia a la baja que venían mostrando los países en la reducción del déficit fiscal y la deuda pública. La estabilidad continuó erosionándose en la segunda mitad del 2010, debido a nuevas alzas en los precios internacionales del petróleo y los alimentos, lo que podría implicar una reversión del histórico descenso de los desequilibrios externos y la inflación registrados en el período 2007-2008.

Hallazgos relevantes

- La mayoría de las economías centroamericanas se contrajeron en el período 2008-2009, con excepción de Panamá (2,4%) y Guatemala (0,6%). El Salvador fue el país más afectado por la crisis (-3,5%) tanto en extensión como en profundidad. Esta nación entró en la fase recesiva más temprana que el resto del Istmo y se mantuvo en esa condición por más tiempo.
- Los factores determinantes del auge económico durante la primera parte de la década fueron también los canales de transmisión de la crisis. En los años 2008-2009 los flujos de capitales privados cayeron 21,4%, las remesas 2,4%, las exportaciones de bienes 1,5% y el turismo no creció (0,3%).
- El ciclo económico internacional afectó más las importaciones que las exportaciones. En el período 2004-2007 las compras de la región en el exterior crecieron más que sus ventas; en el 2009 las primeras cayeron 24,1% y las segundas 11,8%.
- Las exportaciones intrarregionales registraron un mejor desempeño que las extrarregionales. Durante la última década las primeras crecieron un 8,5%, frente a 5,3% de las segundas. Este dinamismo fue impulsado principalmente por Guatemala, Honduras y Nicaragua.
- En el 2009 solo Belice y Nicaragua tenían una carga tributaria superior al 15% del PIB. La crisis dejó a Belice, Guatemala y Honduras con una carga tributaria inferior a la registrada diez años antes.

Capítulo 5. Panorama ambiental

Resumen

¿Cuáles fueron los principales cambios en los patrones de uso de los recursos naturales? ¿Mejoraron la sostenibilidad ambiental y las capacidades nacionales para promoverla?

En la década de 2000, Centroamérica profundizó sus tendencias de uso insostenible de los recursos naturales, al pasar de una relación positiva entre su huella ecológica y la capacidad de su territorio, a una brecha negativa o “deuda ecológica”. Esto significa que el ritmo actual de uso de esos recursos demanda más territorio del disponible. Este cambio confirma una notable desvinculación entre ambiente y desarrollo, y demuestra que el grado de prioridad (creciente) que tiene este tema en los discursos y espacios institucionales y políticos, no se expresa en logros concretos y transformaciones sustanciales en los patrones de explotación de la naturaleza.

Gran parte de la deuda ecológica deviene de un uso energético descontrolado, ineficiente y contaminante, y de la apertura, poco planificada y regulada, de nuevas ventanas de riesgo para la integridad natural del territorio: un crecimiento urbano expansivo, un limitado control de las fuentes de contaminación del agua y de los residuos sólidos y líquidos, la afectación del suelo por actividades agrícolas tecnológicamente rezagadas, así como la apuesta por actividades de alto impacto ambiental y gran conflictividad social,

como es el caso de la minería (en especial en territorios indígenas).

Todo lo anterior amenaza los logros que en las décadas anteriores marcaron la agenda de conservación en el Istmo. El área protegida ha seguido creciendo (aunque a un ritmo mucho más lento) y se han sumado esfuerzos públicos y privados con nuevas modalidades y aportes. Pero ello no logra evitar la presión de la actividad humana sobre el patrimonio natural: se mantiene una importante pérdida de bosques en la mayoría de los países, se ha perdido una gran cantidad de área de humedales (uno de los ecosistemas menos protegidos) y aumentó el número de especies en peligro.

Centroamérica ha tenido un gran dinamismo en materia de creación de leyes e instituciones, tanto en el plano nacional como en el regional, pero los resultados de su gestión ambiental muestran que hay poca capacidad para el control efectivo de las actividades, en favor de la sostenibilidad. Un ejemplo de esta situación se da con la gestión del riesgo. Centroamérica generó una institucionalidad compleja y avanzó en el tratamiento conceptual de este tema, pero mantiene niveles de exposición y vulnerabilidad socialmente construidas iguales o mayores a los de décadas pasadas, en un contexto de creciente número de desastres y, además, de cambio climático.

Los países del Istmo tienen desafíos comunes, poseen varias cuencas transfronterizas, protegen un patrimonio natural de importancia mundial, exhiben tendencias similares en el uso de los recursos naturales y la energía, y comparten amenazas de diversa índole. Por eso, la gestión ambiental surge como un espacio claro en que la acción regional no solo es fundamental, sino que puede ayudar a fortalecer (con planificación, información y participación social) las capacidades para buscar y mantener un desarrollo humano sostenible.

Hallazgos relevantes

- Centroamérica tiene una huella ecológica negativa: cada habitante requiere

un 10% más del territorio que tiene disponible para satisfacer su consumo.

- Poco más de la cuarta parte del territorio centroamericano corresponde a áreas protegidas. Entre 2000 y 2009 se registró un aumento de 368.558 hectáreas en esa superficie, un 2,5% del total.
- En veinticinco años, desde 1980 hasta 2005, la región perdió 248.400 hectáreas de humedales, a un ritmo promedio anual de 9.936 hectáreas. La pérdida acumulada en ese período representa un 34,8% del total que existía en 1980.
- La cantidad de especies en peligro aumentó un 82% entre 2002 y 2010. Los peces, seguidos por los anfibios, son las especies más impactadas.
- Un 35% del territorio centroamericano está dentro de cuencas compartidas.
- Entre 2005 y 2008 la superficie agrícola de la región se redujo en 7,4%.
- De 2005 a 2010 el área boscosa del Istmo disminuyó en 1.246.000 hectáreas. El ritmo de esa pérdida, sin embargo, ha bajado; entre 1990 y 2000 la tasa era de -1,6%, y en el período 2000-2010 fue de -1,2%.

Capítulo 6. Panorama político

Resumen

¿Cuál fue la evolución de la democratización en el acceso y ejercicio del poder político, y en la convivencia ciudadana?

El acceso democrático al poder político tuvo involuciones en el último trienio en dos países del Istmo. El golpe de Estado en Honduras en 2009 y las denuncias de fraude en las elecciones municipales del 2008 en Nicaragua, evidenciaron que las democracias electorales no han terminado de consolidarse y aún existe el riesgo de que se empleen medios no democráticos.

El ejercicio democrático del poder político está aún muy limitado por un contexto en el que las instituciones

del Estado de derecho siguen siendo frágiles y politizadas. En Guatemala la violencia y la penetración del crimen organizado provocaron eventos que amenazaron con desestabilizar el sistema político. También El Salvador y Panamá muestran déficits institucionales, pero estos no han dado paso a situaciones críticas; en estos dos países -al igual que en los anteriores- uno de los temas prioritarios es la consolidación de la independencia judicial.

Estos episodios ya no pueden ser vistos como productos de “transiciones inacabadas” hacia la democracia. Esas transiciones ya concluyeron, y

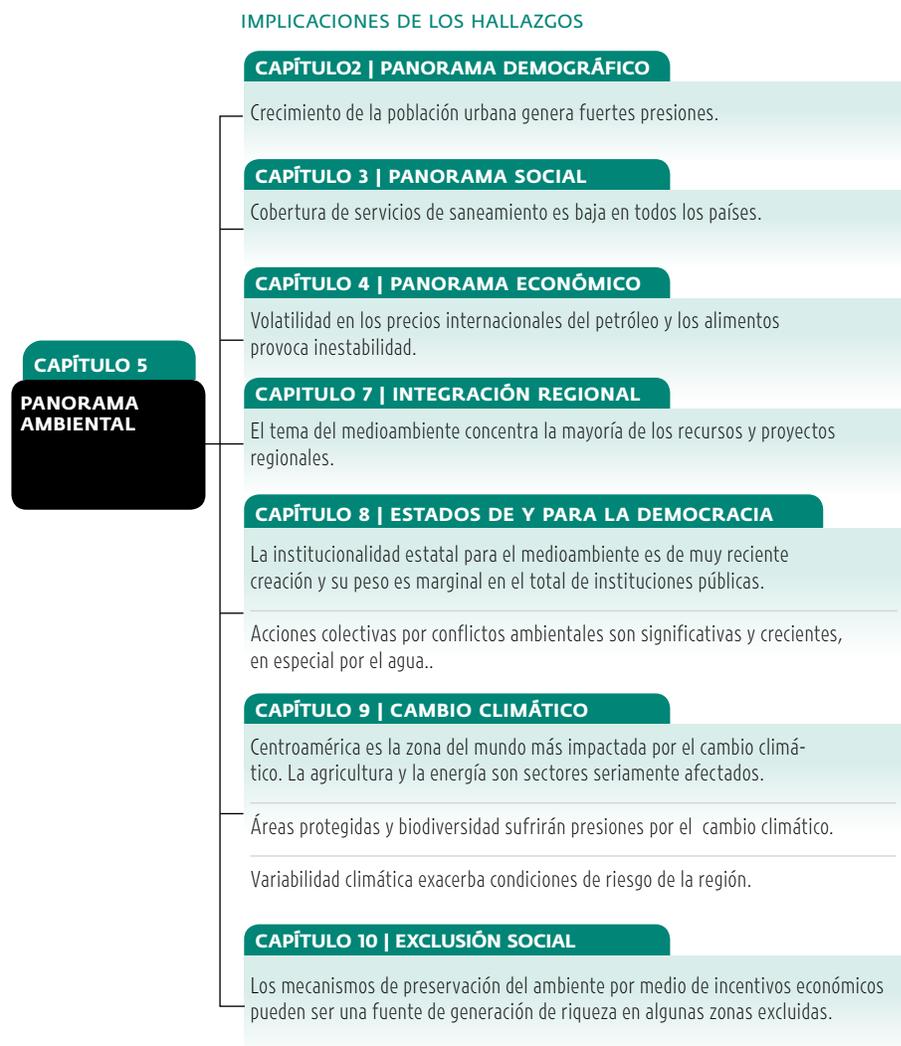
en Honduras, Guatemala y Nicaragua sus resultados son sistemas híbridos, que combinan rasgos democráticos y autoritarios.

La ciudadanía, por su parte, fue poco activa y presentó bajos niveles de demanda por aperturas democráticas en el período 2008-2010. Las excepciones a esta regla fueron el movimiento de resistencia organizado en Honduras y las acciones colectivas de trabajadores registradas en el 2010 en Panamá.

Todas las democracias del Istmo enfrentan los retos derivados de la geopolítica del narcotráfico, otros tipos

DIAGRAMA 1.6

Conexiones documentadas del capítulo “Panorama ambiental” con otros capítulos



de crimen organizado y la violencia social y delictiva²³. En los países con las instituciones más débiles del Estado de derecho, estos desafíos han impactado su estabilidad política y generan incertidumbre sobre su evolución futura.

Hallazgos relevantes

- Entre 2008 y 2010 se realizaron en el Istmo cuatro elecciones nacionales: El Salvador (2009), Honduras (2009), Panamá (2009) y Costa Rica (2010). Solo en Costa Rica triunfó la continuidad política.
- El nuevo Código Electoral de Costa Rica (2009) establece la obligatoriedad de la paridad de género (50% hombres y 50% mujeres), para la conformación de las listas de candidatos a puestos de elección popular, mediante un sistema de alternancia. En Honduras y Panamá la cuota actual es de 30%, aunque en el último de estos países la representación femenina en el Congreso sigue estando lejos de cumplir con ese porcentaje.
- En cuatro de los seis países del Istmo descendió la participación electoral. Con excepción de Nicaragua -donde en 2006 esta participación cayó casi veinte puntos porcentuales con respecto a los comicios previos-, la disminución fue moderada (entre tres y seis puntos porcentuales).
- Entre 2005 y 2009, el gasto de defensa de la región ascendió a poco más de 2.000 millones de dólares. Este rubro no experimentó incrementos significativos en los últimos años, salvo en Honduras, donde el gasto se duplicó durante la segunda mitad de la década.
- En los últimos cinco años se intensificaron los cuestionamientos públicos a la independencia del Poder Judicial. Honduras y Nicaragua son los casos más extremos, por la participación que tuvieron los órganos judiciales en las crisis políticas recientes en esos países.

DIAGRAMA 1.7

Conexiones documentadas del capítulo "Panorama político" con otros capítulos

IMPLICACIONES DE LOS HALLAZGOS

CAPÍTULO 2 | PANORAMA DEMOGRÁFICO

Trata de personas se agudiza en la región.

Muertes violentas elevan la tasa de mortalidad y disminuyen la expectativa de vida.

CAPÍTULO 3 | PANORAMA SOCIAL

Debilidades institucionales impiden tipificar y sancionar los femicidios.

Políticas sociales apuestan por los programas de transferencias condicionadas.

CAPÍTULO 5 | PANORAMA AMBIENTAL

Conflictos por el uso de los recursos naturales generan movilización de la sociedad civil.

CAPÍTULO 7 | INTEGRACIÓN REGIONAL

Creación del Comité Ejecutivo busca fortalecer la coordinación entre los gobiernos nacionales y el SICA.

Crisis políticas frenaron profundización de la integración

CAPÍTULO 8 | ESTADOS DE Y PARA LA DEMOCRACIA

Poderes Ejecutivos controlan la designación de jefes y los presupuestos de las instituciones públicas.

Debilidad institucional impide a los Estados proveer bienes públicos básicos, como la seguridad.

CAPÍTULO 10 | EXCLUSIÓN SOCIAL

Alta exclusión social pone en riesgo la estabilidad democrática.

Acuerdo político duradero para reducir la exclusión desafía las capacidades y voluntades de actores sociales e institucionales.

CAPÍTULO 6

PANORAMA POLÍTICO

Capítulo 7. Integración regional

Resumen

¿Cómo ha contribuido la institucionalidad de la integración regional a enfrentar los desafíos del desarrollo humano sostenible de Centroamérica?

En el trienio 2008-2010, las capacidades de la institucionalidad de la integración para apalancar el desarrollo humano sostenible en Centroamérica siguieron siendo bajas y no muy distintas a las descritas por este Informe en 2008. A la falta de disciplina de los países y a una trunca reforma

institucional, se le han agregado en años recientes las dificultades surgidas de un contexto político aún más complejo, las fuerzas centrípetas originadas por la crisis económica internacional y un entorno regional severamente afectado por los desastres naturales sufridos en el 2010.

Pese a ello, es posible consignar avances que demuestran que la acción regional no solo fue posible, sino que además contribuyó para que las crisis mencionadas no tuvieran efectos más severos. Centroamérica aumentó su comercio interno, pudo completar

la negociación de un Acuerdo de Asociación con la Unión Europea y consiguió que Panamá iniciara un proceso, gradual pero cierto, de incorporación al Subsistema de Integración Económica. También avanzó en la interconexión eléctrica, la estrategia regional de seguridad, la posición ante el cambio climático y la organización del sector pesquero. En forma paulatina, la región ha logrado cimentar canales de comunicación transnacional fuertes y dinámicos en diversos sectores de la acción pública. Estos canales son imprescindibles como plataforma para la acción conjunta y pueden entenderse como uno de los elementos más importantes para el futuro éxito y ulterior desarrollo del SICA.

Estos avances, sin embargo, no logran contrapesar los problemas institucionales y políticos que enfrentó el SICA durante el período 2007-2010. Si bien la renuencia de los Estados a otorgar mayor capacidad infraestructural al Sistema limita la profundización del proceso de integración, también los problemas internos de gestión del SICA desestimulan a los países miembros. La principal respuesta de la Secretaría General ha sido una mayor influencia en la conducción y seguimiento de las actividades y organismos, con lo cual busca aumentar la articulación, disminuir la redundancia y hacer eficiente la ejecución presupuestaria. No obstante, esta práctica centralista debe ir acompañada de una sustantiva mejora en la rendición de cuentas y la transparencia del Sistema, sin que ello genere roces entre las diversas instancias, ni entre sus miembros o con la normativa regional.

Hallazgos relevantes

- Las crisis políticas originadas por el golpe de Estado en Honduras y el conflicto limítrofe entre Costa Rica y Nicaragua han llevado a los órganos políticos del SICA a tener un funcionamiento mínimo. El número de reuniones presidenciales disminuyó de ocho en el 2008, a tres en el 2010.
- En el período 2007-2010 se aceptaron

DIAGRAMA 1.8

Conexiones documentadas del capítulo "Integración regional" con otros capítulos

IMPLICACIONES DE LOS HALLAZGOS

CAPÍTULO 2 | PANORAMA DEMOGRÁFICO

Intensas migraciones generan contradictorias implicaciones sociales y económicas.
Acciones regionales buscan mejorar la gestión de las migraciones.

CAPÍTULO 3 | PANORAMA SOCIAL

Brechas internas y entre los países dificultan los esfuerzos regionales de integración.
Se fortalecen capacidades institucionales de la Sisca.

CAPÍTULO 4 | PANORAMA ECONÓMICO

Exportaciones a mercados con los que se han suscrito tratados de libre comercio registran mejor desempeño.
El comercio intrarregional creció más que el comercio con el resto del mundo.

CAPÍTULO 5 | PANORAMA AMBIENTAL

El tema de medioambiente concentra la mayoría de los recursos y proyectos regionales.

CAPÍTULO 6 | PANORAMA POLÍTICO

Crisis políticas frenaron profundización de la integración.

CAPÍTULO 8 | ESTADOS DE Y PARA LA DEMOCRACIA

Importantes asimetrías en el tamaño y las capacidades institucionales de los Estados.

CAPÍTULO 9 | CAMBIO CLIMÁTICO

La región promueve acciones conjuntas ante el cambio climático en foros mundiales.
Se aprobó la Estrategia Regional del Cambio Climático.

Centroamérica cuenta con una institucionalidad fragmentada y desvinculada de la agenda de desarrollo, lo que limita la acción regional.

CAPÍTULO 10 | EXCLUSIÓN SOCIAL

Acuerdos políticos duraderos entre los países potenciarían la integración regional.

**CAPÍTULO 7
INTEGRACIÓN REGIONAL**

cinco nuevos países observadores del SICA: Alemania, Chile, Argentina, Italia y Japón. La cooperación europea es por mucho la principal fuente de financiamiento de la integración regional: aportó más de 500 millones de euros en la primera década del siglo XXI.

- El mecanismo de nombramiento de los jefes de las instituciones regionales sigue siendo un área crítica de la institucionalidad. Esto quedó manifiesto en el reciente conflicto por el nombramiento del actual Secretario de la Sisca.

- En 2010 Panamá anunció su retiro del Parlacen.
- En el período 2007-2010 se crearon cuatro nuevos órganos adscritos al SICA, todos con sede en San Salvador. Entre ellos destaca la Unidad Regional de Seguridad Democrática (Comisión de Seguridad Democrática).
- Continuó la iniciativa de compra conjunta de medicamentos por parte de las naciones centroamericanas. Para el 2011 se proyecta que la adquisición de quince de estos productos generará un ahorro global de veintidós millones de dólares.

Sección "Desafíos del desarrollo humano sostenible"

En esta sección del Informe se examina un conjunto pequeño pero relevante de desafíos regionales. Un desafío representa un rezago del desarrollo humano sostenible de Centroamérica, que se estudia en profundidad con el fin de conocer mejor sus implicaciones sobre la calidad de vida de la población.

A diferencia de la sección anterior, en este apartado del Informe se analizan exhaustivamente los temas planteados. Ello implicó el desarrollo de investigaciones en las cuales se recurrió a fuentes de información primaria así como la realización de nuevas de investigaciones como complemento de lo ya estudiado en cada materia. En este sentido, los capítulos 8 y 9 dan un valor agregado a algunos de los asuntos abordados de manera general en la sección "Panorama regional".

Capítulo 8. El desafío de los Estados de y para la democracia

Resumen

¿Qué capacidades tienen los Estados centroamericanos para resguardar y promover la democracia?

Los Estados son una fuente importante de los problemas de la democracia en Centroamérica. La organización y la distribución de poder dentro los aparatos institucionales no son propicias para el control político. Además, la mayoría de los Estados tiene un bajo

poder infraestructural, es decir, pocas capacidades para tutelar eficazmente los derechos ciudadanos. Incluso en años recientes varios de ellos se han vuelto contra la democracia, procurando distorsionar o recortar los ámbitos de aplicación del orden constitucional.

Hay un tipo de Estado, presente en varios países de la región, que es particularmente hostil a la democracia. Se trata de Estados cuyos aparatos institucionales son pequeños y poseen redes institucionales precarias en ámbitos clave de su quehacer. En ellos el Ejecutivo es un actor dominante, que controla en forma directa el presupuesto y la dirección de la mayoría de las entidades públicas y, en un contexto de fragilidad institucional, ha sido penetrado en la toma de decisiones por redes corporativistas, aprobadas por ley, que en el balance otorgan más poder a los sectores empresariales. Esta configuración de aparato institucional converge, en Centroamérica, con una acentuada debilidad infraestructural: son Estados que, por su reducida base fiscal, no pueden pagar el costo de tutelar los derechos democráticos y tienen una magra dotación de recursos y personal especializados, con lo cual se les dificulta imponer una presencia institucional a lo largo y ancho del territorio de sus países. Esta variedad de Estado pequeño y débil no solo es incapaz de apalancar la democracia, sino que es hostil a ella: de su seno han surgido los actos contra la legalidad democrática. Entre estos destacan acciones deliberadas y sistemáticas del Ejecutivo para cooptar el Poder Judicial y disminuir la independencia de la jurisdicción constitucional, y la aquiescencia de las autoridades ante la violación de la Constitución Política.

Guatemala, Honduras y Nicaragua se acercan mucho a esta modalidad de Estado hostil a la democracia. El Salvador y Panamá tienen sistemas con características mixtas. Belice, y en particular Costa Rica, son los países que más se alejan de este patrón. Cuentan con Estados cuyos aparatos institucionales son, absoluta o relativamente, más grandes, una representación más equitativa de grupos sociales en las instancias públicas y mayor poder infraes-

tructural. En estas naciones también se documentan actos agresivos de la institucionalidad contra el régimen democrático, pero no son tan frecuentes y sistemáticos y, sobre todo, han sido infructuosos.

Estos hallazgos subrayan el papel central que juegan los Estados en la democratización de las sociedades. Estados hostiles a la democracia no solo frenan ese proceso, sino que procuran sofocar o, por lo menos, vaciar de contenido las democracias electorales que albergan en su seno. En los próximos años, el establecimiento de Estados de y para la democracia será crucial para el futuro político del Istmo.

Hallazgos relevantes

- En Centroamérica existen casi mil instituciones públicas²⁴ (968). El Estado costarricense reúne el 29% de ellas (276), seguido por El Salvador (162); los demás países oscilan entre 92 (Honduras) y 121 entidades (Guatemala).
- Los sectores públicos de los países del CA4 (Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua), donde habita el 80% de la población, representan el 34% de los presupuestos públicos de la región, un peso combinado menor que el del Estado costarricense (44% de los presupuestos públicos, 10% de la población).
- El Ejecutivo (presidente y ministro del ramo) nombra al máximo jerarca en cerca de seis de cada diez instituciones públicas centroamericanas.
- Mientras en América Latina el promedio per cápita de pago en impuestos es de casi 1.200 dólares por año, entre 2005 y 2009 los costarricenses y los beliceños pagaron alrededor de 900 dólares anuales; en Nicaragua, Honduras y Guatemala, el promedio es de menos de 300 dólares.
- En administración de justicia, los países del CA4 gastaron entre tres y seis veces menos que el promedio latinoamericano de 195 dólares anuales

durante el período 2005-2009. En el ámbito de la salud pública el rango es similar.

- El Salvador y Costa Rica cuentan con los sistemas de administración de justicia con mayor penetración territorial del Istmo. Tiene el doble o hasta seis veces más oficinas y operadores judiciales que Guatemala y Panamá.

Capítulo 9. El desafío de enfrentar el cambio climático

Resumen

¿Cuáles son las principales implicaciones sociales, económicas y ambientales esperadas del cambio climático para Centroamérica?

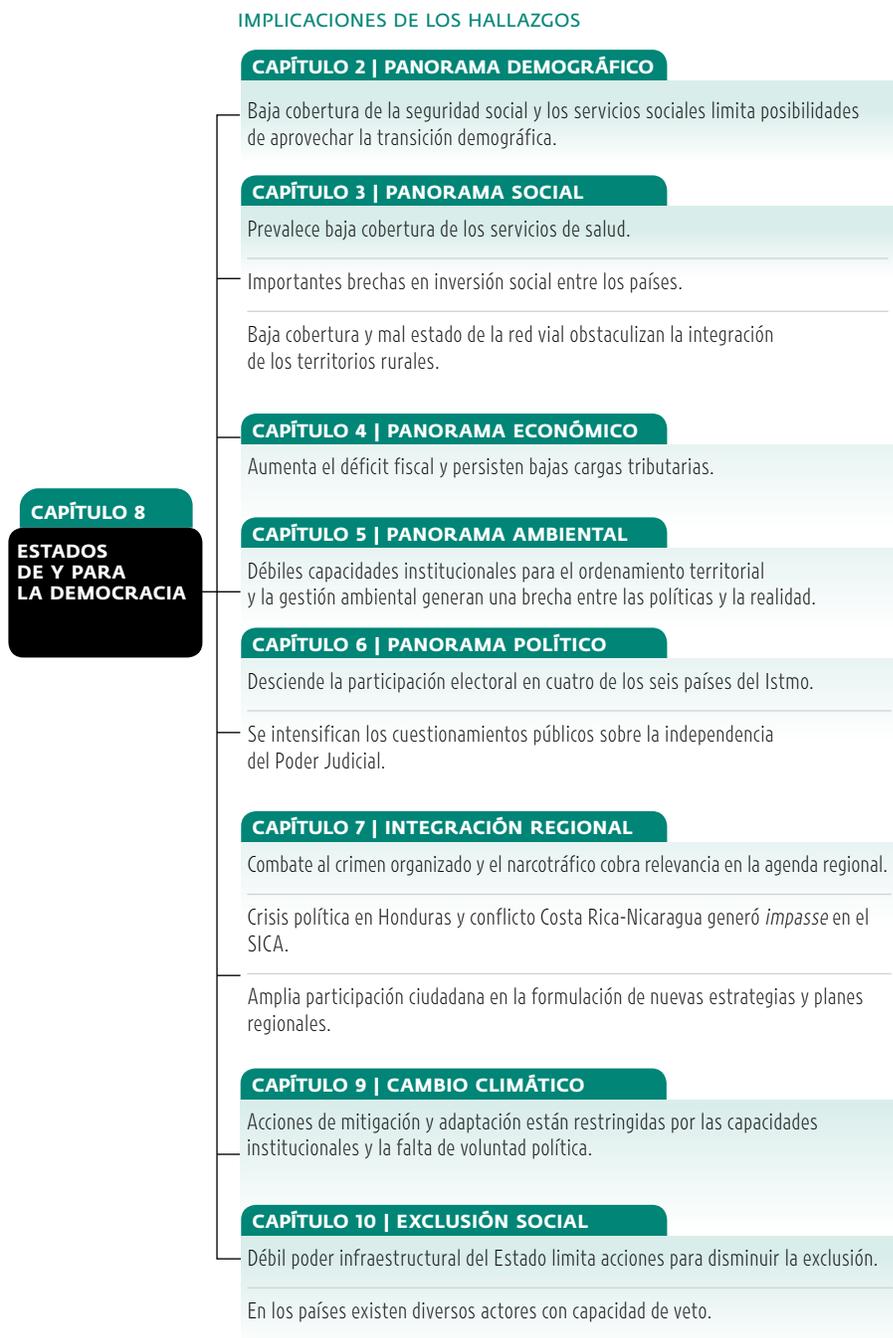
El cambio climático pone en evidencia los rezagos en el desarrollo humano de la región. Las proyecciones indican que habrá cambios significativos en la temperatura promedio y los patrones de precipitación, lo que podría exacerbar los impactos de la cantidad creciente de desastres que afectan al Istmo. También se prevén efectos sobre la seguridad alimentaria, la productividad agrícola, el manejo del agua, las costas, la biodiversidad y los ecosistemas, entre otros.

Este fenómeno profundiza las amenazas y vulnerabilidades históricas de Centroamérica, generadas por factores como la degradación ambiental, la ausencia de ordenamiento territorial, la exposición y riesgo de desastres para las poblaciones -principalmente las más pobres-, la ineficiencia energética y la dependencia de combustibles fósiles, el mal manejo del agua y las debilidades institucionales para la gestión ambiental.

El cambio climático plantea una situación contradictoria: el Istmo es responsable de menos del 0,5% de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), pero es reconocido como el “punto caliente” más prominente de los trópicos; es decir, la zona del mundo potencialmente más vulnerable a sus impactos. Aunque se trata de una factura en gran parte ajena, la región también ha aportado degradación ambiental y deforestación, usos insostenibles de energía y desorden urbano, que no la

DIAGRAMA 1.9

Conexiones documentadas del capítulo sobre Estados de y para la democracia con otros capítulos



eximen de responsabilidad global. Sin descuidar las acciones para disminuir esos aportes, prepararse para mitigar las repercusiones de este fenómeno es el desafío más apremiante para la débil institucionalidad y la escasa capacidad de adaptación de Centroamérica.

Dos sectores que sobresalen, tanto por su importancia económica y social como por su vulnerabilidad ante el cambio climático, son agricultura y energía. A mediano y largo plazos se prevé afectación de cultivos como maíz, frijol y arroz, fundamentales para la

alimentación y la economía de muchos pequeños productores en la región. En energía los retos apuntan en dos sentidos: la necesidad de reducir las emisiones de GEI en un marco de alta dependencia de hidrocarburos, y los problemas que puedan presentarse en la disponibilidad y manejo del agua para la generación futura de energía eléctrica.

Centroamérica ha creado espacios de debate y coordinación, así como un conjunto amplio de políticas y estrategias nacionales y regionales para enfrentar el cambio climático, pero con dos debilidades centrales: por un lado, el enfoque prevaleciente ha sido el de la mitigación (ámbito en el que existe la posibilidad de acceder a recursos financieros internacionales), mientras que el tema crítico de la adaptación no ha sido prioritario; por otro lado, la mayoría de las políticas ha definido tareas y metas clave, pero no responsabilidades y recursos para su concreción. El reciente lanzamiento de la Estrategia Regional de Cambio Climático parece marcar un avance en esa dirección. Por el momento, urge consolidar la generación de indicadores ambientales, colocar la adaptación en el centro de los esfuerzos -articulándola con la gestión del riesgo-, fortalecer la gestión de los bosques y zonas protegidas (cruciales para encarar el fenómeno) y construir de manera participativa instrumentos de ordenamiento territorial y de educación ciudadana.

Hallazgos relevantes

- Centroamérica produce menos del 0,5% de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) a nivel global, pero es señalada como el “punto caliente” más vulnerable al cambio climático entre las regiones tropicales del mundo.
- Guatemala y Honduras son responsables del 76% de las emisiones de GEI en el Istmo, principalmente como resultado de cambios en el uso del suelo y la quema de hidrocarburos y leña.
- Los cultivos más sensibles al cambio climático en Centroamérica son: caña

DIAGRAMA 1.10

Conexiones documentadas del capítulo sobre cambio climático con otros capítulos



de azúcar, yuca, maíz, arroz y trigo (maíz, frijol y arroz son sus cultivos más importantes).

- El índice de riesgo climático (calculado para 176 países entre 1990 y 2008, con base en fenómenos meteorológicos extremos) ubica a Honduras y Nicaragua entre las naciones en mayor riesgo (tercera y quinta posición, respectivamente).
- Aunque no se ha establecido una relación clara con el cambio climático,

desde las décadas de los ochenta y noventa se registra un crecimiento significativo en el número e impacto de desastres hidrometeorológicos en la región.

- Una revisión de 65 documentos de política y estrategias en los que se definen medidas contra el cambio climático mostró que solo en siete se identificaron responsabilidades y recursos para su implementación.

NOTAS

1 La competitividad de la región se ve afectada por las deficiencias y altos costos en materia de transportes, energía y telecomunicaciones. Se estima que en Centroamérica los costos logísticos pueden representar hasta el 50% del precio final que paga el consumidor de un producto (siendo el transporte uno de los componentes más altos), en tanto que el promedio latinoamericano es de aproximadamente un 25%, y el de los países de la OCDE no supera el 9%. En el caso de la energía, el promedio regional es de dieciocho centavos de dólar por kilovatio/hora, mientras que en Colombia y México se aproxima a seis centavos de dólar. Asimismo, el rezago en todos los países centroamericanos en el desarrollo de las telecomunicaciones es pronunciado, sobre todo en la conectividad de banda ancha, que se considera esencial para el aumento de la competitividad (Whyte, 2010).

2 El papel del Mercado Común Centroamericano (MCCA) ha sido potenciado por las medidas de facilitación del comercio que han venido promoviendo los países. Un mejor aprovechamiento de este canal comercial implicaría avanzar en áreas en las que hasta ahora ha existido poca voluntad política de parte de los Estados, como son los casos de la integración aduanera y la búsqueda de una mayor convergencia de los tratados de libre comercio (Granados, 2010).

3 Los impactos de la crisis económica se convirtieron en una amenaza adicional para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), previstos para el año 2015. De no mediar otros apoyos, las familias más pobres que sufren una caída en sus ingresos están presionadas a gastar menos en salud, nutrición y educación. Aun así, la meta de reducir a la mitad la pobreza extrema probablemente sea cumplida en todos los países centroamericanos. Por su parte, la meta de disminuir a la mitad la tasa de mortalidad infantil es poco probable que se alcance, excepto en El Salvador. En cuanto a la universalización del acceso a la educación primaria, de mantenerse la tendencia actual, estaría siendo lograda en la región, salvo en Honduras y Nicaragua (Olinto, 2010).

4 Los programas de transferencias condicionadas (PTC), muy generalizados en América Latina en la última década y más recientemente en Centroamérica, representan una innovación en el diseño y ejecución de políticas sociales selectivas (junto a las pensiones no contributivas para adultos mayores en situación de pobreza). Los PTC cumplen una función relevante en tanto se les considere como complementarios a las políticas sociales de amplio alcance y si, además, se les aísla de las lógicas clientelistas. Un estudio de Cecchini y Madariaga (2011), que analiza los PTC en América Latina y el Caribe, señala que la asignación de recursos para estos programas alcanza un promedio regional (en relación con el PIB de cada país) de 0,4%. Todos los países centroamericanos, se ubicaron por debajo de ese promedio.

Los PTC no están exentos de ser absorbidos por la corrupción, pero al menos en los tres países indagados para efectos de este Informe, no se encontraron mayores indicios de penetración significativa de las redes clientelistas y de corrupción. El estudio que da cuenta de esa situación fue

realizado a finales de 2010 en Guatemala, El Salvador y Costa Rica, combinando la aplicación de encuestas, grupos focales y entrevistas a profundidad (en las comunidades y con expertos). Véase Brenes y Vanegas, 2010 y Unimer, 2010a y 2010b.

5 Existen serias limitaciones de información sobre la violencia en contra de las mujeres, tanto en lo que concierne a la cantidad de casos como a su calificación. Los homicidios son un tipo de violencia extrema que, cuando se cometen en contra de las mujeres a causa de su género, se conocen como femicidios. En la región solo Guatemala, Costa Rica y El Salvador cuentan con instrumentos normativos que contemplan esta figura. En todo caso, el Istmo registró un aumento de los homicidios de mujeres durante la pasada década, con un repunte importante en los últimos tres años en Guatemala, Honduras y El Salvador. Un factor que dificulta la atención del problema es la impunidad, ligada a los deficientes desempeños de los órganos de investigación criminal (Cefemina, 2010).

6 La incapacidad de las policías públicas incide también en la expansión de los servicios privados de seguridad. En toda Centroamérica la cantidad de agentes privados excede el número de efectivos policiales públicos, un fenómeno que se magnifica en Guatemala (6 a 1) y en Honduras (4,88 a 1) (Small Arms Survey-Graduate Institute of International and Development Studies, 2011). Esta tendencia causa mayor preocupación por el hecho de que los países cuentan con mecanismos endeble para el registro y supervisión del personal, equipo y armamento de las empresas de seguridad privada.

7 El tráfico ilícito de armas es un negocio muy vinculado al canje por drogas. Hasta hace poco se asumía que este intercambio seguía preferentemente la ruta norte-sur, mientras que el tráfico de drogas iba en sentido contrario, sin embargo, en los últimos años se ha evidenciado que la ruta de las armas es más variada. Indagaciones del Ministerio Público de Guatemala encontraron que la mayoría de las armas decomisadas recientemente en ese país proceden de Honduras. En 2009 y 2010, las autoridades mexicanas denunciaron que la mayoría de los arsenales incautados por la policía al crimen organizado (sobre todo a los cárteles) proviene de los ejércitos de Centroamérica. Hay varios indicios que hacen razonable pensar que los cárteles mexicanos están utilizando a Centroamérica como una base logística.

La presencia creciente de armas en Centroamérica obedece tanto a los remanentes de los conflictos bélicos como al acelerado ritmo de las importaciones legales e ilegales. Se estima que en 2007 en la región había alrededor de 4,5 millones de armas ligeras, la mayoría circulando en forma ilegal (Banco Mundial, 2011). Ante la expansión del tráfico clandestino de armas, los Estados del área han mostrado escasa capacidad de anticipación y respuesta. Esta débil reacción se debe, en parte, a la ausencia de procedimientos homologados entre los países y al débil manejo e intercambio de información, tanto a nivel intranacional como intrarregional (Iepades y Flasco, 2006).

8 Para este Informe no se contó con cifras comparativas sobre el impacto de la crisis en el subempleo, que como se sabe es el principal problema de la fuerza de trabajo centroamericana.

Empero, es muy probable que este fenómeno se haya expandido entre 2008 y 2010, ya que los Estados concentraron sus esfuerzos en las políticas asistenciales, con muy pocas acciones para la generación de empleo decente. Asimismo, salvo en el caso panameño, la capacidad del mercado de trabajo para crear puestos de trabajo formal fue minimizada por las condiciones económicas prevalecientes.

9 En la explotación minera se refleja claramente la ausencia de poder ciudadano. En Guatemala, desde 2005 y hasta junio de 2011, pueblos indígenas afectados por diversas concesiones han realizado más de cincuenta consultas comunitarias. En las consultas, la población se ha manifestado en contra de la minería a cielo abierto en sus territorios, al amparo del Convenio 169 de la OIT, sin que las autoridades hayan prestado una atención oportuna a estas expresiones. Durante los últimos cinco años, se ha agudizado la desprotección jurídica de los pueblos indígenas sobre sus tierras, así como la represión oficial y clandestina en contra de los líderes que se oponen a la actividad minera. La conflictividad generada en ese país motivó la vista (2010) y posterior elaboración de un informe (2011) del Relator Especial de las Naciones Unidas, James Anaya, sobre la situación de los derechos de los pueblos indígenas de Guatemala en relación con los proyectos extractivos en territorios tradicionales. En el Informe se documentan los impactos en la salud, las fuentes de agua, los bosques y, sobre todo, se hace constar la fuerza desproporcionada aplicada por el Estado ante actos de protesta social. La represión no proviene solo del Estado, sino también de grupos privados. Se documentan asesinatos, hostigamientos y ataques a defensores de derechos humanos y líderes comunitarios, en un contexto marcado por la impunidad, en especial cuando las víctimas son indígenas.

El informe del Relator Especial, presentado en marzo de 2011, recomienda avanzar urgentemente hacia la discusión y aprobación de un instrumento jurídico que formalice la consulta a los pueblos indígenas sobre las medidas estatales que les afecten. También sugiere una revisión de las normas ambientales, para permitir la plena participación de los pueblos indígenas en la elaboración de los estudios de impacto ambiental y social, y garantizar una mayor capacidad de supervisión por parte de las autoridades competentes, en consulta con las comunidades indígenas. El Relator Especial insta al Estado guatemalteco a realizar una amplia y profunda revisión de las normas y políticas relativas a las tierras indígenas, a fin de articular las leyes internas con las normas internacionales que garantizan los derechos de estos pueblos sobre sus tierras y recursos naturales, incluyendo el carácter colectivo de estos derechos, su dimensión territorial, y el pleno reconocimiento de la tenencia tradicional de la tierra conforme al propio derecho consuetudinario, valores, usos y costumbres de los pueblos y comunidades indígenas (ONU, 2011).

10 Un informe especial de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la situación en Honduras tras el golpe de Estado, señaló que en ese país se cometieron "graves violaciones a los derechos humanos de sus habitantes, incluyendo muertes, declaración arbitraria del estado de excepción, represión de manifestaciones públicas a través de un uso desproporcionado de la fuerza, criminalización de la protesta social, detenciones arbitrarias de miles de personas,

tratos crueles, inhumanos y degradantes y malas condiciones de detención, la militarización del territorio, aumento de las situaciones de discriminación racial, violaciones a los derechos de las mujeres, serias restricciones arbitrarias al derecho a la libertad de expresión y graves vulneraciones a los derechos políticos. La CIDH también comprobó la ineficacia de los recursos judiciales para proteger los derechos humanos” (CIDH, 2009).

11 En países con economías abiertas -como las centroamericanas- que sufren agudas fluctuaciones de precios en los productos básicos, se recomienda, además de la agregación de valor y la diversificación de mercados y productos, políticas anticíclicas, sobre todo de carácter fiscal, para amortiguar los impactos de los ciclos recesivos (Ocampo, 2011).

12 La inversión extranjera directa (IED) resulta un factor crucial para el desarrollo de las economías centroamericanas, pero debe inscribirse en el marco de políticas más coherentes de desarrollo. Contrario a lo que prevalece en el Istmo, la atracción de IED con base en incentivos fiscales requiere medidas focalizadas y temporales. Luego de un período determinado, los sectores más dinámicos que gozan en un primer momento de exenciones y exoneraciones tendrían que contribuir con el pago de impuestos. Asimismo, la experiencia del sudeste asiático muestra que los incentivos tributarios deberían estar condicionados a la contribución de la IED para alcanzar una mayor intensidad tecnológica y un mayor encadenamiento productivo, o bien, a su presencia en las zonas más deprimidas (para generar empleo decente).

13 La presión fiscal llevó a incrementos considerables de la deuda pública en términos del PIB en todos los países, excepto en Panamá, donde se mantuvo un nivel de deuda similar al de 2008. En 2009 el mayor aumento ocurrió en El Salvador, con un alza anual equivalente a un 8,3% del PIB, seguido por Nicaragua (5,1%) y Honduras (4,4%).

14 Incluye a los tres del llamado Triángulo Norte (Guatemala, Honduras y El Salvador), junto a Belice.

15 Corresponde al promedio de 2006-2009 de los ingresos tributarios por habitante. Se obtiene de multiplicar la carga tributaria de cada país (tributos/PIB) por el PIB y dividirlo por la población de cada año.

16 Un ejemplo de esta situación es la actitud del Estado panameño, que por un lado decide retirarse del Parlacen en 2009 (resquebrajando aun más la legitimidad de este organismo) y, por otro, decide ingresar al Sieca (incorporación que, al formalizarse en 2012, le dará mayor fortaleza y perspectivas a la integración económica).

17 El hecho de que el sistema de interconexión esté en una etapa avanzada de ejecución facilitará a su vez la puesta en marcha de la Autopista Mesoamericana de la Información (AMI), ya que la mayor parte del cableado de fibra óptica fue tendida sobre la red de interconexión eléctrica. La AMI será un factor clave para reducir la acusada brecha digital que exhibe la región, ya que la infraestructura de telecomunicaciones de banda ancha interconectará zonas urbanas y rurales del área centroamericana y del resto de países que integran el Proyecto Mesoamérica. A finales de mayo de 2010 se reportaba una conclusión del 95% de la infraestructura de fibra óptica que va desde Guatemala hasta Panamá.

18 La Ricam forma parte de una estrategia más amplia de transporte: el Sistema de Transporte Multimodal Mesoamericano (STMM), cuyo objetivo es lograr un uso más eficiente de los distintos medios de transporte (terrestre, ferroviario, marítimo, fluvial y aéreo). Dentro de este sistema se ha privilegiado el Corredor Pacífico, que cruza seis fronteras y siete países en el litoral pacífico desde México hasta Panamá. Para Centroamérica, el desarrollo de este corredor es relevante por ser la ruta más corta que conecta al Istmo y porque, además, por esa vía circula aproximadamente el 95% del comercio intrarregional (incluyendo parte de México). De igual manera, el STMM privilegiara una estrategia portuaria para México y Centroamérica que incluye la adecuación del transporte marítimo de corta distancia, como una medida para promover el crecimiento del comercio intrarregional (SELA, 2011).

19 Un acuerdo político duradero es una coalición de actores (partidos, movimientos sociales y organizaciones gremiales) configurada a partir de un convenio que establece objetivos, conductas aceptables o al menos toleradas, sanciones para incumplimientos y una distribución de costos y beneficios de las acciones convenidas. Este convenio es explícito, basado en un texto formal acordado entre todos (“pacto”) aunque puede tener normas, expectativas y objetivos implícitos. La durabilidad es un vector que combina duración con estabilidad, e implica que el acuerdo político tiene una vigencia indisputada, reconocida por los coaligados, a lo largo de un extenso período.

20 Castro y Bermeo (2009) señalan que con frecuencia los esfuerzos redistributivos son respuestas a conflictos sociales, pero de carácter multiclassista, lo que evita la polarización entre clases. En un contexto completamente distinto, Slater (2010) argumenta que las élites solo atribuyen un carácter inminente a la amenaza cuando los conflictos son de cierto tipo; por ejemplo, en el caso de la emergencia de Estados autoritarios en el sudeste asiático, ello se dio por la convergencia de movimientos de clase y movimientos de base identitaria. Para ambos autores, los conflictos de clase no

son suficientes para configurar una amenaza que incentive la solución de problemas de acción colectiva.

21 Sobre el concepto de “cisne negro”, cfr. Taleb, 2007. Es una amenaza de carácter letal que, sin embargo, es inesperada, pues los actores la consideran un curso de acción altamente improbable. Cuando esto ocurre, puede tener consecuencias “cataclísmicas” para las vidas y haciendas de las personas. El escenario alternativo planteado en este Informe se basa en un argumento tomado y adaptado del propuesto por Slater (2010) para el sudeste asiático: resolver el problema de acción colectiva de las élites para evitar un “Estado de la naturaleza” hobbesiano. En esa región del mundo, las élites estuvieron dispuestas a desarrollar el poder infraestructural del Estado a cambio de lograr una provisión de bienes públicos. En Centroamérica, esa disposición favorable sería ayudada por el fracaso de respuestas ensayadas en la primera década del siglo XXI para contener los problemas de violencia social y delictiva, en particular las políticas de “mano dura” aplicadas en los países del llamado “Triángulo Norte”. No obstante, el escenario alternativo esbozado en este capítulo tiene tres variantes con respecto al de Slater: primero, en el Istmo existen democracias electorales; segundo, no hay amplios movimientos sociales y políticos que procuren reemplazar el régimen político y, tercero, la amenaza no corresponde plenamente a la emergencia de un “Estado de la naturaleza”.

22 La ocurrencia real de un “evento cataclísmico” es un artificio narrativo que facilita el delineado de un escenario alternativo. Sin embargo, desde la perspectiva de la historia contrafactual (“*what if scenario*”), es posible formular escenarios alternativos mediante la aplicación de una “revisión mínima” de la historia, la identificación y justificación de una coyuntura pivote que, de resolverse de modo diferente, desencadenaría una sucesión distinta de acontecimientos (Tetlock, et al., 2006).

23 El tráfico de drogas es el principal factor explicativo de las altas tasas de homicidios en varios países centroamericanos, así como del aumento de la violencia en toda la región. Los “puntos calientes” del tráfico de drogas en el Istmo tienden a alcanzar índices de criminalidad que superan en un 100% los de las zonas que no son consideradas como tales (Banco Mundial, 2011).

24 Se entiende por institución pública todo órgano de la administración pública que posea personería jurídica. Las fuentes de información consultadas en cada país fueron los archivos electrónicos y físicos de las leyes y las listas de entidades incluidas en el Presupuesto de la República y en los registros de las contralorías, cortes o tribunales de cuentas. La lista de instituciones públicas del Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá (Incap) se utilizó como fuente complementaria.

PARTE
II

PANORAMA REGIONAL



P A R T E



Panorama regional

Esta nueva sección del Informe tiene como propósito dar seguimiento a las principales tendencias del desarrollo humano sostenible en Centroamérica, con énfasis en el corto, pero agitado, período transcurrido desde la publicación del Tercer Informe (2008).

Así pues, en esta ocasión se documentan los principales cambios ocurridos durante el trienio 2008-2010. Para una mejor comprensión, los hechos se contextualizan con el resto de la década y, en algunos casos, con la tendencia observada durante los últimos veinte años. Según la disponibilidad de información, se analiza la magnitud, orientación y velocidad de los procesos y tendencias en un conjunto selecto pero diverso de temas, con el propósito de obtener un panorama general de la evolución reciente de la región en su desarrollo humano sostenible.

La sección se compone de seis capítulos cortos, en los cuales se amplía la descripción de las principales tendencias demográficas, sociales, económicas, ambientales, políticas y del proceso de integración, realizada en el capítulo

2 del Informe anterior. Para su elaboración se recopiló información secundaria, la mayor parte de ella sistematizada en el Compendio Estadístico que aparece al final de esta publicación. Adicionalmente, se consultaron informes e investigaciones recientes, y se procesaron bases de datos de censos, encuestas y otros trabajos de campo efectuados en Centroamérica durante la última década.

Como en el resto del Informe, los capítulos que conforman este segmento tienen una perspectiva regional, al resaltar características que son compartidas por varios países. Hasta donde la información disponible lo permitió, se consignaron las principales brechas territoriales, de género, de edad y por grupos étnicos.

A partir de esta entrega, la sección “Panorama regional” adquiere un carácter permanente, y se constituye en marco de referencia general para el análisis planteado en las demás secciones del Informe.



C A P Í T U L O

2

Panorama demográfico

INDICE

Hallazgos relevantes
Valoración general
Valoraciones anteriores
Introducción

Una visión de largo plazo

Se desacelera el crecimiento de la población
 Varía concentración de la población
 Disminuye la fecundidad y aumenta la esperanza de vida
 Probabilidades de muerte por grupos de edad son mayores para los hombres
 Tasas de crecimiento por edad confirman distintos ritmos de transición en los países

Estructura por edad de la población plantea nuevos retos y oportunidades

Proporción de población infanto-juvenil es cada vez menor
 Estructura por edad evidencia envejecimiento de la población
 Creciente población en edad de trabajar
 Cambios en las relaciones de dependencia plantean oportunidades y retos

Se intensifican movimientos de la población entre y a lo interno de los países

Crecimiento de población urbana
 Más allá de las capitales, surgen nuevos centros de concentración urbana
 Migraciones intrarregionales se concentran
 Se intensifican las migraciones de centroamericanos hacia Estados Unidos
 Migraciones generan contradictorias implicaciones sociales y económicas
 Delitos de trata de personas

PREGUNTA GENERADORA

¿Cuáles cambios en el perfil demográfico de la región implican nuevos desafíos para su desarrollo?

Todos los países centroamericanos viven un proceso de transición demográfica caracterizado por un acelerado crecimiento de la población en edad productiva, de tal modo que, en las próximas décadas, la proporción de esas personas con respecto a la población inactiva o dependiente será la más alta en la historia de la región. Aprovechar las oportunidades que brinda esta coyuntura trae consigo grandes retos. Para los países más rezagados en la transición (Guatemala, Honduras y Nicaragua) las tareas más apremiantes son ampliar la cobertura y calidad de los servicios de educación, salud y saneamiento, así como mejorar la disponibilidad y acceso a los alimentos. Sin embargo, en estas naciones los bajos niveles de inversión pública dificultan el logro de esos objetivos. En Costa Rica y Panamá los desafíos consisten en elevar la productividad de una relativamente bien calificada mano de obra y crear suficientes empleos de buena calidad, para lo cual se requieren mayores esfuerzos en materia de fomento productivo e innovación. Aunque el primer grupo de países también debe mejorar en estas áreas, los márgenes de maniobra son muy distintos. Mientras Guatemala, Honduras y Nicaragua cuentan todavía con treinta o cuarenta años para alcanzar las metas indicadas, en Costa Rica y Panamá la ventana de oportunidad se cerrará en la presente década.

En el largo plazo la transición genera otro desafío. En las próximas décadas la fuerza laboral deberá tener una alta productividad, para generar los ingresos que requerirán economías en las que cada vez habrá menos personas en edad de trabajar y más personas dependientes de ellas. Pero si la población joven carece de buena salud y de los niveles educativos necesarios, no tendrá acceso a buenas oportunidades de empleo y su productividad será baja. Si además no cuenta con seguridad social, su porvenir, y probablemente el de sus familias, estarán en riesgo. La baja cobertura de la seguridad social implicará que amplios contingentes de población que hoy se encuentran activos en el mercado de trabajo, enfrentarán a futuro el riesgo de no contar con servicios de salud, ni ingresos suficientes para satisfacer sus necesidades básicas.

Además de visibilizar los déficits históricos en su desarrollo, la transición demográfica pone a Centroamérica en una encrucijada que provoca fuertes tensiones entre objetivos de corto y largo plazo. Si no se realizan las inversiones necesarias para enfrentar estos retos, será difícil contener las migraciones y grupos importantes, como los jóvenes, las comunidades indígenas, las mujeres y la población rural, seguirán postergados. Ello convertiría en frustración lo que hoy constituye una valiosa oportunidad para impulsar el desarrollo del Istmo.

HALLAZGOS RELEVANTES

- >> En el 2010 Centroamérica tenía cerca de 43 millones de habitantes y se proyecta que en los próximos quince años su población aumente en cerca de once millones de personas. Ese crecimiento se produce a ritmos muy diversos a lo interno de la región: la lentitud con que lo hace El Salvador (0,7% anual) contrasta con el dinamismo de Guatemala (2,2% anual).
- >> La densidad de población presenta notables disparidades en Centroamérica: mientras en Belice es de 14 habitantes por kilómetro cuadrado, en El Salvador es de 294 habitantes.
- >> La esperanza de vida aumentó en todos los países en los últimos sesenta años, pero con compases distintos. En la década del 2000 las diferencias se ensancharon considerablemente: El Salvador, Guatemala y Honduras tienen una esperanza de vida equivalente a la que tenía Costa Rica hace treinta años.
- >> Guatemala logró disminuir su tasa de fecundidad a cerca de cinco hijos por mujer a inicios del siglo XXI, un nivel que Costa Rica y Panamá habían alcanzado a principios de los años setenta, y El Salvador y Belice en los ochenta.
- >> En 2010 la mortalidad infantil era cerca de un tercio de la registrada en la década de los cincuenta y la mortalidad de menores de 5 años se redujo cinco o más veces en casi todos los países.
- >> En Costa Rica, Panamá y Guatemala los hombres de 15 a 35 años tienen casi tres veces más probabilidades de morir que las mujeres en el mismo rango de edad.
- >> En Guatemala y Honduras las tasas de crecimiento de la población menor de 15 años son cercanas al 10% anual, muy superiores a las del resto de los países.
- >> En el período 1970-2010, las tasas de crecimiento de la población de entre 35 y 64 años en Panamá fueron más del doble de las de Guatemala, Honduras y Nicaragua.
- >> La población en edad de trabajar (de 15 a 64 años) aumentó casi 4 puntos porcentuales en la última década. Actualmente, este grupo representa el 59% de la población total del Istmo y para 2020 se espera que llegue al 62%.
- >> La población mayor de 65 años es la de mayor crecimiento en la región. En el período 1970-2025 se prevé que se incremente a un ritmo promedio cercano al 20% quinquenal en todos los países, excepto en El Salvador y Belice.
- >> En el 2025, en Costa Rica y Panamá habrá más de cuarenta personas adultas mayores por cada cien menores de 15 años.
- >> Casi dos terceras partes de la población centroamericana viven en zonas urbanas. Durante el período 1970-2010 la cantidad de habitantes de zonas rurales también creció (cerca de 2% anual), pero lo hizo a un ritmo mucho menor que la de las zonas urbanas (entre 3% y 4% anual).
- >> Dada la transición demográfica que vive Centroamérica, perder contingentes crecientes de población en edad productiva, como resultado de la emigración, erosiona sus posibilidades de aprovechar el "bono demográfico" para impulsar su desarrollo.
- >> En el quinquenio 2005-2009, siete de cada cien extranjeros en Estados Unidos eran centroamericanos. Cuarenta de cada cien migrantes centroamericanos en ese país procedían de El Salvador.
- >> En el 2009, 35 de cada 100 dólares recibidos en Centroamérica por concepto de remesas familiares provenían de migrantes guatemaltecos.
- >> La población rural de Centroamérica se encuentra rezagada en la transición demográfica con respecto a la población urbana. El porcentaje de personas con edades entre 15 y 64 años es menor en las zonas rurales, lo que evidencia tasas de fecundidad y estructuras de edad más jóvenes que en las zonas urbanas.
- >> Para el año 2008, el Instituto Interamericano de Derechos Humanos estimó la población indígena de Centroamérica en 7,7 millones de personas, un 18% de la población total de la región. El 73% de ellas reside en Guatemala.
- >> En la población indígena es notable el rezago de la transición demográfica. La esperanza de vida al nacer es menor que la de la población no indígena, pero las altas tasas de fecundidad hacen prever que este grupo seguirá creciendo en el futuro.

VALORACIÓN GENERAL

Poco más de cuarenta millones de personas viven hoy en Centroamérica. A pesar de los altos flujos migratorios hacia afuera de la región, en la última década la población del Istmo creció casi un 20%. Todos los países se encuentran en transición demográfica, es decir, en el tránsito de ser sociedades relativamente jóvenes a sociedades envejecidas, como resultado de incrementos sostenidos en la esperanza de vida y disminuciones en la mortalidad y la fertilidad. En consecuencia, en las próximas décadas la proporción de personas en edad productiva con respecto a la población inactiva será la más alta en la historia de la región. Sin embargo, hay marcadas diferencias en el nivel y velocidad de estas transiciones. Para Guatemala, la nación que está en la fase más temprana, la ventaja de contar con flujos crecientes de población en edad productiva terminará en el 2050, pero para Costa Rica y Panamá, las más avanzadas, concluirá en la presente década.

Aprovechar las oportunidades que brinda esta coyuntura demográfica trae consigo grandes retos. En los países más rezagados en la transición (Guatemala, Honduras y Nicaragua) las tareas más apremiantes son ampliar la cobertura y calidad de los servicios de educación, salud y saneamiento, así como mejorar la disponibilidad y acceso a los alimentos. Ello les permitirá reducir la todavía alta mortalidad infantil y elevar la calificación de la fuerza laboral, dos requisitos básicos para el desarrollo. Sin embargo, en estas naciones los bajos niveles de inversión pública dificultan alcanzar tales metas. En Costa Rica y Panamá los desafíos consisten en mejorar la productividad de una relativamente bien calificada mano de obra y crear suficientes empleos de buena calidad, para lo cual se requieren mayores esfuerzos en materia de fomento productivo e innovación. Aunque el primer grupo de países también debe mejorar en estas áreas, dispone de más tiempo para hacerlo.

En el largo plazo, la creciente proporción de personas mayores de 65 años y el aumento en la esperanza de vida plantean importantes retos. Amplios contingentes de individuos que hoy se encuentran activos en el mercado de trabajo, enfrentan la amenaza de conformar una población envejecida y con una baja cobertura de la seguridad social, si se mantienen las condiciones que imperan en la actualidad. En las próximas décadas, la fuerza laboral deberá tener una alta productividad, para generar los ingresos que requerirán economías en las que cada vez habrá menos personas en edad de trabajar y más personas dependientes de ellas. Pero si la población joven carece de buena salud y de los niveles educativos necesarios, no tendrá acceso a oportunidades de empleo de calidad y su productividad será baja. Si además no cuenta con seguridad social, su futuro, y probablemente el de sus familias, estarán en riesgo.

Además de visibilizar los déficits históricos en su desarrollo, la transición demográfica pone a Centroamérica en una encrucijada que provoca fuertes tensiones entre objetivos de corto y largo plazo. Si no se realizan las inversiones necesarias para ampliar la cobertura y calidad de los servicios sociales, generar empleo y mejorar la productividad de la fuerza laboral, será difícil contener las migraciones y grupos importantes, como los jóvenes, las comunidades indígenas, las mujeres y la población rural, se mantendrán postergados. En el corto plazo, la migración trae beneficios económicos para algunos sectores: mayores flujos de remesas, mano de obra barata y bajas cargas tributarias. Sin embargo, estas son debilidades estratégicas que erosionan las posibilidades de desarrollo de la región en el largo plazo. Enfrentar estos retos requiere voluntad política y la articulación de esfuerzos entre el Estado, sus instituciones y el sector privado, con la clara conciencia de que no hacerlo convertirá en frustración lo que hoy constituye una valiosa oportunidad para impulsar el desarrollo del Istmo.

Centroamérica es hoy mayoritariamente urbana. Durante las últimas décadas ha crecido la concentración de población en estos territorios. Aunque ello ha generado fuertes presiones sociales, económicas y ambientales, para las cuales las ciudades no estaban preparadas, también brinda la posibilidad de ampliar y diversificar la oferta de servicios fundamentales para la calidad de vida urbana: transporte, seguridad, ocio, recreación y esparcimiento; además permite optimizar el uso de los recursos para ofrecer servicios de salud, educación, saneamiento y agua potable a una población más concentrada.

Para un grupo creciente de población, emigrar sigue siendo el camino para huir de la pobreza y la falta de oportunidades. En el corto plazo, las remesas enviadas por los migrantes constituyen un factor esencial para la estabilidad macroeconómica en varios países de la región y les han brindado a los hogares una nueva fuente de ingresos para mejorar su situación. No obstante, dado que la mayor parte de quienes migran está en edad productiva y tiene un nivel educativo mayor al promedio de sus compatriotas, Centroamérica ve disminuidas sus oportunidades de desarrollo futuro.

El rezago de la transición demográfica en las zonas rurales e indígenas, asociado a altas tasas de fecundidad y mortalidad, evidencia debilidades en la presencia institucional del Estado y sus servicios, así como brechas geográficas, culturales y políticas que limitan el acceso de estas comunidades a nuevas oportunidades de progreso económico y social. Esta situación también se manifiesta, con diversa intensidad, en las zonas urbanas y en otros grupos de población, entre ellos los jóvenes, quienes están poco vinculados a las dinámicas económicas e institucionales de sus países.

VALORACIONES ANTERIORES

Valoración 1999

Durante los últimos cincuenta años Centroamérica triplicó su población. Casi una tercera parte vive en Guatemala y poco más de la mitad radica en las zonas rurales. La mitad de la población son mujeres, uno de cada cinco habitantes es indígena, cuatro de cada diez personas son niños o jóvenes de 14 años o menos, y seis de cada cien son adultos mayores (60 años o más).

Las condiciones de género, edad, etnicidad y ubicación geográfica constituyen un factor determinante de fracturas regionales. Los indígenas, jóvenes, mujeres y la población rural son los grupos más rezagados. Además, existe una desarticulación física y cultural de la zona atlántica, la de mayor extensión y riqueza biológica, con respecto a la zona pacífica, donde reside la mayor parte de la población. Por razones históricas aún no superadas, Centroamérica no ha aprovechado su vocación ístmica ni su posición caribeña.

Centroamérica se encuentra en una transición demográfica moderada. El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Belice, que agrupan al 81% de la población, todavía muestran altos índices de natalidad, mortalidad infantil y crecimiento poblacional. Costa Rica y Panamá están en fases más avanzadas de esa transición.

En toda la región, pero especialmente en Costa Rica, El Salvador y Panamá, emerge el desafío de la atención a la vejez, es decir, garantizar la subsistencia y los servicios especializados que requiere esta población.

Cuatro de cada diez personas en Centroamérica son menores de 18 años. Las oportunidades de las que hoy dispongan

los niños, niñas y adolescentes para su desarrollo personal, marcarán el rumbo de la región en la primera mitad del siglo XXI.

Valoración 2003

Centroamérica se encuentra en el umbral de una situación demográfica que crea nuevas oportunidades económicas y sociales. Por otra parte, la región experimenta un fuerte proceso de urbanización. En los últimos treinta años el número de habitantes urbanos pasó de 6,5 a 17,5 millones. De mantenerse este ritmo, la población urbana se duplicaría aproximadamente cada veinte años.

Estos factores ejercen una fuerte presión en términos del acceso a servicios y, en general, a las oportunidades de desarrollo humano. Para el adecuado manejo de esta presión es clave la presencia de instituciones y políticas públicas que, con un marco más amplio de recursos y un uso más eficaz de los mismos, aseguren oportunidades de acceso a la educación, programas sociales y generación de empleo adecuado.

Centroamérica ha sido siempre multicultural. Sin embargo, no es sino hasta los últimos diez años que se han iniciado procesos de reconocimiento constitucional y legal de esta condición. Los progresos son incipientes, y todavía insuficientes para compensar las desigualdades sociales y dar respuesta al conjunto de reivindicaciones planteadas por las distintas comunidades y sus organizaciones.

Valoración 2008

La avanzada transición demográfica que vive Centroamérica reduce los márgenes de maniobra para aprovechar la positiva relación de dependencia que implica el bono demográfico, sobre todo en aquellos países

que se encuentran en una fase más adelantada de ese proceso (Costa Rica y Panamá). La rigidez de los altos niveles de desigualdad, la segmentación de los mercados laborales, las modestas mejoras en la productividad de la mano de obra, la insuficiente cobertura y calidad de los servicios de salud y educación, así como la persistencia de la emigración, configuran una seria vulnerabilidad estratégica para una región que necesita progresar rápidamente en su desarrollo humano.

La amenaza reside en que, si tal cosa no se logra, estos grupos no tendrán las fortalezas y herramientas necesarias para impulsar el progreso, y podrían convertirse en una pesada carga para las siguientes generaciones, que serán menos numerosas.

Una vez lograda la pacificación del área a mediados de la década de los ochenta, la expulsión de población se ha mantenido en niveles relativamente altos e incluso ha crecido en Guatemala, Honduras y Nicaragua. Las migraciones tienen efectos contradictorios sobre el desarrollo humano en Centroamérica. A corto plazo, constituyen una válvula de escape para una población con inadecuadas oportunidades laborales; asimismo, en varios países las remesas financian la estabilidad macroeconómica, dinamizan el crecimiento económico y disminuyen la pobreza y la desigualdad. A largo plazo, sin embargo, las migraciones comprometen el desarrollo humano: en una época en que el Istmo está llamado a aprovechar los beneficios del bono demográfico, la región pierde población en edad productiva y con los mayores niveles de instrucción.

BORRADOR DEL CAPÍTULO

→ **DANILO RAYO** ▶ NICARAGUA

EDICIÓN FINAL

→ **ALBERTO MORA** ▶ COSTA RICA

INSUMOS DISPONIBLES EN www.estadonacion.or.cr

Insumos sobre los temas de ritmo en el crecimiento de la población y desfase e impactos económicos de las transiciones demográficas.

→ **ARODYS ROBLES** ▶ CCP-UCR | COSTA RICA

REVISIÓN Y COMENTARIOS A LOS BORRADORES DEL CAPÍTULO

→ **LEONOR CALDERÓN** ▶ PANAMÁ

→ **LUIS ROSERO** ▶ COSTA RICA

→ **NATALIA MORALES** ▶ COSTA RICA

→ **RAFAEL SEGURA** ▶ COSTA RICA

AGRADECIMIENTOS ESPECIALES

Carolina Urcuyo y Ana Hidalgo (OIM), Jorge Peraza (CRM) y Milena Grillo (Fundación Paniamor) aportaron insumos para la elaboración de recuadros. La información estadística de Celade-Cepal y los microdatos censales disponibles a través de las herramientas Redatam y PDQ, en los sitios *web* de los institutos nacionales de estadística y del Centro Centroamericano de Población de la Universidad de Costa Rica, resultaron fundamentales para la elaboración de este capítulo.

ACTUALIZACIÓN DE CIFRAS

→ **DIEGO FERNÁNDEZ**

REVISIÓN Y CORRECCIÓN DE CIFRAS

→ **FRAYA CORRALES, KAREN CHACÓN, JOSÉ ANTONIO RODRÍGUEZ**
Y **NATALIA MORALES**



C A P Í T U L O

2

Panorama demográfico

Introducción

Impulsar el desarrollo humano sostenible supone acciones y políticas públicas articuladas y con distintos horizontes temporales. Conocer el perfil demográfico de Centroamérica y su evolución en el corto, mediano y largo plazos constituye un insumo fundamental para garantizar la pertinencia de esas intervenciones, a la luz de las necesidades de la población. Este capítulo busca aportar información y análisis para apreciar en su justa dimensión los principales cambios que se han dado en el perfil demográfico de la región durante las últimas décadas, y valorar sus implicaciones en términos de las políticas públicas.

El esfuerzo por brindar un panorama demográfico de Centroamérica se ve limitado por la escasez de información actualizada. Aunque en varios países se han realizado censos recientes, los análisis y bases de datos respectivos no estuvieron disponibles al cierre de edición de este Informe. Además, en Guatemala y Nicaragua persisten importantes discontinuidades en la aplicación de encuestas de hogares de calidad de vida. Mejorar la disponibilidad, calidad y acceso a la información es un reto impostergable para la región.

Este capítulo está organizado en cuatro apartados. El primero ofrece un panorama de largo plazo sobre la situación demográfica de la región. En el

segundo se analizan en profundidad la estructura por edad de la población y las implicaciones económicas de las relaciones de dependencia que subyacen a ella. El tercero aborda los temas del crecimiento urbano y las migraciones. Por último se explora la situación de grupos rezagados: población rural, personas con discapacidad y comunidades indígenas.

Una visión de largo plazo

Un acercamiento a las tendencias demográficas de Centroamérica en el largo plazo permite analizar mejor la velocidad y la magnitud de los cambios que han llevado al proceso de transición demográfica que actualmente vive la región. Al igual que en otras áreas del desarrollo humano sostenible, en el Istmo existen importantes asimetrías entre y a lo interno de los países. De las diferencias en indicadores como esperanza de vida, mortalidad infantil y fecundidad, es posible extraer lecciones sobre el resultado de las políticas públicas implementadas en el pasado e identificar puntos de referencia para el diseño de las intervenciones futuras.

Se desacelera el crecimiento de la población

En el 2010 Centroamérica tenía aproximadamente 43 millones de habitantes. Mientras en los últimos diez años la población aumentó en casi siete

millones de personas, en los próximos quince años el incremento será cercano a los once millones. El crecimiento asociado a esta estimación (1,6% anual) se expresa en ritmos muy distintos a lo interno de la región. La lentitud de El Salvador (0,7% anual) contrasta con el dinamismo de Guatemala (2,2% anual).

Alrededor de 1970, las tasas de crecimiento de la población en Centroamérica eran relativamente similares; la más baja era la de Costa Rica, en virtud del acelerado descenso de su fecundidad en la década de los sesenta (gráfico 2.1). Sin embargo, se trataba -en general- de tasas elevadas (por encima del 2,5%) si se comparan con las de naciones más avanzadas en la transición demográfica, como Uruguay, Argentina y, en menor medida, Chile (Celade-Cepal, 2009). En este sentido, Centroamérica reproduce en sus países las asimetrías que muestra este proceso en América Latina (recuadro 2.1).

A partir de 1975 las tasas de crecimiento de la población de cada uno de los países centroamericanos empezaron a diferenciarse. En El Salvador disminuyeron en forma acelerada durante esa década, en tanto que en el resto de la región permanecieron en niveles similares o aumentaron, como sucedió en Honduras (3% anual). Esto se debió parcialmente a la reducción de las altas tasas de mortalidad infantil ocurrida en los años setenta y parte de los ochenta.

Durante los ochenta y los noventa los países volvieron a niveles de crecimiento inferiores al 2,5% anual, y en los casos de Panamá y El Salvador por debajo del 2% anual. A partir del año 2010 solo Honduras y Guatemala han mantenido tasas elevadas (entre 1,5% y 2% anual), mientras que las demás naciones han disminuido su crecimiento. Se espera que ambas tendencias continúen en los próximos años.

Es difícil señalar con claridad el peso que tuvieron los cambios en la mortalidad y la fecundidad sobre la tasa de crecimiento en los años ochenta y noventa, debido a la importancia que tuvo durante ese período el fenómeno de la migración. Esto se observa en la acelerada disminución de la tasa de crecimiento de El Salvador y Nicaragua en los noventa. También se evidencia en las variaciones que mostró la población total de El Salvador y Honduras durante las últimas décadas: mientras en 1970 el primero de estos países tenía cerca de un millón de habitantes más que el segundo, en el 2010 la situación era exactamente la contraria.

Varía concentración de la población entre y dentro de los países

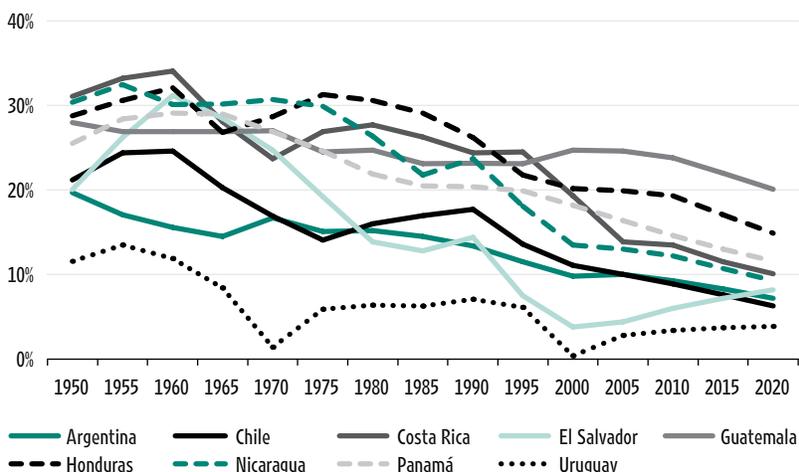
Las diferencias en las tasas de crecimiento implican variaciones en la distribución de la población a lo interno del Istmo. En el 2010 Guatemala albergaba cerca de una tercera parte de los habitantes de Centroamérica y, de acuerdo con las proyecciones para el período 2010-2015, llegará a concentrar algo más de la mitad, en tanto que Honduras aportará una quinta parte del crecimiento de la población en el área. En números absolutos ello implica que, mientras Costa Rica, Panamá y El Salvador deberán hacer frente a un crecimiento de alrededor de 700.000 habitantes cada uno, Guatemala incrementará su población en 1,8 millones de personas y Honduras en casi 800.000.

Otra implicación importante de las tasas de crecimiento tiene que ver con la ocupación del territorio en cada país. La densidad de población presenta grandes contrastes en Centroamérica. En un extremo se encuentra Belice, con 14 habitantes por kilómetro cuadrado, y

GRÁFICO 2.1

AMÉRICA LATINA

Tasas de crecimiento de la población. 1950-2020



Fuente: Elaboración propia con base en Cepal, 2009.

RECUADRO 2.1

Centroamérica comparte contrastes demográficos con América Latina

Los contrastes asociados a la transición demográfica que vive Centroamérica se expresan también en otros países y regiones de América Latina. Guatemala y Bolivia están en una etapa temprana de ese proceso, mientras Colombia y Panamá se ubican en un nivel intermedio, y Costa Rica y Chile se encuentran en una fase avanzada, muy similar a la de las naciones desarrolladas (Celade-Cepal, 2009). Ello se evidencia en indicadores como las tasas de fecundidad y mortalidad infantil y la esperanza de vida al nacer.

Guatemala ostenta la mayor tasa global de fecundidad de América Latina, en tanto Costa Rica muestra una de las más bajas, incluso por debajo del nivel de reemplazo. En este último país la esperanza de vida al nacer es una de las más altas de la región latinoamericana, mientras en El Salvador y Guatemala los valores que registra ese indicador se encuentran entre los más bajos (gráfico 2.2). En lo que respecta al crecimiento, El Salvador tiene la tasa de crecimiento más reducida -probablemente a causa

de sus importantes flujos migratorios- y Guatemala una de las más elevadas.

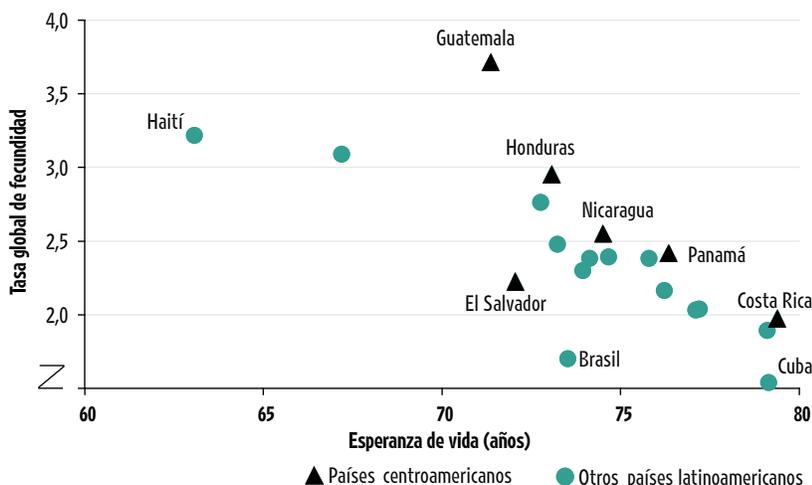
El ritmo de las transiciones en cada país está determinado por las diferencias en el acceso a servicios de salud y saneamiento, alimentación adecuada y otros factores directamente relacionados con los riesgos de muerte de las personas. Las tasas de fecundidad están asociadas a condiciones sociales distintas, como el nivel de educación de las mujeres, el acceso a servicios sociales en las áreas rurales y el conocimiento y disponibilidad de anticonceptivos modernos. Estas variaciones han ocurrido en los distintos países de América Latina a lo largo de varias décadas. En Centroamérica, algunas de ellas se iniciaron hace ya más de ochenta años, como es el caso de la reducción de las tasas de mortalidad en Costa Rica. Los cambios demográficos ilustran con claridad los logros y desafíos de las apuestas económicas y sociales realizadas por las naciones en procura del bienestar de sus habitantes.

Fuente: Elaboración propia con datos del Celade, Cepal.

GRÁFICO 2.2

AMÉRICA LATINA

Relación entre la tasa global de fecundidad y la esperanza de vida al nacer. 2010



Fuente: Elaboración propia con base en Cepal, 2009.

CUADRO 2.1

CENTROAMÉRICA

Extensión territorial, población y densidad de población. 2010

País	Extensión en km ²	Población	Densidad de población	Densidad ponderada ^{a/}	Razón de densidad ^{b/}
Belice	22.970	313.000	14	14	1
Costa Rica	51.100	4.563.539	89	173	1
El Salvador	21.040	6.183.002	294	969	3
Guatemala	108.900	14.361.666	132	387	1
Honduras	112.100	7.621.106	68	120	1
Nicaragua	130.000	5.822.395	45	159	1
Panamá	75.520	3.508.382	46	75	1
Centroamérica	521.630	42.373.090	81		

a/ Densidad ponderada por la población: $\Sigma(\text{Pob.}(i) \cdot \text{Dens.}(i)) / \Sigma(\text{Pob.}(i))$, donde i se refiere a cada una de las divisiones administrativas.

b/ Densidad de la división administrativa mayor sobre la densidad de las dos siguientes.

Fuente: Estimaciones y proyecciones de población de cada país.

en el otro El Salvador, con 294 (cuadro 2.1). Las variaciones dentro de los países son aun más extremas. En algunas ciudades capitales donde la densidad de población es superior a mil habitantes por kilómetro cuadrado continúan el crecimiento y la aglomeración; tal es el

caso de San Salvador, que tiene cerca de 2.500 habitantes por kilómetro cuadrado. Esta alta densidad se contrapone a la de territorios como El Petén en Guatemala, Darién o algunas comarcas indígenas en Panamá, y Gracias a Dios en Honduras, donde la densidad de

población apenas alcanza los diez habitantes por kilómetro cuadrado.

La densidad de población supone que los habitantes se distribuyen de manera uniforme en el territorio. Para evitar la subestimación provocada por la existencia de áreas muy densamente pobladas y otras de muy escasa población, se calcula la densidad ponderada por el tamaño de las localidades. Tal como muestra el cuadro 2.1, la densidad aumenta en todos los países con excepción de Belice, donde al parecer el tamaño de las localidades no influye en la distribución de los habitantes. En el caso de El Salvador se debe sobre todo a que la densidad en San Salvador es casi tres veces mayor que la suma de las densidades de la segunda y tercera unidades más pobladas (razón de densidad). No ocurre lo mismo en aquellas naciones en las que los valores de este indicador son muy cercanos a uno. En estos casos, el cambio en la densidad se debe sobre todo a la presencia de áreas escasamente pobladas, como sucede en Nicaragua, Honduras y, en menor medida, Costa Rica y Panamá. Esto no quiere decir que no se dan procesos de concentración urbana, que por cierto son muy importantes en todos los países, sino que junto a altas concentraciones de población existen áreas de alta dispersión. De hecho, la mitad de los habitantes de Centroamérica ocupa un 16% del territorio de la región y un 5% se encuentra asentado en alrededor de un 20% de esa superficie total.

Disminuye la fecundidad y aumenta la esperanza de vida, pero con crecientes brechas entre los países

Las diferencias en los ritmos de crecimiento analizadas anteriormente tienen su origen en el comportamiento que en las últimas décadas han mostrado la mortalidad, la esperanza de vida y la fecundidad, lo cual ha ocasionado desfases en los procesos de transición demográfica. En la región se pueden distinguir dos patrones distintos: por un lado, el de Costa Rica, Panamá y El Salvador, y por otro el de Guatemala, Honduras, Nicaragua y, en menor medida, Belice. Hay, sin embargo, una característica común: casi todos contaban

con tasas globales de fecundidad muy elevadas (alrededor de siete hijos por mujer) en la década de los cincuenta, niveles propios de poblaciones donde no existe control de la natalidad.

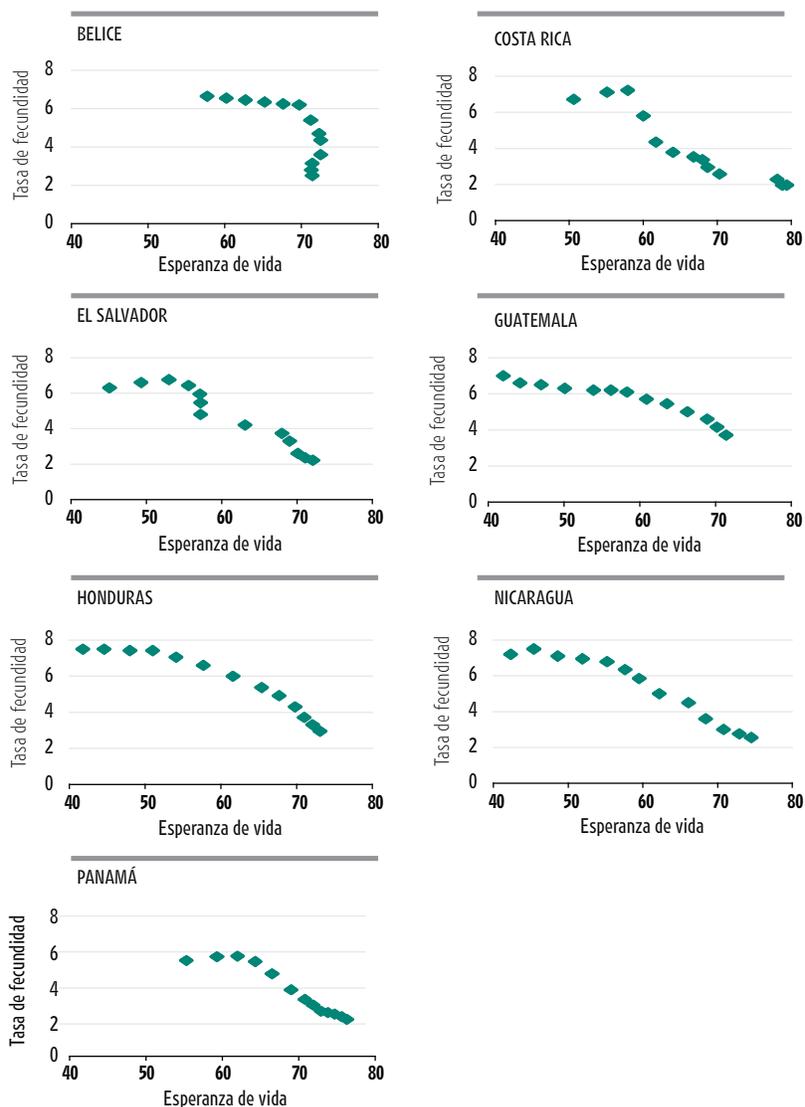
En el caso de la mortalidad, alrededor de los años cincuenta los países se encontraban en situaciones muy diferentes. En esa década la esperanza de vida al nacer de El Salvador, Nicaragua, Honduras y Guatemala era inferior a 47 años, pero en Costa Rica y Panamá era cercana a los 60, un valor similar al observado en Cuba y Chile en ese mismo período (Celade-Cepal, 2009). En las naciones del primer grupo, en promedio la mortalidad infantil era de aproximadamente 159 defunciones por cada mil nacidos vivos, es decir, solo el 77% de los nacidos vivos sobrevivía hasta los 5 años de edad, y solo un 48% de las personas de 15 años lograba cumplir los 65. En contraste, en el segundo grupo la mortalidad infantil era de alrededor de 93 por mil nacidos vivos: el 85% de los nacidos vivos sobrevivía hasta los 5 años y el 60% de las personas de 15 años llegaba a los 60. Estas diferencias revelaban desde entonces condiciones de salud muy distintas en los países, tanto para la población infantil como para las personas adultas.

La esperanza de vida aumentó en todos los casos a partir de desde la década de los cincuenta, pero a ritmos dispares. En el primer lustro de los años setenta, Panamá, Belice y Costa Rica habían alcanzado niveles superiores a los 60 años, observados también en países sudamericanos como Uruguay, Paraguay y Venezuela. En el mismo período, El Salvador, Guatemala y Honduras no habían llegado a los 60 años y sus niveles de mortalidad se asemejaban a los de Perú. No fue sino hasta inicios del siglo XXI que las naciones centroamericanas más rezagadas lograron una esperanza de vida de 70 años. Recientemente las diferencias se han ensanchado de modo considerable. En el 2010, El Salvador, Guatemala y Honduras tenían una esperanza de vida equivalente a la de Costa Rica casi veinte años atrás. Este último país tiene niveles de esperanza similares a los de Chile, Cuba y Estados Unidos (gráfico 2.3).

GRÁFICOS 2.3

CENTROAMÉRICA

Evolución de las tasas globales de fecundidad y la esperanza de vida al nacer. 1950-2015



Fuente: Elaboración propia con base en Celade-Cepal, 2004 y Cepal, 2009.

Las altas tasas de fecundidad que tuvo la región en la década de los cincuenta (siete hijos por mujer, un exceso de casi cinco hijos sobre la tasa de reemplazo) resultaron en altas tasas de crecimiento en los años cincuenta y sesenta y, en algunos casos, hasta los ochenta. Pese a ello, la posterior disminución de la fecundidad fue muy diferente en los países. Alrededor de 1963 ese indicador comenzó a bajar en

Costa Rica y Panamá, de modo tal que a principios de los setenta en ambos casos la tasa global de fecundidad era inferior a cinco hijos por mujer. En El Salvador y Belice la reducción se dio de manera más lenta y no fue sino hasta el inicio de los años ochenta que la tasa global alcanzó niveles menores a cinco hijos por mujer. Por su parte, Honduras y Nicaragua experimentaron descensos de la fecundidad a partir de la década

de los setenta, pero a un ritmo mucho menor, y solo llegaron a niveles inferiores a cinco hijos por mujer en los años noventa. Guatemala es claramente un caso que sobresale en la región, ya que, aunque tuvo una merma gradual entre 1950 y 2000, su tasa de fecundidad permanecía en alrededor de cinco hijos por mujer a inicios del siglo XXI. Solo Costa Rica ha alcanzado niveles por debajo de la tasa de reemplazo.

Las mayores tasas de fecundidad por edad corresponden a los grupos de 20 a 24 y de 25 a 29 años. Centroamérica, junto con algunos países del Caribe, se caracteriza por un inicio temprano de la actividad sexual y la maternidad; sin embargo, en las últimas décadas en todo el Istmo se ha registrado un descenso de la fecundidad de las mujeres menores de 20 años. Costa Rica y Panamá tienen las tasas más bajas de la región.

La fecundidad después de los 30 años de edad descendió con celeridad durante los noventa. En Costa Rica y Panamá las tasas correspondientes a las mujeres de 30 a 34 años representaban cerca de un 40% de las relativas las mujeres de 25 a 29 años. En Guatemala y Honduras eran aproximadamente la mitad. Estas diferencias implican que en los países de más alta fecundidad (Guatemala y Honduras), además del inicio temprano de la maternidad, una alta proporción de mujeres sigue teniendo hijos después de los 30 años. Por el contrario, en las naciones donde ha bajado la fecundidad la experiencia de las mujeres con respecto a la maternidad se encuentra concentrada en unos pocos años (gráfico 2.4).

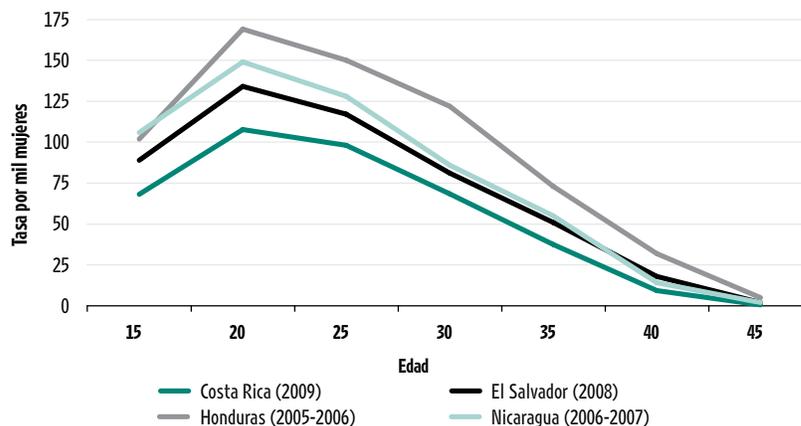
Probabilidades de muerte por grupos de edad son mayores para los hombres

Los cambios registrados en la mortalidad también tienen características diferentes en los países. En el período 1950-2010 el descenso de la mortalidad infantil (menores de 1 año) y en la niñez (de 1 a 5 años) fue más rápido que la reducción en las otras edades. La mortalidad infantil bajó a un tercio de su nivel original y la correspondiente a la niñez disminuyó cinco o más veces en

GRÁFICO 2.4

CENTROAMÉRICA

Tasas específicas de fecundidad por edad. 2005-2009



Fuente: Elaboración propia con base en INE-Honduras, 2006; Inide, 2008; ADS, 2009 y CCP-UCR, 2011.

casi toda la región (cuadro 2.2). Buena parte de este avance se logró gracias a intervenciones promovidas a nivel mundial, tales como la vacunación, la prevención de la deshidratación por diarreas y mejoras en la nutrición, entre otras, que redujeron sustancialmente la incidencia de enfermedades infecto-contagiosas en estos grupos de edad. La mortalidad en la niñez también disminuyó debido a mejoras en el saneamiento básico, el acceso a agua intradomiciliar y la calidad de la vivienda.

En las edades de entre 15 y 35 años la disminución en las tasas de mortalidad ha sido más lenta, en particular para los hombres. En el caso de las mujeres las reducciones de este indicador están asociadas a menores riesgos vinculados con el embarazo y el parto, en virtud de la adopción de métodos de planificación familiar, el control prenatal y el aumento en el número de partos atendidos institucionalmente. En los dos períodos analizados (1970-1975 y 2005-2010), la diferencia en la probabilidad de muerte entre hombres y mujeres en este rango etario se amplió en varias naciones del Istmo. En Costa Rica, Panamá y Guatemala los hombres tienen casi tres veces más probabilidades

de morir que las mujeres (cuadro 2.2). Lamentablemente no se tiene información precisa sobre causas de muerte en todos los países. Un factor asociado a las diferencias apuntadas es el peso, entre los hombres, de las muertes por causas externas (homicidios, accidentes y otras), sobre todo en edades productivas. En Costa Rica el 65% de las muertes ocurridas a hombres de 15 a 35 años de edad entre 2004 y 2009 se debieron a accidentes de tránsito, suicidios, homicidios y otros accidentes. En el caso de las mujeres este porcentaje fue de 27%.

Tasas de crecimiento poblacional por edad confirman distintos ritmos de transición en los países

Las diferencias por edad en las tasas de mortalidad y fecundidad determinan el crecimiento futuro de la población y modifican el peso relativo de cada grupo etario en la población total. En Centroamérica se pueden distinguir tres situaciones distintas al analizar los períodos 1970-2010 y 1970-2025. En la primera se ubican Guatemala y Honduras, que tienen tasas de crecimiento de la población menor de 15 años muy superiores a las del resto de los países (cuadro 2.3). La segunda situación es la de El Salvador, donde la

CUADRO 2.2

CENTROAMÉRICA

Probabilidades de muerte^{a/}, por grupos de edad. 1970-2010

País	0 a 1 año		1 a 5 años		5 a 15 años		15 a 35 años		35 a 65 años	
	1970-1975	2005-2010	1970-1975	2005-2010	1970-1975	2005-2010	1970-1975	2005-2010	1970-1975	2005-2010
Hombres										
Costa Rica	0,067	0,011	0,017	0,002	0,009	0,002	0,039	0,026	0,217	0,144
El Salvador	0,113	0,023	0,055	0,009	0,017	0,007	0,064	0,051	0,300	0,241
Guatemala	0,108	0,035	0,068	0,010	0,034	0,008	0,090	0,082	0,372	0,245
Honduras	0,112	0,031	0,071	0,013	0,030	0,009	0,095	0,043	0,369	0,213
Nicaragua	0,106	0,029	0,059	0,010	0,026	0,007	0,095	0,047	0,341	0,244
Panamá	0,048	0,021	0,027	0,006	0,015	0,005	0,047	0,037	0,241	0,169
Mujeres										
Costa Rica	0,054	0,009	0,018	0,001	0,006	0,002	0,022	0,009	0,162	0,083
El Salvador	0,097	0,019	0,051	0,007	0,016	0,006	0,035	0,028	0,230	0,157
Guatemala	0,096	0,025	0,069	0,009	0,032	0,006	0,076	0,031	0,310	0,160
Honduras	0,094	0,023	0,065	0,012	0,026	0,008	0,075	0,029	0,308	0,151
Nicaragua	0,089	0,022	0,059	0,009	0,024	0,006	0,083	0,024	0,293	0,177
Panamá	0,038	0,015	0,026	0,006	0,013	0,003	0,034	0,014	0,201	0,105

a/ Estimaciones realizadas a partir de las tablas de mortalidad implícitas en las proyecciones de población de cada país.

Fuente: Estimaciones y proyecciones de población del Celade, Cepal.

relación entre los grupos de edad está altamente influenciada por la migración; como este fenómeno se da de modo predominante entre personas en edades reproductivas, su salida modifica no solo el crecimiento de esos grupos de edad, sino también su aporte al total de nacimientos. En consecuencia, El Salvador tiene la tasa de crecimiento de la población más baja de la región.

La tercera situación es la de Costa Rica y Panamá, países en los que el crecimiento de la población de 35 años y más es sustancialmente mayor que el de la población más joven. En el período 1970-2010, las tasas de crecimiento del grupo de entre 35 y 64 años de Panamá fueron más del doble de las de Guatemala, Honduras y Nicaragua (cuadro 2.3). En estas dos naciones la mayor parte del crecimiento no se debe al comportamiento de las tasas de fecundidad, sino a la estructura por edad de la población. Hay una cantidad significativa de personas en edades reproductivas pero, como las tasas de fecundidad están disminuyendo, el crecimiento demográfico se está desacelerando.

CUADRO 2.3

AMÉRICA LATINA

Tasas de crecimiento de la población, según grupos de edad. 1970-2010 Y 1970-2025

País	0 a 14 años		15 a 34 años		35 a 64 años		65 y más	
	1970-2010	1970-2025	1970-2010	1970-2025	1970-2010	1970-2025	1970-2010	1970-2025
Belize	0,05	0,05	0,11	0,13	0,11	0,16	0,09	0,15
Costa Rica	0,04	0,03	0,11	0,10	0,15	0,18	0,15	0,22
El Salvador	0,01	0,00	0,06	0,07	0,08	0,11	0,12	0,16
Guatemala	0,09	0,10	0,10	0,14	0,10	0,15	0,14	0,19
Honduras	0,08	0,08	0,12	0,15	0,12	0,17	0,14	0,19
Nicaragua	0,06	0,05	0,11	0,11	0,11	0,16	0,15	0,21
Panamá	0,04	0,04	0,09	0,10	0,24	0,16	0,13	0,19
Argentina	0,04	0,04	0,06	0,06	0,05	0,08	0,09	0,13
Chile	0,00	0,00	0,06	0,06	0,10	0,12	0,12	0,17
Uruguay	0,00	-0,01	0,02	0,02	0,02	0,03	0,06	0,08

Fuente: Proyecciones de población del Celade, Cepal.

Estructura por edad de la población plantea nuevos retos y oportunidades

La forma en que va cambiando la relación entre los distintos grupos de edad tiene consecuencias importantes en los ciclos de vida económica de las personas, en los servicios educativos, sanitarios y de otra índole que demanda la población, así como en la seguridad social. Las personas pasan por distintas fases en las que varían su ingreso y su consumo, así como sus necesidades de transferencias. Básicamente se pueden distinguir cuatro períodos. En primer lugar, antes de los 15 años la mayoría de las niñas, niños y adolescentes estudia, muy pocos trabajan y casi todos dependen de los ingresos de sus padres. De los 15 a los 34 años las personas terminan de estudiar, se integran a la fuerza laboral y por lo general empiezan a formar sus propias familias. Entre los 35 y 64 años el grueso de la población consolida un vínculo más permanente con el mercado de trabajo y tiene los ingresos más altos de su vida laboral. Por último, luego de los 65 años las personas dejan el mercado de trabajo y requieren otras fuentes de ingreso (tales como pensiones, rentas o transferencias del Estado).

El tamaño relativo del grupo más joven con respecto a los otros tres tiene implicaciones significativas para la economía. Así por ejemplo, si la población menor de 15 años es mucho mayor que la de 15 a 34 años -cuyos miembros comienzan a integrarse a la fuerza laboral y se encuentran en las etapas iniciales de formación de la familia- se generará no solo una carga importante para el segundo grupo, sino también una fuerte presión por crear nuevos puestos de trabajo. Esta es la situación de la mayoría de los países de Centroamérica.

Proporción de población infante-juvenil es cada vez menor

Tal como se ha reiterado en anteriores ediciones de este Informe y al inicio de este capítulo, las naciones centroamericanas se encuentran en diversas fases de un proceso de transición demográfica que genera el fenómeno conocido

como “bono demográfico”, una situación en la que la población en edad de trabajar supera a la población dependiente en edad escolar o de retiro. Las personas menores de 15 años pasaron de representar un 40% de la población total del Istmo en el año 2000, a tan solo un 35% en el 2010, lo que confirma que en la última década el número de nacimientos descendió (gráfico 2.5). Esta reducción de la población infante-juvenil ha sido acompañada por un incremento importante en el grupo de 20 a 24 años, edades en las que las personas se insertan en la fuerza de trabajo. Este grupo continuará creciendo como resultado de la incorporación de los menores de 15 años a las edades productivas. Por otro lado, la magnitud relativa de la población en edad de trabajar (15 a 64 años) aumentó casi cuatro puntos porcentuales en el último decenio. En la actualidad este grupo representa el 59% de la población total del Istmo y para 2020 se espera que esa participación ascienda al 62%. Finalmente, el porcentaje de adultos mayores (con edades iguales o superiores a los 65 años) se incrementó cerca de un punto

porcentual, a la vez que la razón de masculinidad en ese grupo disminuyó hasta alcanzar un valor de 97 hombres por cada 100 mujeres (producto de la sobremortalidad masculina).

Si el contingente de personas jóvenes tiene buena salud, adquiere mejor educación, no migra y se integra a la fuerza de trabajo, impulsará el desarrollo de la región en el futuro próximo, dado que las cargas de dependientes (menores de 15 años y mayores de 65) serán aún relativamente bajas.

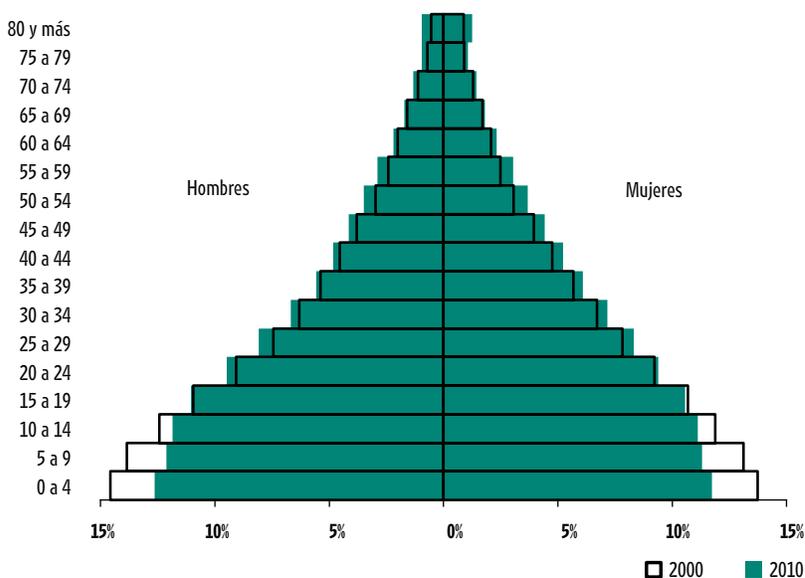
Estructura por edad evidencia envejecimiento de la población

Si se modifica el peso relativo de un grupo de edad, todos los demás cambian. Los gráficos 2.6 muestran la distribución porcentual de los distintos grupos para el período 1970-2025 en cada una de las naciones centroamericanas. En todos los casos resulta evidente la caída en el peso relativo de la población menor de 15 años -particularmente en países con transiciones más avanzadas, como Costa Rica- y el aumento en la importancia del grupo de 65 años y más.

GRÁFICO 2.5

CENTROAMÉRICA

Distribución de la población, por sexo y edad. 2000 Y 2010

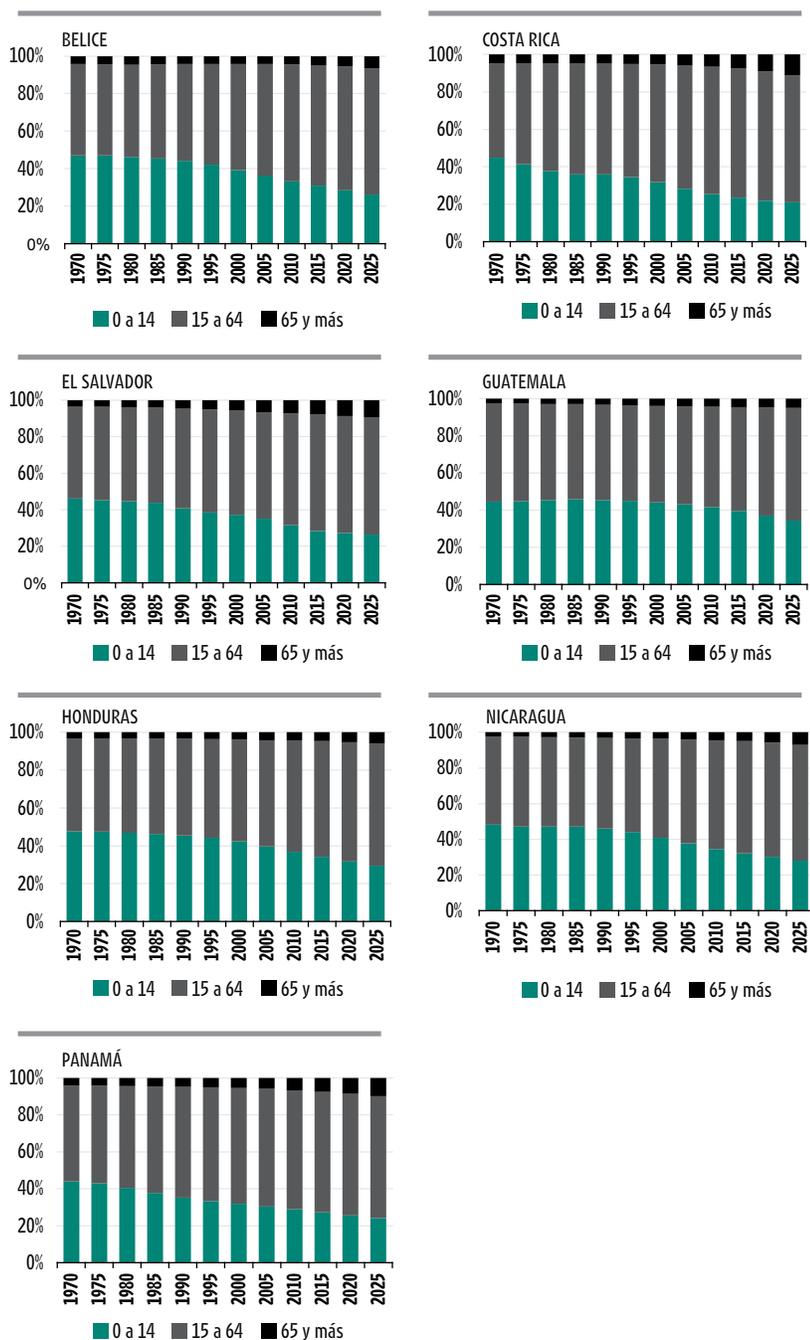


Fuente: Elaboración propia con base en Cepal, 2009.

GRÁFICOS 2.6

CENTROAMÉRICA

Distribución de la población, por grupos de edad. 1970-2025



Fuente: Elaboración propia con base en Celade-Cepal, 2004 y Cepal, 2009.

En la década de los setenta las personas menores de 15 años representaban entre un 43% y un 48% de la población, dependiendo del país. Para el año 2000, ese grupo había disminuido a aproximadamente un tercio en Costa Rica y Panamá. En El Salvador la reducción fue algo menor, pero también significativa, y en los demás países los cambios fueron pequeños. En 2010 este grupo de edad equivalía a un 25% en Costa Rica y se espera que caiga al 21% en el año 2025. En contraste, en Guatemala estas cifras son de 42% y 34%, respectivamente.

Otro de los cambios importantes tiene que ver con el peso relativo de la población de 65 años y más. En Costa Rica, Panamá y El Salvador la participación de este grupo está aumentando y en el 2010 representó entre el 6% y el 7% de la población total. En los próximos años los países que tendrán un mayor incremento de este grupo de edad serán Costa Rica y Panamá, donde aproximadamente una de cada diez personas tendrá más de 65 años.

Tal como se señaló anteriormente, la transición demográfica implica un envejecimiento de la población. El índice de envejecimiento expresa el número de personas de 65 y más años en la población por cada cien personas menores de 15 años (gráfico 2.7). En Centroamérica se observan dos patrones distintos. En Costa Rica, Panamá y El Salvador este indicador está aumentando y lo hará aun más rápido en el futuro; en el 2025, por ejemplo, en Costa Rica y Panamá habrá más de cuarenta personas de 65 y más años por cada cien personas menores de 15 años. En los demás países el envejecimiento es mucho menor y en los próximos años todavía habrá un fuerte predominio de las personas más jóvenes.

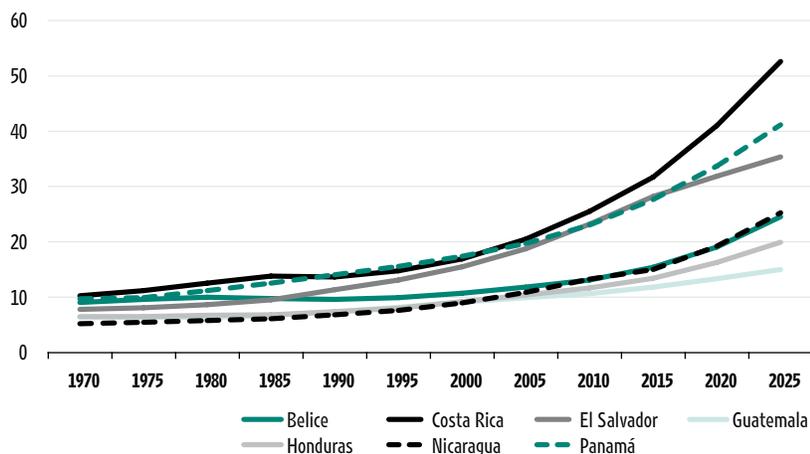
Creciente población en edad de trabajar

El crecimiento de la población en edad de trabajar es el cambio de mayores repercusiones económicas en los procesos de transición demográfica. En la mayoría de los países de América Latina, las altas tasas de fecundidad de los años cincuenta y sesenta dieron como resultado cohortes³ más grandes

GRÁFICO 2.7

CENTROAMÉRICA

Índice de envejecimiento^{a/}. 1970-2025



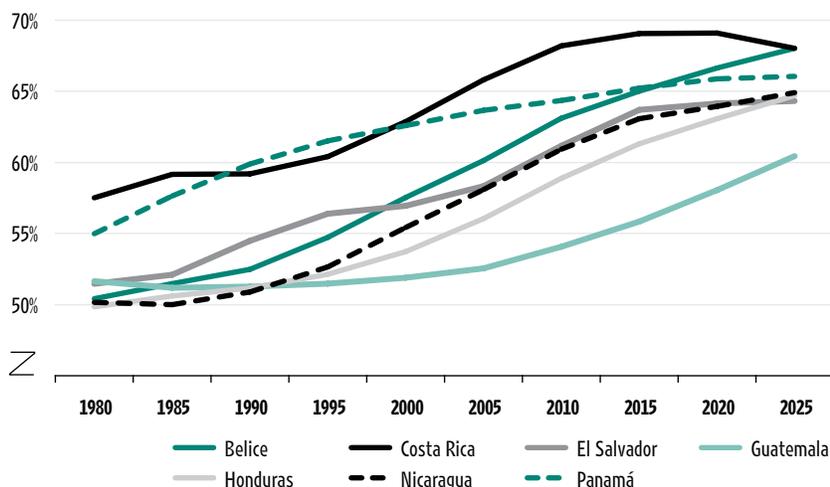
a/ Personas de 65 y más años por cada cien persona menores de 15 años.

Fuente: Elaboración propia con base en Celade-Cepal, 2004 y Cepal, 2009.

GRÁFICO 2.8

CENTROAMÉRICA

Porcentaje de población con edades entre 15 y 64 años. 1980-2025



Fuente: Elaboración propia con base en Cepal, 2009.

que las de décadas anteriores, lo que a partir de los setenta generó una cantidad creciente de personas en edad de trabajar, a medida que quienes habían nacido en la época de alta fecundidad fueron llegando a esta etapa.

En Centroamérica la proporción de personas en edad de trabajar (15 a 64 años) ha variado a distintos ritmos, dependiendo de la fase del proceso de transición demográfica en que estén los países. Tal como se observa en el gráfico

2.8, en Costa Rica la curva muestra dos “picos” de aumento del peso relativo de la población en edad de trabajar: un primer momento cuando las personas nacidas en los años cincuenta y principios de los sesenta empezaron a cumplir 15 años y un segundo momento -todavía vigente- cuando los hijos de estas generaciones comenzaron a llegar a esa edad. Una evolución similar, pero de menor intensidad, ocurrió en Panamá, que también experimentó un descenso de la fecundidad a partir de los años sesenta. Estos dos países tienen en la actualidad una situación particular, ya que el peso de su población de 15 a 64 años se encuentra muy cerca de un máximo histórico. En las demás naciones las cohortes de nacimientos también fueron numerosas, pero ello no se ha traducido en incrementos en el peso relativo de las personas en edad de trabajar; dado que en estos casos el descenso de la fecundidad fue menor, aún existe una proporción importante de población menor de 15 años. En Guatemala la población de 15 a 64 años apenas está registrando un leve aumento.

Cambios en las relaciones de dependencia plantean oportunidades y retos

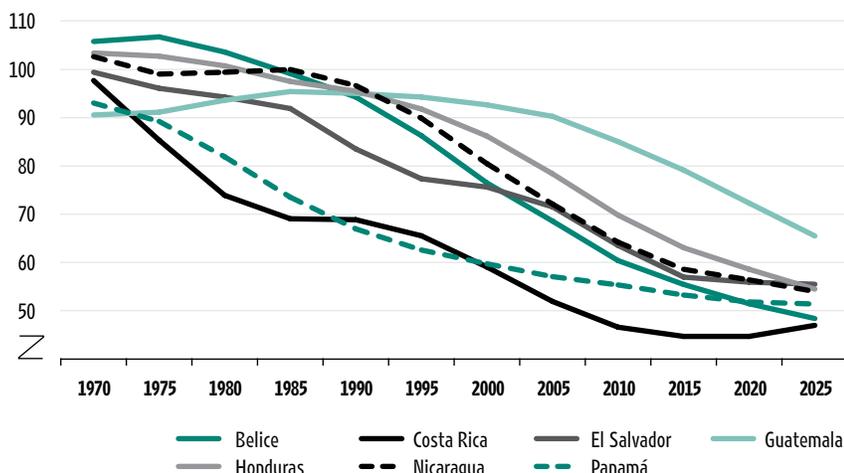
Otra medida que permite valorar las implicaciones de los cambios en la estructura por edad de la población es la relación de dependencia demográfica⁴. Al analizar la evolución durante el período 1970-2025 (gráfico 2.9), se aprecia con claridad que alrededor de los años setenta esa relación era muy similar en todos los países: por cada persona en edad de trabajar había una persona dependiente. En las décadas posteriores este indicador decreció en toda la región, pero con mayor celeridad y hasta alcanzar niveles más bajos en Costa Rica y Panamá. Guatemala, el país más rezagado en la transición demográfica, no experimentó reducciones sino hasta en años recientes.

El aumento de la proporción de personas de 15 a 64 años con respecto a la población total y la reducción de la relación de dependencia son cambios importantes, pero no garantizan resultados económicos favorables.

GRÁFICO 2.9

CENTROAMÉRICA

Razón de dependencia^{a/}. 1970-2025



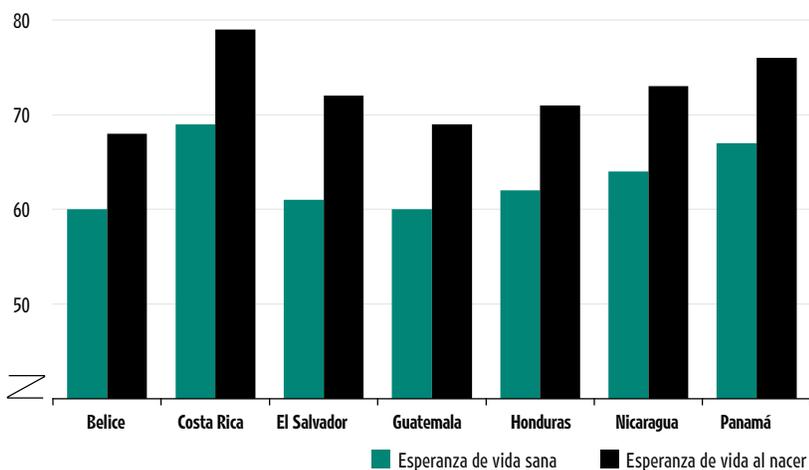
a/ Relación de las personas "dependientes" (menores de 15 años y mayores de 64 años), por cada cien personas en edades "económicamente productivas" (entre 15 y 64 años de edad).

Fuente: Elaboración propia con base en Cepal, 2009.

GRÁFICO 2.10

CENTROAMÉRICA

Esperanza de vida al nacer y esperanza de vida sana^{a/}. 2007 (años)



a/ La esperanza de vida sana es una estimación del número de años que se puede vivir con "buena" salud.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de OMS, 2009.

y sociales de los crecientes flujos de personas en edad de trabajar, además de contar con adecuadas condiciones de salud y educación, es necesario que el mercado genere oportunidades laborales suficientes y de buena calidad y remuneración. En este sentido, se requieren acciones estratégicas, tanto de los Estados como del sector privado, para lograr que la población en edad de trabajar se convierta en población económicamente activa.

Si se parte de la premisa de que entre los 15 y los 64 años un individuo produce en promedio más de lo que consume -a diferencia de las personas dependientes- la existencia de un amplio contingente de población en edad de trabajar que se integra a la vida productiva crea condiciones para el mejoramiento de los niveles de desarrollo de los países. Los excedentes incrementan la capacidad de ahorro e inversión de las economías, y para los sistemas de seguridad social implican flujos crecientes de aportes y la posibilidad de realizar inversiones para mejorar la cobertura y calidad de los servicios.

En Centroamérica la cobertura de los servicios de salud y pensiones es muy baja: cerca del 30% a nivel regional y en Nicaragua, Honduras y Guatemala apenas alcanza un el 20% (véanse los capítulos 3 y 10). Debido a los ritmos de crecimiento de los distintos grupos de edad, en el largo plazo toda la región verá aumentar su población adulta mayor, mientras disminuye el grupo de menores de 15 años. Ello traerá consigo modificaciones sustantivas en el volumen y las características de la demanda por servicios de salud y cuidado (Celade-Cepal, 2009). Las necesidades y el perfil de morbilidad de la población adulta mayor serán factores determinantes de esa demanda y de los costos de atención. Un indicador para analizar y proyectar tales requerimientos es la estimación de la brecha entre la esperanza de vida al nacer y la esperanza de vida sana. En la mayoría de las naciones centroamericanas este indicador⁵ sugiere que la población se enfermará entre los 60 y los 64 años y, en promedio, vivirá con mala salud durante nueve años (gráfico 2.10). En Costa Rica

Por un lado, la población en edad de trabajar no equivale a la población inserta en la fuerza de trabajo. Factores como la permanencia de las personas más jóvenes en el sistema educativo, la

participación de las mujeres en el mercado laboral y la edad de retiro de las y los trabajadores de mayor edad determinan las diferencias entre esos dos grupos. Para obtener réditos económicos

y El Salvador esta brecha es aun mayor: diez y once años, respectivamente, lo que supone una considerable carga para los sistemas de salud pública y previsión social en estos países.

Se intensifican movimientos de la población entre y a lo interno de los países

Los patrones de ocupación del territorio en Centroamérica han ido cambiando a lo largo de la historia. En los últimos decenios, coyunturas políticas, sociales y económicas han determinado los movimientos de la población entre y a lo interno de los países. En los años setenta y ochenta los conflictos civiles y políticos motivaron procesos de migración dentro y fuera del Istmo. En las décadas siguientes las transformaciones económicas y el rezago social de ciertos grupos configuraron nuevos flujos, algunos de los cuales incluso fueron más intensos que en períodos previos. Entre los principales están las migraciones de las zonas rurales a las urbanas, los movimientos de población entre Nicaragua y Costa Rica, y las migraciones extrarregionales, particularmente hacia los Estados Unidos. Conocer las características y magnitud de esos procesos es clave para garantizar la pertinencia de las políticas públicas, a la luz de las necesidades y expectativas generadas por esta nueva fisonomía de la región.

Crecimiento de población urbana genera fuertes presiones

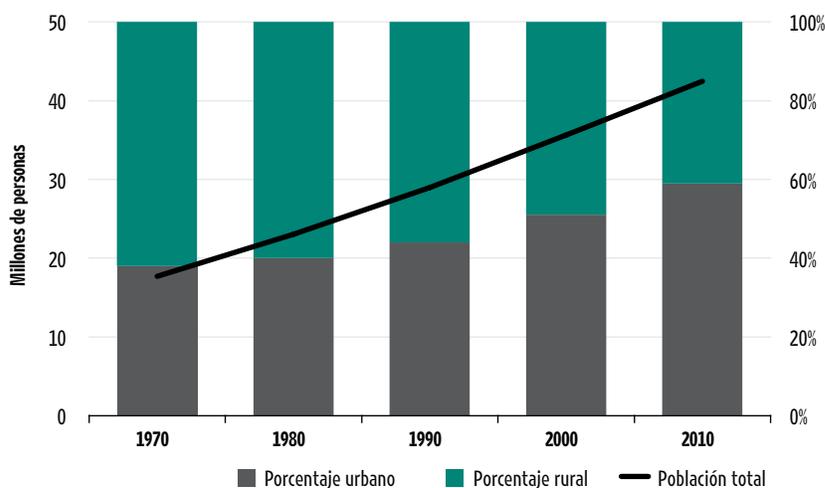
Entre 1970 y 2010 la población centroamericana pasó de 17,7 a 42,5 millones de habitantes. Este aumento fue acompañado por un creciente grado de urbanización; a nivel regional el peso de la población urbana aumentó en 21 puntos porcentuales en ese período (gráfico 2.11). Aunque la cantidad de pobladores de las zonas rurales también creció (cerca de 2% anual), lo hizo a un ritmo mucho menor que en las zonas urbanas (entre 3% y 4% anual).

El proceso de concentración de los habitantes en los centros urbanos es una tendencia mundial. Sin embargo, se manifiesta a distintos ritmos en América Latina y Centroamérica

GRÁFICO 2.11

CENTROAMÉRICA

Población total y distribución por área de residencia. 1970-2010

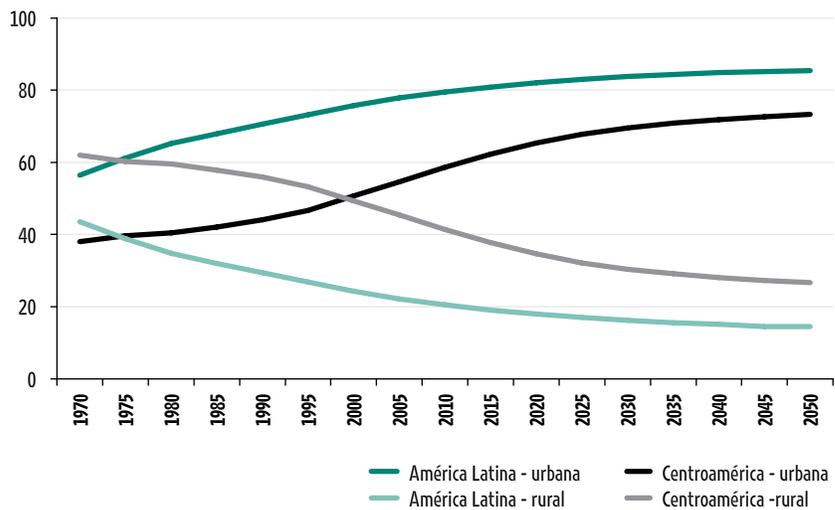


Fuente: Elaboración propia con datos de Celade, Cepal.

GRÁFICO 2.12

AMÉRICA LATINA Y CENTROAMÉRICA

Distribución de la población, por área de residencia. 1970-2050



Fuente: Elaboración propia con datos de Celade, Cepal.

(gráfico 2.12). En 1970, el 56% de la población latinoamericana residía en zonas urbanas, en tanto que el 62% de los centroamericanos habitaba en zonas rurales. No fue sino hasta cuatro décadas después (2000) cuando Centroamérica dejó de ser mayoritariamente rural.

Pese a que las definiciones de zonas urbanas y rurales varían entre los países, es posible afirmar que casi dos terceras partes de la población centroamericana se asientan en zonas urbanas. Esto no es una situación aislada, sino que es parte de un proceso que viven América Latina y el resto del mundo,

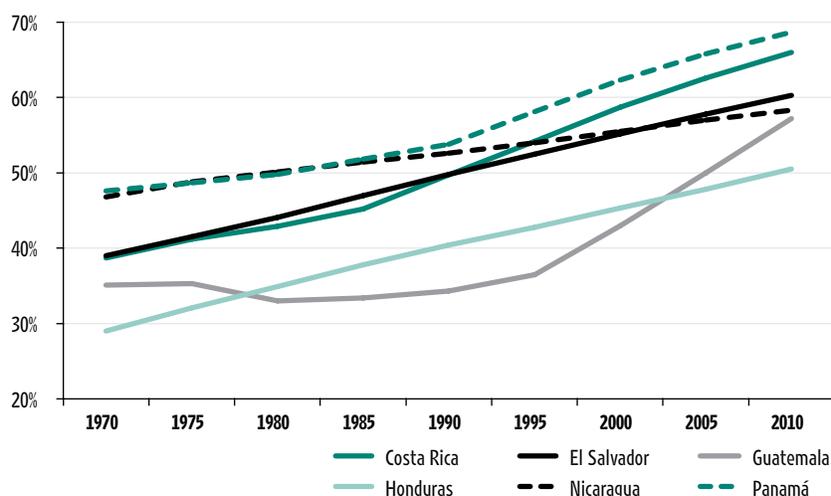
debido a la influencia recíproca de presiones ambientales, la concentración de infraestructura, servicios y la oferta laboral y educativa en las áreas urbanas, así como la transformación de las economías (mayor presencia del sector de servicios). La población que habita en zonas urbanas pasó de un 44,1% en 1990, a cerca de la mitad en el año 2000 y el 58,5% en el 2010 (gráfico 2.13). Estos niveles de crecimiento han modificado el uso del territorio y generado significativos incrementos en la demanda por infraestructura (habitacional, vial) y servicios (agua, saneamiento, transporte, recolección de desechos, salud, educación). La insuficiente planificación urbana, junto con debilidades financieras y técnicas de las entidades con competencias en esta materia, ha resultado en marcos institucionales, regulatorios y de control anquilosados y seriamente limitados para enfrentar las presiones ambientales, sociales y económicas de los centros urbanos de la región (las implicaciones de esta situación para la gestión del riesgo y la sostenibilidad ambiental se analizan en los capítulos 5 y 9).

Si bien la proporción de población urbana de Centroamérica aumentó entre 2005 y 2010, en algunos países sudamericanos como Argentina, Uruguay y Venezuela los habitantes urbanos representaban más del 90% en el mismo período (Celade-Cepal, 2010). A lo interno del Istmo resultan claros el rápido proceso de urbanización que experimentó Guatemala en el último lustro (un incremento de 7,2 puntos porcentuales en la población urbana) y el leve aumento observado en Nicaragua (1,3 puntos porcentuales). El proceso de urbanización de Guatemala no fue siempre rápido como el registrado en los últimos cinco años; ocurrió entre 1970 y 1995 con lentitud, y fue en el 2005 cuando se produjo un punto de inflexión que dio paso al predominio de la población urbana sobre la rural. Este cambio se había dado a principios de los ochenta en Panamá y Nicaragua, y a finales de esa misma década en Costa Rica y El Salvador (gráfico 2.14).

GRÁFICO 2.13

CENTROAMÉRICA

Porcentaje de población urbana. 1970-2010

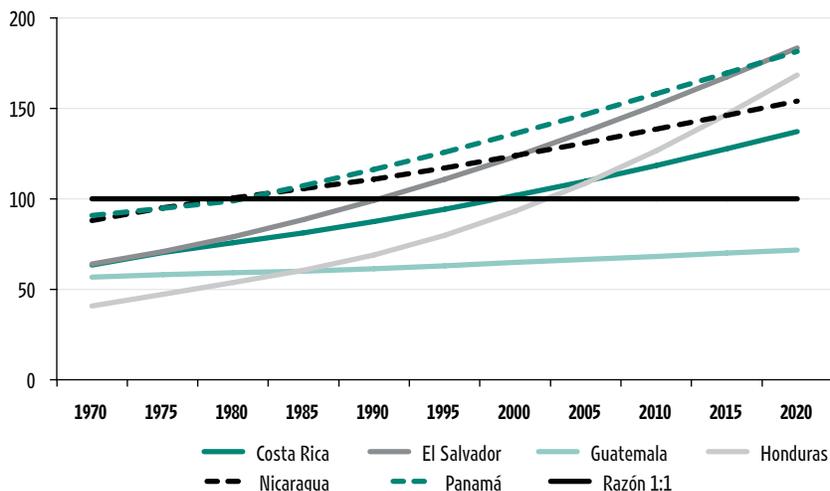


Fuente: Elaboración propia con datos de Celade-Cepal, 2010.

GRÁFICO 2.14

CENTROAMÉRICA

Razón de urbanismo. 1970-2020



Fuente: Elaboración propia con base en información del Celade, Cepal.

Más allá de las capitales, surgen nuevos centros de concentración urbana

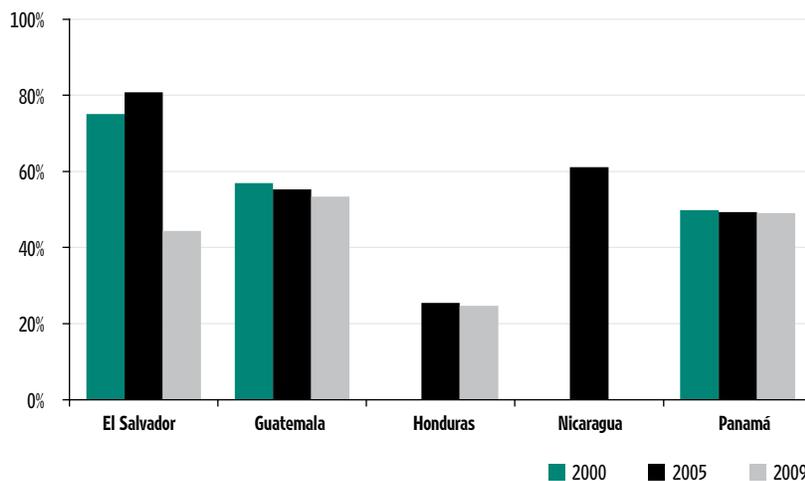
En Centroamérica un alto porcentaje de la población urbana reside en las ciudades principales, o en las áreas metropolitanas que estas han formado a su alrededor. Un caso particular es

el de Panamá, donde casi la mitad de esa población vive en la región metropolitana integrada por las ciudades de Panamá y Colón. Una situación parecida se da en Guatemala, donde más del 50% de los residentes urbanos se asienta en el área metropolitana de la ciudad capital. De manera contrastante, en el

GRÁFICO 2.15

CENTROAMÉRICA

Primacía de la región metropolitana principal. 2000, 2005 y 2009
(porcentaje de población urbana)



Fuente: Elaboración propia con base en Cepal, 1999.

área metropolitana de Tegucigalpa reside únicamente el 25% de la población urbana, lo que convierte a Honduras en el país en que la primacía⁶ ha aumentado con menor fuerza; ello se debe a la importancia que ha cobrado San Pedro Sula como segundo polo de atracción de los habitantes (gráfico 2.15).

Si bien es evidente que las capitales albergan la mayor cantidad de población urbana (cuadro 2.4), han emergido nuevos centros de concentración. En Nicaragua, el municipio de León aglutina aproximadamente el 5% de los residentes urbanos, pero su importancia es aún baja si se compara con el municipio de Managua, donde en el 2010 vivía cerca de un tercio de la población urbana del país. En Honduras, la actividad industrial -encabezada por las empresas de maquila- ha convertido al municipio de San Pedro Sula en el segundo centro urbano del país, con más del 15% de esta población.

Migraciones intrarregionales se concentran entre Nicaragua y Costa Rica

La población centroamericana está en constante movimiento. Aunque la mayor parte de los migrantes tiene como destino países extrarregionales, como Estados Unidos y España, también existen importantes flujos migratorios a lo interno del Istmo.

El principal flujo intrarregional se origina en Nicaragua y tiene como destino Costa Rica, donde en el año 2000 residían 226.374 ciudadanos nicaragüenses (cuadro 2.5). Otras estimaciones cuantifican esta población en alrededor de 315.000 personas (Chen et al., 2000; Orozco, 2008). Antes de 1990, las comunidades expulsoras de migrantes hacia Costa Rica se ubicaban en su mayoría en el Atlántico Sur nicaragüense, lo cual sería un indicador de que este fenómeno, además de estar influido por factores socioeconómicos, estaba siendo determinado por la corta distancia entre los lugares de origen y la frontera, así como por los conflictos bélicos ocurridos en esas áreas. Esta situación también pudo haber contribuido a la formación de comunidades transfronterizas, mediante las cuales se propiciaría el movimiento de personas

CUADRO 2.4

CENTROAMÉRICA

Primera y segunda áreas geográficas con mayor concentración de población urbana. 2010
(porcentajes)

País	Municipio, cantón o distrito	Porcentaje de población urbana que concentra
Costa Rica	San José	13,0
	Desamparados	9,6
El Salvador	San Salvador	8,2
	Soyopango	7,0
Guatemala	Guatemala	15,2
	Mixco	6,9
Honduras	Distrito Central Tegucigalpa	23,4
	San Pedro Sula	15,5
Nicaragua	Managua	30,5
	León	4,8
Panamá	Panamá	36,3
	San Miguelito	16,5

Fuente: Elaboración propia con base en las estimaciones de población oficiales en cada país.

que, con el pasar de los años, fueron fortaleciendo complejas redes sociales que hicieron cada vez más fácil el proceso migratorio y la inserción en la sociedad costarricense (Rayo, 2005).

Un estudio realizado en 2009 documentó la magnitud de la participación de la mano de obra nicaragüense en varios sectores económicos de Costa Rica (11% en agricultura, 12% en turismo, 17% en construcción y casi 30% en trabajo doméstico) y demostró la baja tasa de utilización de los servicios de salud de los nicaragüenses con respecto a los costarricenses, situación contraria a la presunción de que este grupo migratorio genera una carga social insostenible en Costa Rica (Herring y Bonilla, 2009).

Un segundo flujo importante de migraciones intrarregionales se produce de Guatemala hacia Belice. En el censo del año 2000 de este último país se contabilizaron casi 15.000 guatemaltecos, más del doble de los salvadoreños y casi el triple de los hondureños censados. También hay un considerable movimiento de hondureños hacia El Salvador: en el año 2007 su número ascendió a 10.387, casi un 49% más que los nicaragüenses (cuadro 2.5). En el caso de Costa Rica, el principal flujo migratorio intrarregional identificado en la ronda censal del 2000 fue el dirigido a Panamá. El auge económico

generado por el sector inmobiliario y financiero, y las obras para la ampliación del Canal, han convertido a ese país en un nuevo y atractivo destino para los migrantes centroamericanos.

Se intensifican las migraciones de centroamericanos hacia Estados Unidos

Analizar la migración internacional se complica por las debilidades en la disponibilidad y calidad de la información. Dado que la mayor parte de los flujos entre los países de origen y destino se realizan de manera irregular, a través de los llamados “puntos ciegos” fronterizos, los registros administrativos de ingresos y salidas están subestimados. Pese a estas dificultades, instrumentos de medición como los censos y las encuestas permiten una cuantificación aproximada de la cantidad de migrantes y sus características.

Con excepción de Costa Rica, que como se dijo recibe flujos considerables de ciudadanos nicaragüenses, y El Salvador, que ha empezado a adquirir importancia como receptor de migrantes, los demás países de la región son expulsores netos de población, que emigra principalmente hacia naciones desarrolladas como Estados Unidos y España.

Estados Unidos continúa siendo el principal destino de los centroame-

ricanos. Estimaciones de la encuesta *American Community Survey*, indican que en 2009 aproximadamente 2,9 millones de personas nacidas en el Istmo vivían en ese país, casi 320.000 más que las procedentes de América del Sur. De ellos, cerca del 35% ingresó a territorio estadounidense después del año 2000, lo cual evidencia un incremento en las migraciones en relación con el período 1990-1999.

El 52% de los centroamericanos contabilizados en Estados Unidos en el 2009 estaba en edad productiva (entre los 25 y los 44 años), el 48% estaba casado, solo el 7% contaba con una licenciatura universitaria y el 53% eran hombres (Oficina del Censo de los Estados Unidos, 2009). Un tercio de esa población residía en California y un 12% en Texas. Florida y Nueva York albergan al 11% y al 8% de los centroamericanos, respectivamente (Centro Hispano Pew, 2009).

En el período 2005-2009, El Salvador y Guatemala fueron los países de la región con mayor cantidad de migrantes en los Estados Unidos, 40% y 27%, en cada caso (Oficina del Censo de los Estados Unidos, 2009). Esas migraciones, al igual que las de Nicaragua, tuvieron como catalizador el conflicto armado de los años ochenta y los problemas económicos en las décadas siguientes.

En el año 2000, los migrantes salvadoreños representaron el 2,6% del total de población extranjera en Estados Unidos. Esa proporción llegó a casi tres de cada cien entre 2000 y 2008, cuando el flujo de migrantes originarios de El Salvador creció un 34%. Cuatro de cada cinco salvadoreños en Estados Unidos estaban en edades productivas, más de la mitad carecía de educación secundaria, dos tercios residían en California y un 15% en el estado de Texas (Oficina del Censo de los Estados Unidos, 2008).

En el caso de Guatemala, se estima que en el año 2000 vivían en los Estados Unidos 481.000 personas provenientes de ese país (Oficina del Censo de los Estados Unidos, 2000). Ocho años después la cantidad se había más que duplicado, hasta alcanzar las

CUADRO 2.5

CENTROAMÉRICA

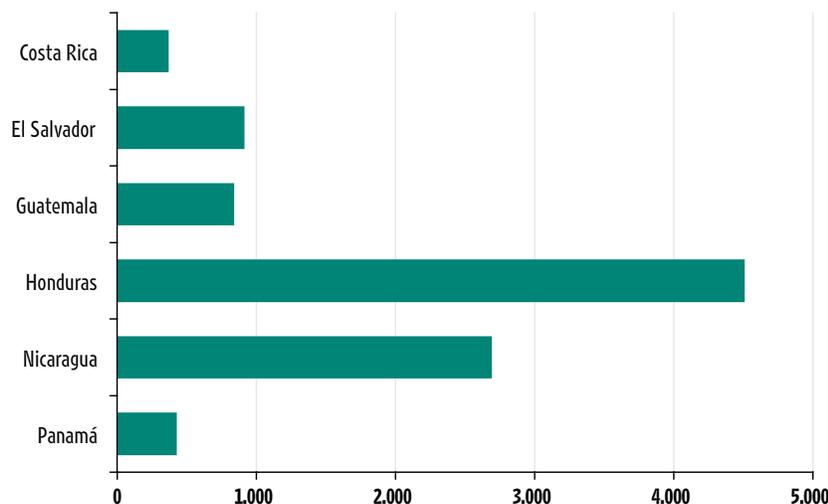
Población nacida en la región censada en países distintos al de su nacimiento. RONDA CENSAL DE 2000

País donde fueron censados	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Belice (2000)	70	6.045	14.693	4.961	279	39
Costa Rica (2000)		8.714	1.996	2.946	226.374	10.270
El Salvador (2007)	779		7.904	10.387	6.958	402
Guatemala (2002)	265	12.484		5.491	5.604	197
Honduras (2001)	611	6.291	3.274		5.519	283
Panamá (2000)	4.565	1.862	590	823	4.883	

Fuente: Censos de población publicados de cada país.

GRÁFICO 2.16

AMÉRICA LATINA Y CENTROAMÉRICA

Inmigrantes centroamericanos en España^{a/}. 2009

a/ Se documentaron 9.760 inmigraciones procedentes de población de nacionalidades centroamericanas en España.

Fuente: Elaboración propia a partir de las estadísticas de variaciones residenciales del Instituto Nacional de Estadística de España.

986.000 personas. Menos de la mitad de esos migrantes estaban casados, casi el 70% tenía edades entre 20 y 39 años, cuatro de cada diez vivían en California y una quinta parte de ellos estaba en condiciones de pobreza. Las principales causas actuales de la migración guatemalteca a Estados Unidos son la búsqueda de empleo y el mejoramiento de las condiciones económicas (Idies y Fundación Konrad Adenauer Stiftung, 2010).

En lo que concierne a España, el Censo de Población y Viviendas realizado en el 2001 registró 6.636 centroamericanos. Sin embargo, en las Estadísticas de Variaciones Residenciales del año 2009 se reportó un total de 9.760 ciudadanos del Istmo en ese país, lo que evidencia un incremento en los flujos, la mayor parte de ellos asentados en Barcelona y Madrid. El 46% de los ciudadanos centroamericanos contabilizados en 2009 eran hondureños y solo un 3,8% procedía de Costa Rica (gráfico 2.16).

Migraciones generan contradictorias implicaciones sociales y económicas

En el corto plazo, las migraciones generan remesas familiares y son una vía de escape para personas que enfrentan limitaciones de acceso a las oportunidades de progreso económico y social en sus naciones de origen. En el largo plazo, estos flujos erosionan el capital humano de los países, pues la mayoría de quienes se van está en edad productiva y tiene un nivel educativo superior al promedio de sus compatriotas. La emigración le ha brindado a los centroamericanos una alternativa, primero para huir de la guerra y el conflicto político, después para evadir la pobreza y el desempleo. Sin embargo, la intensificación de este fenómeno durante las últimas décadas compromete el futuro de la región. Dadas las condiciones de transición demográfica en que se encuentra Centroamérica, perder

contingentes crecientes de población en edad productiva reduce sus posibilidades de aprovechar el bono demográfico para impulsar su desarrollo (recuadro 2.2).

Tal como se documentó en el *Informe Estado de la Región (2008)*, las migraciones, sobre todo las extrarregionales, conllevan serios riesgos para los migrantes y sus familias. Estos tienen que ver con la inseguridad física y patrimonial y el debilitamiento de las redes afectivas y de apoyo, aparte de las contingencias directamente relacionadas con el viaje desde Centroamérica hasta los países de destino. Los crecientes flujos de mujeres y menores no acompañados exacerbaban tales amenazas.

En lo que concierne a las remesas, en la última década ingresaron a la región cerca de 23.023 millones de dólares por este concepto. El 88% de ese monto correspondió al dinero remitido por los migrantes salvadoreños, guatemaltecos y hondureños a sus familias. Entre los años 2005 y 2009, mientras las remesas de los salvadoreños residentes en el exterior crecieron casi un 15%, las enviadas por migrantes de Belice y Honduras, aumentaron un 74% y un 39%, respectivamente (cuadro 2.6).

Un estudio realizado en 2007 encontró que el 55% de los receptores de remesas en Centroamérica tenía entre 18 y 34 años por edad, y que el 58% de quienes las recibían eran mujeres. También documentó que casi tres cuartas partes de ese dinero se destinaba a alimentación, electricidad y ropa, lo que representa un 15% más del monto que dedican a esos gastos los receptores de remesas en México (Bendixen & Associates, 2007). Ello coincide con lo señalado en el *Informe Estado de la Región (2008)*, en el sentido de que las remesas les permiten a las familias enfrentar la pobreza. De acuerdo con Trejos (2011), si los hogares no contarán con este ingreso, la pobreza global aumentaría en torno a siete puntos en El Salvador, tres puntos en Panamá y no más de un punto porcentual en Costa Rica.

Por la importancia del tema, los derechos de los migrantes, y las migraciones en general, son objeto de creciente

RECUADRO 2.2

La fuga de cerebros

En la literatura especializada hay un intenso debate acerca de las implicaciones prácticas de la migración de mano de obra calificada. Para algunos, la economía de mercado supone la libre movilización del capital humano; otros consideran que la migración es desfavorable para los países en desarrollo, pues los priva de uno de sus recursos más valiosos y, sobre todo, escasos: población calificada y en edad productiva.

Tradicionalmente se ha visto la migración como la salida de seres humanos de bajo nivel educativo y escasa preparación, hacia países de destino que les ofrecen mayores oportunidades de empleo como mano de obra barata y no calificada. Sin embargo, este no es el único tipo de migración que existe. La otra cara de la moneda es la migración de trabajadores con altos niveles educativos, por lo general denominada "fuga de cerebros" (*brain drain* en inglés). Un migrante calificado es aquel que posee al menos educación universitaria (Docquier y Marfouk, 2005). La fuga de capital humano calificado o fuga de cerebros se refiere a la transferencia internacional de recursos humanos, en particular la migración de individuos con una educación relativamente alta, de países en desarrollo a países desarrollados (Docquier et al., 2007).

Entre quienes hacen hincapié en el impacto negativo de la fuga de cerebros, un argumento central es que este fenómeno reduce el nivel promedio de calificación de la población económicamente activa en los países de origen, mientras que las naciones de destino obtienen

los beneficios de un recurso humano calificado en cuya formación no tuvieron que invertir. Por el contrario, desde la óptica de los efectos positivos se menciona que la fuga de cerebros estimula la acumulación de capital humano y el envío de remesas, así como el crecimiento económico y la transferencia tecnológica. Además se señala que podría tener un impacto positivo en materia de gobernabilidad, al reducir la corrupción y la discriminación étnica (para un resumen detallado de estas dos visiones véase Docquier, 2006 y Docquier y Marfouk, 2005). Hay quienes incluso hablan de *brain circulation* o *brain exchange*, es decir, circulación o intercambio de cerebros (Pellegrino, 2001).

A nivel mundial, el número de inmigrantes calificados en los seis países de mayor recepción ha crecido un 6%, el doble del aumento en la tasa total de migrantes. De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas, los flujos hacia los países desarrollados representaron el 53% de la migración global en 1990 y el 60% en 2000 (Docquier y Marfouk, 2005). En el mismo período, el número de migrantes altamente calificados pasó de 12,4 a 20,4 millones, al tiempo que el de no calificados subió de 18,8 a 21,5 millones (Docquier, 2006). En cuanto a los factores asociados a la fuga de cerebros, los expertos mencionan como elementos clave la inestabilidad política, el fraccionamiento interno en los países de origen, mejores oportunidades laborales y los vínculos coloniales (Docquier et al., 2007).

Una estimación reciente indica que Centroamérica es la segunda región del continente americano (superada solo por

el Caribe) en la que se da una mayor de fuga de cerebros, con una proporción de migrantes calificados de alrededor del 20% (Docquier, 2006). Se considera que un factor determinante en esta situación es la proximidad o cercanía del Istmo con los países de destino, en particular los Estados Unidos. Para El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá cerca del 30% de su fuerza laboral con educación universitaria reside hoy en territorio estadounidense. El porcentaje es menor en países de mayor ingreso en Latinoamérica, como Brasil, Argentina, Chile, Costa Rica, Uruguay y Venezuela, en los que la cifra ronda el 5% (Özden, 2005). Por otra parte, Nicaragua (19%), El Salvador (18%) y Honduras (15%) sobresalen entre las naciones con mayor fuga de personas altamente calificadas con edades superiores a 22 años (Docquier, 2006).

En algunos países de Europa del Este y Asia se han creado incentivos para traer de vuelta a los migrantes calificados. Diversos estudios de caso evidencian que el retorno de esta población ha tenido impactos positivos en la creación de nuevas empresas (McCormick y Wahba, 2001) y el desarrollo de sectores como la industria de alta tecnología en la India y China (Commander et al., 2004; Luo y Wang, 2002). Este tipo de iniciativas podría permitirle a Centroamérica recuperar y beneficiarse del capital humano altamente calificado que en la actualidad vive fuera de la región.

Fuente: Elaboración propia con base en la bibliografía citada.

CUADRO 2.6

CENTROAMÉRICA

Ingresos por remesas totales. 2000, 2005 Y 2009
(millones de dólares)

País	2000	2005	2009
Belice	27,8	46,0	80,0
Costa Rica	12,3	203,8	264,8
El Salvador	1.750,7	3.017,1	3.465,0
Guatemala	563,4	2.992,8	3.912,3
Honduras	440,6	1.775,8	2.475,7
Nicaragua	320,0	615,7	768,4
Panamá		123,0	168,0

Fuente: Elaboración propia con información del Consejo Monetario Centroamericano y la Unidad de Migración y Remesas del Banco Mundial.

atención por parte de la comunidad internacional. En el recuadro 2.3 se sintetizan las principales acciones regionales en este tema.

Delitos de trata de personas presionan la institucionalidad para la efectiva protección de derechos

Según el informe *Trafficking in persons: global patterns* de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (Onudd), en el año 2006 la trata de personas en el mundo era generada por 127 países, entre los cuales destacaban, en América Latina, Guatemala, México y República Dominicana. México es un importante lugar de destino y tránsito para víctimas de este deli-

RECUADRO 2.3

Principales acciones regionales en materia migratoria

La creación de la Conferencia Regional sobre Migración (CRM), en 1996, brindó un espacio para la coordinación de acciones en materia de migraciones. Esta instancia la conforman las siete naciones centroamericanas, Canadá, Estados Unidos, México y República Dominicana. Además participan como observadores otros países, organizaciones de la sociedad civil y organismos de integración regional. Las ONG que forman parte de la Red Regional de Organizaciones Civiles para las Migraciones han entablado un importante diálogo con los Estados en el entorno de la CRM y asisten como invitadas a las reuniones viceministeriales.

El Plan de Acción de la CRM tiene tres ejes: políticas y gestión migratoria, derechos humanos, y migración y desarrollo. Durante los últimos años los principales temas de la agenda de trabajo de la CRM han sido los siguientes:

- Repatriación digna, ordenada, ágil y segura de nacionales centroamericanos por vía terrestre. En noviembre de 2009 se amplió la vigencia del Memorándum de Entendimiento suscrito en 2005 por los gobiernos de México, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, así como del "Manual de pro-

cedimientos para la repatriación de extranjeros centroamericanos a disposición de las autoridades migratorias mexicanas".

- Trata de personas, tráfico ilícito de migrantes y protección de los derechos humanos de las víctimas. Entre 2009 y 2010 se analizó la legislación vigente en los países para identificar fortalezas y vacíos. Se ha difundido información y brindado capacitación a diversos sectores, con el propósito de generar acciones de cooperación internacional en áreas como intercambio de información, prevención y control, protección de víctimas y procesamiento efectivo de criminales. En marzo del 2009 se realizó la Segunda Reunión de los Comités, Coaliciones y Mesas contra la Trata de Personas en la Región.
- Protección consular en comunidades fronterizas. En este ámbito los esfuerzos se han dirigido a la identificación de problemas derivados de la concentración de migrantes en las zonas fronterizas, la protección para facilitar su pronto retorno, la atención de sus condiciones de salud y el desarrollo de campañas e iniciativas de seguridad fronteriza por parte de los Estados.

- Protección de nacionales en países extranjeros. Promoción de políticas para la ayuda a emigrantes y creación de un centro de llamadas para asistir a esta población.

- Atención de niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados. Las acciones se han concentrado en la definición de lineamientos para atender y reducir la vulnerabilidad de esta población en los países miembros de la CRM.

- Trabajadores migratorios temporales. A partir del intercambio de experiencias, los países miembros de la CRM han buscado generar iniciativas que conduzcan al diseño de programas exitosos para la gestión de estos flujos de población. En el 2011, un taller realizado en República Dominicana abordó temas como la migración laboral Sur-Sur y sus implicaciones para la formulación de políticas migratorias, inteligencia del mercado laboral, mecanismos de cooperación internacional y manejo de información, entre otros.

Los derechos de los migrantes, y las migraciones en general, son objeto de creciente atención por parte de la comunidad internacional. Diversos organismos

RECUADRO 2.3

→ CONTINUACIÓN

Principales acciones regionales en materia migratoria

multilaterales han creado comisiones especiales para el abordaje del tema y en el contexto centroamericano los países han hecho importantes avances. Empero, existen severas deficiencias en la coordinación de políticas regionales y en las capacidades para ejecutar las decisiones. De ahí el impulso que la Comisión Centroamericana de Directores de Migración (OCAM) ha venido dando a una serie de iniciativas tendientes a superar esas debilidades. Durante el período 2008-2011 los principales asuntos que han formado parte de su agenda son:

- Establecimiento de un marco jurídico regional centroamericano para la gestión migratoria en temas como intercambio de información, tratamiento de los flujos migratorios intra y extrarregionales, zonas vecinales o transfronterizas, y formación y capacitación de recursos humanos especializados en las direcciones de migración.
- Definición de una política migratoria integral para facilitar la acción

en áreas como: inmigración regional, emigración extrarregional, mercado laboral intrarregional, acceso a servicios sociales básicos, migración irregular y trata de personas, políticas públicas, turismo, infraestructura, estadísticas y protección de datos. Esta iniciativa es apoyada por la Oficina Regional para Centroamérica y México de la OIM.

- Impulso al proceso de integración y movilidad de personas de cara al Programa Regional de Seguridad Fronteriza en América Central (Sefro) cuyo objetivo es fortalecer la seguridad en las fronteras con apoyo institucional, técnico y tecnológico, promoviendo una mayor conectividad y un manejo integrado y compartido de la información en los sectores fronterizos. El programa cuenta con la cooperación de la Unión Europea y fue lanzado en octubre del 2010.
- Cumplimiento de los acuerdos y compromisos del CA-4, especialmente en lo relacionado con la libre circulación de personas entre Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua.

- Homologación de visas. Se creó una Comisión de Homologación de Visas, la cual se ha reunido en diversas ocasiones para definir requisitos comunes y diseñar un sistema unificado a nivel regional.

El derrocamiento del gobierno hondureño en el 2009 generó un impasse, tanto en la CRM como en la OCAM, e incluso generó que los países vecinos modificaran los procedimientos de control fronterizo con Honduras.

Finalmente, cabe destacar que los Ministerios de Trabajo, con el apoyo de la OIM y el Observatorio Laboral de la OIT, han venido analizando mecanismos jurídicos e institucionales para permitir la libre movilidad de trabajadores centroamericanos.

Fuente: CRM, 2010 y SICA, 2011.

to provenientes de Centroamérica y el sur del continente. Datos de la Oficina de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) revelan que entre junio de 2005 y diciembre de 2007 en esa nación se detectaron y/o asistieron cincuenta casos. Pese a la creciente divulgación y sensibilización sobre este problema, su incidencia ha aumentado. La inmensa mayoría de las víctimas identificadas en México provenía de Guatemala, Honduras y El Salvador; se trataba principalmente de mujeres (86%) con edades de entre 10 y 50 años, con predominio de niñas y adolescentes (Onudd, 2006).

Pese a que la trata de personas⁷ está tipificada como una violación a derechos humanos fundamentales, una forma moderna de esclavitud y una actividad ilícita del crimen organiza-

do a nivel transnacional y nacional, Centroamérica no está suficientemente preparada ni equipada para enfrentar la complejidad de este delito. En 2010, el Departamento de Estado de los Estados Unidos señaló que los países del área deben fortalecer sus capacidades institucionales para encarar de manera efectiva este fenómeno, tanto en lo que concierne a la prevención y represión de su ocurrencia, como a la protección de las víctimas y testigos. Dada su reciente aparición en el panorama delictivo del Istmo, ocupa un lugar secundario en las agendas y políticas de seguridad ciudadana de los Estados y de la región en su conjunto, en comparación con los esfuerzos que se dedican a la lucha contra el narcotráfico y otras manifestaciones de la

criminalidad transnacional organizada, las cuales son vistas como de mayor peligro para la estabilidad y la gobernabilidad de los países.

En la última década es posible reconocer avances en el combate a la trata de personas. En todo el Istmo se hicieron reformas a la legislación penal para incluir este delito. Algunas de ellas han sido integrales (como los nuevos códigos penales de Panamá y Nicaragua, ambos del 2007) y otras parciales (Costa Rica 1999, 2007 y 2009, El Salvador 2003 y 2004, Guatemala 2004 y 2009, y Honduras, 2005). Este fortalecimiento del marco jurídico a nivel nacional responde, entre otras razones, a la ratificación de una serie de instrumentos internacionales de derechos humanos por parte de los Estados (cuadro 2.7).

A nivel centroamericano se han suscrito diferentes acuerdos multilaterales y bilaterales que posibilitan el intercambio de información y asistencia en materia penal, específicamente en asuntos relacionados con la trata de personas. Entre ellos cabe destacar el Tratado de Asistencia Legal Mutua en Asuntos Penales, adoptado en 1993 y ratificado por todos los países en el 2000. Hay otros instrumentos de más reciente aprobación, cuya ratificación está pendiente, como por ejemplo el Tratado Centroamericano relativo a la Orden de Detención y Extradición Simplificada (firmado en Nicaragua el 2 de diciembre de 2005) y el “Convenio centroamericano para la protección de víctimas, testigos, peritos y demás sujetos que intervienen en la investigación y en el proceso penal, particularmente en la narcoactividad y la delincuencia organizada” (suscrito en Guatemala el 11 de diciembre de 2007). En el ámbito bilateral se reportan acuerdos entre Guatemala y México, y entre El Salvador y Estados Unidos (OIM et al., 2008). En el nivel más operativo, otro hecho positivo es que en el 2010

todas las naciones del área contaban con una plataforma interinstitucional e intersectorial (coaliciones, secretarías o unidades especializadas) con responsabilidades asociadas al combate de este delito y la protección de sus víctimas.

En contraste con lo anterior, en todos los países llama la atención el bajo número de denuncias presentadas ante las instancias competentes y el reducido porcentaje de estas que concluye con una sentencia condenatoria. En Costa Rica, un estudio de expedientes judiciales tramitados entre 1998 y 2007 encontró un total de nueve casos vinculados a la trata de personas, en su mayoría de mujeres que se presume fueron victimizadas en territorio costarricense e identificadas durante su traslado al extranjero. En Honduras, el Ministerio Público dio curso a once causas por este delito durante el 2006 y hasta octubre de 2007. Por su parte, la Dirección General de Investigación Criminal de ese mismo país recibió 56 denuncias por delitos asociados a la trata de personas en los últimos cinco años, de las cuales solo catorce corresponden a la trata de mujeres con fines

de explotación sexual. En El Salvador, Nicaragua y Panamá, los casos son contabilizados por los órganos policiales, que reportaron 127, 49 y 16 denuncias, respectivamente, en el período 2005-2007. En Guatemala, dada la ausencia de estadísticas oficiales, se hizo un recuento de noticias relacionadas con este fenómeno, que dio como resultado 46 denuncias en medios de comunicación entre 2005 y 2007 (Hidalgo, 2008).

En cuanto a la trata de personas menores de edad con fines sexuales, estudios cualitativos realizados entre 2005 y 2009 (Grillo y Monge, 2006; Grillo, 2010), identificaron y sistematizaron dos grupos de factores de carácter político-social que Centroamérica debe atender para enfrentar de manera efectiva este delito, a saber:

i) Factores que incrementan la vulnerabilidad de la población:

- La pobreza y la exclusión que subyacen a la trata de personas como estrategia de supervivencia para las víctimas y sus familias.

CUADRO 2.7

CENTROAMÉRICA

Instrumentos internacionales contra la trata de personas suscritos por los países, según fecha de ratificación legislativa

País	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (Cedaw, por su sigla en inglés)	4 de abril de 1986	14 de agosto de 1981	12 de agosto de 1982	3 de marzo de 1983	17 de julio de 1980	26 de junio de 1980
Convención de Belem do Pará	5 de julio de 1995	13 de noviembre de 1995	4 de enero de 1995	4 de julio de 1995	6 de octubre de 1995	26 de abril de 1995
Convención de los Derechos del Niño	21 de agosto de 1990	10 de julio de 1990	6 de junio de 1990	10 de agosto de 1990	5 de septiembre de 1990	12 de diciembre de 1990
Protocolo de la Convención de Derechos del Niño relativo a la venta y prostitución de menores	9 de abril del 2002	17 de mayo del 2004	9 de mayo del 2002	8 de mayo del 2002	2 de diciembre del 2004	9 de febrero del 2001
Convención Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores	22 de mayo del 2001	17 de octubre del 2005			7 de octubre del 2005	18 de agosto del 2004
Convenio 182 de la OIT	10 de septiembre del 2001	12 de octubre del 2000	11 de octubre del 2001	25 de octubre del 2001	6 de noviembre del 2000	31 de octubre del 2000
Protocolo contra la Trata de Personas	9 de septiembre del 2003	18 de marzo del 2004	1 de abril del 2004		12 de octubre del 2004	18 de agosto del 2004

Fuente: OIM et al., 2008.

- La alta movilidad de la población en rutas que mayoritariamente se dirigen de sur a norte.
- El potencial de penetración y corrupción institucional que han alcanzado las organizaciones criminales que incurrir en este delito, tanto a nivel local como nacional y transnacional.

ii) Factores que incrementan el riesgo de los países:

- La persistencia de vacíos en la legislación, falta de políticas de repatriación e institucionalidad que atiendan a las víctimas.
- La insuficiencia de recursos humanos debidamente capacitados, así como de otros recursos de tipo tecnológico, material y financiero.
- La fragilidad de las fronteras terrestres y de sus puntos de acceso marítimo y aéreo.

Los grupos rezagados: población rural e indígena

No toda la población centroamericana se encuentra en la misma situación en términos demográficos. A lo interno de los países existen gradientes y diferencias que evidencian las desventajas de ciertos grupos, los cuales incluyen, pero no se limitan, a sus comunidades rurales e indígenas. Estos grupos enfrentan barreras que limitan sus oportunidades y el desarrollo de sus capacidades. Su rezago en el acceso a servicios como salud y educación, agua potable y saneamiento, mercado laboral e infraestructura productiva, queda manifiesto en las brechas en su perfil demográfico con respecto al resto de la población.

Más allá de los rezagos en materia demográfica, las poblaciones rurales e indígenas de Centroamérica continúan enfrentando desventajas socioeconómicas que les impiden mejorar sus niveles de desarrollo y calidad de vida. La pobreza, flagelo no superado en la región, las afecta con mayor crudeza. El análisis de las brechas socioeconómicas de estos grupos se incluye en el capítulo 3 de este Informe.

Transición demográfica en las zonas rurales es más lenta

La población rural de Centroamérica está rezagada en la transición demográfica con respecto a la población urbana. Sin excepción, el porcentaje de habitantes rurales que se encuentran entre los 15 y los 64 años es menor que el de sus pares urbanos, lo cual evidencia que aún tienen altas tasas de fecundidad y que sus estructuras de edad son más jóvenes. La migración interna e internacional, al igual que mayores tasas de mortalidad, han resultado en una situación desfavorable para este grupo. Debido a la migración, que como se indicó anteriormente expulsa población en edad productiva y con un nivel educativo superior al promedio en sus lugares de origen, quedan en las zonas rurales personas poco calificadas y una considerable cantidad de menores de 15 años y adultos mayores. En el 2010, Panamá fue el país con la mayor brecha urbano-rural en la población entre 15 y 64 años (cerca de 9 puntos porcentuales), mientras que en Costa Rica la diferencia fue de solo de 4,3 puntos porcentuales (gráfico 2.17).

Una característica común en el Istmo es el claro predominio de mayores tasas globales de fecundidad en las zonas

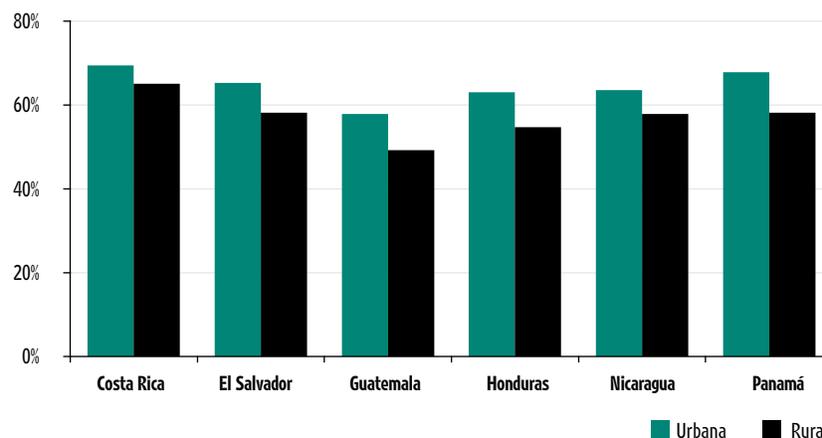
rurales con respecto a las urbanas. La brecha más importante en este indicador se observa en Nicaragua, donde durante el quinquenio 2001-2005 las mujeres rurales tuvieron, en promedio, dos hijos más que las mujeres urbanas (cuadro 2.8). Asimismo, el nivel de fecundidad registrado en las áreas rurales de Nicaragua tiende a alejarse de la tasa de reemplazo (propia de países y regiones desarrolladas) de dos hijos por mujer. En El Salvador también se observa este tipo de diferencias, pero no en magnitudes tan dramáticas.

En cuanto a la mortalidad infantil, las zonas rurales se encuentran, sin excepción, en clara desventaja frente a las zonas urbanas (gráfico 2.18). Esta situación se relaciona con la carencia de infraestructura sanitaria adecuada en las áreas rurales, lo que resulta en un menor control prenatal y mayor cantidad de partos no asistidos por personal calificado, además de la extendida incidencia de la desnutrición y el limitado acceso a agua y saneamiento. En Guatemala, en el 2008, la tasa de mortalidad infantil en las zonas rurales fue muy superior a la de las zonas urbanas (once muertes más por cada mil nacidos). Si bien la brecha entre ambas zonas ha disminuido con respecto a

GRÁFICO 2.17

CENTROAMÉRICA

Población entre 15 y 64 años de edad, por área de residencia. 2010
(porcentaje con respecto a la población de cada área)



Fuente: Elaboración propia con datos del Celade, Cepal.

CUADRO 2.8

CENTROAMÉRICA

Tasa global de fecundidad, según área de residencia

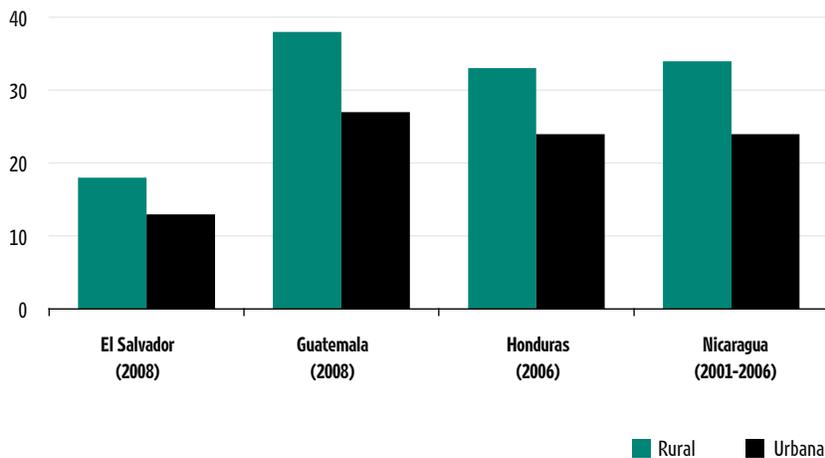
País	Rural	Urbana
El Salvador (2003-2008)	3,0	2,1
Guatemala (2008-2009)	4,2	2,9
Honduras (2005-2006)	4,1	2,6
Nicaragua (2006-2007)	3,5	2,2

Fuente: Fuente: Elaboración propia con base en INE-Honduras, 2006; Inide, 2008; ADS, 2009 e MSPAS et al., 2009 y CCP-UCR, 2011.

GRÁFICO 2.18

CENTROAMÉRICA

Tasa de mortalidad infantil, según área de residencia



Fuente: Elaboración propia con base en INE-Honduras, 2006; Inide, 2008; ADS, 2009 e MSPAS et al., 2009.

mediciones realizadas en 1987, 1995, 1998 y 2002, aún hay mucho por hacer en materia sanitaria y educativa para reducirla.

Persisten altas tasas de mortalidad infantil y fecundidad en las poblaciones indígenas

Centroamérica cuenta con múltiples etnias, culturas e idiomas. En este contexto, uno de los grupos más nume-

rosos son los pueblos indígenas, que históricamente han estado rezagados en sus transiciones demográficas y han enfrentado barreras culturales, lingüísticas, geográficas y políticas para acceder a las oportunidades educativas y económicas, así como a los servicios. En algunas zonas rurales del Istmo las comunidades indígenas constituyen la mayoría de la población, pero para ellas la disponibilidad y el acceso a los

servicios educativos y sanitarios están determinados por la discriminación y la exclusión.

Para el año 2008, el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH, 2010) estimó la población indígena de Centroamérica en 7,7 millones de personas, un 18% del total. De ellas, el 73% residía en Guatemala.

La transición demográfica de esta población es distinta a la de otros grupos no indígenas, tal como se comprueba al comparar la estructura por edad y sexo. En Belice, Guatemala y Panamá, por ejemplo, la estructura de edad de los habitantes indígenas -de acuerdo con la información de los últimos censos publicados- sugiere una etapa de transición demográfica más temprana que la observada para los grupos no indígenas (gráficos 2.19). Esto significa que las poblaciones indígenas continúan registrando niveles altos de mortalidad y fecundidad, por lo que seguirán creciendo en el futuro. El caso más evidente es el de Panamá, donde el porcentaje de niños indígenas de 0 a 4 años en el 2000 superaba en casi siete puntos al mismo grupo etario en el resto de la población. Congruente con esta situación, el porcentaje de personas indígenas con edades entre los 15 y los 64 años era un 12% inferior al de sus pares no indígenas (gráficos 2.19). En la población indígena la transición demográfica aún no ha iniciado: la esperanza de vida al nacer es menor que la de la población no indígena y la alta fecundidad se manifiesta en un ensanchamiento de la base de la pirámide de población, lo que da como resultado una población joven y en aumento.

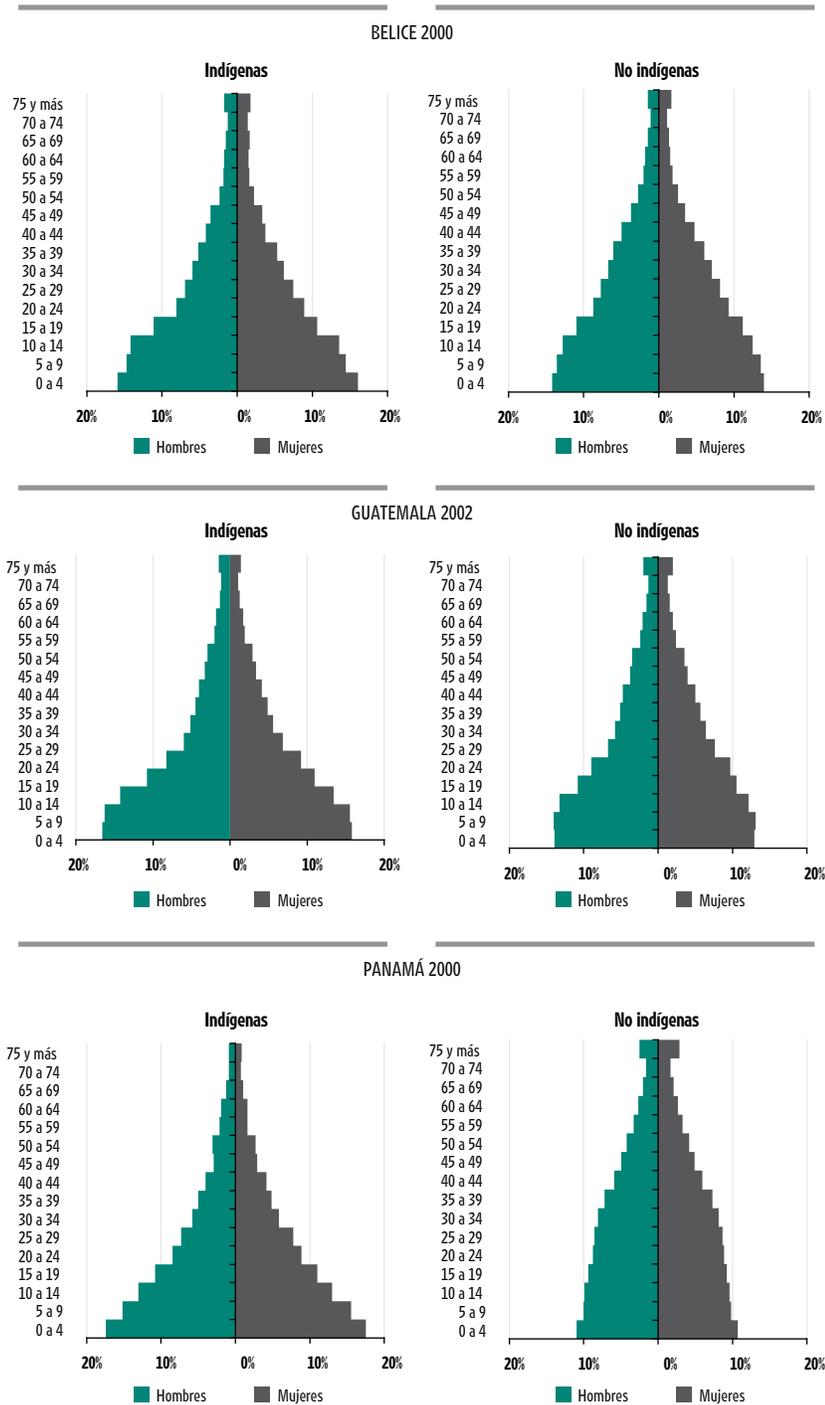
Pese a la falta de información actualizada sobre la realidad demográfica de las poblaciones indígenas del Istmo, los últimos censos y algunos estudios específicos publicados recientemente aportan datos sobre sus rezagos en materia de mortalidad infantil y fecundidad. En Panamá la tasa de mortalidad infantil de estos grupos era tres veces superior a la de los no indígenas en el año 2000, lo cual significa que entre los indígenas morían 38 niños más por cada mil nacidos vivos que en el resto de la

GRÁFICOS 2.19

CENTROAMÉRICA

Estructura de la población indígena y no indígena, por edad y sexo.

Últimos censos publicados



población (cuadro 2.9). La segunda mayor brecha registrada en ese año correspondió a Costa Rica, donde la tasa de mortalidad infantil de las comunidades indígenas superaba -en casi trece muertes por cada mil nacidos vivos- la de los demás grupos.

Las brechas también se expresan en las tasas de fecundidad. En Guatemala, en el año 2002, la tasa global de fecundidad de las mujeres indígenas rebasaba en dos hijos por mujer la estimada para las mujeres no indígenas, y en cuatro hijos por mujer el nivel de reemplazo (cuadro 2.9). Datos de la Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil (Ensmi) de ese país indican que, para el período 2004-2008, la tasa global de fecundidad en los grupos indígenas disminuyó a 4,5 por mujer, pero siguió siendo mayor que la registrada en los grupos no indígenas (3,1 hijos por mujer; MSPAS et al., 2009). En Nicaragua, un estudio realizado con datos del Censo de Población y Vivienda 2005 evidenció que la tasa global de fecundidad en comunidades indígenas de la Región Autónoma del Atlántico Norte era de aproximadamente 5,5 hijos por mujer, un valor que superaba en tres hijos la tasa de fecundidad de reemplazo y en dos hijos por mujer la tasa global de fecundidad de la población no afrodescendiente que habita en esa región (Delgado, 2007).

La alta fecundidad de las poblaciones indígenas es un factor determinante de la joven estructura de edad y la continuidad del crecimiento de estos grupos en el futuro cercano. Estas diferencias sugieren que si bien no hay un estancamiento en su transición demográfica, las comunidades indígenas centroamericanas avanzan con pasos muy lentos hacia niveles de fecundidad y mortalidad similares, en primera instancia, a los de las poblaciones no indígenas y, en segundo lugar, a los promedios de sus países.

Fuente: Elaboración propia con datos de los censos de población de cada país.

CUADRO 2.9

CENTROAMÉRICA

Tasas de mortalidad infantil y tasas globales de fecundidad, por tipo de población.

Últimos censos publicados

País	Tasa de mortalidad infantil			Tasa global de fecundidad		
	Indígena	No indígena	Diferencia	Indígena	No indígena	Diferencia
Costa Rica (2000)	29,0	16,5	12,5			
Guatemala (2002)	50,3	40,3	10,0	6,5	4,1	2,4
Honduras (2001)	36,9	29,3	7,6	5,9	4,2	1,7
Nicaragua ^{a/} (2005)	46,6			5,5		
Panamá (2000)	54,1	16,2	37,9	6,6	2,9	3,4

a/ El dato corresponde únicamente a poblaciones indígenas de la Región Autónoma del Atlántico Norte.

Fuente: Censos de población publicados de cada país.

NOTAS

1 Proceso en el cual los países pasan de una situación de altas tasas de mortalidad y fecundidad, a una en la que el descenso de la fecundidad ocurre después de un descenso paulatino de la mortalidad.

2 Estimaciones a partir de las bases de datos de defunciones, consultadas en <http://censos.ccp.ucr.ac.cr>.

3 Conjunto de personas nacidas en un período determinado.

4 Proporción de personas en edades dependientes (menores de 15 años y mayores de 65) por cada cien personas en edad de trabajar (15 a 64 años).

5 Las estimaciones de la esperanza de vida sana son más dudosas que las de la esperanza de vida, ya que es difícil asegurar la comparabilidad de las mediciones de la discapacidad entre los distintos países y mostrar las limitaciones de los datos. Estas estimaciones se han realizado usando categorías y métodos normalizados para asegurar la comparabilidad entre países. Por consiguiente, no siempre coinciden con las estimaciones oficiales.

6 Es la proporción de la población que vive en las ciudades principales de los países.

7 Según el "Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas" (Protocolo de Palermo), que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Transnacional Organizada, por "trata de personas" se entiende la captación, transporte, traslado, acogida o recepción de personas recurriendo a la amenaza, el uso de la fuerza u otras formas de coacción, como raptos, fraude, engaño, el abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad, o la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esa explotación incluye, como mínimo, la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud y las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre y la extracción de órganos. Según este mismo instrumento, el eventual consentimiento dado por la víctima no tiene valor jurídico en el caso de personas adultas, cuando operen las condiciones de amenaza o coacción antes descritas, y en ninguna circunstancia cuando se trate de víctimas menores de edad.



C A P Í T U L O

3

Panorama Social

INDICE

Hallazgos relevantes
Valoraciones anteriores
Valoración general
Introducción

Expansión de capacidades
 Acceso a una vida larga y sana
 Acceso a servicios básicos:
 agua y electricidad
 Acceso a la educación

Desigualdades sociales y pobreza
 Mejoras en la todavía elevada inequidad
 en los ingresos
 Altos niveles y frágiles avances en pobreza
 Amplias brechas subnacionales en las
 condiciones de vida de las poblaciones
 Persisten fuertes y múltiples rezagos
 sociales de indígenas, mujeres, jóvenes
 y personas con discapacidad

**Inversión social y políticas de combate
 a la pobreza**
 No hay evidencias de recortes
 en el gasto social
 Importantes innovaciones recientes
 en la política social selectiva

PREGUNTA GENERADORA

En los últimos años, ¿cuáles fueron los principales factores que favorecieron o limitaron la expansión de las capacidades de las y los centroamericanos?

En materia de expansión de capacidades humanas, lo más relevante de la evolución reciente fueron los avances en las coberturas educativas y la mejora en indicadores clave como la mortalidad infantil y la esperanza de vida, lo cual fue favorecido por aumentos en el gasto público social per cápita en todos los países del Istmo. A diferencia de lo ocurrido en otras épocas de crisis, la información disponible sugiere que durante la contracción de los años 2008-2009 los gobiernos no recortaron la inversión social como medio para equilibrar las finanzas públicas. Aunque estos son esfuerzos en la dirección correcta, su sostenibilidad en los próximos años será crucial para que la región alcance umbrales superiores de desarrollo social.

El logro de mayores avances se vio limitado por los altos niveles de privación experimentados por la mayoría de las y los centroamericanos. Si bien en varias naciones (no en todas) hubo una modesta reducción de la desigualdad en la distribución de los ingresos, las inequidades siguen siendo muy elevadas. Además, la crisis

económica de 2008-2009 revirtió parcialmente las reducciones de la pobreza alcanzadas en los años previos, aunque no las anuló. También persisten amplias brechas sociales de carácter subnacional en todos los países y los rezagos que afectan a las poblaciones indígenas, las mujeres, los jóvenes y las personas con discapacidad.

En años recientes han ocurrido pocos cambios en lo concerniente al diseño y ejecución de las políticas sociales universales (las dirigidas al conjunto de la población). Los países que tenían débiles instituciones sociales e incipientes políticas universales, las siguen teniendo. En esta situación se encuentran las naciones del llamado CA4 (Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua). En cambio, a lo largo de la última década todos los países han innovado con programas sociales especialmente dirigidos a la población pobre, entre los que destacan los programas de transferencias monetarias condicionadas y el incremento de las pensiones no contributivas.

HALLAZGOS RELEVANTES

- >> La desigualdad en la distribución del ingreso en los países centroamericanos es elevada, aunque en los últimos años se han dado reducciones en El Salvador y Panamá.
- >> En la región persisten importantes desigualdades entre poblaciones por razones de género, edad, etnia y lugar de residencia.
- >> La crisis de 2008 y 2009 aumentó la pobreza en Centroamérica; esta había disminuido durante el período 2003-2007, como resultado de la expansión económica.
- >> Se registra un incremento sostenido en las tasas netas de matrícula en educación preescolar, primaria y secundaria en todo el Istmo.
- >> Los indicadores generales de salud, como la tasa de mortalidad infantil y la esperanza de vida al nacer, siguen mejorando. Sin embargo, existen grandes brechas entre y dentro de los países.
- >> Una notable expansión de la telefonía celular en toda el área no se corresponde con los escasos avances en el acceso a computadoras e Internet desde el hogar, por lo que la distancia con respecto a las naciones desarrolladas sigue siendo muy amplia.
- >> Todos los países experimentaron con nuevas estrategias de política pública para reducir la pobreza, entre las que destacan los programas de transferencias monetarias condicionadas.
- >> Una importante proporción de jóvenes centroamericanos no estudia ni trabaja. Las personas en esta situación son mayoritariamente mujeres (cerca del 80%) y residen en zonas rurales. Los "ni ni" son un porcentaje alto en Honduras y Guatemala donde representan más de la mitad de jóvenes rurales.
- >> Entre las enfermedades crónicas, la isquemia de corazón es la principal causa de muerte en la mayor parte de la región. En Costa Rica, Nicaragua, El Salvador y Panamá, las tasas de mortalidad por este motivo alcanzan niveles de entre 51 y 67 por cada 100.000 habitantes.
- >> El femicidio como expresión extrema y mortal de la violencia contra las mujeres muestra un crecimiento importante en Centroamérica. Entre 2003 y 2006 los homicidios de mujeres en el Istmo aumentó 60,7%, la mayor parte de las víctimas son adolescentes y mujeres jóvenes de entre 20 y 30 años.
- >> En el 2008 casi 1,8 millones de personas menores de 5 años padecían desnutrición crónica, lo que equivale a uno de cada tres niños y niñas de la región. En Guatemala, el país con más alta incidencia, uno de cada dos niños y niñas están en esa situación.
- >> La cobertura de los servicios de salud en Centroamérica es muy reducida. En el 2008, último año para el cual hay información comparable, era menos del 25% en todos los países, las excepciones son Costa Rica (88,8%) y Panamá (77,4%).
- >> El gasto social creció en toda la región. Al comparar el nivel de gasto social per cápita de 2000 con el del año más reciente para el cual se cuenta con información (alrededor del 2008), se observa que el incremento osciló entre 19% (Guatemala) y 67% (Nicaragua).

VALORACIÓN GENERAL 2011

Las mejoras en los indicadores sociales perdieron ritmo a finales de 2008, pues la mayoría de las naciones del Istmo sufrió los embates de la crisis económica internacional. Sin embargo, ello no anuló los avances logrados en los años anteriores por lo que, en general, alrededor del 2010 los indicadores sociales de la región eran mejores que los registrados diez años antes. Durante la mayor parte de la década, la expansión económica permitió a los países incrementar el gasto público social, esfuerzo que se acompañó con innovaciones en el diseño y ejecución de políticas y programas sociales. Como se muestra en este capítulo, ambos factores consiguieron reducir la incidencia de la pobreza y ampliar el acceso de la población a servicios sociales básicos. En síntesis, durante el último quinquenio (2006-2010) hubo dos fases: en la primera, que se prolongó hasta 2007, la desigualdad y la pobreza se redujeron, de manera consistente con la tendencia previa. En la segunda, los avances se erosionaron.

En materia de expansión de capacidades humanas los mayores progresos se han dado en las coberturas educativas

y en indicadores clave de salud, como la mortalidad infantil y la esperanza de vida, aunque no se logró disminuir significativamente los elevados niveles de privación que experimenta la mayoría de las y los centroamericanos. Aun así, son avances en la dirección correcta, cuya sostenibilidad en los próximos años será crucial para que la región alcance niveles superiores de desarrollo social.

Hubo indicios de una menor desigualdad en la distribución de los ingresos en varias naciones del Istmo (no en todas), pero las inequidades en este ámbito aún son muy elevadas. La recesión económica de 2008-2009 revirtió parcialmente los avances logrados en reducir la pobreza durante los años previos; sin embargo, como se señaló antes, la crisis no los anuló. Persisten fuertes brechas sociales de carácter subnacional en todos los países, y no hay firmes progresos en los rezagos que afectan a las personas indígenas, las mujeres, los jóvenes y la población con discapacidad. En resumen, el balance en materia de equidad social es que Centroamérica sigue siendo una región con elevados y dispares niveles de pobreza y desigualdad, pero estos no son inamovibles.

Hasta el 2008 el gasto público social per cápita aumentó en toda Centroamérica. A diferencia de lo ocurrido en otras épocas de crisis, la escasa información disponible sugiere que durante el período recesivo de 2008-2009 los gobiernos no recortaron la inversión social como medio para equilibrar las finanzas públicas. La incertidumbre sobre el vigor y alcance de la recuperación económica no permite prever si los niveles actuales de esa inversión serán sostenibles en el futuro.

En años recientes han ocurrido pocos cambios en lo que concierne al diseño y ejecución de las políticas sociales universales. Los países que tenían débiles instituciones sociales e incipientes políticas universales, las siguen teniendo. En esta situación se encuentran las naciones del llamado CA4 (Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua). En cambio, a lo largo de la última década todos los países han innovado con programas sociales especialmente dirigidos a la población pobre, entre los que destacan los programas de transferencias monetarias condicionadas y el incremento de las pensiones no contributivas.

VALORACIONES ANTERIORES

Valoración general 1999

El fin de los conflictos militares, la democratización de los regímenes políticos y la modernización de las economías no han logrado paliar las históricas inequidades sociales en la región. A finales del siglo XX la equidad social es un reto pendiente en Centroamérica.

La región está desgarrada por fracturas regionales. Existen múltiples y amplias brechas entre grupos sociales: entre ricos y pobres, entre hombres y mujeres, entre indígenas, afrocaribeños y no indígenas. Estas inequidades han generado una extensa pobreza y han excluido a las mayorías del acceso a servicios sociales y a los beneficios del desarrollo.

Millones de centroamericanos no tienen, o tienen un acceso muy precario, a oportunidades para tener un empleo de buena calidad, para acceder a una educación de calidad o para atender sus necesidades de salud. Estas brechas de equidad son desarticulaciones internas que dificultan los esfuerzos regionales de integración. Difícil es la tarea de crear una región integrada, a partir de países internamente desarticulados.

Valoración general 2003

Centroamérica logró reducir la incidencia de la pobreza; sin embargo, ésta aún afecta a la mitad de la población centroamericana y en la actualidad hay más pobres que hace una década. Para notar un progreso real en el bienestar de la población, que disminuya en números absolutos la cantidad de personas pobres y de aquellos con insatisfacción de necesidades básicas, se necesitan mejoras de mayor magnitud que las logradas hasta ahora. Un obstáculo importante lo constituyen la elevada desigualdad y los niveles de inversión social imperantes en la región.

Los países que abrieron sus economías más rápidamente son también los que muestran un mayor aumento de la desigualdad social. En el Istmo, las brechas dentro de los países son mayores que las existentes entre ellos. Dentro de este panorama poco halagüeño, hay progresos nada despreciables en inversión social, cobertura educativa y mejoras en salud ocurridos en los últimos años, y que dan base para alimentar esperanzas. Estos logros demandan, a su vez, mayor nivel y calidad en el gasto social y una continua vigilancia que asegure que los recursos lleguen a quienes lo necesitan.

Valoración general 2008

En el último decenio Centroamérica ha progresado en varios frentes sociales, aunque de manera inercial e insuficiente. El nivel de pobreza en el Istmo disminuyó cinco puntos porcentuales (promedio regional), hasta alcanzar en el 2007 un mínimo histórico. Además, mejoró la inversión social, se incrementó la esperanza de vida, se redujo la mortalidad infantil y las coberturas educativas mejoraron en todos los niveles y en la mayoría de los países.

Pese a ello, persisten insuficiencias y surgen nuevos retos. Pese a que la desnutrición se redujo, lo hizo de manera lenta y desigual, y sigue afectando a amplios grupos de población, entre ellos los habitantes de las zonas rurales, niños, indígenas y adultos mayores, particularmente en los países con menores niveles de desarrollo. Además, Centroamérica enfrenta un proceso de transición epidemiológica y demográfica que en los próximos años generará nuevas demandas sobre los servicios de salud, en una región en la que la cobertura es baja y en algunos territorios, inexistente.

BORRADOR DEL CAPÍTULO

→ PABLO SAUMA ► COSTA RICA

EDICIÓN FINAL

→ JORGE VARGAS CULLELL, ALBERTO MORA
E ISABEL ROMÁN ► COSTA RICA

INSUMOS DISPONIBLES EN www.estadonacion.or.cr

"Pobreza, desigualdad y programas de lucha contra la pobreza"
→ PABLO SAUMA ► COSTA RICA

"Los riesgos de corrupción en los clientelismos político en los programas de transferencias monetarias con responsabilidad en Centroamérica"
→ ALEJANDRO URIZAR ► GUATEMALA

"Programas de transferencias condicionadas y corrupción en Centroamérica"
→ MELINA CAMPOS ► COSTA RICA

"Situación de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en Centroamérica y República Dominicana".
→ DAYSI CARDOZA DE MÁRQUEZ | PRESISAN Y PRESANCA II ► GUATEMALA

"Situación de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en Centroamérica y República Dominicana".
→ DAYSI CARDOZA DE MÁRQUEZ | PRESISAN Y PRESANCA II ► GUATEMALA

"Alcances de la corrupción y el clientelismo en programas de combate a la pobreza en Centroamérica. Casos de Guatemala y El Salvador".
→ UNIMER

"Alcances de la corrupción y el clientelismo en Centroamérica: el caso del Programa Avancemos en Costa Rica".
→ WILLIAM BRENES Y JUAN CARLOS VANEGAS

REVISIÓN Y COMENTARIOS A LOS BORRADORES DEL CAPÍTULO

→ PABLO SAUMA ► COSTA RICA

→ NATALIA MORALES ► COSTA RICA

AGRADECIMIENTOS ESPECIALES

A Hugo Noé Pino y Maynor Cabrera del Icefí (Guatemala), por facilitar información de investigaciones no publicadas sobre el tema fiscal y de gasto social.

Ana Carcedo (Cefemina) brindó valiosa información y comentarios para la elaboración del recuadro sobre femicidios en Centroamérica

ACTUALIZACIÓN DE CIFRAS

→ DIEGO FERNÁNDEZ

REVISIÓN Y CORRECCIÓN DE CIFRAS

→ JOSÉ ANTONIO RODRÍGUEZ Y NATALIA MORALES



CAPÍTULO

3

Panorama Social

Introducción

El presente capítulo traza el panorama social de Centroamérica. Identifica las tendencias que en materia de equidad e integración social predominaron en el Istmo durante los últimos años, con el fin de valorar la profundidad y orientación de los cambios ocurridos. Responde las siguientes preguntas: ¿disminuyeron o se ampliaron las desigualdades sociales en la región durante los últimos años?, ¿mejoró la capacidad de las políticas públicas para generar bienestar social? Al igual que los demás componentes de la sección “Panorama Regional”, este capítulo se ocupa de describir tendencias, no de explicar las causas del curso de evolución.

El punto de partida del texto son los conceptos de capacidades humanas y equidad social. Las capacidades remiten al conjunto de condiciones básicas que las personas necesitan para desarrollarse y que les permiten tener una vida larga y sana, libre de amenazas a su integridad física y patrimonial, en la cual logran adquirir conocimientos y destrezas, así como generar los recursos necesarios para tener una existencia decorosa (ingresos, vivienda). Por su parte, la equidad social refiere a una dotación similar de oportunidades, de modo que las personas tengan posibilidades semejantes para desplegar sus capacidades. Esta dotación similar no asegura que todos los individuos

obtengan los mismos resultados a lo largo de sus vidas, pues hay otros factores que intervienen en el proceso (esfuerzo personal, capacidades, procedencia social). Sin embargo, sí garantiza que nadie enfrente bloqueos sociales que lo condenen a la pobreza y la vulnerabilidad social. En síntesis, la equidad es el justo tratamiento de las diferencias (D’Elia y Maingon, 2004).

Desde el punto de vista del desarrollo humano, la expansión de las capacidades debe ir acompañada por una mejora en la equidad social. Por ello, la manera en que se distribuyen el ingreso y otros bienes económicos y sociales, así como la desigualdad de oportunidades por razones de género, edad y etnia, son temas que se examinan al valorar el desempeño de los países (Proyecto Estado de la Región-PNUD, 2003).

El capítulo se organiza en tres secciones. La primera describe las tendencias recientes en la generación de condiciones para que la población expanda sus capacidades, con énfasis en los temas de salud y educación. La segunda aborda las brechas de equidad en materia de ingreso y otras desigualdades que afectan a los habitantes del Istmo. Por último la tercera sección analiza los esfuerzos por financiar el desarrollo humano mediante la inversión social y programas sociales de combate a la pobreza.

La profundidad y actualidad del panorama social que este capítulo

describe se han visto limitadas por los vacíos y rezagos de las estadísticas sociales en la región. Casi no hay datos para el 2010, pocos indicadores comparables están actualizados al 2009 en todos los países y, en muchos casos, la información disponible es antigua (del año 2008 o anterior). El presente Informe llama la atención sobre este punto a los gobiernos y autoridades de organismos nacionales e internacionales, pues la escasez de datos en temas clave del desarrollo humano sostenible limita el conocimiento de la realidad y la calidad de las decisiones orientadas a resolver las difíciles condiciones de vida de la mayoría de las y los centroamericanos. Para un balance de las debilidades y vacíos de las fuentes de información, véase la sección introducción del Compendio Estadístico de este Informe.

Expansión de capacidades

Esta primera sección valora los avances de Centroamérica en la ampliación de las capacidades para que sus habitantes tengan una vida larga y sana (salud y nutrición), mediante un acceso generalizado a conocimientos individual y socialmente valiosos (educación y tecnologías de la información) y a servicios básicos que le permitan a los hogares tener una mejor calidad de vida.

El análisis arroja dos hallazgos principales: por una parte, todos los países del Istmo exhiben mejoras tendenciales en los indicadores de salud, educación y cobertura de los servicios básicos de agua y electricidad. Estos son ámbitos que muestran pocas variaciones de corto plazo y que, en general, han tenido progresos en todo el mundo. Por otra parte, en la mayoría de los casos los avances no cierran las distancias entre las naciones del área, pues estas se asocian a diferencias en el financiamiento y la provisión de servicios, y tampoco cambian el hecho de que los países del centro y norte del Istmo se encuentran entre los más rezagados de América Latina.

Acceso a una vida larga y sana

Durante los últimos años en toda la región aumentó la esperanza de vida y disminuyó la mortalidad infantil.

Sin embargo, la persistencia de la violencia social, la desnutrición crónica y la insuficiente cobertura de los servicios de salud limitan el ritmo de los avances y la capacidad para revertir los rezagos históricos.

Transición epidemiológica en todos los países

Centroamérica se encuentra en un proceso de transición epidemiológica en el que coexisten las enfermedades características de países de bajo desarrollo (infecciosas, nutricionales y las vinculadas al embarazo) con las patologías de sociedades más avanzadas, como los padecimientos crónicos (neoplasias y enfermedades del sistema circulatorio) y las relacionadas con comportamientos sociales, llamadas también causas externas, como homicidios, accidentes de tránsito y lesiones derivadas de la violencia (Programa Estado de la Nación, 2008).

Entre las enfermedades crónicas, la isquemia de corazón es la principal causa de muerte en la mayor parte de la región. En Costa Rica, Nicaragua, El Salvador y Panamá, las tasas de mortalidad por este motivo alcanzan niveles de entre 48 y 67 por cada 100.000 habitantes (cuadro 3.1).

En el mismo grupo de enfermedades, las cerebro-vasculares y la diabetes mellitus son la segunda causa de muerte en Centroamérica, aunque con diferencias entre países y por sexo. En Panamá las mujeres fallecen sobre todo por padecimientos cerebro-vasculares, mientras en Guatemala el motivo más frecuente es la diabetes mellitus. Llama la atención la alta incidencia de cirrosis y otros trastornos hepáticos en la población masculina de Guatemala y Nicaragua. Esta información confirma lo señalado en la edición anterior del *Informe Estado de la Región (2008)*

CUADRO 3.1

CENTROAMÉRICA

Tasas de mortalidad por principales enfermedades crónicas y muertes violentas, según sexo.

Último trienio disponible. 2000-2007

(tasas por 100.000 habitantes)

País y sexo	Enfermedades crónicas						Muertes violentas		
	Cerebro-vasculares	Isquemia del corazón	Diabetes mellitus	Cirrosis y otras enfermedades del hígado	Neoplasias malignas ^{a/}	VIH-SIDA	Accidentes de tránsito	Otro tipo de accidentes ^{b/}	Homicidios y lesiones ^{c/}
Costa Rica									
Hombres	24,0	67,5	14,4	16,0	8,3	5,1	25,4	20,9	12,6
Mujeres	27,7	51,7	19,3	8,3	4,1	1,3	5,4	10,7	2,0
El Salvador									
Hombres	24,3	57,1	23,6	18,6	5,8	14,6	57,4	27,8	115,8
Mujeres	26,6	51,9	34,2	7,5	5,5	7,5	13,6	7,9	13,3
Guatemala									
Hombres	16,7	25,4	23,7	26,8	4,2	4,8	4,8	28,5	62,1
Mujeres	15,9	19,4	29,1	10,3	3,0	3,3	1,6	8,7	6,7
Nicaragua									
Hombres	33,7	60,3	24,6	28,9	4,5	4,3	27,1	33,8	31,3
Mujeres	37,1	56,5	35,6	9,0	3,8	1,3	5,7	8,6	4,0
Panamá									
Hombres	57,8	63,6	26,4	11,4	13,0	27,2	25,7	25,7	22,0
Mujeres	54,3	48,6	38,9	6,7	6,7	10,6	6,2	9,2	2,3

a/ Tráquea, bronquios y pulmón.

b/ Excluidos los de tránsito.

c/ Lesiones infligidas intencionalmente por otra persona.

Fuente: OPS, 2009.

sobre la prevalencia de enfermedades crónicas relacionadas con estilos de vida y hábitos alimentarios como principales causas de mortalidad.

En Centroamérica se pierden más años de vida por accidentes de tránsito que por cardiopatías isquémicas. Entre el 75% y el 80% de las defunciones por este motivo corresponden a hombres jóvenes (Programa Estado de la Nación, 2008). Tanto en Costa Rica como en El Salvador los accidentes de tránsito son la segunda causa de mortalidad masculina.

En El Salvador -especialmente- y en Guatemala, los homicidios y lesiones infligidas de manera intencional por otra persona son la principal causa de muerte para los hombres, con tasas muy superiores a las de las enfermedades crónicas (cuadro 3.1). Otros tipos de accidentes (distintos a los de tránsito) tienen un peso importante en Guatemala y Nicaragua. Entre las mujeres, una causa de relevancia creciente es el femicidio (recuadro 3.1).

Aumenta la esperanza de vida

La esperanza de vida es un “índice trazador”, pues refleja los efectos combinados de los múltiples factores que inciden sobre las condiciones de vida de las personas. Durante el período 2005-2010, todos los países centroamericanos tuvieron incrementos en la esperanza de vida de sus habitantes (consúltese el capítulo 2). En promedio, la población del Istmo ganó un año de vida durante la primera década del siglo XXI.

Nicaragua fue el país que logró el mayor avance, pues la esperanza de vida de su población aumentó casi dos años, y Costa Rica, con menos de un año de ampliación, fue el que tuvo el crecimiento más modesto. Este último resultado es lógico, dado que la población costarricense es la más longeva del Istmo (y de América Latina): su esperanza de vida es entre seis y ocho años mayor que la del resto de Centroamérica, con excepción de Panamá, que registra una distancia menor (gráfico 3.1).

El incremento sostenido en la esperanza de vida plantea el reto de efectuar

RECUADRO 3.1

Femicidio en Centroamérica

La violencia contra las mujeres emana de la discriminación y la subordinación generadas por relaciones de poder históricamente desiguales entre mujeres y hombres. El femicidio es la expresión extrema y mortal de esa violencia. En Centroamérica, la mayor parte de las víctimas son adolescentes y mujeres jóvenes de entre 20 y 30 años. En El Salvador dos de cada tres víctimas de femicidio en el 2003 tenían entre 16 y 30 años, y en Guatemala y Honduras alrededor de la mitad estaba en ese rango de edad.

No todo homicidio de una mujer es un femicidio, sino aquel en el que es identificable una lógica vinculada a las relaciones desiguales de poder entre géneros. Un desafío para analizar en profundidad este tema es la falta de información actualizada y de calidad. Ello está asociado a las debilidades de la investigación policial y judicial, o su deficiente calidad, lo que en algunos países impide procesar los casos en el sistema judicial, genera impunidad y hace que muchos femicidios se registren como homicidios casuales vinculados a la delincuencia común. Evidencia de ello es que, en el año 2003, en el 37% de los 1.006 homicidios de mujeres analizados (incluida República Dominicana), se carecía de la información necesaria para identificar si se trataba o no de femicidios.

El informe *No olvidamos ni aceptamos: femicidio en Centroamérica 2000-2006* (Cefemina, 2010) señala que entre 2003 y 2006 los homicidios de mujeres en el Istmo aumentaron un 60,7% (cuadro 3.2). En El Salvador y Honduras el incremento fue mayor: los femicidios casi se duplicaron, en 88,4% y 82,0%, respectivamente. Si bien Guatemala tuvo el mayor número de homicidios en términos absolutos, El Salvador mostró las tasas más elevadas a lo largo del período de estudio (2000-2006). Este país registró 12,7 homicidios por cada 100.000 mujeres en el año 2006, lo que lo llevó a sobrepasar la tasa de 10 por 100.000 que la OMS considera como indicador de una epidemia. De acuerdo con el Observatorio Interamericano de Seguridad de la OEA, las tasas de

homicidios de mujeres que se alcanzaron en El Salvador y Guatemala en el año 2006 están muy por encima de las de la mayoría de los países del continente americano.

El homicidio de mujeres no es nuevo, tampoco lo es el femicidio; sin embargo, su escalada sí lo es. Ello no parece estar determinado por la situación de violencia de las naciones del centro y norte del Istmo, donde el problema es más agudo, sino que es un fenómeno con raíces propias, pues todas estas sociedades han tenido graves escenarios de violencia e inseguridad antes y después del año 2000. En El Salvador, entre 2000 y 2006 los homicidios de hombres aumentaron un 40%, mientras los de mujeres crecieron un 111%. En Guatemala, país para el que se dispuso de información para un período más largo, el panorama es similar: entre 1995 y 2004 los homicidios de hombres se incrementaron en un 68% y los de mujeres en 141%. La situación más dramática se presenta en Honduras, donde en tan solo cinco años (2003-2007) los homicidios de mujeres aumentaron un 166% y los de los hombres, un 40%.

Los compromisos internacionales suscritos por los países centroamericanos han propiciado la promulgación de leyes para combatir la discriminación y la violencia contra las mujeres. No obstante, el femicidio ha estado desdibujado y en algunos ordenamientos jurídicos aún existen resabios del pretendido derecho del hombre a disponer de la vida de las mujeres de su familia, por ejemplo, cuando se considera atenuante del delito de homicidio el que el hombre mate a su mujer bajo un estado de emoción violenta. Solo Costa Rica y Guatemala cuentan con leyes penales específicas de violencia contra las mujeres, las cuales fueron aprobadas en años recientes, 2007 y 2008 respectivamente. Ambas penalizan el femicidio, y son las primeras en el mundo que lo hacen. En noviembre de 2010 se aprobó en El Salvador una ley que penaliza el femicidio y que entrará en vigencia en 2012.

Fuente: Cefemina, 2010.

CUADRO 3.2

CENTROAMÉRICA

Homicidios de mujeres. 2003-2006

País	2003	2004	2005	2006
Costa Rica	46	42	57	45
El Salvador	232	260	390	437
Guatemala	383	497	518	603
Honduras	111	138	171	202
Nicaragua	69	62	61	71
Panamá	29	24	35	40
Total	870	1.023	1.232	1.398

Fuente: Cefemina, 2010, con base en registros de la policía y el Poder Judicial de cada país.

en los próximos años las inversiones necesarias para garantizar a los adultos mayores adecuadas condiciones de vida (pensiones y servicios de salud, por ejemplo). Como se verá más adelante, en el Istmo se han puesto en marcha programas para brindar pensiones no contributivas a la población adulta mayor en situación de pobreza, pero en la mayoría de los países los sistemas de seguridad social son débiles y fragmentados.

Mortalidad infantil disminuye

Al igual que la esperanza de vida, la mortalidad infantil es un indicador trazador, ya que se asocia positiva o negativamente con múltiples factores, entre ellos las condiciones de vida de las madres (pobreza, nutrición, acceso a agua potable y a saneamiento básico, entre otros) y los efectos del acceso y la calidad de los servicios de salud (controles prenatales, atención especializada durante el parto, etc.). De ahí que el nivel alcanzado por los países y la velocidad en la reducción de la tasa de mortalidad infantil sean indicadores relevantes para valorar los progresos en desarrollo humano.

En años recientes, la mortalidad infantil siguió disminuyendo en todos los países centroamericanos, en línea con lo observado durante el período 2000-2005 (gráfico 3.2). No obstante, la velocidad de este progreso es muy

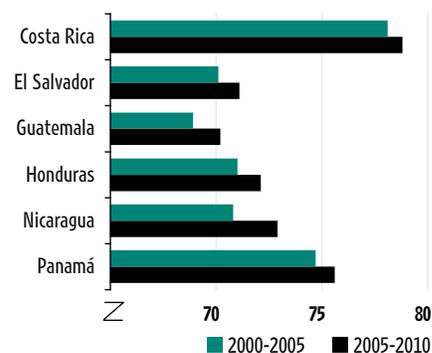
disímil. Durante la primera década del presente siglo, las mayores reducciones fueron obtenidas por El Salvador y Nicaragua (más de doce puntos), seguidos muy de lejos por Honduras y Guatemala (entre seis y ocho puntos). Debido a que todos estos países tenían, al inicio de la década, tasas bastante elevadas de mortalidad infantil (veintiocho o más muertes por cada mil nacidos vivos), puede decirse que El Salvador y Nicaragua han logrado avances más rápidos en su desarrollo humano que Guatemala y Honduras.

Panamá y, especialmente, Costa Rica mostraron las menores variaciones absolutas (entre dos y cuatro puntos). Sin embargo, no puede concluirse que, en este tema, se encuentren estancados. Los más bajos niveles de mortalidad que ya habían logrado al inicio de la década hacen que, en estos países, el progreso sea más lento y costoso, pues ulteriores reducciones no dependen de políticas de bajo costo (por ejemplo, universalizar el control prenatal) sino de la atención de problemas más complejos (tratamiento de enfermedades congénitas) e, incluso, de cambios en la legislación.

Dos aspectos son relevantes para valorar el desempeño regional. En primer lugar, los promedios nacionales esconden fuertes desigualdades subnacionales. En todos los países hay zonas o poblaciones (principalmente

GRÁFICO 3.1

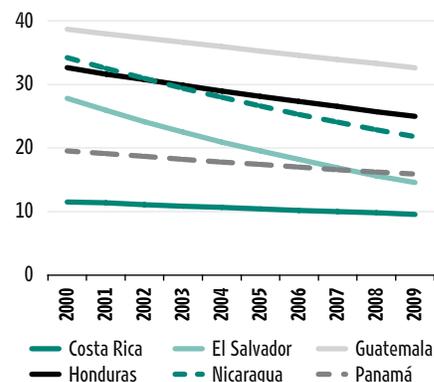
CENTROAMÉRICA

Esperanza de vida al nacer. 2000-2010

Fuente: Elaboración propia con base en Cepal, 2009.

GRÁFICO 3.2

CENTROAMÉRICA

Tasas de mortalidad infantil. 2000-2009
(por mil nacidos vivos)

Fuente: Elaboración propia con datos de Cepalstat.

indígenas) con tasas de mortalidad infantil bastante superiores al promedio nacional. En segundo lugar, la disminución de la mortalidad infantil requiere mejoras en el acceso y la calidad de los servicios de salud y agua potable, para lo cual se necesitan altas y sostenidas inversiones públicas.

Alta desnutrición infantil, pero sin datos recientes

La falta de acceso a alimentos (inseguridad alimentaria y nutricional)

sigue siendo un grave problema en Centroamérica. Es un flagelo que afecta a vastos segmentos de población y que se refleja en las altas tasas de desnutrición infantil. Pese a la importancia del tema, que ya fue tratado en la edición anterior de este Informe, la región no dispone de datos actualizados para conocer su evolución reciente. Las últimas encuestas nacionales de nutrición fueron realizadas durante el primer quinquenio de la década del 2000 (Guatemala 2002, Panamá 2003, Honduras 2005, Belice, El Salvador y Nicaragua 2006). El único país que cuenta con nueva información es Costa Rica (2008-2009). Ello limita las posibilidades de dar seguimiento oportuno y diseñar políticas públicas para enfrentar la inseguridad alimentaria y nutricional.

Dada su importancia como indicador trazador de las condiciones de vida, el presente Informe compila la información que se ha publicado desde la edición anterior sobre el tema de la desnutrición infantil. Cepal (2010b) confirma que en un continente como América Latina, caracterizado por la alta prevalencia de la desnutrición, la situación de Centroamérica (y de los países andinos) es particularmente grave. Alrededor del 2004, 7,5 millones de niñas y niños latinoamericanos menores de 5 años (un 13,7% del total) presentaban baja talla para edad (desnutrición crónica), según el patrón de referencia del Centro Nacional de Estadísticas de la Salud, los Centros para el Control y la Prevención de Enfermedades y la Organización Mundial de la Salud (NCHS/CDC/OMS). La cifra asciende a nueve millones (16,8%) con el nuevo patrón de la OMS. En tanto, cuatro millones de infantes del mismo rango etario (6,2% del total) sufren de bajo peso para su edad (desnutrición global) según el patrón del NCHS (2,3% según la OMS).

En el caso específico del Istmo, el Programa Regional de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Centroamérica estimó que en el 2008 casi 1,8 millones de personas menores de 5 años padecían desnutrición crónica, lo que equivale a uno de cada tres niños y niñas de la región (Presanca-SICA, 2010; cuadro 3.3).

La desnutrición es muy elevada en Guatemala, donde más de la mitad de las personas en el rango de edad indicado sufren desnutrición crónica, así como en Panamá, Honduras y El Salvador, con alrededor de un 25% en todos los casos. Nicaragua muestra una incidencia menor, de 19,3%, y en Costa Rica es de apenas 2,7% (cuadro 3.3). Cuando se considera la distribución por países de los niños y niñas con desnutrición crónica, el 62,5% (tres de cada cinco) son guatemaltecos, un 14,6% hondureños, un 10,5% salvadoreños, cerca de un 5% nicaragüenses y panameños, y menos de un 1% costarricenses.

El Programa Regional de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Centroamérica (Presanca) señala que durante el período 1995-2008 la mayoría de los países mostró reducciones en la incidencia de la desnutrición crónica; el avance fue mayor en El Salvador, seguido por Costa Rica y Honduras y algo menor en Nicaragua. “En Guatemala, con la mayor prevalencia, se destaca un período inicial de mejoramiento, seguido por uno de deterioro. La información para Panamá exhibe una tendencia al deterioro” (Presanca-SICA, 2010).

La elevada desnutrición infantil en la región centroamericana se asocia a los reducidos ingresos de la población, que se reflejan en la también elevada

incidencia de la pobreza, como se verá más adelante. No se trata de un problema de disponibilidad de alimentos en los países, sino que, como señala Cepal (2010b), “la distribución de este suministro en la población es muy desigual, convirtiendo la desigualdad de acceso a los alimentos en una característica propia del hambre que prevalece en la región”.

De acuerdo con el mapa de la desnutrición por municipios -publicado en el *Informe Estado de la Región (2008)*- y otros datos disponibles para Centroamérica, la prevalencia de desnutrición crónica es considerablemente mayor en las zonas rurales que en las urbanas, patrón similar al observado en el resto de América Latina, aunque varía de manera notable entre los países. Mientras en Costa Rica por cada niño o niña con desnutrición residente en área urbana hay 1,3 en la rural, en Panamá, Honduras y El Salvador esta relación se incrementa a 2,1 en el primer caso y a 2,4 en los otros dos países (Martínez y Fernández, 2007).

En una región que es importadora neta de alimentos como Centroamérica, uno de los factores que más limita el acceso por parte de la población pobre es el aumento en los precios internacionales. Según Cepal (2008), entre los años 2000 y 2008 los alimentos se encarecieron en promedio un 138%, aunque las mayores alzas se verificaron

CUADRO 3.3

CENTROAMÉRICA

Niños y niñas menores de 5 años que padecen desnutrición crónica. 2008

País	Niños y niñas con desnutrición crónica ^{a/}	Porcentaje con respecto al total de niños y niñas
Región	1.796.000	34,9
Costa Rica	10.000	2,7
El Salvador	189.000	31,1
Guatemala	1.123.000	51,9
Honduras	263.000	27,1
Nicaragua	132.000	19,3
Panamá	79.000	22,9

a/ Estimación de Presanca-SICA, 2010.

Fuente: Sauma, 2011, con datos de Presanca, 2010 y estimaciones de población de Celade, 2010.

entre 2006 y 2007, cuando los precios internacionales crecieron un 23,8%, y entre 2007 y junio de 2008, cuando se incrementaron en 40%. Luego de alcanzar valores máximos en el 2008, algunos productos básicos como el maíz, el arroz y el trigo mostraron reducciones; sin embargo, para finales del 2010 comenzaron una nueva escalada y, al momento de la redacción de este Informe, se acercaban a los niveles de 2007-2008. Este nuevo aumento elevará el precio de la canasta básica y, en ausencia de una reactivación económica robusta que brinde empleo e incrementos de los ingresos de los hogares, a corto plazo podría generar mayor pobreza¹.

Prevalece baja cobertura de los servicios de salud

La cobertura de los servicios de salud respecto es muy reducida en Centroamérica, con excepción de Costa Rica y Panamá. En el 2008, último año para el cual hay información comparable, el 88,8% de la población costarricense y el 77,4% de la panameña estaban cubiertos por la seguridad social, en comparación con menos de un 25% en los demás países (cuadro 3.4). Cuando se considera la población económicamente activa (PEA) las brechas son menores, aunque siempre muy amplias (entre treinta y cuarenta puntos

de diferencia). Hasta antes de la crisis económica de 2008-2009, todas las naciones del Istmo mostraban aumentos en la cobertura de los seguros de salud, con excepción de Guatemala. No se dispone de datos actualizados que permitan medir los efectos de la crisis: en el caso costarricense, la recesión económica implicó un leve retroceso en la cobertura (Programa Estado de la Nación, 2010).

En todos los países centroamericanos coexisten los servicios de salud y de pensiones prestados por instituciones públicas y privadas. Los de mayor cobertura son los brindados por los ministerios o secretarías de Salud y por las instituciones de seguridad social, pero también hay otros, generalmente de carácter gremial, como los que atienden al ejército o a los maestros. En el caso del sector privado, existen organizaciones que ofrecen servicios de salud, con y sin fines de lucro, y que en todos los países son reguladas por el sector público. De acuerdo con Martínez (2010), en Centroamérica hay tres tipos de sistemas públicos de atención médica:

- Sistema de atención “unificado”, en el cual las instituciones públicas que participan en los servicios de salud están integradas. Este es el caso de Costa

Rica, donde la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) presta los servicios de salud con una cobertura prácticamente universal, mientras que el Ministerio de Salud realiza la función rectora.

- Sistema de atención “dual”, en el que dos instituciones públicas prestan los servicios, con poca o ninguna coordinación, y ambas formulan, implementan, monitorean y evalúan sus propios planes, proyectos y programas. Este es el caso de Panamá, donde el Ministerio de Salud y la Caja de Seguro Social (CSS) actúan en forma descoordinada.

- Sistema “segmentado”, característico de El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, que tiene una débil presencia estatal, programas específicos para gremios y una oferta privada de servicios para la población de altos ingresos. Así, en Guatemala el subsistema de seguridad social está a cargo del programa de enfermedad y maternidad del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS) y se complementa con los regímenes especiales de las fuerzas armadas y el magisterio. En El Salvador el subsistema de seguridad social está en manos de tres entidades: el

CUADRO 3.4

CENTROAMÉRICA

Cobertura de la seguridad social, regímenes generales. 2005-2008 (porcentajes)

País	Población total ^{a/}				Población económicamente activa ^{b/}			
	2005	2006	2007	2008	2005	2006	2007	2008
Costa Rica	87,6	87,5	87,6	88,8	55,0	57,7	61,0	64,6
El Salvador	21,5	22,8	23,8	23,9	31,0	31,8	32,8	33,1
Guatemala	18,1	17,9	17,6	17,4	21,3	20,6	20,3	20,0
Honduras	16,9	16,9	18,7	20,5	20,5	22,3		
Nicaragua	16,4	18,2	19,5	18,9	16,1	17,8	18,7	21,7
Panamá	66,7	70,0	74,1	77,4	61,2	65,3	68,9	77,3

a/ Incluye a todas las personas aseguradas, de manera directa e indirecta.

b/ Incluye solo a las personas activas y contribuyentes aseguradas de manera directa. Si se considera a las personas aseguradas directas no activas, el dato solo varía en Costa Rica, donde aumenta con la presencia de pensionados y asegurados por el Estado.

Fuente: Martínez, 2010.

Instituto Salvadoreño de Seguridad Social (ISSS), Bienestar Magisterial y la Sanidad Militar. Finalmente, el Instituto Nicaragüense de Seguridad Social (INSS) y el Instituto Hondureño de Seguridad Social (IHSS) comparten la prestación de servicios con los ministerios de Salud de los países respectivos.

Independientemente de la calidad de la atención médica que brindan las instituciones de seguridad social en los países con sistemas segmentados, la mayoría de la población no tiene otra opción que recurrir a los servicios de los ministerios de Salud (por lo general de baja complejidad y reducida cobertura) o a los prestados por organizaciones privadas con y sin fines de lucro.

Acceso a servicios básicos: agua y electricidad

En la región persisten importantes déficits en el acceso de la población al agua y la electricidad. Aún hoy, en el centro y norte del Istmo entre un 18% y un 35% de los hogares (Honduras y Nicaragua, respectivamente) no recibe

agua por tubería, y entre un 19% y un 26% de los hogares (El Salvador y Guatemala por una parte, y Nicaragua y Honduras por otra) carece de alumbrado eléctrico. Esto significa cerca de tres millones de hogares sin estos servicios básicos (cuadro 3.5).

En este ámbito la cobertura muestra avances notables con respecto a inicios de la década de 2000. Destaca El Salvador con mejoras importantes en el suministro de agua por tubería, que pasó del 57,3% de las viviendas en el 2000 al 74,1% en el 2009, y que favoreció principalmente a los hogares rurales. De igual forma en Honduras se incrementó en diez puntos porcentuales la cobertura de viviendas con alumbrado eléctrico.

Aunque la disponibilidad nacional de agua potable en los países del Istmo tiende a ser alta (varía casi desde un 100% en Costa Rica hasta un 64,6% en Guatemala), hay amplias brechas subnacionales. Las áreas rurales son las más desfavorecidas, especialmente en Nicaragua. En El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua también hay

grandes diferencias en el acceso al servicio de electricidad.

Dentro de las zonas rurales las coberturas tienden a ser aun más bajas en las áreas más pobres, la mayoría de ellas dispersas en el territorio, de difícil acceso y poco pobladas. En Nicaragua solo una cuarta parte de los hogares en pobreza extrema recibe agua potable por tubería (26,5%), los restantes obtienen el líquido de fuentes como pozos públicos o privados, ríos o quebradas, o de otras viviendas (Obando, 2011). Además de los problemas de salud que puede ocasionar, la falta de acceso a agua potable tiene implicaciones en la utilización del tiempo del hogar, sobre todo para las mujeres y los niños, quienes usualmente tienen la responsabilidad de “jalar agua” para la familia, lo que reduce su tiempo disponible para dedicarse a actividades productivas o educativas (Ángel, 2011). Los departamentos y poblaciones rurales que más carecen de agua mejorada suelen ser los que registran mayores índices de pobreza y menores niveles de desarrollo humano (Arias, 2011).

CUADRO 3.5

CENTROAMÉRICA^{a/}

Disponibilidad de servicios de agua y electricidad en las viviendas. CIRCA 2000 Y 2009 (porcentajes del total de hogares)

País y zona	Agua por tubería		Alumbrado eléctrico		Sistema de eliminación de excretas	
	2000	2009	2000	2009	2000	2009
Costa Rica	97,0	99,2	97,6	99,4	30,9	26,2
Urbano	99,2	99,9	99,5	99,9	45,6	40,0
Rural	93,7	98,3	94,7	98,6	9,3	5,7
El Salvador	57,3	74,1	80,1	80,8	37,3	37,5
Urbano	73,9	83,1	92,6	89,3	59,0	56,3
Rural	29,6	48,3	59,1	64,1	0,9	1,2
Guatemala	70,8	76,3	73,1	81,8	38,2	40,3
Urbano	89,0	90,0	93,7	93,7	76,4	68,4
Rural	56,8	60,6	57,3	68,0	8,9	7,6
Honduras	79,8	82,5	63,5	73,9	30,7	33,0
Urbano	91,5	93,6	93,4	97,9	59,0	62,9
Rural	68,8	71,8	35,2	50,7	4,0	4,1
Nicaragua	61,5	64,6	72,4	73,9	62,9	26,4
Urbano	83,5	89,5	91,9	95,5	59,0	21,1
Rural	26,4	29,7	41,2	43,7	70,2	33,9

a/ No se dispuso de información para Panamá.

Fuente: Cepal, 2010a.

Por último, en todos los países del Istmo hay un fuerte rezago en el acceso de la población a sistemas de disposición de excretas que ayuden a la salud de las personas y que no contaminen el ambiente. En Costa Rica, el país socialmente más avanzado, se utilizan sobre todo tanques sépticos, ya que la cobertura del alcantarillado sanitario es escasa (26%) e incluso disminuyó en la última década (era de 31% en el 2000). En Nicaragua la población que más carece de sistemas de eliminación de excretas (alcantarillado público o tanque séptico) es la que vive en condiciones de pobreza. En este grupo, apenas el 1,2% tiene inodoro en su vivienda, el 72,5% dispone de una letrina y el 26,3% no posee ningún tipo de servicio sanitario (Celis y Mesalles, 2009; Obando, 2011). En este tema también se observan importantes diferencias subnacionales en toda la región.

Acceso a la educación

El acceso generalizado a una educación de calidad es característico de los países de alto desarrollo humano. La educación provee los conocimientos y destrezas que las personas necesitan para obtener empleos que les permitan vivir una vida digna, reducir el riesgo de caer en la pobreza y ejercer sus derechos de manera más informada.

En los últimos años, el acceso a la educación se ha venido ampliando en toda Centroamérica, especialmente en lo que concierne a la enseñanza primaria. Visto en su conjunto, el progreso de la región es lento cuando se compara con la evolución reciente de los países más exitosos de América Latina; además, en esta materia persisten notables diferencias dentro y entre las naciones del Istmo.

Incremento sostenido pero insuficiente de las coberturas educativas

En Centroamérica siguen aumentando las coberturas de los sistemas educativos, de manera más pronunciada en la enseñanza primaria y mucho menos en los niveles de preescolar y secundaria. En el 2010, la tasa neta de escolaridad en primaria era superior al 95% en cuatro

de los seis países (el dato de Panamá no está disponible para ese año, pero en el 2008 la tasa era del 100%; cuadro 3.6). En Honduras y Nicaragua, las naciones menos desarrolladas del Istmo, este indicador era cercano al 90%. Cuando se comparan las tasas netas de 1991 o 2000 con las de 2005, se aprecia un significativo avance en este tema, que ha ocupado un lugar prioritario en las agendas nacionales de desarrollo. Ese esfuerzo, como se verá más adelante, ha sido acompañado con mayores recursos públicos para la educación.

Cerca de un 5% de los niños y niñas centroamericanos aún permanecen fuera de las escuelas y colegios. Al

igual que en el resto de América Latina, estos pertenecen a los grupos más postergados: extremadamente pobres, habitantes de zonas rurales dispersas, pueblos indígenas y afrodescendientes. Debe tomarse en cuenta que lograr su inclusión en el sistema educativo requiere importantes inversiones, que muchas veces superan la capacidad económica de los países (Cepal, 2010b).

En el nivel preescolar las mejoras en la cobertura han sido más lentas que en primaria y los rezagos, mayores (cuadro 3.7). La tasa neta de escolaridad en preescolar ha aumentado en todo el Istmo, salvo en Honduras; en 2008 alcanzó un máximo de 74,4%

CUADRO 3.6

CENTROAMÉRICA

Tasas netas de matrícula en educación primaria. 1991, 2000, 2005 Y 2010

País	1991	2000	2005	2010
Costa Rica	87,6	99,7	101,3	102,8
El Salvador		86,0	93,9	95,0
Guatemala		84,3	93,5	95,1
Honduras	87,6	87,6	85,9	86,1
Nicaragua	69,0	80,7	86,9	87,1
Panamá		95,4	100,0	

Fuente: Cepal, 2010b y ministerios de Educación de los países.

CUADRO 3.7

CENTROAMÉRICA

Tasas netas de matrícula en educación preescolar y secundaria. 2000, 2005 Y 2008

País	Educación preescolar			Educación secundaria		
	2000	2005	2010	2000	2005	2010
Costa Rica	44,7	68,5	74,4	54,3	67,2	72,8
El Salvador ^{a/}	39,2	49,7	50,3	43,7	54,4	56,4
Guatemala ^{b/}	37,5	47,0	49,0	39,1	52,3	57,3
Honduras	34,6	24,7	31,9	16,0	16,6	24,6
Nicaragua ^{a/}	26,8	39,3	55,2	34,7	42,0	45,5
Panamá ^{b/}	38,0	55,3	61,5	58,5	63,8	65,21

a/ La última observación corresponde al 2009.

b/ La última observación corresponde al 2008.

Fuente: Ministerios de Educación de los países.

en Costa Rica y un mínimo de 31,9% en Honduras, con valores intermedios de entre 49% y 61,5% en las demás naciones. Los incrementos han sido modestos, con excepción de Costa Rica y Nicaragua, donde fueron cercanos a veintinueve puntos porcentuales entre 2000 y 2008. Para la región en su conjunto se estima que en el 2010 alrededor de la mitad de los niños y niñas con la edad correspondiente estaba siendo atendida en educación preescolar.

La cobertura de la educación secundaria también ha aumentado (cuadro 3.7). Guatemala y Costa Rica mostraron los mayores progresos en el período 2000-2010, y Honduras y Panamá los menores, aunque los niveles por países son muy distintos. En el 2010 Costa Rica y Panamá tenían tasas netas superiores a 65%; El Salvador y Guatemala, cercanas al 56%. Nicaragua, con 45,5%, y Honduras, con apenas 24,6%, eran los más atrasados. En los países de menor desarrollo humano del Istmo, en promedio, uno de cada dos jóvenes no está matriculado en la enseñanza secundaria.

El aumento progresivo de las tasas netas de matrícula se refleja en el incremento de la escolaridad promedio por grupos de edad (cuadro 3.8). Independientemente de las diferencias entre países, en todos ellos es posible apreciar cómo la educación promedio es más alta en la población más joven.

En términos generales, la población de 18 a 24 años inició sus estudios en la década de los noventa del siglo pasado; la de 25 a 34 años en los ochenta, la de 35 a 44 en los setenta, la de 45 a 54 en los sesenta, la de 55 a 64 años en los cincuenta y la de 65 años y más en la década de los cuarenta o antes. Los mayores incrementos en la educación promedio se dieron durante los años cincuenta y sesenta. Las cohortes respectivas mejoraron su nivel educativo en promedio un año por década. En los años siguientes, el progreso se ralentizó. En las décadas de los setenta y ochenta los aumentos fueron menores a un año completo. Así, para la región en su conjunto, la escolaridad promedio de las personas de entre 18 a 24 años es apenas 0,5 años mayor que la de quienes tienen entre 25 y 34 años. A futuro,

cabe esperar una mejoría más rápida en este indicador, en consonancia con los avances recientes en la cobertura educativa.

No asistencia a las aulas aumenta después de los 11 años

Las tasas de asistencia/matriculación escolar por edades simples para los niños, niñas y adolescentes de 5 a 17 años varían de modo significativo durante esta época de la vida. El 85% o

más de las y los centroamericanos de 7 a 11 años asiste a centros educativos. A partir de los 12 años la tasa disminuye, de manera más leve entre los 12 y los 13 años y aceleradamente después de los 14. La asistencia escolar de los niños y niñas de 6 años es reducida, y más aun la de quienes tienen 5 años, acorde con lo expuesto sobre la cobertura de la educación preescolar (gráfico 3.3).

De acuerdo con el Icefi (2011), cerca del 40% de las y los jóvenes

CUADRO 3.8

CENTROAMÉRICA

Años de educación promedio de la población de 18 años y más, según grupos de edad. CIRCA 2008

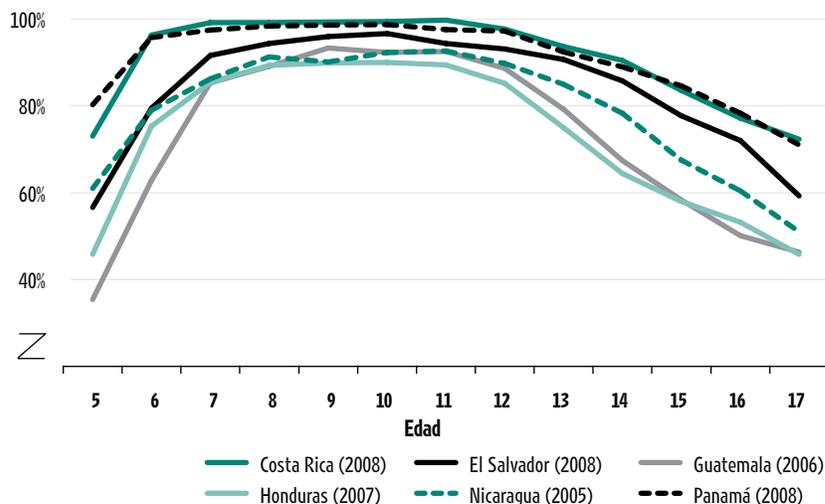
Edad	Centroamérica (2008)	Costa Rica (2008)	El Salvador (2008)	Guatemala (2006)	Honduras (2007)	Nicaragua (2005)	Panamá (2008)
Total	6,4	8,3	6,8	4,9	5,8	5,9	9,5
De 18 a 24 años	7,8	9,2	8,9	6,3	7,5	7,4	10,6
De 25 a 34 años	7,3	9,1	8,2	5,8	6,6	6,9	10,6
De 35 a 44 años	6,7	8,6	7,2	4,9	5,9	6,1	9,9
De 45 a 54 años	5,9	8,5	5,8	3,9	5,2	5,0	9,7
De 55 a 64 años	4,7	7,6	4,5	3,1	3,8	3,5	8,0
De 65 años y más	3,1	4,9	2,6	2,1	2,4	2,1	6,0

Fuente: Sauma, 2011, a partir de las encuestas de hogares y de condiciones de vida de cada país.

GRÁFICO 3.3

CENTROAMÉRICA

Tasas de asistencia escolar de niños, niñas y adolescentes de 5 a 17 años. CIRCA 2008



Fuente: Sauma, 2011, a partir de las encuestas de hogares y de condiciones de vida de cada país.

centroamericanos de 15 a 19 años sale del sistema educativo y se inserta en el mercado laboral de manera temprana e informal. Su bajo nivel educativo les impide obtener empleos de alta calidad y remuneración, lo que implica pocas oportunidades de ascenso social. La evidencia internacional apunta a que la secundaria completa es el nivel educativo mínimo para que una persona pueda integrarse adecuadamente en el mundo del trabajo y tenga menores probabilidades de mantenerse o caer en la pobreza (Cepal, 2010b). De acuerdo con la OIT (2008), las dificultades de inserción laboral de los jóvenes se deben a varios factores, entre ellos “sus bajos niveles de escolaridad y calificación, escasas oportunidades de empleo, la falta de redes y servicios de apoyo. Estas falencias generan, a su vez, un círculo perverso que se va retroalimentando y fortaleciendo, constituyéndose en un modelo reproductor de pobreza”.

Si bien la no asistencia escolar se explica fundamentalmente por las necesidades económicas de los niños, niñas y adolescentes y sus familias, conforme aumenta la edad otras justificaciones adquieren relevancia. Más de un 25% de los adolescentes de 15 a 17 años de cada uno de los países señala la “falta de interés” como el principal motivo por el cual no asiste al colegio (cuadro 3.9). En El Salvador este porcentaje solo asciende a 37,1%, mientras que en

Costa Rica y Honduras es de poco más de 33%. Solo en Panamá, la “falta de dinero” o el hecho de que “estudiar es caro” constituyen la razón más importante de abandono.

Otro motivo por el cual los adolescentes de 15 a 17 años dejan el sistema educativo es “el trabajo”, pero debe tomarse en cuenta que la inserción laboral responde a una decisión previa, que pudo derivarse tanto de la “necesidad de dinero” como de la “falta de interés”. Otras razones son la obligación de realizar labores domésticas y el embarazo o matrimonio, que afectan principalmente a las mujeres. Además de estas situaciones está la de los jóvenes que no estudian ni trabajan, un grupo relevante que requiere atención urgente (recuadro 3.2)

La falta de interés de los adolescentes en la educación es un fenómeno con múltiples causas. Unas son propias del sistema educativo -como la falta de pertinencia y relevancia de los planes de estudio³ y la insuficiente formación de los docentes-, otras se relacionan con los entornos familiar y comunal -el clima educativo del hogar, la existencia de pandillas en la comunidad, el consumo de drogas, entre otras-. Las primeras forman parte de los problemas de calidad de la educación, que se reflejan en los magros resultados que muestran los sistemas educativos en el Istmo: altas tasas de repitencia, rezago

RECUADRO 3.2

Jóvenes que no estudian ni trabajan

Una importante proporción de jóvenes centroamericanos no estudia ni trabaja, es decir, está fuera tanto del sistema educativo como del mercado laboral. En general, las personas en esta situación tienden a ser mujeres (cerca del 80%) y a residir en zonas rurales. Los “ni ni” son un contingente especialmente amplio en Honduras y Guatemala donde representan más de la mitad de jóvenes rurales (gráfico 3.4).

Guatemala destaca por reportar un porcentaje muy alto de jóvenes que no estudian ni trabajan en zonas rurales. Las razones de este hecho se desconocen y serán analizadas con más profundidad en el próximo *Informe Estado de la Región*. Aun así, se repite en este país el patrón de que la mayor proporción de quienes no estudian ni trabajan son mujeres rurales. Esto podría deberse a la invisibilización del trabajo doméstico femenino y estar asociado al rol de las mujeres como amas de casa y madres a temprana edad (consúltense los perfiles de la exclusión social en el capítulo 10 de este Informe).

Fuente: Elaboración propia a partir de las encuestas de hogares de cada país

CUADRO 3.9

CENTROAMÉRICA

Principales razones de no matrícula/asistencia al sistema educativo de las y los adolescentes de 15 a 17 años. CIRCA 2008

Edad	Costa Rica (2008)	El Salvador (2008)	Guatemala (2006)	Honduras (2007)	Nicaragua (2005)	Panamá (2008)
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Falta dinero/es caro	14,5	21,3	30,6	25,8	29,2	34,5
No tiene interés	33,4	37,1	28,1	33,9	27,7	26,7
Por el trabajo	9,3	15,1	19,9	15,3	19,0	9,4
Labores domésticas	2,8	7,2	10,7	7,4	5,0	7,7
Embarazo/matrimonio	5,1		0,8	3,6	3,1	4,2
Otras	34,9	19,3	9,9	14,0	16,0	17,5

Fuente: Sauma, 2011, a partir de las encuestas de hogares y de condiciones de vida de cada país.

escolar, un número muy elevado de años promedio para terminar los ciclos educativos (si es que se concluyen). En todo caso, proporciones significativas de jóvenes están fuera de las aulas, pero tampoco participan en los mercados laborales (recuadro 3.2).

Bajo logro educativo de la población

Uno de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, con cuyo logro se comprometieron los países del mundo, es que en el año 2015 todos los niños y niñas consigan terminar un ciclo completo de la enseñanza primaria. Todas las naciones centroamericanas han avanzado hacia ese objetivo, pero a una velocidad que parece insuficiente para su pleno cumplimiento.

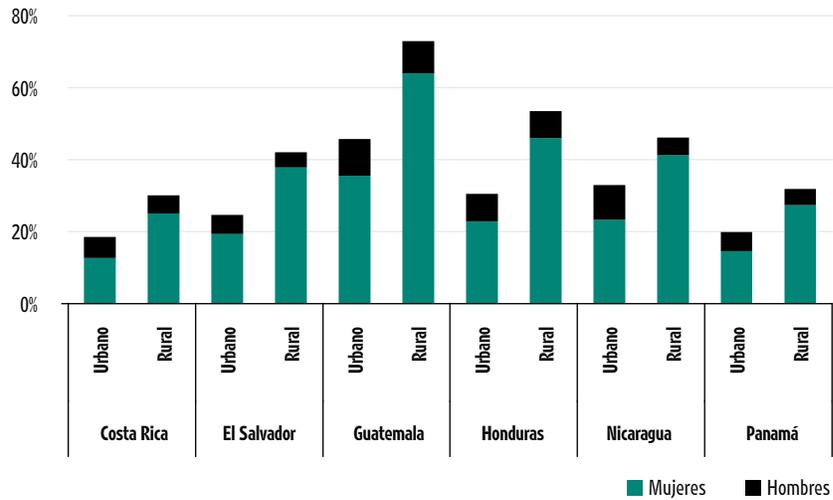
Entre 1992 y el año más reciente para el que se dispone información, más del 75% de los niños y niñas que iniciaron la enseñanza primaria en Centroamérica la terminaron años después, con excepción de Nicaragua y Guatemala, que están visiblemente rezagadas en este aspecto (gráfico 3.5). Sin embargo, la situación general es poco satisfactoria. A cuatro años del plazo comprometido, ningún país ha alcanzado el 100% y la mayoría se encuentra lejos de hacerlo. Las mejores situaciones las presentan Costa Rica y Panamá, con logros educativos superiores al 90%, pero su avance es muy lento. En Guatemala solo el 62,6% de los alumnos que ingresan a primaria logra completarla (es decir, menos de dos de cada tres), mientras que en Nicaragua apenas lo hace el 70,8%, en El Salvador el 76,1% y en Honduras el 79,2%.

En el indicador bajo análisis, Guatemala, Nicaragua, El Salvador y Honduras ocupan las cuatro últimas posiciones entre dieciocho países latinoamericanos (Cepal, 2010b). Más que como una consecuencia del menor desarrollo de los países, esta situación debe verse como una barrera para su desarrollo futuro, por lo que se deben redoblar esfuerzos para mejorar la calidad, eficiencia y eficacia de los sistemas educativos.

En el caso de la educación secundaria, no hay información comparable para todos los países de la región. En Costa Rica, entre el séptimo y el noveno

GRÁFICO 3.4
CENTROAMÉRICA

Jóvenes de 12 a 24 años que no estudian ni trabajan, por país, según zona y sexo. CIRCA 2009^{a/}

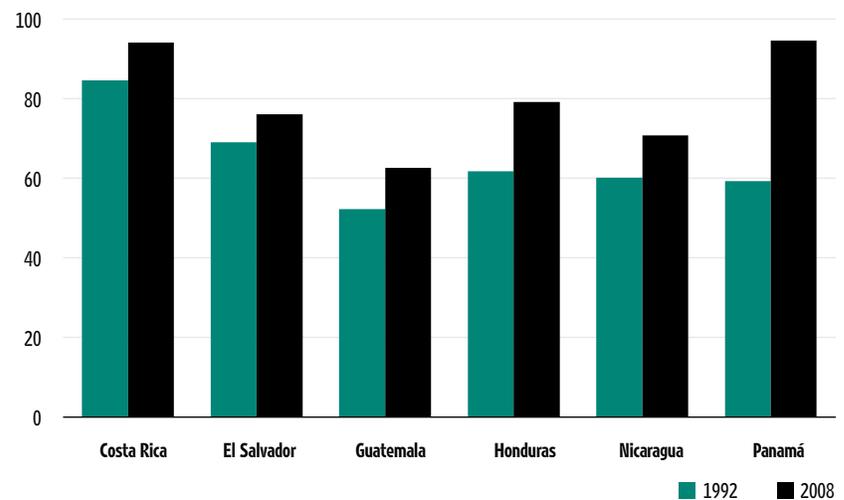


a/ Los datos de Guatemala, Honduras y Nicaragua corresponden a los años 2006, 2007 y 2005, respectivamente. Para los demás países, la información es del 2009.

Fuente: Elaboración propia a partir de las encuestas de hogares de cada país

GRÁFICO 3.5
CENTROAMÉRICA

Proporción de alumnos que comienzan el primer grado y llegan al último grado de enseñanza primaria. 1992 Y CIRCA 2008



Fuente: Cepal, 2010b.

grados hay un fuerte desgranamiento y el porcentaje de estudiantes que asisten y concluyen baja de 88% a 54%. La retención escolar se reduce notable-

mente luego del noveno año, de manera que solo cuarenta estudiantes de cada cien (de los que empezaron primaria once años atrás) logran concluir la

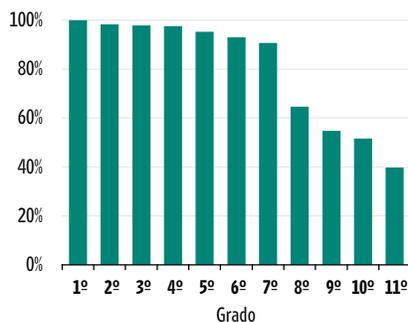
secundaria (gráfico 3.6). Para las demás naciones cabría esperar un desgranamiento aún mayor en secundaria, dados los menores niveles de logro educativo observados en la escuela primaria. Este resultado muestra el retraso de Centroamérica cuando se compara con los países más desarrollados, en los cuales, “entre los más jóvenes (17 a 20 años de edad) las tasas de graduación de secundaria exceden el 70% en más de dos tercios de los países de la OCDE y son de al menos 90% en nueve países” (OCDE, 2010a).

La mayoría de los países centroamericanos no divulga indicadores sobre eficiencia de la educación en forma periódica y oportuna. Sin embargo, vale la pena rescatar aquí la estimación que para 2005 realizó la Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana (CECC), sobre el número de años que en promedio requirieron los niños y niñas para graduarse de primaria, en orden ascendente: Panamá 7 años, Costa Rica 7,7, El Salvador 7,8, Guatemala 9,2 y Nicaragua 9,9. No hay información disponible para Honduras (CECC-SICA, 2007).

GRÁFICO 3.6

COSTA RICA

Supervivencia de los alumnos que ingresaron al primer año de educación formal. 2007



Fuente: MEP, 2008.

Una reducción significativa del tiempo que requieren los niños para completar la primaria implica poner en marcha acciones de política pública tanto dentro como fuera de los centros educativos. No obstante, en las ofertas educativas de los países no parecen tener prioridad los esfuerzos

que podrían contribuir al logro de ese objetivo, tales como mejorar la calidad de la formación docente e implementar programas universales de nutrición en zonas deprimidas, entre otras.

Persisten serios problemas de calidad de la oferta educativa

En todo el Istmo se han diseñado nuevos currículos de primaria y secundaria, se ha mejorado la dotación de materiales y la infraestructura escolar y se ha invertido más en la formación de las y los docentes. Pese a ello, persisten deficiencias en la calidad de la educación que se reflejan en los resultados de las pruebas estandarizadas, mediante las cuales se evalúa y compara el rendimiento escolar (Orealc-Unesco, 2008).

En la prueba de 2006 participaron cinco países centroamericanos. Para cuatro de ellos, los estudiantes de tercero y sexto grados de primaria obtuvieron calificaciones por debajo del promedio de América Latina en la medición de los aprendizajes en Matemáticas, Lectura y Ciencias (cuadro 3.10). Costa Rica se ubicó en segundo y tercer lugar

CUADRO 3.10

AMÉRICA LATINA

Resultados de la medición de los aprendizajes en Matemática, Lectura y Ciencias de los estudiantes de tercero y sexto grados de educación primaria. 2006

País	Lectura 3º grado		Lectura 6º grado		Matemática 3º grado		Matemática 6º grado		Ciencias 6º grado	
	Promedio	Posición	Promedio	Posición	Promedio	Posición	Promedio	Posición	Promedio	Posición
Argentina	510,0	7	506,5	8	505,4	6	513,0	6	488,7	4
Brasil	503,6	8	520,3	6	505,0	7	499,4	7		
Chile	562,0	3	546,1	3	529,5	5	517,3	5		
Colombia	510,6	6	514,9	7	499,4	8	492,7	8	504,3	3
Costa Rica	562,7	2	563,2	2	538,3	3	549,3	3		
Cuba	626,9	1	595,9	1	647,9	1	637,5	1	661,7	1
Ecuador	452,4	14	447,4	15	473,1	12	459,5	12		
El Salvador	496,2	9	484,2	9	482,8	10	471,9	10	479,1	5
Guatemala	447,0	15	451,5	14	457,1	15	455,8	14		
México	530,4	4	529,9	5	532,1	4	541,6	4		
Nicaragua	469,8	11	472,9	11	472,8	13	457,9	13		
Panamá	467,2	13	472,1	12	463,0	14	451,6	15	472,5	6
Paraguay	469,1	12	455,2	13	485,6	9	468,3	11	469,3	7
Perú	474,0	10	476,3	10	473,9	11	490,0	9	464,9	8
República Dominicana	395,4	16	421,5	16	395,7	16	415,6	16	426,3	9
Uruguay	522,7	5	542,2	4	538,5	2	578,4	2	533,1	2
Promedio	500,0		500,0		500,0		500,0		500,0	

Fuente: Orealc-Unesco, 2008.

del subcontinente en esas materias, del total de dieciséis naciones que fueron evaluadas. Honduras no participó en las pruebas.

Cabe resaltar que, en el plano mundial, los mejores resultados de América Latina (Cuba, Chile, Costa Rica) distan mucho de los conseguidos por los estudiantes de los países más desarrollados, como lo refleja el examen realizado por el *Programme for International Student Assessment (PISA)* en el 2009 (OCDE, 2010b). En esa prueba participaron 64 países y regiones específicas. Las ocho naciones latinoamericanas que formaron parte del estudio (Chile, Uruguay, México, Colombia, Brasil, Argentina, Panamá y Perú), obtuvieron calificaciones que las ubicaron en el tercio de países con menores puntajes. Esto puso en evidencia las enormes brechas que existen entre los aprendizajes de los estudiantes latinoamericanos y los de regiones más desarrolladas.

Por otra parte, a lo interno de los países latinoamericanos (Centroamérica no es la excepción) se registran grandes diferencias en los aprendizajes de los estudiantes según el tipo de centro educativo y la zona de residencia. En el Istmo no hay estudios que muestren adecuadamente esta situación, pero un análisis realizado para el caso de México (INEE, 2006) identificó una “cascada” descendente: los logros en capacidad lectora y Matemáticas de los alumnos que asisten a escuelas privadas urbanas son superiores a los que consignan los matriculados en centros públicos urbanos; estos últimos son mayores a los de instituciones públicas rurales y estos a su vez son mejores que los obtenidos por los estudiantes de escuelas indígenas. Para Centroamérica cabe esperar resultados similares, habida cuenta de las brechas urbano-rurales y entre poblaciones que muestran diversos indicadores sociales.

Poco acceso a las tecnologías de información y comunicación

En la actual sociedad del conocimiento, el acceso a las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) es un factor clave para el desarrollo de los países y la ampliación de

oportunidades y generación de capacidades de sus habitantes. Con excepción de la telefonía celular, el acceso a las TIC sigue siendo limitado en la región (cuadro 3.11).

En el año más reciente para el cual se tiene información comparable, más de la mitad de los hogares centroamericanos tenía acceso a telefonía celular (con un máximo de 81% en El Salvador). Dado que la difusión de esta tecnología fue muy rápida a lo largo de la primera década del siglo XXI, son previsibles nuevos incrementos en el período 2008-2011. La telefonía celular muestra aumentos importantes y, particularmente en el caso de Honduras, ha relegado a la telefonía fija. Las coberturas de esta última son muy bajas, excepto en Costa Rica.

La tenencia de computadoras y el acceso a Internet desde el hogar son poco frecuentes en Centroamérica. Costa Rica se encuentra en una situación relativa mejor que el resto del Istmo, pero definitivamente lejos de los países más desarrollados. En el 2008, en 18 de 31 naciones pertenecientes a la OCDE, el 70% o más de los hogares tenía computadora (en 10 de ellos el 80% o más). Asimismo, en 19 de 31 países el 60% o más de los hogares tenía acceso a Internet (en 13 de ellos 70% o más; OCDE, 2011). En Costa

Rica el 37% de los hogares contaba con computadora y solo el 18% de las viviendas tenía acceso a Internet en el 2010; en las zonas rurales el acceso a estas tecnologías bajaba a 10% y 17%, respectivamente (INEC-Costa Rica, 2010). Sin duda, en el período 2009-2010 el acceso a las TIC mejoró en toda la región, aunque debido a la falta de datos comparables no es posible valorar la magnitud de ese avance y determinar si se redujeron las distancias con respecto los países de la OCDE.

Desigualdades sociales y pobreza

Las desigualdades sociales extremas, y la pobreza asociada a ellas, privan a las personas de posibilidades para desarrollar sus capacidades (Sen, 2009). En esta sección se da seguimiento a los principales indicadores sobre la evolución de Centroamérica en estos ámbitos, para valorar si ha habido progresos en la reducción de las desigualdades y la pobreza. Aunque se enfatiza en el análisis del ingreso de los hogares, se hace un esfuerzo para identificar brechas sociales entre grupos y territorios subnacionales en asuntos como el logro educativo, la infraestructura vial y el acceso al mercado laboral. El capítulo no aborda el tema de la exclusión social, que se estudia en profundidad en el capítulo 10.

CUADRO 3.11

CENTROAMÉRICA

Acceso de los hogares a las tecnologías de información y comunicación. CIRCA 2000 Y 2008 (porcentajes)

País	Acceso a internet		Tienen computadora		Tienen teléfono celular		Tienen línea telefónica fija	
	2000	2009	2000	2009	2000	2009	2000	2009
Costa Rica	4	18	14	37	13	68	58	65
El Salvador	1	6	3	12	10	81	32	37
Guatemala	1	2 ^{a/}	4	11 ^{a/}	10	55 ^{a/}	15	19 ^{a/}
Honduras		4		10 ^{b/}		58 ^{b/}	16	34
Nicaragua		2	2	7	3	62	10	18 ^{a/}
Panamá		12		17 ^{b/}		76		36

a/ Los datos corresponden al año 2006.

b/ Los datos corresponden al año 2007.

Fuente: Elaboración propia con datos de Cepalstat.

Tres hallazgos destacan entre las principales conclusiones de esta sección. En primer lugar, hay indicios de una menor desigualdad en la distribución de los ingresos en varias naciones del Istmo (no en todas), aunque las inequidades siguen siendo muy elevadas. En segundo lugar, la recesión económica de 2008-2009 revirtió parcialmente los avances logrados en la reducción de la pobreza durante los veinte años anteriores, pero no los anuló. Por último, persisten amplias brechas sociales de carácter subnacional en todos los países y no hay firmes progresos en los rezagos que afectan a las poblaciones indígenas, las mujeres, los jóvenes y la población con discapacidad.

Mejoras en la todavía elevada inequidad en los ingresos

La desigualdad en la distribución

de los ingresos evoluciona con relativa lentitud a lo largo del tiempo, como es usual en la mayoría de los indicadores sociales. Por eso en este tema no cabe esperar bruscas modificaciones, salvo cuando ocurren eventos dramáticos (por ejemplo, el tránsito de un sistema económico a otro, o una grave crisis). Dado que los cambios tienden a ser graduales, analizar el nivel de la inequidad y la tendencia al aumento o cierre de las brechas cobra gran importancia en la interpretación de los indicadores de desigualdad.

Con los datos más recientes estimados por la Cepal, puede afirmarse que a lo largo de la primera década del presente siglo prevaleció en Centroamérica una fuerte desigualdad en la distribución de los ingresos (cuadro 3.12). En un indicador sintético como el coeficiente de Gini, todos los países están cerca o por encima

de 0,500, un límite internacionalmente aceptado para indicar una “muy alta” desigualdad. Por lo demás, esta situación es característica de América Latina, tal como lo han indicado numerosos informes sobre el tema.

Hay, sin embargo, novedades. Tres países de la región (Panamá, El Salvador y Nicaragua) experimentaron importantes reducciones en la desigualdad de los ingresos. En ellos el coeficiente de Gini bajó durante la última década y cayó de manera significativa la proporción del ingreso total que se encuentra concentrada en el 10% más rico de la población (cuadro 3.12). En Guatemala y Honduras, las naciones más desiguales del Istmo (y entre las más inequitativas de América Latina), no se registraron progresos: los más pobres siguen teniendo una participación marginal en el ingreso total.

CUADRO 3.12

CENTROAMÉRICA

Distribución del ingreso de los hogares^{a/}

Países y años	Participación en el ingreso total del:				Relación del ingreso medio per cápita		
	40% más pobre	30% siguiente	20% anterior al 10% más rico	10% más rico	Decil 10 en relación con deciles 1 a 4	Quintil 5 en relación con quintiles 1 a 4	Coefficiente de Gini
Costa Rica							
2002	14,5	25,6	29,7	30,2	13,7	17,0	0,488
2006	14,6	25,7	29,3	30,4	13,4	16,1	0,482
2008	15,3	25,3	28,4	31,0	12,4	13,5	0,473
2009	14,3	24,3	28,4	33,0	14,8	16,5	0,501
El Salvador							
2001	13,4	24,6	28,7	33,3	16,2	20,2	0,525
2004	15,9	26,0	28,8	29,3	13,3	16,3	0,493
2009	16,6	25,2	26,8	31,4	12,0	13,1	0,478
Guatemala							
2002	14,2	22,2	26,8	36,8	18,4	18,7	0,542
2006	12,8	21,7	25,7	39,8	22,0	23,9	0,585
Honduras							
2002	11,3	21,7	27,6	39,4	23,6	26,3	0,588
2006	8,9	22,5	29,3	39,3	27,8	40,9	0,605
2007	10,0	23,5	29,5	37,0	23,6	32,5	0,580
Nicaragua							
2001	12,2	21,5	25,7	40,7	23,6	27,2	0,579
2005	14,4	24,0	26,2	35,4	17,2	18,6	0,532
Panamá							
2002	12,1	23,6	28,0	36,3	20,1	25,8	0,567
2006	13,2	24,8	28,1	33,8	17,7	22,8	0,540
2008	14,4	25,7	27,8	32,1	15,2	18,8	0,524
2009	14,8	25,5	28,3	31,4	15,3	18,2	0,523

a/ Las estimaciones de la Cepal no necesariamente coinciden con los datos oficiales de los países.

Fuente: Cepal, 2010c.

No obstante, la última observación para Guatemala lamentablemente data de 2006. Costa Rica, el país que por tradición ha sido el menos desigual del Istmo, mostró un fuerte incremento de la desigualdad entre 2008 y 2009, durante la época de la crisis.

Altos niveles y frágiles avances en pobreza

Los diferentes indicadores que se utilizan para medir la amplitud y severidad de la pobreza coinciden en señalar una elevada incidencia de este fenómeno en la mayoría de las naciones centroamericanas. Es claro que la crisis económica de 2008-2009 aumentó la pobreza en casi todos los países para los cuales hay mediciones recientes, lo que refleja la fragilidad de los avances obtenidos durante el período 1990-2007.

Aumentos en la pobreza por efecto de la crisis económica³

Entre 1990 y 2003 hubo una importante reducción de la pobreza por ingreso en Centroamérica, la cual pasó de 59,8% a 50,8%. En el caso de la pobreza extrema (aquella en que los ingresos no alcanzan siquiera para la alimentación) la disminución fue un tanto más leve, de 27,3% a 23%. Durante el período de expansión económica (2003-2007) se registraron progresos aun más rápidos: alrededor del 2006 un 46,5% de las y los centroamericanos estaba en situación de pobreza general y un 19,7% en pobreza extrema (Programa Estado de la Nación, 2008). Estos hallazgos deben tomarse con cautela, dada las limitaciones en las fuentes de información (recuadro 3.3). Sin embargo, estas no impiden identificar ciertas tendencias a lo largo del tiempo.

La evolución de Centroamérica en este ámbito fue similar a la experimentada en América Latina. Cepal (2009) destaca que la incidencia de la pobreza en el subcontinente pasó de 48,3% en 1990, a 44% en 2002 y a 33% en 2008. La fuerte disminución registrada en la década del 2000 coincidió con el rápido crecimiento de la producción y el empleo, la bonanza fiscal y un entorno internacional favorable.

No obstante, la crisis económica internacional de 2008 y 2009 parece haber revertido parte de estos avances y generado un cambio en la tendencia prevaleciente en Centroamérica (cuadro 3.13). En los años 2009 y 2010 los países con información disponible mostraban niveles de incidencia de la pobreza superiores a los alcanzados en los años previos. A menos de que haya una rápida y sostenida recuperación económica, poco probable a corto plazo, no deben esperarse reducciones importantes en la pobreza, pues al 2010, con excepción de Panamá, las naciones del área no habían logrado retomar el dinamismo económico anterior.

Los tres países con mayor número de observaciones (Costa Rica, El Salvador y Honduras) lograron los menores niveles de pobreza general y extrema entre los años 2006 y 2007, pero en 2008 y 2009 la incidencia volvió a aumentar. En el 2010, en Honduras la pobreza general afectaba al 60% de los hogares, y la pobreza extrema a un 39,1%; en ambos casos se trata de magnitudes similares a las de 2006.

En Costa Rica, aunque no se cuentan con una estimación estrictamente comparable para el 2010, el fuerte incremento que refleja la información disponible coloca la incidencia en el mismo nivel registrado en los años 2004 y 2005. Guatemala, Nicaragua y Panamá solo cuentan con estimaciones puntuales para la década 2000-2009, por lo que no es posible examinar los probables impactos de la crisis económica de 2008-2009. Si se contrastan las cifras del primero y el último de los años de ese período, en los tres países se observa una reducción cercana a los cuatro puntos porcentuales en la pobreza general; en la pobreza extrema los descensos son de 0,5 puntos porcentuales en Guatemala y Nicaragua, y de 2,2 en Panamá.

Para el caso panameño existen estimaciones de pobreza medida por ingresos, realizadas por la Cepal a partir de la Encuesta de Hogares. Si bien no son datos oficiales -como los mencionados anteriormente- brindan una mejor idea de la evolución del fenómeno. La pobreza general pasó de afectar a un 36,9%

RECUADRO 3.3

Dificultades con las fuentes de información para medir pobreza en Centroamérica

Como se ha señalado en anteriores ediciones de este Informe, no todos los países centroamericanos cuentan con estimaciones anuales sobre incidencia de la pobreza, que permitan dar un seguimiento adecuado al tema. Los datos disponibles presentan problemas de comparabilidad, ya que en algunas naciones los cálculos se realizan considerando los ingresos de los hogares, y en otras ello se hace en función del consumo. Asimismo, en algunos países las cifras oficiales refieren a personas en situación de pobreza, y en otros a hogares. Las líneas de pobreza tampoco son comparables, aunque se parte de que en cada país se trabaja con líneas de pobreza correctamente definidas y estimadas.

Fuente: Sauma, 2011.

de la población en 2002, a un 32,9% en 2004 y a un 29% en 2007. Esta tendencia a la reducción se mantuvo en 2008 (27,7%) y en 2009 (26,4%), lo cual demuestra que los efectos de la crisis económica internacional sobre este país fueron relativamente leves. De hecho, la disminución de la pobreza general que registró Panamá entre 2002 y 2009 fue la mayor de todo el Istmo (10,5 puntos porcentuales). Por su parte, la pobreza extrema, pasó de 18,6% en 2002 a 11,1% en 2009, es decir, -7,5 puntos porcentuales, un cambio que es también muy sustantivo (Cepal, 2010a).

Para la región en su conjunto, las estimaciones para el 2008, o el año más cercano a este, indican que la incidencia de la pobreza por insuficiencia de ingresos/consumo asciende a 47% (pobreza general) y 18,6% (pobreza extrema). Esto representa un aumento de 0,5 puntos porcentuales en la pobreza general con respecto a la estimación realizada en el anterior *Informe Estado de la Región (2008)* para los años cercanos al 2006. La pobreza extrema, en cambio, muestra una reducción de 1,1 puntos porcentuales. Esta situación

difiere de lo sucedido en el resto de América Latina, donde a nivel general se registró un pequeño incremento en la pobreza extrema alrededor del 2008 con respecto a los años previos (Cepal, 2009). El resultado obtenido por Centroamérica puede estar asociado a la puesta en marcha de algunos programas de transferencias monetarias dirigidos a las familias y personas pobres, a los cuales se hará referencia más adelante.

En términos absolutos, y teniendo en cuenta el crecimiento de la población, el pequeño aumento en la incidencia de la pobreza que se registró entre 2006 y 2008 significa que el número de personas pobres en el Istmo pasó de 18 a 19 millones. La población de pobres extremos se redujo de poco menos de 8 millones de personas en 2006, a 7,6 millones en 2008.

En el año 2008 la pobreza fue afectada por el aumento en los precios internacionales de algunos alimentos básicos. Por un lado, ello favoreció a

los productores agrícolas del sector alimentario, pues se incrementaron sus ingresos y ello los sacó o los alejó de la pobreza. Por otro lado, tuvo un impacto desfavorable para los consumidores, por el encarecimiento de estos productos. Esto último se refleja en el costo de las canastas básicas de alimentos que se utilizan para la medición de la pobreza. Por ejemplo, en El Salvador el costo per cápita de la canasta básica pasó de 38,4 dólares mensuales en 2007 a 44,8 en 2008 en el área urbana, y de 25,1 dólares a 29,1 en el área rural⁴. La misma situación se dio en los demás países del Istmo.

En Centroamérica no hay grandes diferencias en la incidencia de la pobreza entre hombres y mujeres. Los niveles de pobreza según sexo son similares a la importancia relativa de cada grupo dentro de la población total. En Costa Rica, en el 2009 el 52,6% de la población en situación de pobreza general eran mujeres (el 53,5% de las personas en pobreza extrema) y en ese año ellas

representaron el 50,4% de la población total. En El Salvador, en el mismo año, el porcentaje de pobreza femenina, general y extrema, fue de 52,8% y las mujeres constituían el 52,7% de la población total. En Panamá, en el 2008 (de acuerdo con la Encuesta de Niveles de Vida de ese año) las mujeres representaban un 48,7% y un 47,7% de la población en pobreza general y extrema, respectivamente, y a la vez conformaban un 49,5% de la población total. En Guatemala (según la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida de 2006 el 51,5% y el 50,6% de las personas pobres y pobres extremas eran mujeres, y estas constituían el 52,5% de la población total.

Otras estimaciones de pobreza también reflejan extendidas privaciones

La pobreza es un fenómeno que tiene múltiples causas y manifestaciones. La insuficiencia de ingreso/consumo se asocia directamente con

CUADRO 3.13

CENTROAMÉRICA

Incidencia de la pobreza por insuficiencia de ingresos/consumo en los hogares/población. 2000-2010

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	
Estimaciones por ingreso (porcentaje de hogares)												
Costa Rica												
Pobreza general		20,6	20,3	20,6	18,5	21,7	21,2	20,2	16,7	17,7	18,5	21,3
Pobreza extrema		6,1	5,9	5,7	5,1	5,6	5,6	5,3	3,3	3,5	4,2	6,0
El Salvador												
Pobreza general		38,5	38,8	36,8	36,1	34,6	35,2	30,7	34,6	40,0	37,8	
Pobreza extrema		16,0	16,1	15,8	14,4	12,6	12,3	9,6	10,8	12,4	12,0	
Honduras												
Pobreza general			63,7	64,8	65,3	64,6	63,7	59,9	58,2	59,2	58,8	60,0
Pobreza extrema			44,2	45,6	46,7	46,2	46,0	40,4	37,5	36,2	36,4	39,1
Estimaciones por consumo (porcentaje de población)												
Guatemala												
Pobreza general		56,2						51,0				
Pobreza extrema		15,7						15,2				
Nicaragua												
Pobreza general			45,8				48,3					42,5 ^{a/}
Pobreza extrema			15,1				17,2					14,6 ^{a/}
Panamá												
Pobreza general					36,8					32,7		
Pobreza extrema					16,6					14,4		

a/ Cifras preliminares.

Fuente: Sauma, 2011, con datos de las encuestas de hogares y de condiciones de vida de los países.

una de las características principales de la pobreza, la imposibilidad de satisfacer las necesidades cotidianas básicas. Existen otras conceptualizaciones de la pobreza que consideran los grados de satisfacción/insatisfacción de otras necesidades más permanentes (como vivienda, salud, educación). El *Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá* calculó la prevalencia de la pobreza en cuatro países del Istmo a inicios de la década, utilizando el método de necesidades básicas insatisfechas (NBI). Adicionalmente, Sauma (2003) estimó la pobreza por el método integrado⁵.

En años recientes, y hasta el 2009, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) calculó el índice de pobreza humana (IPH; recuadro 3.4). Al trabajar con estimaciones a nivel nacional, este método arroja resultados diferentes -generalmente menores- a los que se obtendrían si la privación se mide a nivel de hogares. No obstante, el índice permite aproximar lo sucedido en Centroamérica a lo largo de la primera década de este siglo. Para la región en su conjunto, el IPH pasó de un 18,3% de la población en el 2000, a un 14,6% en el 2006, una caída considerable. Si bien las reducciones se dieron en todas las dimensiones del IPH, en algunos países las carencias siguieron siendo muy elevadas, como la desnutrición infantil en Guatemala y el acceso a fuentes de agua mejorada en varias naciones.

A partir del *Informe sobre Desarrollo Humano 2010*, el IPH fue sustituido por el índice de pobreza multidimensional (IPM), que considera las mismas dimensiones (educación, salud y nivel de vida), pero amplía el número de privaciones analizadas (PNUD, 2010). Con respecto a Centroamérica, el informe únicamente incluyó estimaciones de pobreza para Honduras, Nicaragua y Guatemala, pues en los demás países las encuestas disponibles no aportan la información requerida. Según el IPM, la tasa de incidencia de la pobreza -el porcentaje de población que sufre pobreza multidimensional- es de 25,9% en Guatemala, 32,6% en Honduras y 40,7% en Nicaragua⁶. Cuando estos

RECUADRO 3.4

Los índices de pobreza humana y de pobreza multidimensional del PNUD

El índice de pobreza humana (IPH) mide privaciones en tres aspectos básicos del desarrollo humano: una vida larga y saludable (longevidad), el acceso al conocimiento y un nivel de vida decoroso. En el caso de la longevidad la privación determinada por la vulnerabilidad a la muerte a una edad relativamente temprana, y se mide por la probabilidad de los recién nacidos de no vivir hasta los 40 años. En el caso de los conocimientos, la privación se refleja en la exclusión del mundo de la lectura y las comunicaciones, y se mide por la tasa de analfabetismo de adultos. Por último, la privación en lo que respecta al nivel de vida se manifiesta en la falta de acceso a servicios básicos, y se mide por el porcentaje de la población que no utiliza fuentes de abastecimiento de agua potable y el porcentaje de menores de 5 años de edad con peso insuficiente. El índice muestra la proporción de habitantes de un país que sufre privaciones, y se obtiene como un promedio ponderado de las diferentes variables consideradas.

A diferencia del IPH, la medición del índice de pobreza multidimensional (IPM) se realiza a partir de microdatos de encuestas de hogares, y la unidad de análisis es el hogar y sus miembros (las personas se clasifican como pobres o no, dependiendo de la cantidad de privaciones a las que está sometido el hogar del cual

forman parte), y no los valores agregados como en el caso del IPH.

Además de la incidencia de la pobreza, el cálculo del IPM considera la intensidad o amplitud de esa situación, expresada como el porcentaje ponderado de las privaciones que sufren las personas. El IPM muestra entonces la proporción de la población sujeta a pobreza multidimensional (incidencia de la pobreza), ajustada por la intensidad de las privaciones sufridas.

El IPM incluye un total de diez variables, para las cuales se definen los respectivos criterios de privación. En el caso de la educación son: i) ningún miembro del hogar completó cinco años de educación, y ii) por lo menos un niño en edad escolar (hasta el octavo grado) no asiste a la escuela. En salud son: i) al menos un miembro del hogar está desnutrido, y ii) uno o más niños han muerto. Para nivel de vida son: i) no se tiene electricidad, ii) no se tiene acceso a agua potable, iii) no se tiene acceso a saneamiento adecuado, iv) se usa combustible "contaminante" (estiercol, leña o carbón) para cocinar, v) se tiene una vivienda con piso de tierra, y vi) no se tiene auto, camión o vehículo motorizado similar y se posee solo uno de los siguientes bienes: bicicleta, motocicleta, radio, refrigerador, teléfono o televisor.

valores se ajustan por la intensidad de las privaciones, el IPM asume valores de 0,127 en Guatemala, 0,160 en Honduras y 0,211 en Nicaragua.

Es importante subrayar que todas las mediciones de la pobreza aproximan la magnitud de ese flagelo, sin que las diferencias en sus resultados signifiquen *per se* que alguna de ellas es más precisa que las otras. En cualquier caso, las mediciones reflejan una misma realidad: que la población centroamericana sufre grandes carencias en aspectos básicos del bienestar,

aunque en los años previos a la crisis económica internacional de 2008-2009 se dieron mejorías, esto es, reducciones en los niveles de privación.

Independientemente del método de medición, las mejorías registradas están asociadas a mayores niveles de inversión pública en áreas que son determinantes para la ocurrencia o no de privaciones (acceso a la vivienda, construcción de acueductos y dotación de servicios de saneamiento, así como expansión de la cobertura del sistema educativo y de los servicios de salud,

entre otras). Los resultados obtenidos por Centroamérica son consistentes con el aumento en el gasto público social que tuvo lugar entre 1990 y 2007 (como se verá más adelante). Ahora el reto consiste en mantener esa inversión aun cuando la situación económica haya cambiado.

Amplias brechas subnacionales en las condiciones de vida de las poblaciones

Desde el *Primer Informe Estado de la Región* (1999) se constató la existencia de profundas asimetrías subnacionales en todos los países del Istmo. Aunque esas asimetrías son múltiples -por ejemplo, entre los territorios fronterizos y los centrales, entre regiones económicas entre comunidades indígenas y no indígenas- esta sección se enfoca en las brechas entre las zonas rurales y urbanas. La comparación entre ambas constituye un punto de entrada para ilustrar las desigualdades subnacionales en el desarrollo humano de la región, dada la escasez de estadísticas con ese nivel de desagregación.

En este acápite se confirma que, en promedio, las zonas rurales centroamericanas están significativamente más rezagadas que las urbanas en indicadores sociales clave como pobreza, infraestructura y educación. Sin embargo, para los países con información disponible hay evidencia de que, al menos en el ámbito de la pobreza, las distancias se están cerrando. Además, existen grandes diferencias entre las mismas zonas rurales en cuanto a sus niveles de desarrollo. En general, hay una asociación entre el grado de desarrollo humano y la calidad y extensión de la infraestructura vial.

Cierre de brechas de pobreza entre zonas urbanas y rurales

En Centroamérica la pobreza es mayor en las áreas rurales. Hacia el 2006, la incidencia de este fenómeno entre la población rural era de 62,6%, frente a 37,4% entre la población urbana; en el caso de la pobreza extrema las cifras eran de 50,8% y 23%, respectivamente (Programa Estado de la Nación, 2008). Hasta el año 2008 no se registraban cambios significativos en esta situación. Aunque el Istmo experimenta una acelerada urbanización⁷, el flagelo de la pobreza rural merece, por su intensidad, especial atención.

Cuando se analiza la evolución de la pobreza en Costa Rica, El Salvador y Honduras (cuadro 3.14), se observa una disminución de las brechas territoriales en el período 2000-2009. Aunque la pobreza, general y extrema, se redujo tanto en las zonas urbanas como en las rurales, en estas últimas el descenso es mayor. Aun así, con excepción de

Costa Rica, las distancias siguen siendo significativas. Lamentablemente no hay información similar para Panamá, Nicaragua y Guatemala -los dos últimos, aquejados por una extendida pobreza- que permita conocer si lo visto es o no una tendencia regional.

En la región existen zonas de alta ruralidad que corresponden a los principales polos de rezago de la población (véase las áreas señaladas por círculos en el mapa 3.1). Un ejemplo en la zona conformada por el departamento de Gracias a Dios, en Honduras, y el sector más septentrional de la Región Autónoma del Atlántico Norte de Nicaragua, áreas en las que más del 75% de la población es rural y donde residen integrantes del grupo étnico misquito a los dos lados de la frontera entre ambos países. Estimaciones realizadas a partir del Censo de Población y Vivienda 2001 de Honduras revelan que, en promedio, más del 40% de las viviendas del citado departamento

CUADRO 3.14

CENTROAMÉRICA

Incidencia de la pobreza por insuficiencia de ingresos en los hogares, por zona. 2000-2009

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Pobreza total										
Costa Rica										
Urbana	17,1	16,9	17,3	15,4	18,9	18,7	18,3	15,7	16,9	18,0
Rural	25,4	25,2	25,4	23,1	26,0	24,9	23,0	18,3	18,7	19,2
El Salvador										
Urbana	29,8	31,3	29,5	30,0	29,2	30,9	27,7	29,8	35,7	33,3
Rural	53,7	51,6	49,2	46,2	43,7	42,5	35,8	43,8	49,0	46,5
Honduras ^{a/}										
Urbana		55,9	58,0	57,5	57,1	57,7	52,9	51,0	55,2	52,8
Rural		71,3	71,3	72,7	71,7	69,5	66,8	65,2	63,1	64,4
Pobreza extrema										
Costa Rica										
Urbana	4,1	3,9	3,5	3,3	4,0	4,5	4,3	2,6	2,6	3,4
Rural	8,8	8,9	8,8	7,8	8,0	7,1	6,8	4,2	4,6	5,3
El Salvador										
Urbana	9,3	10,3	10,3	9,7	8,6	9,7	8,0	7,9	10,0	9,2
Rural	27,2	26,1	25,0	22,1	19,3	16,9	12,2	16,3	17,5	17,5
Honduras ^{a/}										
Urbana		26,5	28,8	30,0	29,3	29,0	23,5	20,4	22,8	20,3
Rural		61,6	61,9	62,7	62,2	62,8	56,7	53,9	49,5	52,0

a/ Las estimaciones corresponden a mayo. En el año 2000 no se realizaron estimaciones de la pobreza.

Fuente: Encuestas de hogares realizadas por las instituciones de Estadística de los tres países.

MÁS INFORMACIÓN
SOBRE



**POBREZA RURAL
EN CENTROAMÉRICA**

VÉASE

Programa Estado de la Nación, 2011,
en www.estadonacion.or.cr

carecía de saneamiento básico y que casi el 75% de la población se encontraba bajo la línea de pobreza en ese año.

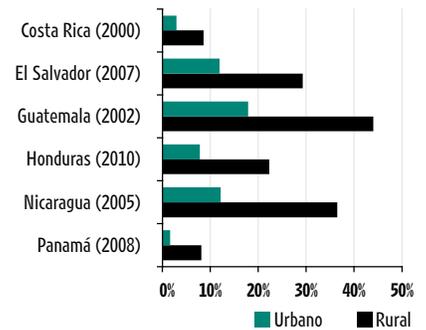
Otros polos importantes de rezago pueden observarse en la zona occidental del Petén, en Guatemala, y en las comarcas Kuna Yala y Ngöbe Buglé, en Panamá. En esta última, por ejemplo, datos del Censo de Población y Vivienda de 2010 indican que, en esa fecha, el analfabetismo en personas mayores de 10 años era de 30,8% (INEC-Panamá, 2010). En Kuna Yala el porcentaje era de 28,3% en el mismo año. El grupo más rezagado era el de las mujeres, con tasas de analfabetismo que superaban a las de los hombres en 16 y 18 puntos porcentuales en las comarcas Ngöbe Buglé y Kuna Yala, respectivamente.

Un ámbito en el que también pueden apreciarse amplias brechas entre la

población urbana y la rural es el educativo. En Guatemala, en el 2002, cuatro de cada diez residentes del área rural mayores de 15 años no sabían leer y escribir (gráfico 3.7). El porcentaje de analfabetismo rural en ese grupo de edad era más del doble del reportado para el área urbana en ese mismo año. En Panamá la asimetría es menor, pero aun así significativa: el analfabetismo en personas mayores de 15 años de zonas rurales era de 8,1% en 2008, valor que sobrepasaba en más de seis puntos porcentuales el estimado para zonas urbanas. Es probable que estas diferencias se deban, en parte, a la falta de inversión pública en la construcción de escuelas en áreas rurales y a la deserción temprana de jóvenes que se ven obligados a ocuparse en labores agrícolas.

GRÁFICO 3.7

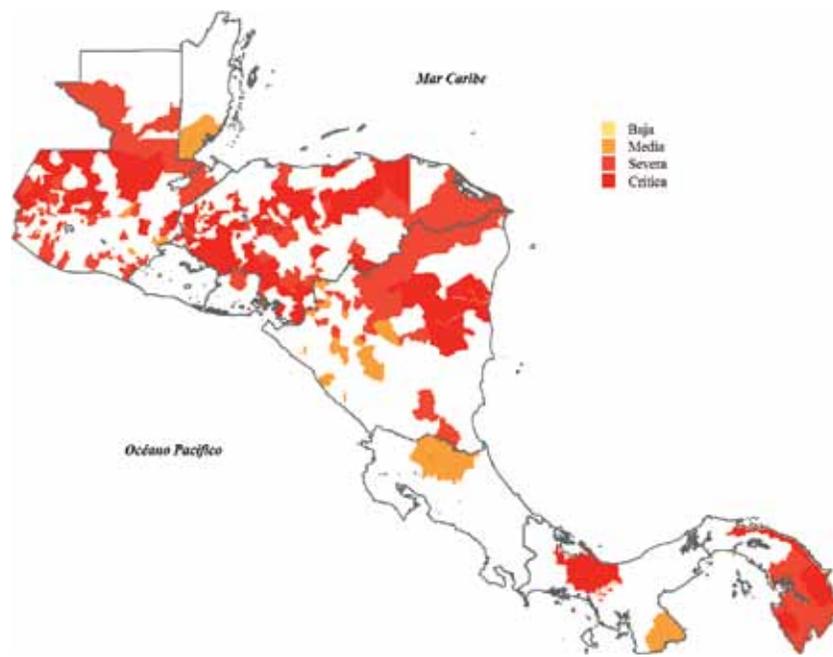
CENTROAMÉRICA

Analfabetismo en personas de 15 años o más, según zona de residencia

Fuente: Rayo, 2011; con datos de los censos de población de cada país, la Encuesta de Niveles de Vida 2008 de Panamá e INE-Honduras, 2010.

MAPA 3.1

CENTROAMÉRICA

Municipios rurales con fuerte concentración de población pobre^{a/}.
(proporción de la población rural con respecto al total de cada municipio)

a/ La información corresponde a Honduras 2002, Nicaragua 2005, Guatemala 2006, Panamá 2008, El Salvador y Belice 2009, Costa Rica 2010.

Fuente: Bonilla, 2011.

Baja cobertura y mal estado de la red vial obstaculizan integración de territorios rurales

Las bajas coberturas y el mal estado de la red vial aumentan los costos de producción y limitan la conectividad dentro de los territorios rurales y entre estos y los urbanos. La mayoría de los caminos rurales de Centroamérica no llegan hasta las zonas más pobres y, cuando lo hacen, están en malas condiciones o solo son transitables en verano. A ello se suma el hecho de que son poco atendidos y sufren un severo abandono por parte las entidades del Gobierno Central y las municipalidades. La situación se agrava por la gran dispersión de los pueblos rurales de pequeña escala, lo que incrementa de manera significativa los costos de construcción y mantenimiento de infraestructura vial, reduciendo a la vez la relación costo/beneficio de tales obras.

La penetración de la infraestructura vial es particularmente baja en las áreas rurales pobres de Guatemala, Honduras y Nicaragua, sobre todo en el litoral del Caribe (mapa 3.2). En estos territorios las carreteras por lo general están sin pavimentar y solo son transitables en verano. En Panamá, el país con la infraestructura vial más

desarrollada de todo el Istmo, las provincias con mayor cantidad de municipios rurales tienen hasta el 80% de sus carreteras en revestimiento o tierra (Darién y Veraguas) y este porcentaje llega hasta el 100% en algunas comarcas indígenas, como Kuna Yala y Ngöbe Buglé (Alonso, 2011).

Como estrategia para la reducción de la pobreza rural, los gobiernos del Istmo, en conjunto con las principales entidades financieras de la región, han aumentado la inversión tendiente a mejorar la infraestructura vial de las comunidades rurales aledañas a las vías de comunicación más importantes, conscientes de que ello potenciará la competitividad de las actividades ahí enclavadas. Por ejemplo, en el 2010 el BID aprobó un préstamo de 35 millones de dólares para El Salvador y otro de 15 millones de dólares para Honduras, que tienen como objetivo financiar la rehabilitación o mejora

de caminos rurales y, de este modo, dinamizar la economía en las zonas involucradas, disminuir los costos de operación vehicular y los tiempos de transporte, y facilitar el desarrollo productivo y turístico en beneficio de las poblaciones respectivas (Pomareda y Chavarría, 2011).

El aprovechamiento de esquemas de financiamiento y construcción de carreteras distintos a la ejecución directa por parte del Estado (como la concesión) se ha concentrado en las vías nacionales de alto tránsito. En el caso de las carreteras rurales, estos mecanismos no resultan financieramente viables, debido a los plazos de recuperación de la inversión. En El Salvador, por ejemplo, la distancia promedio entre los hogares de las familias rurales pobres y la carretera pavimentada más cercana es el doble de la distancia existente entre la carretera y las familias rurales no pobres. Además, la cobertura de la

red vial en las zonas menos pobres es aproximadamente un 28% mayor que la correspondiente a las zonas más pobres (Arias, 2011).

MÁS INFORMACIÓN
SOBRE



POBREZA RURAL

VÉASE

Programa Estado de la Nación, 2011, en www.estadonacion.or.cr

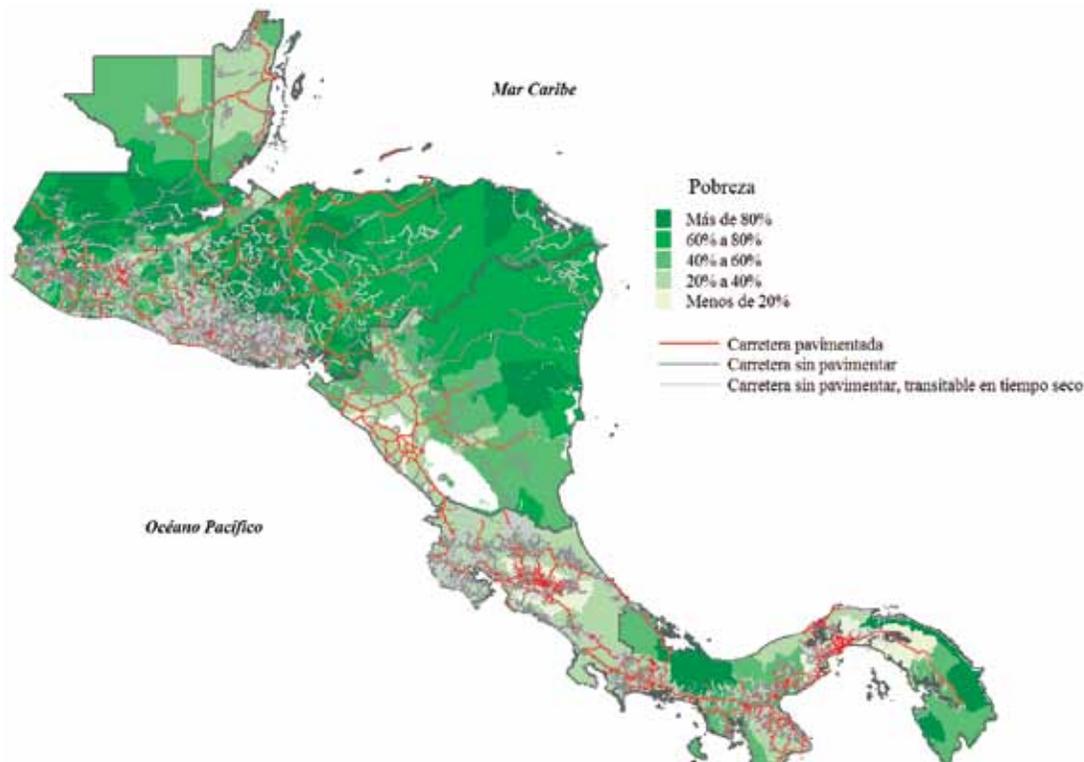
Persisten fuertes y múltiples rezagos sociales de indígenas, mujeres, jóvenes y personas con discapacidad

Durante la primera década del siglo XXI en los países del Istmo no se logró un progreso firme en el cierre de las brechas sociales que afectan a

MAPA 3.2

CENTROAMÉRICA

Red vial y pobreza



las mujeres, los indígenas, los jóvenes y las personas con discapacidad. Los avances, que los hay, son puntuales y, con frecuencia, están más que compensados por retrocesos o por un estancamiento de las diferencias. Esta valoración no tiene un carácter definitivo, pues la información comparable sobre las poblaciones antes indicadas es escasa y poco sistemática. Esa escasez refleja el desinterés o la incapacidad de los Estados para cumplir con lo más elemental: saber qué ocurre en temas en los cuales, por lo demás, se han comprometido internacionalmente por medio de tratados y convenciones a eliminar las brechas de equidad.

Sistemáticas desventajas de las poblaciones indígenas sin información actualizada

Diversos estudios han documentado las precarias condiciones de vida que experimentan las poblaciones indígenas de Centroamérica, sus rezagos en el acceso a servicios de educación y de salud, así como la falta de protección efectiva a sus derechos de propiedad sobre la tierra (Proyecto Estado de la Región-PNUD, 2003). Es ampliamente reconocido, además, que esta situación es la consecuencia de siglos de dominación, discriminación y, en algunos casos, persecución por parte de gobiernos y las élites políticas y económicas (Yashar, 1998). Pese a esta historia, y a que casi uno de cada seis centroamericanos es indígena, la minoría regional más importante, los datos sobre estas poblaciones son escasos y desactualizados, por lo que no es posible valorar si en la primera década del siglo XXI las inequidades que afectan a los indígenas se atenuaron o, por el contrario, se acentuaron.

Un ejemplo preocupante del rezago social de las poblaciones indígenas y de la falta de información son los datos acerca del logro educativo entre ellas. Se sabe que en todo el Istmo estas comunidades experimentan un mayor analfabetismo, pero la información disponible y comparable en algunos casos tiene diez años o más de antigüedad. Este es el caso de Costa Rica: el Censo del año 2000 reveló que la quinta parte

de los indígenas mayores de 15 años no sabía leer ni escribir, en contraste con menos del 5% entre los no indígenas (cuadro 3.15). En Guatemala, el país que concentra la mayor población indígena de la región (cerca del 80%), los datos del 2002 indican que las personas mayores de 15 años que no sabían leer y escribir eran casi la mitad del total de habitantes indígenas. En el año 2007 se estimó que casi un tercio de las y los salvadoreños de origen indígena mayores de 15 años no sabían leer ni escribir, nivel que sobrepasaba en once puntos porcentuales el analfabetismo de la población no indígena de la misma edad. La mayor brecha, sin embargo, fue observada en el año 2000 en Panamá, donde el analfabetismo entre los indígenas del grupo de edad mencionado era casi siete veces superior al de la población no indígena.

Las brechas de pobreza forman parte del círculo vicioso en el cual el bajo nivel educativo de esta población disminuye sus probabilidades de tener un empleo bien remunerado. Un caso dramático es el de Panamá, donde casi la totalidad de la población rural indí-

gena encuestada en 2008 (96,3%) vivía en condición de pobreza general. En Guatemala, en 2002 la incidencia de la pobreza entre la población indígena era dos veces mayor que la observada en la población no indígena.

No hay una firme tendencia a la reducción de brechas por razones de género

En los últimos años, Centroamérica no mostró una firme tendencia a reducir las diferencias sociales entre hombres y mujeres. En ciertos indicadores laborales tal reducción sí ocurrió, pero en otros, como la brecha salarial promedio con respecto a los hombres, las inequidades persistieron.

Las buenas noticias son modestas. Durante la primera década del siglo XXI, en todos los países del Istmo aumentó la participación laboral de las mujeres (gráfico 3.8). Sin embargo, los avances fueron lentos, de entre 1% (Nicaragua) y 5% (Belice y Costa Rica). En consecuencia, el nivel regional de participación femenina en la fuerza de trabajo era cercano al 40% a la fecha de la medición más reciente disponible (2009).

CUADRO 3.15

CENTROAMÉRICA

Analfabetismo e incidencia de la pobreza en poblaciones indígenas y no indígenas (porcentajes)

País	Indígena	No indígena
Porcentaje de analfabetismo en personas de 15 años o más^{a/}		
Costa Rica (2000)	20,4	4,9
El Salvador (2007)	29,0	18,0
Guatemala (2002)	47,7	20,4
Honduras (2001)	28,9	19,4
Nicaragua (2005)	26,0	20,0
Panamá (2000)	37,8	5,5
Incidencia de la pobreza		
Guatemala (2006)	74,8	36,2
Honduras (2003)	60,4	34,2
Nicaragua (2001)	68,4	37,5
Panamá (2008) ^{b/}	96,3	50,7

a/ Los datos proceden del último censo publicado.

b/ Los datos corresponden a los grupos rural indígena y rural no indígena.

Fuente: Rayo, 2011; con datos de Celade y Fondo Indígena, 2011; Bastos y Camus, 2004; Encovi 2006 de Guatemala y Encuesta de Niveles de Vida 2008 de Panamá.

Los datos indican que esta participación se mantuvo relativamente estable durante el período de la crisis económica internacional (2008-2009). En Costa Rica, El Salvador y Panamá, países con una inserción laboral femenina similar al promedio regional, la incorporación de las mujeres al mercado laboral fue mayor que la de los hombres en 2009, lo que podría ser indicio del fenómeno del “trabajador añadido” en tiempos de crisis. Por el contrario, en Nicaragua, la reducción absoluta que experimentó la fuerza de trabajo durante el 2009 se concentró en las mujeres, las cuales se vieron desalentadas para seguir buscando empleo (Trejos, 2011).

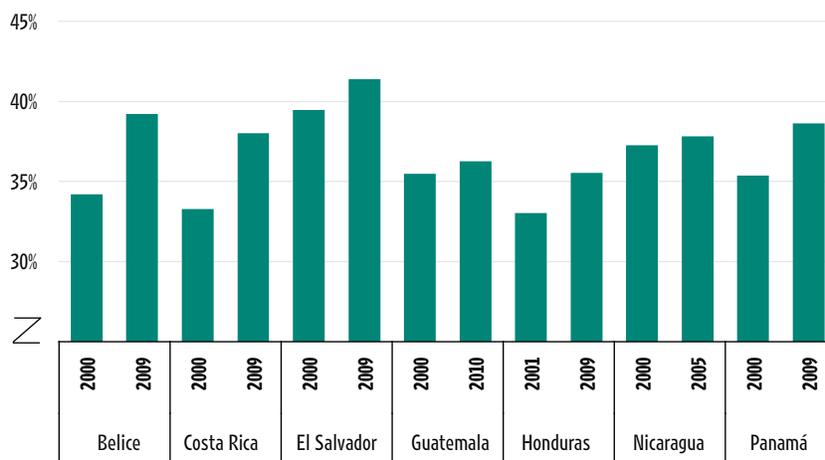
Un estudio reciente de la Cepal (Montaño, 2010) señala que hubo una reducción significativa de la población femenina sin ingresos propios en las zonas urbanas de América Latina, lo cual es positivo, pues evidencia una mayor independencia económica. En el período 1994-2008 la proporción de mujeres en esa condición disminuyó de 42,8% a 31,6%. Aunque en Centroamérica también se experimentó esa tendencia, Panamá es el único país cuya tasa es similar al promedio latinoamericano (31,8% en el 2009). El resto de la región está por encima de ese promedio, pues la proporción de mujeres sin ingresos propios oscila entre 35,2% (El Salvador, 2009) y 41,2% (Guatemala, 2007). En todos los países, el grupo de mujeres jóvenes (de 15 a 24 años) es el que tiene mayores dificultades en este sentido. Si bien ello podría estar asociado a la maternidad y al aumento en la cantidad de hogares con jefatura femenina, también refleja la insuficiencia de mecanismos institucionales y de mercado que permitan a las mujeres combinar la procreación y el cuidado de sus hijos con la generación de ingresos propios (cuadro 3.16).

Menos mujeres sin ingresos propios sugieren una disminución en la dedicación exclusiva a las labores domésticas no remuneradas. Pese a ello, en el 2008 poco más de la mitad (52%) de las mujeres de América Latina y el Caribe trabajaba de esa manera (Cepal, 2010c). En Centroamérica las tareas domésticas y de cuidado siguen estando

GRÁFICO 3.8

CENTROAMÉRICA

Fuerza de trabajo femenina. CIRCA 2000 Y 2009



Fuente: Elaboración propia con datos de los institutos de Estadística de cada país.

CUADRO 3.16

CENTROAMÉRICA

Población femenina sin ingresos propios por grupos de edad.

2005, 2007 Y 2009
(porcentajes)

Países y años	Grupos de edad					
	Total	15 a 24 años	25 a 34 años	35 a 44 años	45 a 59 años	60 años y más
Costa Rica						
2005	41,3	48,5	39,1	39,5	43,4	35,5
2007	38,1	40,5	34,3	37,9	41,6	36,0
2009	37,5	45,5	31,7	34,7	41,3	35,2
El Salvador						
2005	46,3	59,2	41,5	37,4	41,7	52,1
2007	38,0	55,9	36,4	27,9	33,0	35,3
2009	35,2	54,7	32,5	27,0	27,7	34,4
Guatemala						
2005	49,1	61,1	47,3	42,9	39,2	47,3
2007	41,2	51,8	39,4	36,2	34,1	36,9
Honduras						
2005	44,0	58,1	44,4	38,3	34,2	35,0
2007	39,9	56,0	38,9	36,0	31,2	28,0
Panamá						
2005	36,4	49,2	40,0	35,2	30,8	27,7
2007	34,2	49,3	36,4	30,4	29,3	28,5
2009	31,8	46,2	34,8	30,0	27,7	23,7

Fuente: Sauma, 2011, con datos de la División de Asuntos de Género de la Cepal.

fundamentalmente en manos de las mujeres, quienes las realizan en sus hogares y comunidades en forma no remunerada y sin importar si, además, tienen o no un empleo remunerado. Es evidente que, a pesar de la creciente participación femenina en el mercado laboral, la división del trabajo entre los géneros ha permanecido inmutable (Commca-SICA, 2010).

Aunque en general trabajan más horas, las mujeres ganan menos que los hombres en puestos de trabajo similares y con condiciones iguales o superiores de calificación. Durante la primera década del presente siglo no existió una tendencia regional a disminuir estas diferencias de ingreso: en Costa Rica no hubo ningún avance, en Nicaragua y Panamá las distancias se ampliaron y en El Salvador y Guatemala tendieron a cerrarse (gráfico 3.9). Preocupa la situación de Guatemala debido a que, según la última información disponible (2006), el ingreso de las mujeres fue un 34% más bajo que el de los hombres. En Nicaragua y Costa Rica la brecha es del 20%. El país con mayor equidad salarial entre géneros es Honduras, donde en 2009 prácticamente había paridad.

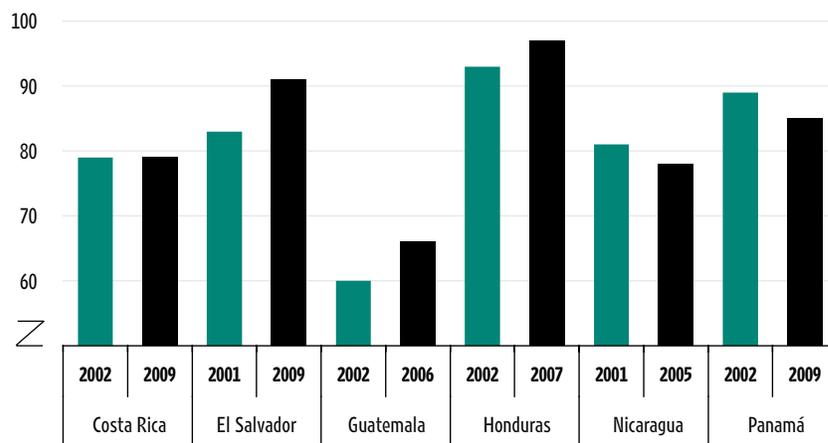
Las políticas públicas son fundamentales para disminuir de manera significativa las diferencias sociales y económicas entre hombres y mujeres. En este contexto resulta esencial el diseño de estrategias específicas para atender esas diferencias ya que no siempre las políticas universales, son eficaces. De acuerdo con Montaña (2010), en América Latina los avances en la ejecución de políticas sociales no necesariamente han significado una reducción de las inequidades de género y, en algunos casos, países con niveles de desarrollo medio, como Costa Rica y Chile, muestran tasas muy bajas de participación laboral femenina, las mayores brechas salariales y una baja presencia de las mujeres en la toma de decisiones⁸.

Jóvenes enfrentan mayor pobreza y más barreras de ingreso al mercado laboral

En Centroamérica el desempleo afecta con mayor intensidad a la fuerza laboral joven. En 2009, en el grupo

GRÁFICO 3.9
CENTROAMÉRICA

Ingreso laboral promedio de las mujeres con respecto al de los hombres. CIRCA 2002 Y 2009



Fuente: Elaboración propia con datos de la División de Asuntos de Género de la Cepal.

de edad de 15 a 24 años la tasa de desocupación a nivel regional fue de 10,4%, más del doble del desempleo total (5,1%). Los países con mayor desempleo son los que tienen las tasas más altas de retención de los jóvenes en el sistema educativo (Costa Rica, Panamá y El Salvador; Icefi, 2011).

La precariedad laboral también afecta de manera especial a la población joven. Un estudio realizado por la OIT (2008) encontró que solo uno de cada cuatro jóvenes ocupados en 2006 en Centroamérica y República Dominicana tenía acceso a la seguridad social en salud y/o pensiones, proporción que llegaba a menos de uno de cada cinco en Honduras y Nicaragua. Además, cerca de seis de cada diez jóvenes ocupados percibían ingresos inferiores al salario mínimo legal, situación que en Panamá y República Dominicana afectaba a alrededor de siete de cada diez trabajadores. Esta precariedad está altamente asociada a la categoría ocupacional, pues seis de cada diez jóvenes eran asalariados en microempresas o se desempeñaban como trabajadores por cuenta propia, empleados domésticos y familiares auxiliares (también conocidos como familiares económicamente activos no remunerados). En Guatemala y

CUADRO 3.17

CENTROAMÉRICA

Porcentaje de personas pobres, según grupo de edad. 2007 Y 2009

País	Total	0 a 14 años	Diferencia
Costa Rica (2009)	18,9	28,2	9,3
El Salvador (2009)	47,9	58,8	10,8
Guatemala (2007)	54,8	65,2	10,4
Honduras (2007)	68,9	77,3	8,4
Nicaragua (2007)	61,9	71,5	9,6
Panamá (2009)	25,8	37,9	12,1

Fuente: División de Desarrollo Social de la Cepal, con la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Honduras la proporción se eleva a dos de cada tres jóvenes.

La menor participación laboral, unida a la precariedad en los trabajos, podría explicar la mayor incidencia de la pobreza entre la población joven. En los años 2007 y 2009, el porcentaje de jóvenes en esta condición fue entre 8,4 y 12,1 puntos mayor al promedio general en todos los países del Istmo (cuadro 3.17).

En años recientes, la participación de los adolescentes en el mercado laboral ha disminuido, en principio una buena noticia (Trejos, 2011). Sin embargo, este grupo sigue teniendo una presencia relativa importante dentro la población económicamente activa de Nicaragua y El Salvador (cerca del 11%). La crisis económica internacional no parece haber afectado de modo sustancial la tendencia en la inserción laboral de las y los adolescentes. En el 2009 hubo estancamiento (El Salvador) o una reducción absoluta (Costa Rica, Nicaragua y Panamá) en esta variable. La menor participación laboral de los más jóvenes obedece a una combinación de factores de mediano plazo, como la creciente cobertura de la educación secundaria, con factores coyunturales: el deterioro de las condiciones de trabajo los desincentiva a buscar empleo por primera vez, o los aleja del mercado laboral si han quedado desempleados.

Población con discapacidad más expuesta a la pobreza

La información sobre las personas que viven con alguna discapacidad⁹ en Centroamérica es heterogénea y no está actualizada. Algunas estimaciones sugieren la existencia de 1,6 millones de personas en esta condición y otras menos conservadoras elevan la cifra a tres millones (Collado, 2007). Instrumentos como las encuestas especiales sobre discapacidad realizadas en algunos países del Istmo, así como los censos de población, permiten perfilar la situación de este grupo tradicionalmente rezagado en materia de educación, pobreza, desempleo y acceso a los servicios públicos de atención médica, vivienda y transporte.

En Centroamérica esta población tiende a estar más expuesta a la pobreza. En Guatemala el 52% de los hogares que incluyen a personas con discapacidad son pobres (INE-Guatemala, 2005). En Honduras, en 2002, el 28,6% de los miembros de este grupo se ubicaba en el quintil de ingreso más bajo (INE-Honduras, 2002). En Panamá, en 2006 se estimó que el 17,3% de los hogares con prevalencia de discapacidad tenían una capacidad económica

muy baja. Esta situación era más grave en las áreas rurales: el 24% de los hogares en los que vivían personas con discapacidad tenían una capacidad económica muy baja, casi trece puntos porcentuales menos que lo observado en zonas urbanas (Senadis-Ministerio de la Presidencia de la República de Panamá, 2006).

En Nicaragua, datos de 2003 indican que el 48% de las personas con esta condición utilizaba parte o todo su ingreso en la atención de su discapacidad. En los treinta días anteriores a la encuesta, el 57% había visto disminuidos sus ingresos debido a su discapacidad, y el 75% pagaba total o parcialmente sus medicinas (INEC-Nicaragua, 2003).

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Hogares 2010, en Costa Rica existen 190.338 personas (4,2% de la población nacional) con al menos una discapacidad. La incidencia de la pobreza es mayor para este grupo (31,5% *versus* 24%), brecha que también se manifiesta en las condiciones de la vivienda, el acceso a activos¹⁰ y el nivel educativo. Ello es congruente con la mayor concentración de esta población en estratos de bajos ingresos: el 42,5% de las personas con discapacidad se ubica en los tres primeros deciles de ingreso (Pacheco, 2011).

Inversión social y políticas de combate a la pobreza

Una inversión social fuerte y sostenida a lo largo del tiempo es una condición para obtener altos niveles de desarrollo humano. Hasta el año 2008, el gasto público social per cápita aumentó en todos los países centroamericanos, en un contexto económico relativamente favorable. A diferencia de lo ocurrido en otras épocas de crisis, la escasa información disponible sugiere que durante la crisis de 2008-2009 los gobiernos no recortaron la inversión social, como medio para equilibrar las finanzas públicas. La incertidumbre sobre el vigor y alcance de la recuperación económica no permite prever si los niveles actuales de inversión social se sostendrán en el futuro.

En años recientes el Istmo registra pocos cambios en lo que concierne

al diseño y ejecución de las políticas sociales universales (las dirigidas al conjunto de la población). Los países que tenían débiles instituciones sociales e incipientes políticas universales, las siguen teniendo. En esta condición se encuentran las naciones del llamado CA4 (Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua). En cambio, a lo largo de la última década todos los países han innovado con programas sociales especialmente enfocados a incidir en la reducción de la pobreza, entre los que destacan las transferencias monetarias condicionadas y las pensiones no contributivas.

Desde la publicación del anterior Informe, en 2008, se han impulsado diversas iniciativas a nivel regional para fortalecer la cooperación y la coordinación de acciones entre los países (recuadro 3.5).

No hay evidencias de recortes recientes en el gasto social

Durante la mayor parte de la primera década del siglo XXI, el gasto social creció en toda la región. Al comparar el nivel de gasto social per cápita de 2000 con el del año más reciente para el cual se cuenta con información (alrededor del 2008), se observa que el incremento osciló entre 19% y 67% (cuadro 3.18). Nicaragua registra el mayor aumento (66,7% entre 2000 y 2008); le siguen Honduras, Costa Rica, El Salvador y Panamá con expansiones cercanas al 40%, y en último lugar se ubica Guatemala, con apenas 19%.

En Honduras, Nicaragua y Panamá el sector más favorecido por el aumento de la inversión social fue la educación (79,2% del incremento total en Honduras, 45,5% en Nicaragua y 33,6% en Panamá). En Costa Rica, los sectores de educación y salud se beneficiaron en forma equitativa de la expansión (35,8% y 32,8%, respectivamente). En Guatemala, vivienda y educación fueron los más beneficiados (42,1% y 32,8%, en cada caso), mientras que en El Salvador el 47,7% se destinó a seguridad y protección social.

La expansión del gasto social no varió significativamente las amplias diferencias que en este ámbito muestran

RECUADRO 3.5

La integración social en Centroamérica

La Secretaría de la Integración Social Centroamericana (Sisca) es el órgano técnico-administrativo del Subsistema Social del SICA. Su mandato es impulsar la integración social de la región, en estrecha coordinación con los ministros que conforman el Consejo de la Integración Social Centroamericana (CIS), el Consejo Centroamericano de Vivienda y Asentamientos Humanos (CCVAH) y el Consejo del Istmo Centroamericano del Deporte y la Recreación (Codicader). Además actúa como enlace con las otras secretarías técnicas que atienden consejos ministeriales del área social.

Desde el 2008, las principales acciones regionales ejecutadas en el marco de la Sisca son:

- Desarrollo e implementación de instrumentos políticos que contribuyen a armonizar las prioridades y esfuerzos nacionales con las iniciativas regionales en materia social, tales como la Agenda Estratégica Social del SICA y el Fondo Estructural de Cohesión Social, la Estrategia Centroamericana de Vivienda y Asentamientos Humanos (ECVAH) y la Agenda de Ordenamiento Territorial del CCVAH, aprobadas a nivel presidencial en 2008, 2009 y 2010, respectivamente. En la actualidad, por instrucción de la Cumbre de Presidentes, se está trabajando en el Plan Regional para la Atención de la Primera Infancia, en alianza con organismos de cooperación internacional y fundaciones regionales, y en el Plan Estratégico del Codicader, que promoverá el deporte como instrumento de política social para la prevención de la violencia.
 - Creación del Observatorio Centroamericano del Desarrollo Social (Ocadés), el cual ha permitido realizar y divulgar al menos diez investigaciones sobre temas como la atención a la primera infancia, poblaciones móviles, sistemas de protección social en el Istmo e impacto de la crisis económica internacional. También se preparó un compendio de normativas sobre integración social y desde el 2010 se publica una revista bimestral sobre avances y retos regionales en temas sociales, a la que se suman los boletines que de manera periódica dan a conocer el trabajo del CIS y el CCVAH.
 - Diseño de una herramienta de monitoreo y evaluación para el fortalecimiento de los programas de protección social,
 - con la que se promueve el enfoque de gestión por resultados. La herramienta está siendo aplicada a los programas “Bono 10.000” de Honduras, “Red de Oportunidades” de Panamá y “Apoyo Temporal al Ingreso” de El Salvador.
 - Organización de actividades anuales o bienales para el diálogo sobre políticas sociales y cooperación horizontal, entre ellos: el Diálogo Mesoamericano de Políticas Sociales (noviembre de 2009), el Foro de Ordenamiento Territorial Centroamérica y República Dominicana (junio de 2010), la Conferencia Regional sobre Políticas Sociales en Materia de Desarrollo Infantil Temprano (abril de 2010), Modelos de Atención a la Primera Infancia: Lecciones de Política para Centroamérica (diciembre de 2010) y el Diálogo de Alto Nivel sobre Políticas Sociales: hacia la construcción de un instrumento regional de atención a la primera infancia (abril de 2011). Además, con el apoyo financiero de la República de Taiwán se creó un fondo para la promoción de la cooperación horizontal entre los países centroamericanos en materia social, que facilita la realización de pasantías o misiones de intercambio entre representantes de las instituciones que conforman el CIS.
 - Diseño de un programa para la prestación de servicios sociales básicos (SSB) a poblaciones móviles. Esta iniciativa ha incluido la generación de conocimiento, la creación de comisiones binacionales y la promoción de espacios de cooperación horizontal para avanzar en asuntos como: el desarrollo o fortalecimiento de instrumentos operativos que faciliten la provisión de SSB a trabajadores móviles, especialmente en el área de salud y protección social; el reforzamiento de las instancias encargadas de brindar esos servicios; la concienciación social sobre los derechos de estas poblaciones, el impulso de políticas nacionales en la materia y la identificación de problemáticas y puntos comunes sobre la movilidad laboral entre los países de la región.
 - Apoyo a la Red Centroamericana de Personas con VIH-SIDA (Redca+) mediante el fortalecimiento de habilidades para la vida y la generación de capacidades técnicas y profesionales. Con este objetivo se impulsan actividades de “capacitación de capacitadores” en metodologías que promueven la apropiación de estilos de vida saludables y se otorgan becas para personas que viven con VIH/SIDA, que van desde la alfabetización hasta especializaciones técnicas. También se trabaja en monitoreo y evaluación de proyectos, manejo de información, incidencia política y control social, entre otras acciones de inclusión social.
 - Formulación de políticas de prevención de la violencia juvenil en Belice, Costa Rica, Nicaragua y Panamá, y diseño de proyectos para la promoción de ciudades seguras mediante la aplicación de la prevención de la violencia a la planificación urbana, en alianza con ONU Hábitat y el BCIE.
 - Ejecución, con el apoyo de la Alianza en Energía y Ambiente con Centroamérica, del proyecto “Promoción de soluciones energéticas sostenibles en el diseño e implementación de asentamientos humanos centroamericanos”, para incluir el criterio de sostenibilidad energética en los programas de vivienda de interés social.
- Estas acciones han sido posibles gracias al fortalecimiento institucional de la Sisca y del Subsistema Social del SICA. Tal proceso, a su vez, fue propiciado por varios hechos de trascendental importancia, a saber:
- La firma de un acuerdo mediante el cual el Gobierno de El Salvador -país sede de la Secretaría- reconoce el estatus diplomático de este órgano y le otorga las prerrogativas asociadas, entre otras facilidades para su operación.
 - La ratificación del Tratado de la Integración Social Centroamericana por parte de Belice y el inicio del proceso respectivo en Honduras.
 - La conformación de un equipo técnico más amplio y la realización de procesos de planificación estratégica para la Sisca y el CIS.
 - El establecimiento o consolidación de alianzas con gobiernos y organismos internacionales, entre ellos: Gobierno de la República de Taiwán, GIZ, Banco Mundial, BID, Aecid, Unfpa, PNUD, Unicef, Cepal, OIM, ONU-Hábitat, Aacid, la Alianza en Energía y Ambiente con Centroamérica y UICN.

Fuente: Sisca-SICA, 2011.

los países. Costa Rica invierte entre tres y nueve veces más que las naciones del CA4, en las cuales los bajos niveles de inversión constituyen un serio obstáculo para el desarrollo humano y están asociados a los magros indicadores sociales ya examinados en este capítulo. Es probable que la inversión social en Panamá sea similar a la costarricense (la cifra indicada en el cuadro 3.18 está subvaluada, por las razones allí indicadas), pero la ausencia de datos impide una mejor estimación.

Un indicador de los bajos niveles de gasto público en varios países del Istmo es su comparación con el gasto social privado. Téngase en cuenta que el gasto público se dirige a la mayoría de la población centroamericana, mientras que el privado se concentra en el 10% o menos de los habitantes. Se cuenta con información para el sector salud. Según la OPS, en 2007 el gasto privado en salud, como proporción del PIB, fue el siguiente: Costa Rica 3,2%, El Salvador 4,0%, Guatemala 4,8%, Honduras 2,8%, Nicaragua 4,1% y Panamá 2,0% (OPS, 2009). En Costa Rica y Panamá, las naciones con los sistemas de seguridad social más desarrollados, el gasto público es sensiblemente más alto que el privado. En los países del CA4, el segundo duplica o hasta triplica al primero.

La distribución relativa del gasto público social, un indicador de las prioridades estatales, también varía significativamente entre los países. La educación concentra la mayor parte del gasto, sobre todo en Honduras, con el 64,5%, y en Nicaragua, Panamá y Guatemala, con alrededor de un 40% (gráfico 3.10). En el caso de Panamá, si se considerara la Caja de Seguro Social (CSS), se reduciría la importancia relativa del gasto en educación y aumentaría el peso de los rubros de salud y seguridad y protección social. En Costa Rica el gasto se distribuye de manera muy equitativa entre educación, salud y seguridad y protección social, en tanto que a vivienda se dedica apenas un 10%. En El Salvador las inversiones en educación y salud son muy similares. El gasto público en vivienda es el menos prioritario en todos los países, con excepción de

CUADRO 3.18

CENTROAMÉRICA

Gasto público social per cápita. 2000 Y CIRCA 2008
(dólares del año 2000 y porcentajes)

País	Dólares del 2000 ^{a/}		Porcentaje de variación
	2000	2008 ^{b/}	
Costa Rica	703	1.002	42,5
El Salvador	204	290	42,2
Guatemala	100	119	19,0
Honduras	108	156	44,4
Nicaragua	66	110	66,7
Panamá ^{c/}	357	491	37,5

a/ Los datos se refieren al gasto del Gobierno Central, con excepción de Costa Rica que corresponden al sector público total y El Salvador al gobierno general.

b/ Para El Salvador y Panamá las cifras corresponden al 2007 y para Honduras al 2006.

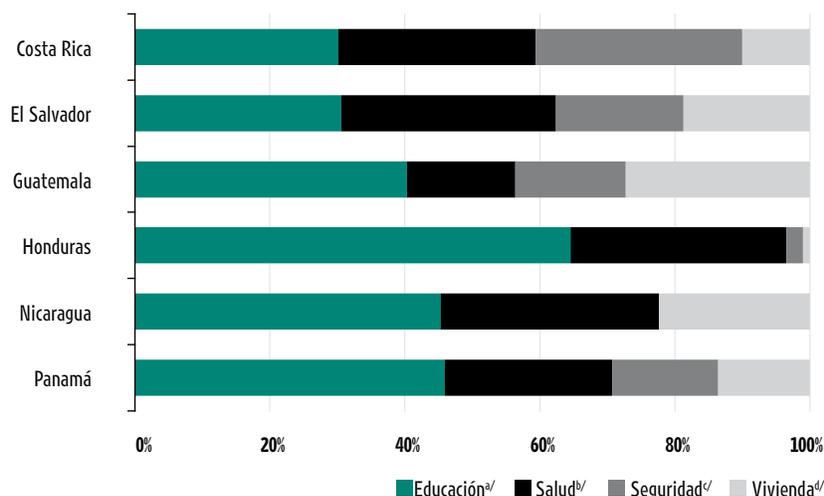
c/ En el caso de Panamá, el gasto público per cápita sería significativamente mayor si se considerara el resto del sector público.

Fuente: Sauma, 2011, con datos de Cepalstat.

GRÁFICO 3.10

CENTROAMÉRICA

Composición del gasto social per cápita promedio. 2000-2008



a/ Incluye cultura, recreación y otros.

b/ Incluye nutrición y, en algunos casos, saneamiento.

c/ Incluye trabajo y asistencia social.

d/ Incluye agua, alcantarillado y otros.

Fuente: Sauma, 2011, con datos de Cepalstat.

Guatemala, donde esta menor importancia relativa es compartida con los sectores de salud y seguridad y protección social (gráfico 3.10).

No hay información sobre la inversión social pública consolidada durante la crisis económica de 2008-2009. Sin embargo, hay datos para dos de los

sectores más importantes, educación y salud. Sobre esa base es posible afirmar que no hay indicios de recortes significativos de la inversión social, como sí ocurrió en otros episodios de recesión (cuadro 3.19). Aunque la economía se contrajo en todos los países -excepto en Panamá-, también en todos se incrementó la proporción del PIB que representan las inversiones en educación y salud, un hecho que refleja el esfuerzo de los gobiernos por salvaguardar los programas sociales.

Importantes innovaciones en la política social selectiva

Durante la última década los países centroamericanos introdujeron una importante innovación en el diseño y ejecución de las políticas sociales selectivas -aquellas focalizadas en ciertos segmentos de la población-, mediante la puesta en marcha de programas de transferencias monetarias condicionadas y el otorgamiento de pensiones no contributivas a adultos mayores en situaciones de pobreza¹¹. Ambas estrategias reemplazaron a los fondos de inversión social, que fueron la principal línea de acción de las políticas selectivas durante los años noventa del siglo pasado.

En este tema, la conclusión más importante del presente del Informe es que las nuevas políticas selectivas son herramientas útiles para atender a poblaciones en condiciones de pobreza y que, hasta el momento, no hay evidencias de que los programas hayan sido penetrados significativamente por redes “clientelistas” y de corrupción.

Sin evidencias de clientelismo o corrupción sistemática en los programas de transferencias condicionadas

Luego del éxito de los programas “Bolsa Escola”, de Brasil (que en 2003 pasó a ser “Bolsa Familia”) y “Oportunidades”, de México, cuyo impactos positivos fueron demostrados por diversas evaluaciones, las transferencias monetarias condicionadas aparecieron como una nueva forma de hacer política social en América Latina. En principio estos programas tienen un doble impacto: por una parte, inciden

CUADRO 3.19

CENTROAMÉRICA

Gasto público en educación y salud. 2007-2009
(porcentaje del PIB)

País	Educación			Salud		
	2007	2008	2009	2007	2008	2009
Belice	6,4	6,5	6,8	3,1	2,9	3,1
Costa Rica	5,2	5,7	6,8	5,1	5,8	6,6
El Salvador	2,8	2,9	3,6	1,7	1,7	2,0
Guatemala	2,1	2,0	2,6	1,0	0,9	1,1
Honduras	7,1	7,2		2,7	2,7	
Nicaragua	5,1	5,4	5,9	3,8	3,8	4,1
Panamá	3,8	3,9	4,0	2,0	2,2	2,4

Fuente: Compendio Estadístico, con base en las memorias de los ministerios de Hacienda o Finanzas de los países.

de manera inmediata sobre los ingresos de las familias pobres beneficiarias, aliviando su situación; por otra, procuran la ruptura del ciclo de reproducción intergeneracional de la pobreza, al establecer como condición para recibir la transferencia el cumplimiento de ciertas responsabilidades o metas en los ámbitos de la educación, la salud y la nutrición, principalmente. Todos los países centroamericanos han puesto en marcha iniciativas de este tipo, aunque es necesario aclarar que el Programa de Asignación Familiar de Honduras (PRAF), cuya ejecución inició en 1990, es antecesor de las experiencias de Brasil y México, que datan de 1995 y 1997, en cada caso (cuadro 3.20).

En Costa Rica el programa “Avancemos” fue creado en 2006, con el objetivo de incentivar la permanencia en el sistema educativo formal, a nivel de enseñanza secundaria, de adolescentes miembros de familias en condición de pobreza (posteriormente el criterio fue ampliado a “pobreza, vulnerabilidad, riesgo o exclusión social”). Consiste en una transferencia monetaria condicionada a la asistencia y aprobación escolar¹². El número de beneficiarios ha aumentado con el tiempo, y en 2009 llegó a 150.000. En ese mismo año su costo total fue de alrededor de 87 millones de dólares

(0,3% del PIB). Aunque la disminución inmediata de la pobreza por medio de la transferencia no es su objetivo principal¹³, una estimación del impacto del programa considerando la situación de los hogares “con transferencia/sin transferencia” muestra que, entre 2007 y 2009, este redujo la pobreza general en cerca de 0,3 puntos porcentuales y la extrema en cerca de 0,2 puntos porcentuales (Programa Estado de la Nación, 2010).

En el Salvador la “Red Solidaria” surgió en 2005, cuando el Gobierno lanzó el “Plan Oportunidades”, compuesto por varios programas de intervención social orientados a reducir la pobreza extrema mediante cambios en la economía familiar, el mejoramiento del entorno físico y el acceso a más y mejores servicios públicos. Los componentes del programa fueron: “Red Solidaria”, “Conéctate”, “Joven-Es”, “Fosalud” y “Tu-Crédito”¹⁴.

Las transferencias condicionadas se otorgaron dentro del componente “Red Solidaria” por medio de tres tipos de bonos¹⁵, cuyos montos oscilaban entre el 15% y el 18% del salario mínimo rural. Entre 2005 y 2008 estas transferencias beneficiaron a 89.654 familias en 77 de los municipios más pobres del país, con una inversión de 22,4 millones de dólares. A partir de junio de 2009,

CUADRO 3.20

CENTROAMÉRICA

Programas de transferencias monetarias condicionadas.

País	Programa	Inicio	Beneficios	Corresponsabilidad
Costa Rica	Avancemos	2006	Transferencia monetaria condicionada familias con población en edad de asistir a la educación secundaria.	Asistencia escolar.
El Salvador	Red Solidaria	2005	Transferencia monetaria condicionada para hogares pobres con niños o mujeres embarazadas.	Asistencia escolar, chequeos médicos, vacunas. Capacitación, gastar dinero en alimentación.
Guatemala	Mi Familia Progresá	2008	Bono de nutrición, salud y educación.	Asistencia escolar, chequeos médicos, capacitación.
Honduras	Programa de Asignaciones Familiares	1990	Transferencia monetaria condicionada.	Educación, salud, en ciertos casos nutrición.
Nicaragua	Red de Protección Social	2000	Transferencia monetaria condicionada para hogares pobres con niños y/o mujeres embarazadas.	Asistencia escolar, chequeos médicos, vacunas.
Panamá	Red Oportunidades	2006	Transferencia monetaria condicionada y bono familiar de alimentos.	Uso de los servicios de educación y salud.

Fuente: Elaboración propia con base en Campos, 2011 y Urizar, 2010.

con la llegada del nuevo Gobierno (Funes, 2009-2014), la Red Solidaria pasó a llamarse “Comunidades Solidarias Rurales” (CSR), y además se creó el programa “Comunidades Solidarias Urbanas” (CSU), dirigido a familias en asentamientos precarios de 43 municipios urbanos. El Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL) es el organismo ejecutor.

No hay información sobre el número actual de beneficiarios y el costo de las nuevas iniciativas. Las metas del programa CSR para el 2014 son: i) entregar bonos para educación y salud a 117.900 familias de los municipios catalogados en pobreza extrema severa y alta, ii) lograr que el 80% de los hogares en esos municipios cuente con acceso a agua potable y el 95% con acceso a electricidad, iii) mejorar al menos 20.000 viviendas en los 32 municipios de pobreza extrema severa y iv) beneficiar a 20.000 personas mediante acciones de generación de ingreso y desarrollo productivo. Un análisis del programa “Red Solidaria” (Ifpri y Fusades, 2010) identificó impactos positivos en los principales indicadores definidos para la evaluación¹⁶.

En 2008 Guatemala creó el programa “Mi Familia Progresá”, que es coordinado por el Consejo de Cohesión Social

y realiza transferencias monetarias condicionadas a familias en extrema pobreza que tienen niños y niñas de hasta 15 años o madres gestantes. Los beneficiarios reciben dos tipos de bonos mensuales, uno de salud y uno de educación, por un monto de 150 quetzales (unos 19 dólares) cada uno. Los bonos no son excluyentes entre sí, de modo que una familia puede recibir ambos (educación y salud) o solo el de salud, en caso de que solo tenga niños de 0 a 6 años o mujeres embarazadas. La ayuda se otorga por familia, independientemente del número de niños y niñas.

Las familias beneficiarias son seleccionadas en los municipios más pobres del país y tienen que cumplir con la obligación de llevar a sus niños y niñas a los chequeos médicos y a las escuelas públicas de sus comunidades. Entre abril de 2008 y abril de 2010 el programa había cubierto a 515.900 hogares en 177 municipios de veinte departamentos (439.207 recibían los bonos a inicios del 2010). El costo estimado de esta iniciativa para el 2010 fue cercano a 1.300 millones de quetzales (alrededor de 160 millones de dólares).

Honduras tiene, como se dijo, el programa de transferencias condicionadas más antiguo de Centroamérica. El PRAF fue creado en 1990, para

compensar los efectos del Programa de Reordenamiento Estructural de la Economía. En 1992 el Congreso de la República le dio la categoría de entidad permanente. A lo largo del tiempo, su estrategia abandonó el énfasis en la compensación social¹⁷. Hasta el año 2008 el PRAF contaba con tres modalidades de transferencias monetarias condicionadas: el bono escolar, el bono materno-infantil y el bono nutricional¹⁸. Se debe señalar que la información sobre este programa es escueta y difícil de obtener.

Una evaluación realizada por el Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (Ifpri, por su sigla en inglés) comprobó algunos resultados positivos del programa, como una reducción significativa de la deserción escolar entre los beneficiarios (del 7% al 2,4%) y un incremento considerable en el porcentaje de niños y niñas con tarjeta de vacunas (entre 4 y 7 puntos porcentuales), así como en el porcentaje que recibía oportunamente su primera dosis contra DPT (entre 7 y 10 puntos porcentuales; Ifpri, 2003). En el 2010 la administración Lobo (2010-2014) creó el programa “Bono 10.000”, que consiste en la entrega de 10.000 lempiras anuales (poco más de 500 dólares) a hogares en pobreza extrema,

con la condición de que cumplan los requisitos de enviar a sus hijos a la escuela y recibir los servicios de atención en salud y nutrición. A junio de 2010, cerca de 32.000 hogares habían sido beneficiados con este bono, en cuya ejecución participa el PRAF.

En Panamá se creó el programa “Red de Oportunidades” en 2006, con el fin de promover que las familias que se encuentran en situación de pobreza extrema accedan a los servicios de educación, salud y nutrición, como una forma de fortalecer sus capacidades y mejorar su calidad de vida¹⁹. La transferencia monetaria consiste en la entrega de 50 balboas mensuales (50 dólares a partir del 2008, pues previamente era de 35 dólares) a las madres de familia, con las siguientes condiciones: i) mantener al día las vacunas de los niños y niñas menores de 5 años, ii) presentarse a las citas de control de embarazo, iii) garantizar la asistencia de los niños y niñas a clases, iv) asistir a las reuniones de padres de familia en la escuela, y v) participar en las actividades de capacitación para el fortalecimiento productivo y la generación de capital social que ofrecen diversas instituciones. En agosto del 2010 el programa beneficiaba a cerca de 63.000 hogares en todo el país.

Finalmente, en Nicaragua la “Red de Protección Social” fue un programa que se puso en marcha, con un préstamo del BID. Fue diseñado en dos etapas, que abarcarían un período de cinco años, iniciando en el 2000 con una fase piloto de tres años, o Fase I²⁰, que tendría una cobertura de 20.000 hogares y un presupuesto de 11 millones de dólares. Para la Fase II se tenía previsto llegar a 16.000 hogares adicionales, con un presupuesto de 22 millones de dólares. Del monto total, el BID financió 29 millones de dólares. Este programa fue el menos desarrollado de la región y luego de finalizar el apoyo internacional no tuvo continuidad.

En otro orden de ideas, a finales de 2010 se realizó un estudio sobre la prevalencia del clientelismo, el amiguismo y la corrupción en los programas de transferencias condicionadas en Costa Rica (Avancemos), El Salvador (Red de Oportunidades) y Guatemala (Mi

Familia Progres). La investigación utilizó la metodología de “sitios centinela”, que permite el análisis de procesos locales con base en una combinación de encuestas, grupos focales y entrevistas en profundidad en las comunidades y con expertos.

El estudio constató que estos programas tienen una adecuada focalización, es decir, que en general las ayudas se están dando a familias que las necesitan. Aunque hay distorsiones, existe consistencia en el otorgamiento de los beneficios según niveles socioeconómicos (Campos, 2011). La mayor parte de los hogares que los reciben se encuentra en los rangos más bajos de ingreso; cuando las familias solicitan la ayuda es más común que se les niegue a las

de mayor nivel socioeconómico. Sin embargo, en los tres países estudiados hay un número considerable de personas que requieren este tipo de apoyo y no están teniendo acceso a él.

No se encontraron evidencias de extensas redes de clientelismo y corrupción en el acceso y la participación en los programas. En los tres países analizados, las medidas directas, indirectas y experimentales para cuantificar estos problemas arrojaron niveles de incidencia inferiores a 5%. En este Informe se reportan los resultados de la aplicación de una metodología novedosa, la de “listas experimentales”, diseñada para trabajar con “temas incómodos”. Estos no fueron muy distintos a los obtenidos con las otras medidas (recuadro 3.6).

RECUADRO 3.6

La metodología de listas experimentales para el estudio de “temas complicados”

En la investigación social, la metodología de listas experimentales se emplea para evitar el “sesgo de conveniencia social”, un error sistemático que se da cuando las personas encuestadas temen responder preguntas que les resultan incómodas o inconvenientes por su naturaleza ilegal, religiosa, moral o social. En Centroamérica ha sido aplicada en Nicaragua para el estudio de la compra de votos (González-Ocantos et al., 2010).

Para el trabajo con esta metodología se consideran dos grupos: uno experimental y otro de control, cada uno con el 50% de la muestra. Ambos deben responder las mismas preguntas, pero en ciertos temas clave (en el caso del presente Informe, sobre corrupción, clientelismo y amiguismo en los programas de transferencias condicionadas), cada grupo tiene una batería distinta de posibles respuestas. En la investigación que aquí se comenta, al grupo experimental se le incluyó un ítem de respuesta adicional, el cual describía una situación indeseable referida a clientelismo, amiguismo o corrupción. Un ejemplo de este ítem es: “Dijeron que tenía que apoyar al gobierno o a un partido a cambio de recibir ayuda”. En el otro grupo este ítem no se incluyó. Las personas encuestadas seleccionaban un número de ítems, sin mencionar cuáles se dieron en su hogar.

A cada entrevistado se le entregaba una boleta, ya fuera del grupo experimental o del grupo de control. La boleta del primer grupo contenía cinco ítems y la del segundo cuatro. El encuestador preguntaba: ¿Cuántas de estas situaciones se dieron en su hogar? Así las cosas, la prevalencia de los actos indeseables se calcularía mediante la sustracción del promedio del grupo experimental, menos el promedio del grupo de control. Para calcular el porcentaje de hogares donde se presentó alguna situación, esa diferencia se multiplicó por cien. Luego ese porcentaje fue comparado con los resultados obtenidos.

De acuerdo con esta metodología si se dan prácticas indeseables, el promedio de respuestas del grupo experimental debe ser mayor que el promedio de respuestas del grupo de control. En otras palabras, en presencia de prácticas de corrupción, clientelismo y amiguismo, la diferencia entre el promedio de respuestas de ambos grupos tendría que ser positiva. Además, los investigadores realizaron pruebas de significancia estadística entre las medidas indirectas de control y experimental para cada grupo de análisis.

Fuente: Campos, 2011, con base en Brenes y Venegas 2010; González-Ocantos et al., 2010 y Unimer, 2010a y 2010b.

La comparación entre grupos de control y experimentales -ambos con proporciones similares de beneficiarios de los programas de transferencias condicionadas- muestra muy bajos niveles de penetración de redes de amiguismo, corrupción y clientelismo en el acceso y disfrute de estos programas, sin que se adviertan diferencias significativas entre países ni entre grupos (cuadro 3.21).

MÁS INFORMACIÓN
SOBRE



**CORRUPCIÓN
Y CLIENTELISMO**

VÉASE

Unimer, 2010a y 2010b;
Brenes y Venegas, 2010
y Campos, 2011
en www.estadonacion.or.cr

Impulso a las pensiones
no contributivas para
adultos mayores pobres

Las pensiones no contributivas están orientadas a una población adulta mayor que, sin este tipo de ayuda, no tendría ingreso alguno para sobrevivir. Esta es una importante herramienta de política pública en una región como la centroamericana, donde existen altos niveles de pobreza. En la actualidad solo Nicaragua carece de un programa específico de este tipo, aunque hay grandes diferencias entre países en la cobertura y beneficios de las pensiones no contributivas, los cuales son mucho más amplios en Costa Rica que en el resto de la región. En este ámbito, el principal reto para el Istmo es mantener estos programas en contextos de bajo crecimiento económico y restricción fiscal.

En Costa Rica el programa se denomina régimen no contributivo de pensiones (RNC) y es administrado por la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS). Está dirigido a personas adultas mayores en situación de pobreza que no cotizaron para un régimen de pensiones contributivo, aunque también cubre a personas con discapacidad que

no tienen pensión y no pueden trabajar. En años recientes, los beneficios del RNC se ampliaron de manera considerable: entre mayo de 2006 y enero de 2010 la pensión mínima pasó de unos 34 dólares mensuales a alrededor de 140. Además creció el número de beneficiarios, de 73.000 en 2006 a 82.000 en 2009. En ese último año el costo total del programa fue de aproximadamente 137 millones de dólares, un 0,47% del PIB. Una estimación del impacto de esta iniciativa, comparando la situación de los hogares “con pensión/sin pensión” muestra que, entre 2007 y 2009, el RNC redujo la pobreza general y la extrema en cerca de dos puntos porcentuales en cada caso (Programa Estado de la Nación, 2010).

En El Salvador recientemente se introdujo la pensión básica universal, como parte del Sistema de Protección Social Universal (SPSU), cuyo objetivo central es garantizar a todos los ciuda-

danos un “piso social básico” que les brinde acceso a servicios básicos y de salud, nutrición, educación, seguridad alimentaria, infraestructura comunitaria, generación de ingreso y protección social. La administración Funes (2009-2014) creó el programa de pensiones no contributivas, que consiste en la entrega de 50 dólares mensuales a todas las personas de 70 años cumplidos o más, de escasos recursos económicos o que vivan en situación de abandono, que no reciban otro tipo de pensión (propia o heredada) y que residan en cualquiera de los municipios catalogados en pobreza extrema severa. A finales del 2009 había 3.657 adultos mayores beneficiarios del programa, residentes en dieciséis municipios. La meta para el 2014 es tener una cobertura de 37.000 personas.

En Guatemala el “Programa de aporte económico del adulto mayor” fue creado por ley en 2006 y está dirigido a todas las personas guatemaltecas

CUADRO 3.21
CENTROAMÉRICA

Incidencia del clientelismo, el amiguismo y la corrupción en programas de transferencias en municipios seleccionados de tres países. 2010
(porcentajes)

	Grupo de control ^{a/}	Grupo experimental
Distorsiones en el acceso		
Clientelismo		
Costa Rica	2,5	2,4
El Salvador	2,6	2,7
Guatemala	1,9	1,8
Corrupción		
Costa Rica	2,2	2,2
El Salvador	2,7	2,6
Guatemala	1,9	1,8
Amiguismo		
Costa Rica	2,1	2,2
El Salvador	3,5	3,6
Guatemala	2,1	2,0
Distorsiones en el disfrute		
Clientelismo		
Costa Rica	1,8	1,7
El Salvador	2,9	2,9
Guatemala	1,6	1,6
Corrupción		
Costa Rica	1,2	1,2
El Salvador	2,0	2,0
Guatemala	1,5	1,5

a/ La boleta aplicada a este grupo contiene un ítem menos en las preguntas consideradas, respecto al grupo experimental.

Fuente: Campos, 2011, con datos de Brenes y Venegas, 2010 y Unimer, 2010a y 2010b.

de origen, de 65 años de edad y más, que estén en pobreza extrema, según lo demuestre un estudio socioeconómico realizado por un trabajador o trabajadora social. El monto del aporte económico es igual al 40% del salario mínimo establecido para los trabajadores del sector agrícola. El programa es financiado por el Gobierno y ejecutado por el Ministerio de Trabajo y Previsión Social. Su implementación ha estado llena de tropiezos, especialmente por el tema presupuestario. La única información oficial obtenida sobre los resultados de esta iniciativa reporta 79.108 beneficiarios al mes de abril de 2009.

En Honduras el programa no contributivo, o bono de la tercera edad, es un poco más antiguo que en El Salvador. Lo ejecuta el Programa de Asignación Familiar (PRAF), inició en octubre de 1993 y consiste en un bono mensual de 50 lempiras (cerca de 3 dólares). Beneficia a mujeres y hombres mayores de 60 años que se encuentran en situación de extrema pobreza (con ingresos mensuales menores a 400 lempiras y con al menos tres necesidades básicas insatisfechas). No fue posible obtener información actualizada sobre el número de beneficiarios, ni el costo del programa.

En Panamá el gobierno del presidente Martinelli estableció el programa “100 a los 70”, que consiste en la entrega de 100 balboas (100 dólares) mensuales a las personas de 70 y más años de edad sin jubilación ni pensión. La iniciativa está a cargo del Ministerio de Desarrollo Social. En el 2010 se modificaron los criterios de selección de beneficiarios, incluyendo la condición de que la persona esté en situación de pobreza, pobreza extrema, vulnerabilidad o riesgo social. A mediados del 2010 se estimaba que el programa beneficiaba a 83.000 adultos mayores, con un costo mensual de 8,3 millones dólares.

NOTAS

1 Sin embargo, no todos los sectores se verían afectados. El aumento en los precios internacionales de alimentos que se producen en los países centroamericanos beneficia a los productores locales.

2 La relevancia se refiere a que los planes de estudio consideren las necesidades de desarrollo de las personas y las sociedades, y la pertinencia a que los aprendizajes sean significativos dentro del contexto social y cultural.

3 En el aporte especial del capítulo 4 se analiza con mayor detalle este tema.

4 En el 2009 hubo una reducción en el costo de esa canasta en el área rural, de 29,1 a 27,9 dólares (en el área urbana la reducción fue muy pequeña, de 44,8 a 44,3 dólares).

5 El método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) o carencias críticas es una medición alternativa de la pobreza. Consiste básicamente en definir un conjunto de necesidades básicas y sus criterios de satisfacción/insatisfacción, e identificar el número de hogares con esos tipos de carencias. En el *Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá* (2003) se presentaron estimaciones de la pobreza por este método para años cercanos al 2000 en cuatro países (Costa Rica, Guatemala, Honduras y Nicaragua). Las necesidades básicas consideradas fueron: vivienda -en dos dimensiones, el estado de la misma y el hacinamiento-, los servicios básicos de agua potable y saneamiento, y la asistencia escolar. El resultado de esta medición fue que la mayoría de la población del Istmo vivía sin tener cubiertas estas necesidades. En otro estudio, Sauma (2003) realizó una estimación comparable para seis países de la región, incluyendo las mismas necesidades básicas antes mencionadas y utilizando datos del año 2000 o cercanos. Concluyó que el 52,3% de los hogares centroamericanos tenía en ese momento al menos una carencia crítica (25% una, 15,5% dos y 11,7% tres o más). Al igual que con otros indicadores sociales, se observaron notables diferencias entre países: Nicaragua en un extremo con el 74,3% de los hogares con al menos una carencia, y Costa Rica en el otro, con 14,9%. El mismo autor combinó las estimaciones

de pobreza por insuficiencia de ingresos con las de carencias críticas, para obtener la denominada medición integrada de la pobreza (MIP). Según ésta, alrededor del año 2000 el 66,3% de los hogares centroamericanos se encontraba en situación de pobreza. Esta población podía clasificarse en tres grupos: un 14,9% con pobreza reciente (solo por insuficiencia de ingresos), un 17,4% con pobreza inercial (solo por NBI) y un 34,9% con pobreza crónica, esto es, que presentaban simultáneamente insuficiencia de ingresos y carencias críticas.

6 Los resultados sobre incidencia de la pobreza para estos países son idénticos a los obtenidos por Alkire y Santos (2010).

7 Según estimaciones del Celade, la población urbana centroamericana aumentó de 50,7% en el año 2000 a 58,6% en el 2010 (Celade-Cepal, 2010).

8 En el 2008, la tasa de participación económica femenina era de 45% en Chile y de 50% en Costa Rica, mientras que en Perú y Paraguay era de 62% y 57%, respectivamente. El desempleo urbano femenino era de 16% en Costa Rica y de 9,5% en Chile, frente a 3,1% en Guatemala y 3,5% en México.

9 Las personas con discapacidad tienen impedimentos físicos, mentales o sensoriales y tienen poco acceso a las instituciones sociales (Banco Mundial, 2005).

10 Se refiere al acceso a vivienda, vehículo, electrodomésticos.

11 La reducción de la pobreza es un objetivo que se logra de manera gradual y en diferentes plazos. La experiencia internacional muestra que es necesaria una combinación de buen desempeño económico y ejecución de programas típicamente sociales. El buen desempeño económico alude a elevados y sostenidos niveles de crecimiento de la producción, del empleo (principalmente de empleos de calidad) y de los ingresos laborales. Los programas sociales refieren a la ejecución de amplias intervenciones públicas en educación, salud, agua potable, vivienda, pensiones. Estos programas pueden ser de carácter universal (dirigidos a toda la población) o selectivos (dirigidos a ciertos segmentos sociales previamente escogidos). Cuando se hace referencia

a programas de combate a la pobreza, por lo general -y el presente Informe no es la excepción-, se consideran aquellos especialmente diseñados para atender a la población en situación de pobreza en el corto plazo, selectivos y con un énfasis asistencial. Estos programas están dirigidos a familias específicas o comunidades y brindan desde dinero en efectivo o alimentos, pasando por servicios (educación, salud, etc.), hasta obras de infraestructura, como viviendas o acueductos.

12 En un inicio se previeron otras condicionalidades, pero no se han llegado a implementar. Los montos de la transferencia son crecientes conforme avanza el grado escolar, y se han mantenido invariables desde el arranque del programa (desde aproximadamente treinta dólares mensuales en séptimo grado, hasta noventa dólares en undécimo).

13 El objetivo principal de “Avancemos” es la reducción de la pobreza de los jóvenes a futuro, previendo que puedan obtener mayores ingresos laborales gracias a su mayor nivel educativo.

14 La Red Solidaria tenía tres componentes: i) la red solidaria para las familias, que se encargaba específicamente de la transferencia monetaria condicionada, ii) la red de servicios básicos, que promovía mejoras en ese ámbito, y iii) la red de sostenibilidad a la familia, orientada a la promoción y el financiamiento de proyectos productivos y de microcrédito, como herramientas para apoyar a pequeños agricultores. El Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL) estuvo a cargo de la ejecución del programa.

La transferencia monetaria correspondía al “Bono para la salud y la educación”, que se entregaba a familias de los municipios catalogados en pobreza extrema severa y alta. La condicionalidad consistía en la asistencia escolar de los niños y niñas en edad de hacerlo (hasta sexto grado), y el control nutricional y de salud de infantes más pequeños y sus madres. También se exigía la participación en cursos de capacitación y en actividades de desarrollo comunitario.

15 El tipo 1, bono de salud, era de quince dólares mensuales para familias con niños menores de 5 años o mujeres embarazadas. El tipo 2, bono de educación y salud, era de veinte dólares mensuales para familias con niños menores

NOTAS

de 5 años, mujeres embarazadas y niños menores en edad escolar (menores de 15 años que no hubieran cursado el sexto grado). El tipo 3, bono de educación, era de quince dólares mensuales, para familias con niños en edad escolar (menores de 15 años y que no hubieran cursado el sexto grado).

16 Entre los beneficiarios del programa, la tasa de repetición en primer grado se redujo en 5,3 puntos porcentuales y la matrícula de los niños y niñas de entre 7 y 12 años aumentó en 4 puntos porcentuales, principalmente porque el programa logró que estos entraran a la escuela en las edades prescritas. El programa contribuyó a una reducción de 4 puntos porcentuales en la prevalencia de diarrea entre los niños y niñas menores de 5 años y a un incremento de 13,1 puntos porcentuales en la proporción de partos atendidos por personal calificado.

17 El programa ha contado con financiamiento externo en diversas oportunidades, principalmente del BID, y ha sufrido modificaciones en su conceptualización. Por ejemplo, en 1998 pasó de ser un programa de compensación social, a uno de promoción del capital humano.

18 El bono escolar inició en 1990 y consiste en la entrega mensual de cincuenta lempiras (cerca de tres dólares) durante diez meses del año lectivo, a tres niños como máximo por hogar, que estén matriculados en las

escuelas oficiales del país de primero a cuarto grados (este último a partir de 1998, pues antes era hasta tercero), todo condicionado a la asistencia a la escuela.

El bono materno-infantil inició en 1991 y consiste en la entrega mensual de cincuenta lempiras (cerca de tres dólares) durante los doce meses del año, para beneficiar a la población infantil menor de 5 años, niñas y niños discapacitados hasta la edad de 12 años y mujeres embarazadas y en período de lactancia. Cada familia puede recibir hasta tres bonos. La condicionalidad es la visita regular a los centros de salud.

El bono nutricional inició en 1998, y consiste en la transferencia mensual de 55 lempiras (poco más de tres dólares) durante doce meses, a hogares con niños menores de 5 años y en riesgo de desnutrición. Se permiten hasta dos bonos por hogar. No fue posible obtener información actualizada sobre el número de beneficiarios, ni el costo de este programa.

19 La Red de Oportunidades tiene cuatro componentes de intervención: i) la transferencia monetaria condicionada, ii) la oferta de servicios, iii) el acompañamiento familiar (capacitación, orientación y supervisión para asegurar la efectividad del programa), iv) infraestructura territorial (fortalecimiento de la infraestructura básica, como acueductos, saneamiento, alumbrado, electrificación y caminos y vías de acceso).

20 Para la fase piloto se seleccionaron al azar veintiuna comarcas de los departamentos de Madriz y Matagalpa. En el 2003 inició la Fase II, prevista para ejecutarse en tres años (hasta 2006). Entre los beneficios que se otorgaban estaba el bono escolar, de hasta noventa dólares anuales, que se entregaba a las familias que tuvieran al menos un hijo de entre 7 y 13 años de edad matriculado entre primero y cuarto grados. También existía el bono de seguridad alimentaria, por 207 dólares durante la Fase I. En la Fase II los beneficios en este rubro fueron, por familia: primer año, 168 dólares; segundo año, 145 dólares; tercer año, 126 dólares.

Asimismo, el programa incluía bonos para la oferta de servicios, que se entregaban a la escuela para incentivar al maestro y comprar materiales educativos, así como los proveedores de servicios de salud y capacitación.

Las corresponsabilidades de las familias eran: i) asistir cada dos meses a los talleres de educación en salud, ii) llevar a los niños y niñas menores de 5 años a las citas de salud preventiva, iii) asegurar la matrícula y el 85% de asistencia escolar de los niños y niñas de entre 7 y 13 años de edad que aún no terminaban el cuarto grado y iv) entregar a la escuela la transferencia destinada al docente.

C A P Í T U L O

4

Panorama económico

INDICE

Hallazgos relevantes
Valoraciones anteriores
Valoración general
Introducción

Oportunidades

Desempeño de la región estrechamente vinculado a la economía internacional
 Exportaciones, remesas e inversión extranjera directa determinaron el desempeño económico de la región
 Sectores de servicios registran mejores resultados
 Importaciones con mayor variabilidad durante los ciclos económicos
 Exportaciones regulares con mejor desempeño que las de regímenes especiales
 Exportaciones intrarregionales crecen más que las extrarregionales
 Mejor desempeño de las exportaciones amparadas a TLC
 Turismo experimentó fuerte contracción
 Contracción en los flujos de remesas implicó riesgos para la estabilidad
 Flujos de capitales privados responden también a ciclos de la economía internacional
 Transmisión gradual de la crisis al mercado laboral

Estabilidad y solvencia

Estabilidad y solvencia afectadas más por factores exógenos que por políticas internas
 Contracción económica erosiona situación fiscal
 Gobiernos favorecen el gasto corriente, mientras la inversión pública se estanca
 Ingresos tributarios son impactados por los ciclos económicos; impuesto sobre las ventas es el más afectado
 Deuda pública de la región ha disminuido, pero el futuro no garantiza esa tendencia

PREGUNTA GENERADORA

¿Cuáles son las oportunidades que generaron los mercados interno y externo para potenciar el bienestar de la población centroamericana?

La inserción en la economía mundial le permitió a Centroamérica impulsar su crecimiento y ampliar las oportunidades para sus habitantes. En los últimos años esa apuesta evidenció su potencial, pero también sus limitaciones. Los altos niveles de crecimiento económico alcanzados en el período 2004-2007, en algunos países los mayores en seis décadas, no lograron traducirse en niveles proporcionales de progreso social y se revirtieron rápidamente, debido a la fuerte contracción económica de los años 2008-2009. Estos resultados confirman la persistente desigualdad que tiende a concentrar las oportunidades productivas y los ingresos en pocos segmentos de población.

Una mayor integración a la economía mundial le permitió a la región diversificar su base productiva, pero también la hizo más sensible a los ciclos adversos de los mercados internacionales. Las políticas públicas han

evidenciado poco margen de maniobra para mitigar los shocks externos y limitadas capacidades endógenas para generar oportunidades basadas en la productividad y la innovación.

Ante la necesidad de mitigar los efectos adversos de la crisis, los gobiernos del área optaron por aplicar políticas de gasto expansivas. Este hecho, unido a la fuerte caída de los ingresos tributarios ocasionada por la contracción económica, hizo que a partir del 2009 comenzaran a resurgir las presiones fiscales. Ello amplió las brechas en este ámbito y revirtió la tendencia a la baja que venían mostrando los países en la reducción del déficit fiscal y la deuda pública. La estabilidad continuó erosionándose en la segunda mitad del 2010, debido a nuevas alzas en los precios internacionales del petróleo y los alimentos, lo que podría implicar un retroceso en el histórico descenso de los desequilibrios externos y la inflación registrado en el 2009.

HALLAZGOS RELEVANTES

>> Entre 2004 y 2007 el ritmo de crecimiento de la región superó en cerca del 50% el promedio de la década. Sin embargo, la contracción económica internacional (2008-2009) hizo que la producción cayera un 0,5% a nivel regional.

>> Las economías centroamericanas se contrajeron en el 2009, con excepción de Panamá (2,4%) y Guatemala (0,6%). En estos dos países la demanda interna ayudó a mitigar la crisis. En Panamá las inversiones en el Canal sirvieron como contrapeso.

>> La economía de El Salvador fue la más afectada por la crisis (-3,5%), tanto en extensión como en profundidad. Este país entró en la fase recesiva más temprano que las demás naciones y se mantuvo en esa condición por más tiempo.

>> Los factores determinantes del auge económico fueron también los factores de transmisión de la crisis. En los años 2008 y 2009 los flujos de capitales privados cayeron un 21,4%, las remesas un 2,4% y las exportaciones de bienes un 1,5%, en tanto que el turismo no creció (tan solo se incrementó en 0,3%).

>> El sector de la construcción fue el que más se contrajo en el 2009 (7,3%).

>> Los servicios privados, particularmente los financieros, el transporte, las comunicaciones y los servicios empresariales, mostraron la mayor tasa de expansión real durante el período 2004-2007. Con la crisis este sector sufrió una importante desaceleración, pero registró cifras positivas de crecimiento.

>> El 75% de las remesas que reciben los países centroamericanos se orienta al gasto en bienes y servicios; estos recursos impulsaron el consumo privado, principalmente en El Salvador y Honduras, entre 2004 y 2007.

>> En todos los países, salvo Nicaragua, la demanda del Gobierno mostró una aceleración importante en el 2009 (alrededor del 6% en Honduras y Costa Rica, y 8,8% en Guatemala), lo que contribuyó a mitigar los impactos de la crisis.

>> El ciclo económico internacional afectó más las importaciones que las exportaciones. En el período 2004-2007 las compras de la región en el exterior crecieron más que sus ventas. En el 2009 las primeras cayeron un 24,1% y las segundas un 11,8%.

>> Las exportaciones intrarregionales registraron un mejor desempeño que las extrarregionales durante la última década. Las primeras crecieron un 8,5% mientras que las segundas lo hicieron en 5,3%. Este dinamismo fue impulsado sobre todo por Guatemala, Honduras y Nicaragua.

>> El mayor impacto de la contracción económica sobre el mercado de trabajo se produjo en el año 2009, cuando se observaron más claramente sus efectos en la ocupación y el desempleo.

>> La tasa de ocupación se redujo en todos los países en el 2009, con excepción de Honduras y la región en su conjunto. El desempleo se expandió en todo el Istmo, incluso en Honduras.

>> La fase recesiva también estuvo marcada por la volatilidad en los precios internacionales del petróleo y los alimentos. Las fuertes alzas del 2008 elevaron la inflación, deterioraron los términos de intercambio y exacerbaron los desequilibrios de la cuenta corriente, proceso que se revirtió en el 2009.

>> En el período 2004-2007 los desequilibrios fiscales de la región disminuyeron en una proporción equivalente al 2,8% del PIB. Con la crisis este resultado se revirtió: el déficit fiscal se incrementó en un 2,8% del PIB en los años 2008 y 2009. Casi la mitad (49%) del aumento registrado en el 2009 fue generado por un mayor gasto público.

>> Con excepción de Belice y Nicaragua, ningún país del área tiene una carga tributaria superior al 15% del PIB. Los ingresos tributarios de la región tuvieron un comportamiento expansivo en el período 2004-2007 (1,8% del PIB), para luego contraerse en 2008 y 2009 (1,3% del PIB), especialmente en el último año.

>> La deuda pública de Centroamérica disminuyó un 17,5% del PIB en el período 2004-2007, como resultado de una significativa contracción (15% del PIB) de la deuda pública externa. Sin embargo, esa tendencia se comenzó a revertir a partir de 2009.

VALORACIÓN GENERAL

Hace más de dos décadas Centroamérica decidió profundizar su inserción en la economía mundial como medio para impulsar su crecimiento y ampliar las oportunidades para su población. Durante los últimos años esta apuesta evidenció su potencial, pero también sus limitaciones. Los altos niveles de crecimiento económico alcanzados en el período 2004-2007, en algunos países los mayores desde la década de los años sesenta, no lograron traducirse en niveles proporcionales de progreso social y se revirtieron rápidamente, debido a la fuerte contracción económica internacional de los años 2007-2010. Estos resultados confirman la persistente desigualdad que tiende a concentrar las oportunidades productivas y los ingresos en pocos segmentos de población.

Una mayor integración a la economía mundial le ha permitido a Centroamérica diversificar su base productiva y, de esta forma, ampliar las oportunidades de crecimiento y empleo. Sin embargo, también la ha hecho más sensible a los ciclos adversos de los mercados internacionales. Las políticas públicas internas han evidenciado poco margen de maniobra para mitigar los *shocks* externos y limitadas capacidades endógenas para generar oportunidades basadas en la productividad y la innovación, tal como sucedió en el ciclo económico 2000-2009.

En el ciclo más reciente de expansión de la economía centroamericana (2004-2007), el creciente ingreso de capitales privados internacionales, el dinamismo

de las exportaciones y el turismo, así como mayores flujos de remesas, propiciaron la ampliación de las oportunidades para la población, puesto que se aceleraron el crecimiento, la producción y el empleo. No obstante, la crisis financiera internacional de 2008-2009 erosionó esas oportunidades e impactó principalmente a los países con menor ingreso per cápita, debido a su mayor dependencia de las exportaciones de bajo valor agregado y de las remesas. La reducción de estas últimas deterioró el ingreso disponible para el consumo y la demanda interna, sobre todo en El Salvador y Honduras, situación a la que también contribuyó la menor disponibilidad de crédito por la caída en los flujos de capitales financieros. Durante el período de bonanza las economías con una base productiva más amplia y moderna fueron las más beneficiadas, en particular Costa Rica y Panamá.

Pese a la mejora en los ingresos tributarios que generó la fase económica expansiva, ello no se tradujo en una mayor inversión pública, excepto en Panamá, lo que constituye uno de los principales obstáculos para la competitividad de la región. Tal como fue documentado en el *Informe Estado de la Región (2008)*, niveles significativos de inversión pública en infraestructura y social (especialmente en educación y salud) resultaron factores clave para impulsar el desarrollo en varias economías que, como las centroamericanas, son pequeñas, abiertas y han puesto en marcha programas de promoción de exportaciones y atracción de inversión extranjera.

La fuerte contracción que registraron los precios internacionales del petróleo y los alimentos durante el 2009, junto con la menor demanda de bienes importados, hizo que los desequilibrios externos y la inflación se redujeran a niveles históricos en la región. En ese año, si bien la crisis deterioró las oportunidades de crecimiento y empleo, los países del Istmo experimentaron una notable mejora en su estabilidad y en los términos de intercambio, así como un aumento de sus ingresos. Sin embargo, dado que estos resultados se debieron a factores exógenos y transitorios, más que a políticas endógenas, su sostenibilidad es débil. De hecho, a partir de la segunda mitad del 2010 los avances mencionados se comenzaron a revertir, ante el alza en los precios del crudo y los alimentos.

El bajo crecimiento previsto para la economía mundial, los riesgos latentes de una fuerte alza en los precios internacionales del petróleo y los alimentos, así como las presiones fiscales antes indicadas, plantean importantes retos para la mayoría de los países de la región. En la década que se inicia, Centroamérica enfrenta la necesidad de desarrollar políticas públicas que promuevan la competitividad y la innovación, a partir de una mayor inversión en educación e infraestructura, a fin de aumentar sus capacidades internas para generar oportunidades de crecimiento y empleo, sin descuidar su estabilidad y solvencia económicas.

VALORACIONES ANTERIORES

Valoración 1999

Después de varias décadas, Centroamérica logró retomar la senda del crecimiento económico, como resultado del cese de los conflictos armados y la aplicación de estrategias de apertura comercial y modernización de los sectores productivos. Esos procesos han impulsado reformas jurídicas e institucionales que han favorecido las inversiones intrarregionales en diversos sectores económicos, así como el surgimiento de empresas centroamericanas transnacionales y multinacionales.

Valoración 2003

La estabilidad macroeconómica es el principal logro económico regional. El crecimiento económico reciente es modesto, desarticulado, volátil en su conjunto y muy diverso en su composición. Es menor que el ocurrido a inicios de la década de los noventa y que el prevaliente en la época anterior a las guerras. Está concentrado en las áreas más dinámicas de la economía centroamericana: turismo, zonas francas y otras

exportaciones no tradicionales, y tiene encadenamientos débiles con las actividades productivas que mayor empleo generan en la región, como las exportaciones tradicionales, la pequeña y mediana empresa y el mundo campesino.

El estilo de "desarrollo hacia afuera", centrado en la apertura comercial, ha generado pocos réditos sociales. Los beneficios que pueda derivar la población del crecimiento económico dependen de los avances que puedan lograr los países en la disminución de la fuerte inequidad imperante en la región.

Valoración 2008

En el período 2003-2007, el crecimiento económico de los países y del Istmo fue el mejor desde la década de los sesenta y representó la mayor tasa promedio de Centroamérica en el largo plazo. Este período coincide con una era de fuerte expansión de la economía de los Estados Unidos. Sin embargo, este crecimiento ha sido, cuando menos, elusivo para la región en su conjunto.

En comparación con otros países del mundo, que también han experimentado

procesos de apertura y promoción de exportaciones, las naciones del Istmo han mostrado menos capacidad para "sacarle el jugo" al dinamismo exportador y traducirlo en tasas de crecimiento más altas y sostenidas, como vía para mejorar el bienestar social de sus poblaciones.

La inflación y las tasas de interés disminuyeron en relación con la década anterior, y permitieron mejorar significativamente el clima de negocios en toda la región. Sin embargo, los abruptos incrementos en los precios internacionales del petróleo y los alimentos en los últimos meses del 2008 han generado fuertes y preocupantes presiones inflacionarias. Aunque las remesas financian la estabilidad, no son una fuente generadora de altos y sostenidos niveles de crecimiento.

Los ingresos tributarios aumentaron en todo el Istmo con el auge económico, pero se encuentran lejos de los niveles requeridos para financiar de manera sostenida el desarrollo.

BORRADOR DEL CAPÍTULO

→ JULIO ROSALES ► COSTA RICA

EDICIÓN FINAL

→ ALBERTO MORA ► COSTA RICA

INSUMOS DISPONIBLES EN www.estadonacion.or.cr

"América Central: principales rasgos y tendencias del desempeño fiscal en la última década" y "América Central: principales rasgos y tendencias del desempeño productivo y del sector externo en la última década"

→ JULIO ROSALES ► COSTA RICA

REVISIÓN Y COMENTARIOS A LOS BORRADORES DEL CAPÍTULO

→ NÉSTOR AVENDAÑO ► NICARAGUA

→ MIGUEL GUTIÉRREZ ► COSTA RICA

→ KARLA MENESES ► COSTA RICA

→ PABLO RODAS ► HONDURAS

AGRADECIMIENTOS ESPECIALES

Sandra Samuelito de Cepal por el suministro de información

ACTUALIZACIÓN DE CIFRAS

→ DIEGO FERNÁNDEZ

ASISTENTES DE INVESTIGACIÓN

→ AMANDA CHAVES Y KAREN CHACÓN, CON APOYO DE FRAVA CORRALES Y ANTONELLA MAZZEI

REVISIÓN Y CORRECCIÓN DE CIFRAS

→ ANTONELLA MAZZEI Y NATALIA MORALES



CAPÍTULO

4

Panorama económico

Introducción

Desde la perspectiva del desarrollo humano sostenible, el crecimiento económico es un factor necesario, pero no suficiente, para crear oportunidades productivas y de progreso social. Este capítulo analiza las principales tendencias que caracterizaron el desempeño económico de Centroamérica durante la última década (2000-2010), a la luz de las principales dinámicas de los mercados interno e internacional. Esas dinámicas fueron determinadas por factores como los flujos de inversión y comercio, la formación de recursos humanos y los cambios tecnológicos y en la productividad, entre otros, los cuales resultaron en la generación de empleo e ingresos. La estabilidad, condición indispensable para el crecimiento económico, se analiza teniendo como umbral de referencia bajos desequilibrios internos (déficit fiscal e inflación) y externos (cuenta corriente de bienes y servicios y cuenta de capital).

Para ofrecer un panorama más claro del desempeño económico de la región y su evolución durante la crisis internacional, se distinguen dos períodos: el expansivo (2004-2007) y el contractivo (2008-2009). Sin embargo, las tendencias generales y los impactos económicos y sociales que generaron estos fenómenos se analizan con mayor profundidad en el aporte al final de este capítulo.

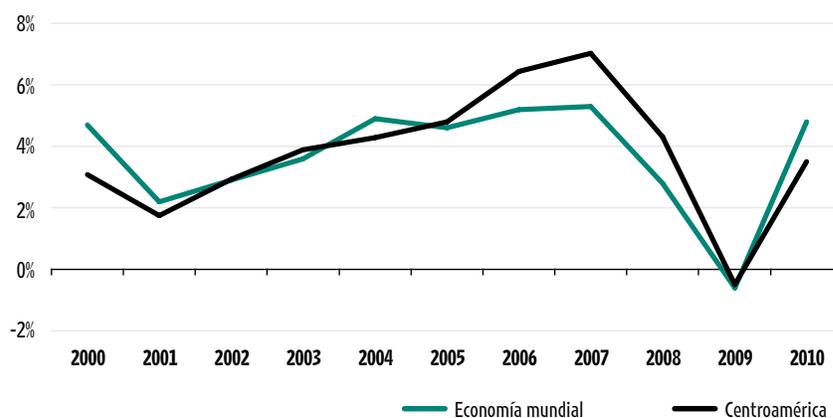
Oportunidades

Una mayor integración a la economía mundial le ha permitido a Centroamérica diversificar su base productiva y, de esta forma, ampliar las oportunidades de crecimiento y empleo para su población. Sin embargo, también la ha expuesto a los ciclos adversos de los mercados internacionales y ha revelado la existencia de políticas públicas internas con poco margen de maniobra para mitigar los *shocks* externos, y limitadas capacidades para generar oportunidades alternativas basadas en la productividad y la innovación.

Desempeño de la región estrechamente vinculado a la economía internacional

La evolución de la economía mundial fue un factor determinante del desempeño económico de Centroamérica en la última década. El gráfico 4.1 evidencia que existe una estrecha relación entre el comportamiento de la producción mundial y el de la región, en especial cuando se observan las tres fases que experimentaron los mercados internacionales durante ese período. La primera se ubica en los primeros tres años de la década y se vincula con la crisis de

GRÁFICO 4.1

Crecimiento real de la producción mundial y de Centroamérica 2000-2009

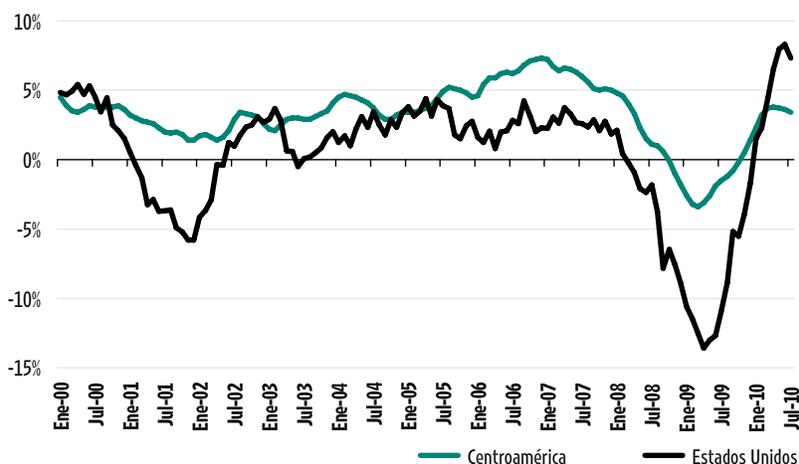
Fuente: Rosales, 2010b, con cifras de los bancos centrales de la región y el FMI.

las empresas tecnológicas (“punto.com”) y con los atentados terroristas ocurridos en el 2001 en los Estados Unidos de Norteamérica. Durante 2001 y 2002, Centroamérica creció un 2,3% anual, un ritmo muy superior al promedio de América Latina (0,6%) y similar al de la economía mundial (2,6%), pero muy inferior al de las economías emergentes y en desarrollo (4,3%). La segunda fase se enmarca entre 2004 y 2007, y está asociada en buena parte con importantes flujos externos de capitales privados¹ que generaron altos niveles de expansión, sobre todo en las economías emergentes, cuyo crecimiento promedio fue del 7,9% anual durante este período. Para la región, el auge resultó en un desempeño económico (5,6%) mejor que el de la economía mundial (5,0%) y cercano al promedio de América Latina (5,5%). Finalmente, la tercera fase es de tipo recesivo y está relacionada con la crisis financiera internacional que inició en 2008 y se extendió hasta alrededor de la mitad de 2009, años en los que el Istmo creció apenas un 1,9%. La economía mundial y América Latina se expandieron a ritmos aun menores: 1,1% y 1,3%, respectivamente. En el 2010 hubo cierta recuperación, pero los niveles de crecimiento fueron semejantes a los registrados a principios de la década.

Estas tres fases, y en especial las últimas dos, se transmitieron a la región principalmente por la vía de las exportaciones e importaciones de bienes y servicios, las remesas y los flujos de capitales privados, tanto de tipo financiero como los relacionados con la inversión extranjera directa (IED). Roache (2007) señala que el ciclo de negocios de Centroamérica es muy dependiente del mercado de los Estados Unidos (gráfico 4.2). Esto se refleja en el hecho de que más del 40% de las exportaciones del Istmo se dirigen a ese mercado. En materia de turismo el peso de los Estados Unidos es cercano a un tercio, en las remesas supera las tres cuartas partes y en lo relativo a la IED la cifra es mayor al 50% en casi todos los países. El Salvador y Costa Rica son los más sensibles a los ciclos de la economía estadounidense (mayor

GRÁFICO 4.2

CENTROAMÉRICA Y ESTADOS UNIDOS

Crecimiento de la actividad económica^{a/}. 2000-2010

a/ Índice mensual de actividad económica en Centroamérica e índice de producción industrial en Estados Unidos.

Fuente: Rosales, 2010b, con cifras del Consejo Monetario Centroamericano y del Bureau of Economic Analysis de Estados Unidos.

elasticidad), mientras que Panamá y Guatemala son los que muestran la menor dependencia. Como se verá más adelante, la intensificación del comercio intrarregional y con terceros mercados (Unión Europea y el resto del mundo) han permitido que la región mejore sus márgenes de maniobra para mitigar el impacto de las contracciones en la economía norteamericana.

La vinculación de Centroamérica con los mercados internacionales es consistente con su mayor apertura al exterior. En la última década la región desplegó una activa política comercial, caracterizada por la negociación y firma de varios tratados de libre comercio (TLC), entre ellos con México², República Dominicana³, Chile⁴, Estados Unidos⁵ y Panamá⁶. Además, en el 2010 concluyeron las negociaciones de un Acuerdo de Asociación con la Unión Europea.

Producto de lo anterior, casi el 81% de las exportaciones de Centroamérica, sin considerar la maquila, se encuentran amparadas a un TLC vigente, en proceso de ratificación o recién negociado, como es el caso del Acuerdo con la

Unión Europea. Si se toman en cuenta las exportaciones totales, el porcentaje es del 86%. En las importaciones los porcentajes anteriores alcanzan alrededor del 70% y el 73%, respectivamente.

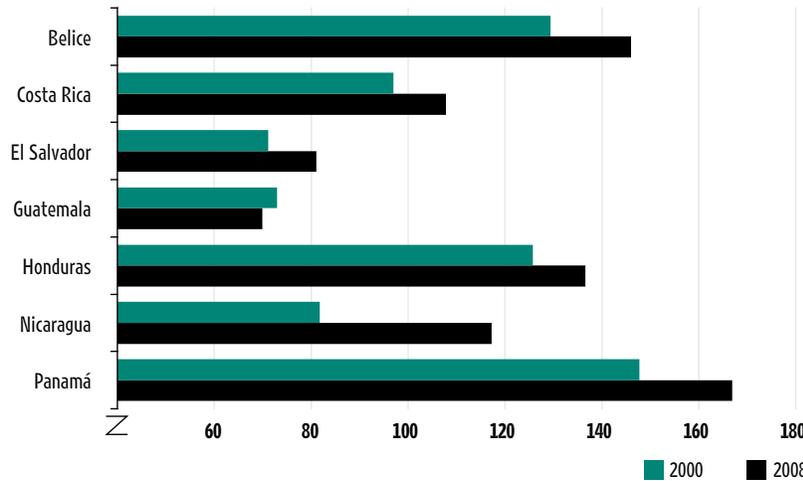
El índice de apertura⁷ se ha incrementado en los últimos diez años en todos los países, con excepción de Guatemala. Este crecimiento es mayor cuando se consideran los flujos de IED (gráfico 4.3).

Si bien el PIB es el indicador más conocido y utilizado para medir el desempeño de las economías, no es el que mejor refleja la cantidad de recursos con que cuentan los residentes de un país para gastar o destinar al ahorro (Kacef y Manuelito, 2008). Si se trata de conocer el bienestar de los hogares, el ingreso nacional es una medida más útil para indagar acerca de esa situación. En Centroamérica, por ejemplo, dos importantes flujos de recursos inciden en las diferencias que se registran entre ambos indicadores: las remesas que se reciben del exterior forman parte del ingreso nacional, pero no del PIB, por lo que la gente dispone de más recursos

GRÁFICO 4.3

CENTROAMÉRICA

Índice de apertura comercial^{a/}. 2000 Y 2008



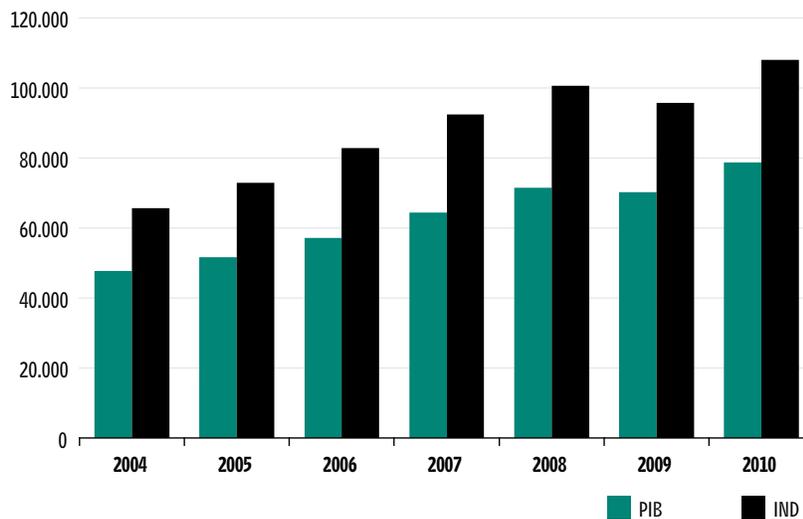
a/ Resultado de la suma de las exportaciones, las importaciones y la inversión extranjera directa respecto al PIB.

Fuente: Rosales, 2010b, con cifras de la Cepal.

GRÁFICO 4.4

CENTROAMÉRICA^{a/}

Producto interno bruto e ingreso nacional disponible. 2004-2010 (millones de dólares)



a/ Solo incluye información de Costa Rica, El Salvador, Honduras y Nicaragua.

Fuente: Elaboración propia con datos del Consejo Monetario Centroamericano.

que los que se producen en el país; en sentido inverso, los pagos a factores externos (ganancias asociadas a la inversión extranjera directa, o la salida de remesas) forman parte del PIB (son generadas en el país), pero no pueden ser empleadas por sus habitantes; dado que salen, no cuentan para el consumo nacional. En Costa Rica, el pago a factores externos hace que el ingreso nacional sea inferior al PIB, mientras que en los países del norte del Istmo el peso de las remesas hace que el ingreso nacional sea superior al PIB. De ahí la importancia de analizar la evolución del ingreso nacional para tener una medida más precisa del bienestar de la sociedad.

Como consecuencia del mayor grado de apertura, desde principios de los años ochenta la brecha entre el producto interno bruto (PIB) y el ingreso nacional disponible (IND) de Centroamérica se ha venido ensanchando (gráfico 4.4). Durante el período 2004-2007 la tasa de crecimiento del IND fue similar o superior a la del PIB en Costa Rica, El Salvador, Honduras y Nicaragua, de acuerdo con la información disponible. No obstante, existen notables brechas entre los países. El IND de El Salvador fue 2,4 veces su PIB en el 2010, mientras que en las demás naciones la relación fue cercana a uno.

El comportamiento del IND en Centroamérica coincide con el de otros países y subregiones de América Latina, pero por razones distintas. En los casos de Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela el aumento fue provocado por la ganancia en los términos de intercambio generada por el incremento de los precios internacionales del petróleo, los minerales y el gas, bienes de los cuales son productores. En México el IND se expandió por el efecto combinado del precio del petróleo y el aumento de las remesas provenientes del exterior (Kacef y Manuelito, 2008).

En Centroamérica, además del incremento en el comercio exterior y la inversión extranjera directa, durante el período 1980-2009 el crecimiento de las migraciones generó flujos crecientes de remesas familiares, incluso superiores

al pago de factores del exterior (ganancia/pérdida derivada del intercambio comercial y el pago neto de rentas al exterior), proceso que se intensificó a partir del año 2000 (gráfico 4.5). Desde entonces el aumento de las remesas compensó el deterioro de los términos de intercambio provocado por el alza en los precios internacionales del petróleo, del cual la región es importadora neta. Otro factor importante que explica la brecha entre el PIB y el IND es el incremento que tuvo a partir de los años ochenta el pago por intereses de la deuda externa, pero su importancia disminuyó considerablemente desde mediados de los noventa (Kacef y Manuelito, 2008).

Exportaciones, remesas e inversión extranjera directa determinaron el desempeño económico de la región

Tal como se indicó en la sección anterior, durante la última década el desempeño económico de Centroamérica estuvo estrechamente vinculado a los mercados internacionales y, por ende, a los ciclos económicos que estos experimentaron a lo largo de ese período. La volatilidad en el crecimiento de la región se ha debido más a las perturbaciones provenientes del exterior, que a inadecuadas políticas fiscales o monetarias internas.

Durante la fase expansiva (2004-2007), la creación de oportunidades en la región provino sobre todo de los crecientes flujos internacionales de capitales privados, así como del importante dinamismo del comercio internacional y las remesas. Estos fueron los principales factores que impulsaron la producción y favorecieron la generación de empleo en esos años. Centroamérica creció a una tasa que casi duplicó la expansión (2,9%) registrada en los cuatro años previos (2000-2003) y superó en cerca del 50% el promedio de la década. La fase recesiva (2008-2009) estuvo marcada por dos hechos relevantes. El primero tiene que ver con la fuerte alza que experimentaron los precios internacionales del petróleo y los alimentos, ya documentada en el *Informe Estado de la Región (2008)*⁸. Esto impactó el nivel de inflación y los

términos de intercambio, y exacerbó los desequilibrios de la cuenta corriente de la región. El segundo hecho se relaciona con los efectos que generó la crisis financiera internacional sobre el comercio exterior de bienes y servicios, los flujos de remesas y el movimiento de capitales privados (directos y financieros).

Estimaciones recientes revelan una correlación importante entre el crecimiento de la producción mundial y los flujos de capitales privados. La fuerte afluencia de estos últimos durante el período 2004-2007 generó una significativa acumulación de reservas internacionales en las economías emergentes, lo que incrementó la liquidez y el crédito al sector privado. Como consecuencia, las economías experimentaron una aceleración de su demanda interna (IIF, 2009). El FMI (2007), en un estudio sobre los diferentes episodios de afluencia de capitales privados a las economías emergentes durante los últimos veinte años, señala este factor como el principal impulsor del crecimiento del PIB y la demanda interna. En la fase contractiva, cuando los flujos se revirtieron, la actividad económica se desaceleró y las tasas de crecimiento fueron inferiores a las registradas en los años previos.

La correlación descrita se observa claramente en los casos de Costa Rica y Panamá. El buen desempeño de las economías de estos países en el período de estudio coincide con una importante afluencia de capitales privados que estimularon la demanda interna (gráfico 4.6). Por un lado, los flujos de IED, en especial los inmobiliarios, impulsaron la inversión y dinamizaron la construcción y el comercio. Por otro lado, el mayor ingreso de capitales financieros, relacionados en buena parte con empréstitos del exterior a bancos comerciales locales, propició una fuerte expansión del crédito, el cual creció 15,1% y 13,1%, respectivamente.

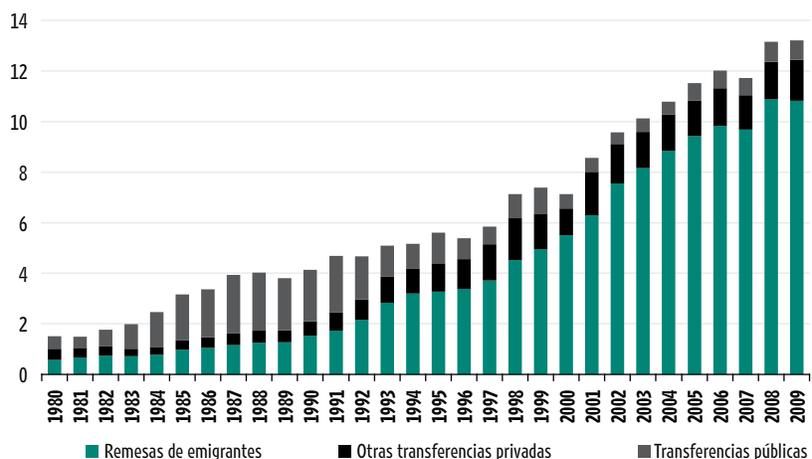
En casi todos los países del área la demanda externa de bienes y servicios fue un factor dinamizador, al crecer por encima de la expansión del PIB. En el caso de los servicios, cabe destacar el surgimiento de nuevas actividades exportadoras, específicamente servicios internacionales como centros de llamadas y centros de oficinas, los cuales ganaron relevancia en Costa Rica, Panamá y, en menor medida, en El Salvador. Esto es consistente con la mayor importancia que ha adquirido el sector terciario en la estructura productiva de la región, tal como fue señalado en la tercera edición de este Informe.

GRÁFICO 4.5

CENTROAMÉRICA

Composición de la balanza de transferencias corrientes netas de la balanza de pagos. 1980-2007

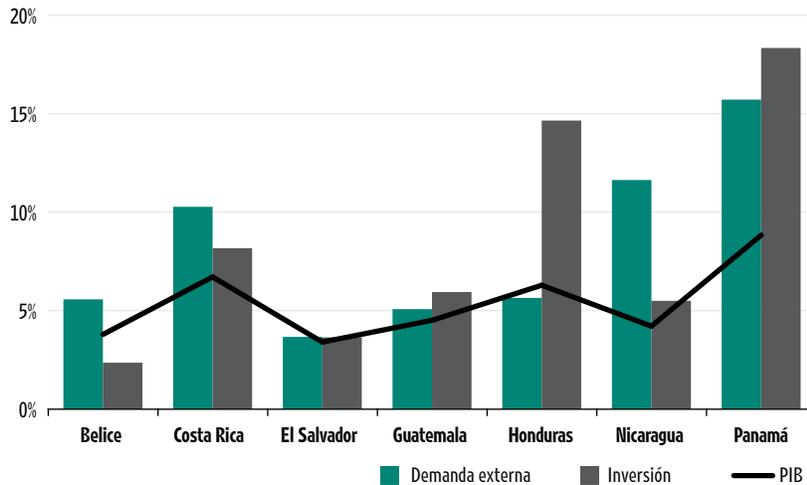
(dólares constantes del 2000, como porcentaje del PIB)



Fuente: Kacef y Manuelito, 2008.

GRÁFICO 4.6

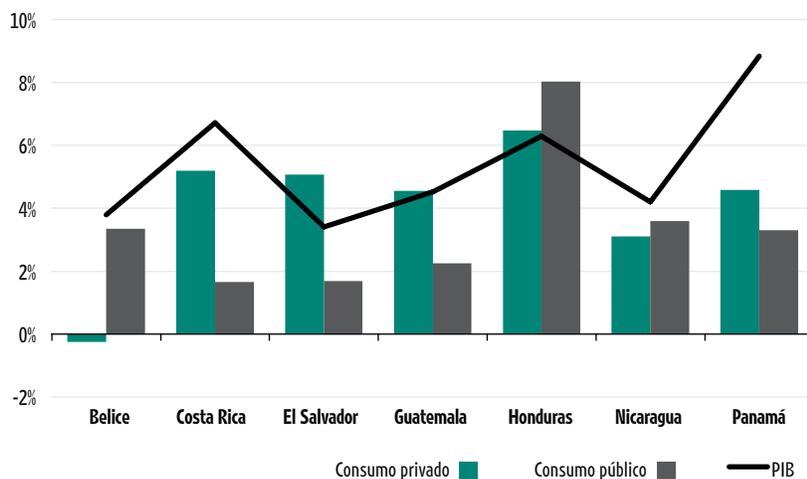
CENTROAMÉRICA

Crecimiento real de la inversión y la demanda externa. 2004-2007

Fuente: Rosales, 2010b, con cifras de los bancos centrales de los países.

GRÁFICO 4.7

CENTROAMÉRICA

Crecimiento real del consumo privado y público. 2004-2007

Fuente: Rosales, 2010b, con cifras de los bancos centrales de los países.

Otro elemento que estimuló positivamente las economías de la región fue el consumo privado. En El Salvador y Honduras este se vio favorecido por el mayor flujo de remesas, originado a su vez por el fuerte crecimiento que registró en estos años el sector inmobiliario

y de la vivienda en los Estados Unidos, en el cual labora un alto porcentaje de los inmigrantes centroamericanos. Debido a que el 75% de los flujos de remesas que reciben las naciones del área se orienta al gasto en bienes y servicios (Bendixen & Associates, 2007), el

consumo privado se aceleró. Honduras es el único país donde el consumo del sector público fue un elemento dinamizador; el crecimiento en este rubro (8%) fue muy superior a la tasa de expansión de su PIB (gráfico 4.7).

Durante la fase recesiva del período 2008-2009 la producción regional destinada a los mercados externos decayó. Además, los menores flujos de remesas deterioraron la demanda interna, al reducir el ingreso disponible para consumo. Esta situación se agravó por la disminución en la afluencia de capitales financieros, como resultado de la contracción del crédito y de la IED. Todo esto se tradujo en menores niveles de producción y empleo.

La intensidad de la contracción económica fue distinta en cada país, dependiendo de su estructura productiva y de la importancia que tienen para sus economías los canales de transmisión de la crisis internacional. El Salvador fue el más afectado (gráfico 4.8); su producción cayó un 3,5% en el 2009, en buena parte debido a un marcado descenso en el consumo privado, el cual, como ya se mencionó, tiene un fuerte vínculo con las remesas. La severa caída de la construcción en los Estados Unidos fue un factor determinante de la disminución en las remesas, pues alrededor de un tercio de los inmigrantes de la región laboran en ese sector⁹. En El Salvador también hubo una reducción significativa en la inversión y la demanda externa, sobre todo en las exportaciones de regímenes especiales.

Honduras registró la segunda mayor contracción en la región durante el 2009 (cerca del 2%). Su economía también muestra una alta dependencia de los flujos de remesas, que representan cerca del 20% de su producción y que en ese año sufrieron la mayor caída de la región (casi 3% del PIB). Además, la situación se agravó por el golpe de Estado que experimentó ese país en el 2009, el cual profundizó el descenso en las exportaciones y la inversión.

Por el contrario, en Panamá y Guatemala la producción logró mantener algún nivel de crecimiento. En estos países la demanda interna ayudó a mitigar el efecto de la crisis, y el

consumo privado registró cifras positivas. Además, en el caso de Guatemala el consumo del sector público tuvo el mayor incremento en la región. Cabe señalar que en todas las naciones del área, con excepción de Nicaragua, la demanda del Gobierno mostró una aceleración importante durante el 2009 (gráfico 4.9). En Panamá las inversiones en el Canal también sirvieron de contrapeso. En Nicaragua la demanda interna se contrajo y fue más bien la demanda externa (al igual que en Panamá) la que arrojó cifras positivas. En este país las relaciones comerciales con Venezuela han favorecido el desempeño de las ventas externas.

Sectores de servicios registran mejores resultados

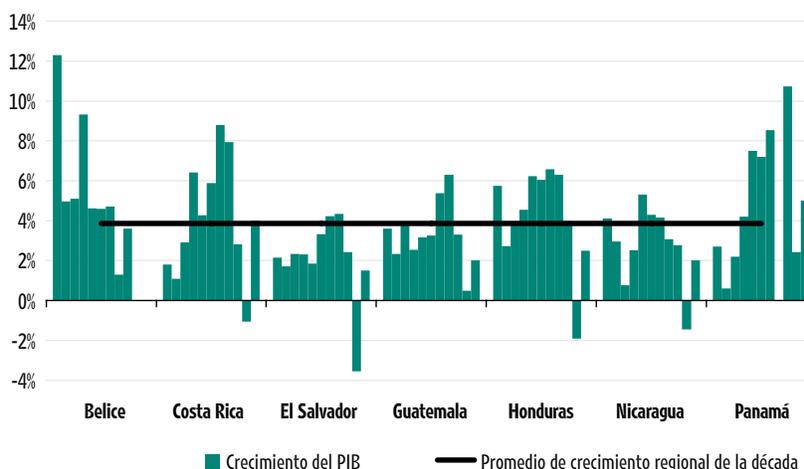
Durante la fase de expansión económica (2004-2007), las actividades más dinámicas en términos reales fueron las relacionadas con servicios privados, en particular los financieros, el transporte y las comunicaciones. Ello se debió, en buena medida, a la mayor apertura comercial y su efecto en los servicios de transporte transfronterizo, así como a la liberalización del mercado de las telecomunicaciones en varias economías y el ingreso de nuevos operadores financieros a la región. Los servicios empresariales y el sector de electricidad y agua también experimentaron un auge importante. Los sectores restantes crecieron a una tasa por debajo del promedio global (gráfico 4.10).

En el período de recesión (2008-2009) todos los sectores, salvo el público, mostraron una significativa desaceleración o una contracción, desempeño muy distante del observado en los años previos. El más afectado fue el de la construcción, como resultado de la drástica caída de los flujos de inversión vinculados a desarrollos inmobiliarios y la reducción del crédito. Además, el descenso que se dio en el consumo interno y la demanda externa generó la acumulación de inventarios en las empresas, lo cual las llevó a posponer la expansión de su capacidad instalada. Otros sectores seriamente perjudicados por la crisis fueron el comercio, el turismo y la industria, en particular

GRÁFICO 4.8

CENTROAMÉRICA

Crecimiento real del PIB. 2000-2010

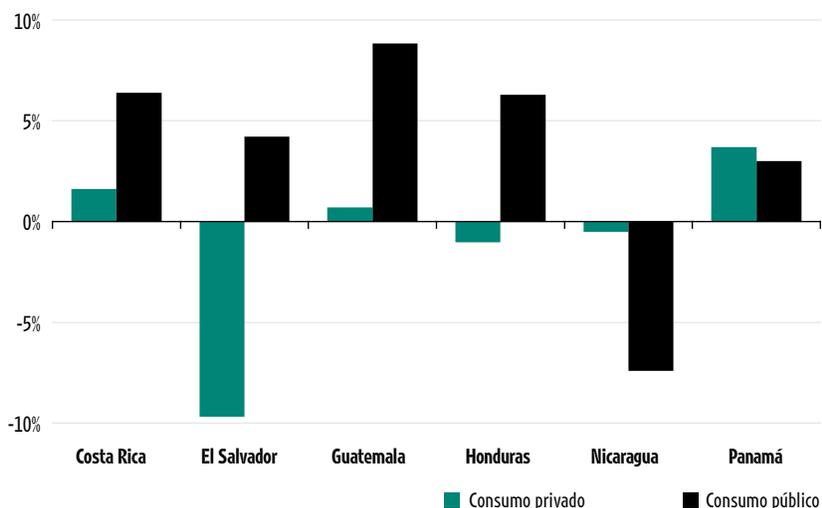


Fuente: Rosales, 2010b, con cifras de los bancos centrales de los países.

GRÁFICO 4.9

CENTROAMÉRICA

Crecimiento real del consumo, privado y público. 2009



Fuente: Rosales, 2010b, con cifras de los bancos centrales de los países.

la maquila. El impacto en el comercio estuvo asociado a la contracción de las remesas y la fuerte desaceleración en el crédito al sector privado (Rosales, 2010b).

Para un análisis detallado sobre el desempeño sectorial por país, consúltese el aporte al final de este capítulo.

Importaciones con mayor variabilidad durante los ciclos económicos

El comercio regional de bienes experimentó un gran dinamismo en la fase expansiva de la economía mundial (2004-2007), toda vez que en ese período se duplicó el crecimiento de las exportaciones y las importaciones con respecto al promedio de la década. Por el contrario, en la fase contractiva (2008-2009) este indicador sufrió una caída muy pronunciada.

El impacto de los ciclos económicos fue mayor en las importaciones. En contraste con las exportaciones, estas crecieron más en el período expansivo y tuvieron una caída mucho mayor en el período contractivo. En el 2009, las importaciones disminuyeron en 24,1%, en tanto las exportaciones lo hicieron en 11,8% (Rosales, 2010b). Esta diferencia se explica en buena medida por el descenso en los precios internacionales del petróleo y los alimentos, factor que también permitió mejorar los términos de intercambio (gráfico 4.11) luego del marcado deterioro sufrido en los años previos, cuando Nicaragua y Honduras, por su mayor dependencia del crudo, fueron los más afectados. La caída en los precios de estos *commodities*, como se analiza más adelante, generó una reducción histórica en la inflación.

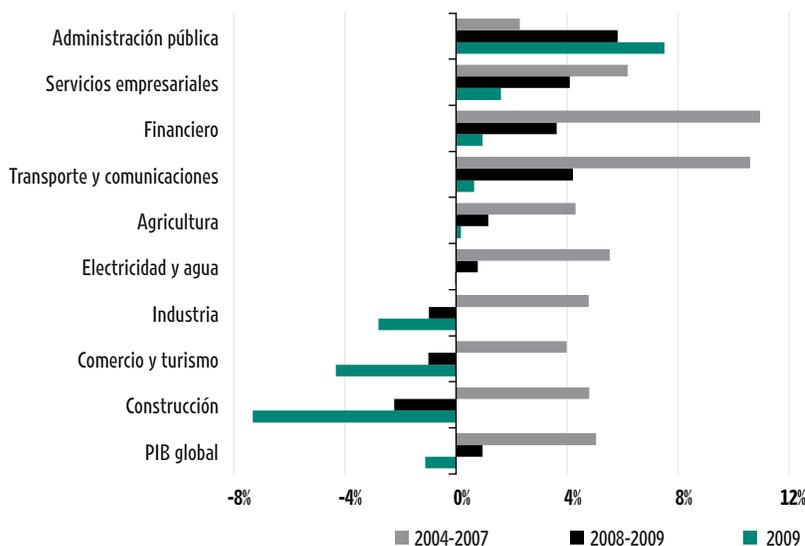
Los términos de intercambio de Centroamérica se comportaron de manera inversa a los de América Latina, en virtud de que economías como las de Brasil, Argentina, Chile y Perú, entre otras, cuentan con una importante base productiva de materias primas y metales, en tanto que México y Venezuela son exportadores netos de petróleo.

Los ciclos económicos afectaron de manera muy distinta las exportaciones de los países. En el período 2004-2007 Nicaragua y Panamá tuvieron una notable expansión: 22,1% y 17,6%, respectivamente. No obstante, en la fase recesiva (2008-2009) las ventas externas de Honduras, Belice y Costa Rica fueron las que más disminuyeron. En el caso de Honduras, a la crisis económica se sumó la crisis política generada por el golpe de Estado, que interrumpió el libre tránsito de personas y mercaderías

GRÁFICO 4.10

CENTROAMÉRICA

Crecimiento real^{a/} de los sectores productivos. 2004-2009
(tasa de crecimiento real ponderado de los cinco países)



a/ El crecimiento de cada actividad fue ponderado con base en la participación porcentual de cada país en la producción del respectivo sector a nivel regional.

Fuente: Rosales, 2010b, con cifras de los bancos centrales de los países y la Cepal.

CUADRO 4.1

CENTROAMÉRICA

Crecimiento de las exportaciones. 2000-2009

	2001-2002	2004-2007	2008-2009	2009	2000-2009
Centroamérica	0,4	11,3	-1,5	-11,8	5,6
Belice ^{a/}		8,5	-3,8	-20,5	
Costa Rica	-5,0	11,4	-3,3	-9,0	3,3
El Salvador	1,0	6,4	-1,1	-16,3	4,7
Guatemala	2,7	11,6	2,8	-6,5	7,7
Honduras	5,9	11,6	-4,8	-21,2	6,9
Nicaragua	1,9	22,1	1,3	-5,9	12,9
Panamá ^{a/}	-4,3	17,6	9,2	6,8	8,6

a/ Cifras disponibles a partir del 2003.

b/ Incluye la Zona Libre de Colón.

Fuente: Rosales, 2010b, con cifras de los bancos centrales de la región y el Consejo Monetario Centroamericano.

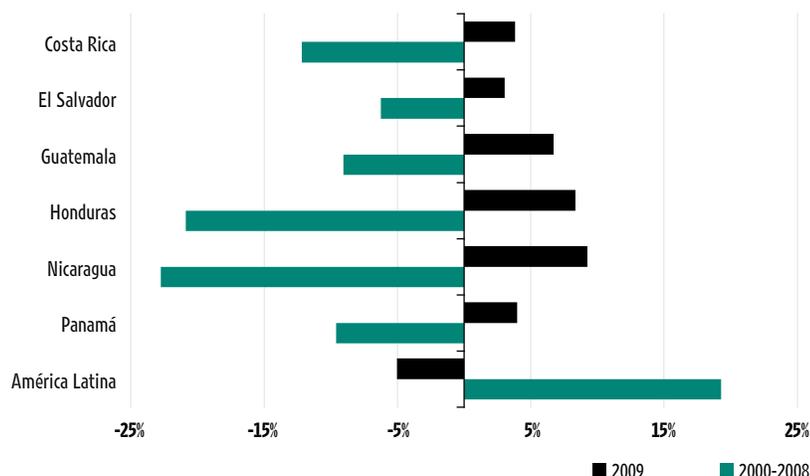
por ese país por 48 horas y provocó inestabilidad e incertidumbre durante el segundo semestre del 2009¹⁰. Cabe destacar que Panamá, a pesar de la crisis, logró que sus exportaciones crecieran (6,8%), aunque a un ritmo menor que el de años previos (cuadro 4.1).

Exportaciones regulares con mejor desempeño que las de regímenes especiales

El dinamismo de las exportaciones totales entre 2004 y 2007 fue impulsado por las ventas externas de bienes regulares, que crecieron un 14,6%, en

GRÁFICO 4.11

CENTROAMÉRICA

Variación porcentual de los términos de intercambio en comparación con América Latina. 2000-2009

Fuente: Rosales, 2010b, con cifras de la Cepal.

CUADRO 4.2

CENTROAMÉRICA

Crecimiento de las exportaciones regulares y de regímenes especiales. 2000-2009

Países	2001-2002	2004-2007	2008-2009	2009	2000-2009
Regímenes especiales^{a/}					
Centroamérica	5,9	8,5	-5,5	-12,5	4,9
Costa Rica	-4,8	11,3	-5,5	-7,8	3,1
El Salvador	4,5	-0,9	-8,0	-22,9	1,7
Guatemala	22,7	7,3	-1,9	-4,7	9,7
Honduras	10,8	8,2	-6,1	-22,1	4,2
Nicaragua	22,8	26,2	-5,5	-4,3	18,2
Panamá	-4,7	19,3	12,0	10,9	9,8
Regulares					
Centroamérica	-5,4	14,6	2,6	-11,1	6,5
Costa Rica	-4,9	11,6	0,1	-10,5	3,9
El Salvador	-3,3	15,0	4,2	-11,5	7,6
Guatemala	-8,1	15,0	6,0	-7,5	7,1
Honduras	-2,1	16,9	-3,0	-20,0	7,4
Nicaragua	-6,6	19,1	7,5	-7,1	10,7
Panamá	-2,7	7,5	-13,3	-28,3	0,1

a/ Incluye zonas francas y maquilas.

Fuente: Rosales, 2010b, con cifras de los bancos centrales de los países y el Consejo Monetario Centroamericano.

contraste con el 8,5% de los regímenes especiales¹¹. Este resultado se explica por la creciente participación de China en el mercado textil, que ha desplazado la maquila de los países centroamericanos donde la mano de obra tiene un costo mayor (cuadro 4.2).

La crisis se manifestó primero en las exportaciones de los regímenes especiales. En el 2008 estas crecieron apenas un 1,5%, en tanto que las regulares lo hicieron en 16,4%. Además, en el 2009 las primeras cayeron más que las segundas. En consecuencia, la expansión promedio en el período 2008-2009 fue negativa en las exportaciones de regímenes especiales, en contraposición con las demás ventas externas. Estos resultados son consistentes con la mayor concentración de las ventas de la maquila y las zonas francas en el mercado de Estados Unidos, cuya economía experimentó más temprano y con mayor intensidad la crisis. Las exportaciones regulares, en cambio, se encuentran más diversificadas. Las industriales, especialmente las alimentarias, se dirigen a Centroamérica y el Caribe. Las agrícolas, por su parte, tienen a Europa como destino importante, además del mercado estadounidense.

Las exportaciones no tradicionales tuvieron una mayor volatilidad que las tradicionales (café, banano, azúcar) y fueron las más afectadas durante la crisis. En el período 2008-2009 cayeron un 2,4%, en comparación con un crecimiento del 4,8% en las ventas externas de productos tradicionales (cuadro 4.3). Este resultado contrasta con el comportamiento observado en la crisis de inicios de los noventa, cuando las exportaciones tradicionales fueron las que sufrieron la mayor contracción (Rosales, 2010b).

El dinamismo de las exportaciones tradicionales de la región provino fundamentalmente de Guatemala, país que registró una importante expansión de sus ventas externas de banano y azúcar, las que también crecieron en Honduras y El Salvador. Estos resultados responden en mucho a los elevados precios internacionales que alcanzaron estos productos en 2008 y 2009. Costa Rica y El Salvador perdieron participación

CUADRO 4.3

CENTROAMÉRICA

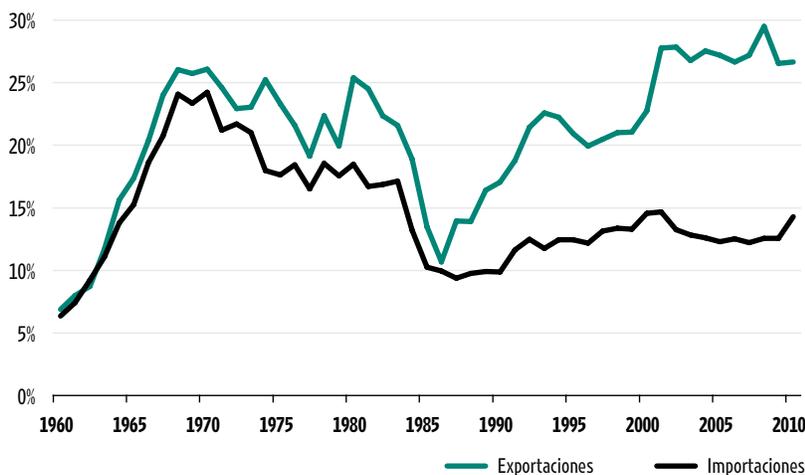
Crecimiento de las exportaciones tradicionales y no tradicionales. 2000-2009

	2001-2002	2004-2007	2008-2009	2009	2000-2009
Tradicionales	-14,9	14,1	4,8	-4,4	4,7
No tradicionales	3,1	10,9	-2,4	-12,9	5,8
No tradicionales sin regímenes especiales	-1,1	14,8	1,9	-13,4	7,3
Total	0,4	11,3	-1,5	-11,8	5,6

Fuente: Rosales, 2010b, con cifras de los bancos centrales de los países y el Consejo Monetario Centroamericano.

GRÁFICO 4.12

CENTROAMÉRICA

Participación porcentual del comercio intrarregional en las importaciones y exportaciones^{a/} totales. 1960-2009

a/ Las cifras no incluyen maquila.

Fuente: Rosales, 2010b, con datos de la Sieca.

en las exportaciones tradicionales de Centroamérica, en contraposición con Guatemala y Honduras (Rosales, 2010b).

Exportaciones intrarregionales crecen más que las extrarregionales

Las exportaciones intrarregionales de Centroamérica se dinamizaron luego de superados los conflictos armados y la crisis de inicios de los años ochenta. Su participación en las exportaciones

totales aumentó con rapidez en la década de los noventa, se desaceleró entre 2000 y 2003, recobró fuerza en el período 2004-2008 y finalmente experimentó una reducción en 2009. Cabe destacar que durante la fase de expansión económica (2004-2007) y en el año 2008, en todos los países el comercio intrarregional creció a un ritmo superior al 10%. En 2007 el incremento de las exportaciones intrarregionales fue mayor que el de las destinadas al

resto del mundo en todas las naciones, excepto en Costa Rica y Panamá (gráfico 4.12).

El comercio intrarregional también ha sido afectado por los ciclos económicos de la última década. En los primeros años experimentó una desaceleración, sobre todo en el 2002, cuando las importaciones se contrajeron. Luego se observa una senda de expansión que se prolongó hasta el 2008 y fue interrumpida de manera abrupta en el 2009, cuando la crisis internacional impactó con mayor intensidad a la región. En este año, las exportaciones e importaciones intrarregionales cayeron un 18,4% y un 13,6%, respectivamente.

Las exportaciones intrarregionales tuvieron un mejor desempeño que las extrarregionales. Durante la década las primeras crecieron a una tasa promedio anual del 8,5%, mientras que las segundas lo hicieron en 5,3%. Esta diferencia se debió a que en los años 2001-2002 las exportaciones extrarregionales tuvieron una fuerte contracción (cayeron 7,7%), en tanto que las intrarregionales aumentaron en 5,2%. Aunque en los períodos 2004-2007 y 2008-2009 ambas actividades tuvieron un comportamiento similar, en el 2009 las ventas a lo interno de la región mostraron una caída mayor (cuadro 4.4). Estas últimas han sido impulsadas principalmente por los países que registran un menor PIB per cápita, a saber, Guatemala, Honduras y Nicaragua.

A nivel de productos, cabe destacar que casi la mitad del comercio intrarregional proviene de la industria alimentaria (45,6% en el 2009). Los otros cuatro productos de mayor importancia son los metalúrgicos (16,2%), los plásticos y sus manufacturas (14,1%), papel y cartón (13,3%) y los farmacéuticos (10,7%). Esta composición no ha variado mucho en el último quinquenio, con excepción de los productos farmacéuticos y el grupo de papel y cartón, que hace cinco años no aparecían entre los diez principales artículos comercializados dentro de la región (Rosales, 2010b).

La integración de Centroamericana se ha ampliado y profundizado en las

CUADRO 4.4

CENTROAMÉRICA

Crecimiento de las exportaciones intrarregionales y extrarregionales. 2000-2009

	2001-2002	2004-2007	2008-2009	2009	2000-2009
Intrarregionales					
Centroamérica	5,2	14,2	1,9	-18,4	8,5
Costa Rica	8,0	11,4	1,6	-19,0	7,9
El Salvador	0,3	12,7	4,1	-10,3	7,6
Guatemala	12,5	14,6	1,3	-15,9	9,7
Honduras	-4,0	20,6	2,4	-41,7	9,2
Nicaragua	9,5	18,1	2,6	-9,7	12,3
Extrarregionales^{a/}					
Centroamérica	-7,7	13,6	1,8	-5,5	5,3
Costa Rica	-6,4	11,3	-2,0	-6,4	3,3
El Salvador	-8,1	17,9	4,3	-13,7	7,7
Guatemala	-10,3	14,6	9,3	-0,8	7,5
Honduras	-4,0	19,2	1,0	-5,1	10,1
Nicaragua	-10,9	19,0	12,7	-4,7	11,3

a/ Las cifras no incluyen maquila, pero sí zonas francas.

Fuente: Rosales, 2010b, con cifras de la Sieca.

CUADRO 4.5

CENTROAMÉRICA

Composición porcentual de las exportaciones^{a/}, por mercados. 2000 Y 2009

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua
2000					
TLCAN	51,8	24,8	42,8	53,7	45,5
Unión Europea	21,6	11,4	11,6	14,0	22,4
MCCA	10,7	55,3	30,2	23,5	26,1
Resto	16,0	8,5	15,4	8,8	6,0
2009					
TLCAN	36,1	21,2	33,6	50,0	36,6
Unión Europea	17,9	9,2	6,1	19,1	12,8
MCCA	13,7	55,4	37,4	19,4	32,2
Resto	32,3	14,2	22,9	11,5	18,4

a/ Las cifras no incluyen maquila.

Fuente: Rosales, 2010b, con cifras de la Sieca.

ese indicador se redujo en 4,1%, como consecuencia de la interrupción del comercio y ciertas actividades económicas durante la crisis política generada por el golpe de Estado del 2009. Por el contrario, las exportaciones a los mercados que constituyen el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y a la Unión Europea perdieron participación, no así las dirigidas al resto del mundo, lo que sugiere una mayor diversificación de mercados (cuadro 4.5).

Mejor desempeño de las exportaciones amparadas a TLC

Las exportaciones que la región dirige a los países con los cuales ha suscrito tratados de libre comercio (TLC) en años recientes -México, República Dominicana y Chile-, registran un mejor desempeño que sus ventas externas totales (sin considerar la maquila). En el período 2004-2007 las primeras crecieron en promedio un 18,9% para el caso de México, 24,1% para República Dominicana y 79,5% para Chile, en tanto que las exportaciones totales se expandieron en 10,5%. En 2008 y 2009 el crecimiento en estos tres países fue positivo, especialmente en Chile, mientras que las cifras dejan 3,2%. Los resultados fueron similares para Estados Unidos, Panamá y la Unión Europea (cuadro 4.6) pese a que en los dos últimos casos aún no existía un TLC vigente (con excepción del TLC Costa Rica-Panamá, que entró a regir en el 2009).

En el caso de Estados Unidos, cabe destacar que los flujos de comercio hacia ese mercado mejoraron luego de la implementación del Tratado¹², el cual comenzó a regir en el primer semestre del 2006 en la mayoría de las naciones centroamericanas. Las exportaciones de la región a ese mercado crecieron un 13,4% como promedio anual entre 2006 y 2008, en tanto que en los tres años previos (2003-2005) la expansión había sido del 9,1%. Nicaragua obtuvo los mejores resultados, seguida por Costa Rica y El Salvador. También en las importaciones se registró una mejora en todos los países (gráfico 4.13).

últimas décadas, incluso más allá de lo comercial (véase capítulo 7). Sin embargo, los avances han dependido en buena medida de factores exógenos. La decisión de Estados Unidos y de la Unión Europea, de negociar tratados de libre comercio con los países en su conjunto, permitió crear y fortalecer muchos de los conglomerados empresariales

que hoy existen en el Istmo, así como revitalizar los órganos gubernamentales responsables del comercio exterior.

Al analizar la composición de las exportaciones por mercados de destino se aprecia que, entre 2000 y 2009, la importancia de las ventas intrarregionales aumentó en todos los países, excepto en Honduras, donde

CUADRO 4.6

CENTROAMÉRICA

Crecimiento de las exportaciones amparadas a TLC^{a/}. 2000-2009

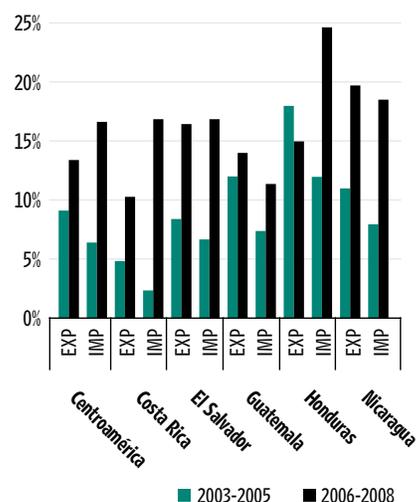
	2001-2002	2004-2007	2008-2009	2009	2000-2009
Exportaciones					
México	-0,8	18,9	0,9	-20,7	10,4
República Dominicana	33,7	24,1	12,0	4,3	18,3
Chile	9,7	79,5	41,5	-7,6	34,6
Panamá	10,8	14,3	12,7	-5,5	11,3
Estados Unidos	-8,0	8,1	1,3	-7,3	2,6
Unión Europea	-16,1	12,5	4,4	-5,5	3,6
Total	-8,7	10,5	3,2	-7,3	3,9
Importaciones					
TLC vigentes					
México	3,0	21,5	-5,9	-24,9	9,5
República Dominicana	53,6	33,9	4,6	-49,5	23,6
Chile	17,2	38,5	-17,4	-42,9	19,7
Panamá	6,5	8,0	1,2	-24,1	5,9
Estados Unidos	10,4	10,2	-2,0	-21,4	6,4
TLC no vigentes					
Unión Europea	13,6	10,9	-12,7	-23,6	6,4

a/ Se refiere a TLC vigentes, pendientes de ratificación o recién negociados. Las cifras no incluyen maquila.

Fuente: Rosales, 2010b, con cifras de la Sieca.

GRÁFICO 4.13

CENTROAMÉRICA

Crecimiento del comercio con el TLC-CA^{a/} 2003-2008

EXP: exportaciones. IMP: importaciones.

a/ Las cifras no incluyen maquila.

Fuente: Rosales, 2010b, con datos de la Sieca.

CUADRO 4.7

CENTROAMÉRICA

Crecimiento del ingreso de divisas por turismo. 2000-2009

	2001-2002	2004-2007	2008-2009	2009	2000-2009
Belice	4,9	18,0	-5,8	-8,0	10,3
Costa Rica	-6,0	12,1	1,9	-9,1	7,2
El Salvador	7,2	7,2	-18,4	-24,8	6,1
Guatemala	8,2	19,1	-1,6	-9,6	12,1
Honduras	8,0	10,7	6,1	-1,3	11,7
Nicaragua	2,3	12,4	16,8	25,2	11,0
Panamá	5,8	19,4	12,1	5,3	14,3

Fuente: Rosales, 2010b, con cifras de los bancos centrales de los países.

Turismo experimentó fuerte contracción

En la última década, el ingreso de divisas por concepto de turismo en Centroamérica mostró un comportamiento similar al de las exportaciones de bienes. Esta actividad fue impactada con fuerza por los ciclos económicos. En

el período 2004-2007 tuvo una expansión importante para la región en general (12,7%) y para Panamá, Guatemala y Belice en particular. Durante la fase recesiva, sobre todo en el 2009, El Salvador fue el país más afectado (-24,8%), en contraste con Nicaragua y Panamá, que registraron cierto crecimiento (cuadro 4.7).

El sector turismo ha cobrado importancia como fuente generadora de divisas en varios países del Istmo. Panamá ha logrado el mayor incremento en el volumen de ingresos por ese concepto, que pasaron de representar el 16% de las divisas totales en el año 2000, al 24% en el 2009. Por el contrario, en Costa Rica esa participación disminuyó de 42% a 32% en el mismo período. Los demás países mantuvieron o experimentaron incrementos bajos (de alrededor del 1%) en este indicador.

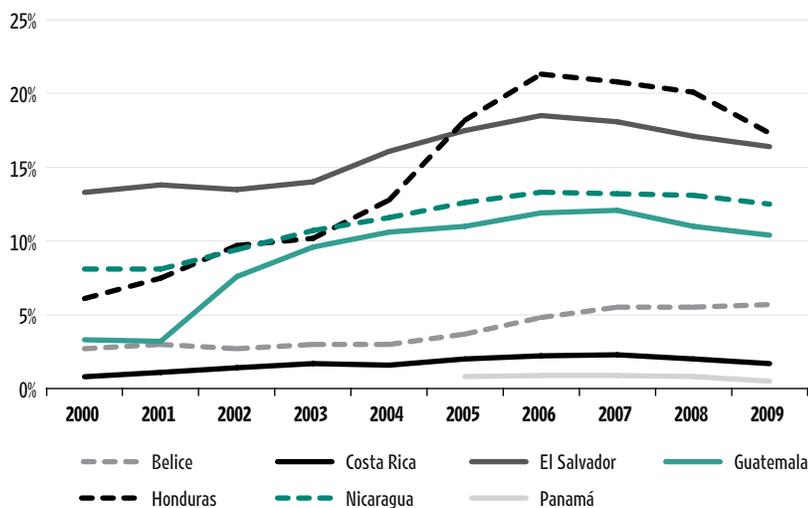
Contracción en los flujos de remesas implicó riesgos para la estabilidad

Durante el período expansivo de 2004-2007, las remesas del exterior mostraron un importante crecimiento en todos los países, especialmente en Honduras. Esa situación varió de manera notable en la fase contractiva de 2008-2009, salvo para Nicaragua y Belice. En el 2009 la mayor contracción se dio en Costa Rica (-21,7%), pero esa

GRÁFICO 4.14

CENTROAMÉRICA

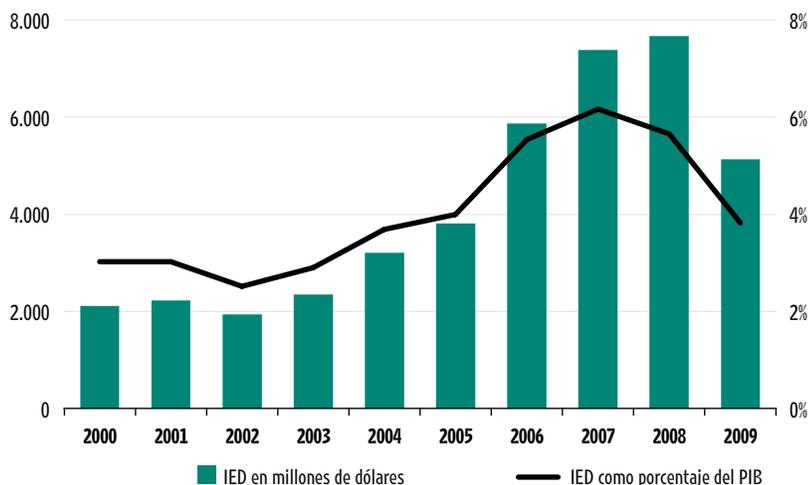
Flujo de remesas como porcentaje de PIB. 2000-2009



Fuente: Rosales, 2010b, con cifras de los bancos centrales de los países.

GRÁFICO 4.15

CENTROAMÉRICA

Flujos de inversión extranjera directa (IED) 2000-2009
(millones de dólares y porcentaje del PIB)

Fuente: Rosales, 2010b, con cifras de los bancos centrales y el Consejo Monetario Centroamericano.

que se dejó recibir fue el más bajo de la región, fue también el que tuvo el mayor impacto macroeconómico (2,9% del PIB; gráfico 4.14).

Flujos de capitales privados responden también a ciclos de la economía internacional

En los años anteriores a la reciente crisis, Centroamérica experimentó un importante dinamismo en los flujos de capitales privados (gráfico 4.15). Este resultado es consistente con uno de los rasgos distintivos de la expansión que vivió la economía mundial en el período 2004-2007: un fuerte aumento en la afluencia de capitales privados hacia las economías emergentes. En el 2007 este indicador alcanzó el nivel más alto de los últimos treinta años en la región (6,2% del PIB)¹³. En el episodio previo de mayor bonanza (1996), la cifra registrada fue de 5,7%.

Los factores que motivaron los flujos de IED a la región en los primeros años de la década del 2000 fueron muy distintos a los del decenio precedente. En los años noventa respondieron en gran medida a las privatizaciones de empresas de electricidad y telecomunicaciones que se dieron en varios países, especialmente en El Salvador y Guatemala (Programa Estado de la Nación, 2008). En cambio, la extraordinaria afluencia de capitales privados durante los últimos años coincidió con una abundante liquidez en la economía mundial (FMI, 2007). Además, la aplicación de políticas monetarias laxas, sobre todo en los Estados Unidos, propició el flujo de inversiones privadas hacia Centroamérica, en particular las relacionadas con créditos a bancos comerciales. Ello estuvo asociado a la inserción de la banca internacional en el Istmo, proceso en el que destaca una mayor participación de capital extranjero en los sistemas financieros de El Salvador y Costa Rica, así como una mayor apertura del sistema bancario de Guatemala. La disponibilidad de liquidez y las facilidades de crédito impulsaron los flujos de capitales inmobiliarios en varias economías. Por ejemplo, México, Panamá, República Dominicana y Costa Rica se volvieron

caída no fue relevante dado el bajo peso relativo de las remesas en ese país (0,9% del PIB en el 2009). En orden descendente las mayores reducciones en los flujos (con respecto al año 2007)

ocurrieron en El Salvador (-230,3 millones de dólares), Guatemala (-222 millones de dólares) y Honduras (105,1 millones de dólares). Cabe destacar que en este último país, aunque el monto

muy atractivos para inversionistas estadounidenses que buscaban una segunda casa (*second home*)¹⁴.

Otro factor asociado al mayor flujo de capitales privados fue la abundancia de los llamados “petrodólares”, como resultado de los elevados precios que registró el crudo en el período bajo estudio. Asimismo, la afluencia de capitales privados, en especial los relacionados con la IED, se benefició con el fortalecimiento de las políticas macroeconómicas en varios mercados emergentes y la aplicación de reformas para promover el crecimiento económico (FMI, 2007).

Entre 2004 y 2007, el crecimiento de la IED en Centroamérica fue más de dos veces el registrado en el período 2000-2003. Los mayores montos los recibieron Costa Rica y Panamá, como resultado del impulso a la industria de zonas francas, los servicios empresariales internacionales, el turismo, el sector inmobiliario y los proyectos de infraestructura (en especial la ampliación del canal de Panamá; cuadro 4.8).

En el período 2008-2009 la situación se revirtió, y afectó mayormente a El Salvador y Honduras, donde los flujos de IED comenzaron a contraerse desde el 2008. Para estos dos países, el acumulado de esos dos años arroja una reducción equivalente al 5,4% y el 4,0% del PIB, en cada caso. Las cifras fueron positivas en Nicaragua, Belice y Panamá en el 2008. Pero en el 2009 las entradas de capitales privados fueron desfavorables para todos los países de la región, en especial para Belice. En Panamá y Costa Rica la caída obedeció sobre todo a la contracción del sector inmobiliario, el cual había llegado a contabilizar una participación importante dentro de la IED total. Este efecto fue mitigado en parte por el ingreso de recursos destinados a inversiones en servicios empresariales internacionales (centros de llamadas y oficinas), empresas médicas y, en el caso de Costa Rica, la apertura del mercado de las telecomunicaciones (gráfico 4.16).

La crisis tuvo un fuerte impacto sobre la disponibilidad y acceso a recursos en los mercados internacionales y, consecuentemente, limitó la oferta de crédito en la región. Además, las entidades financieras comenzaron a mostrar mayor cautela en el otorgamiento de

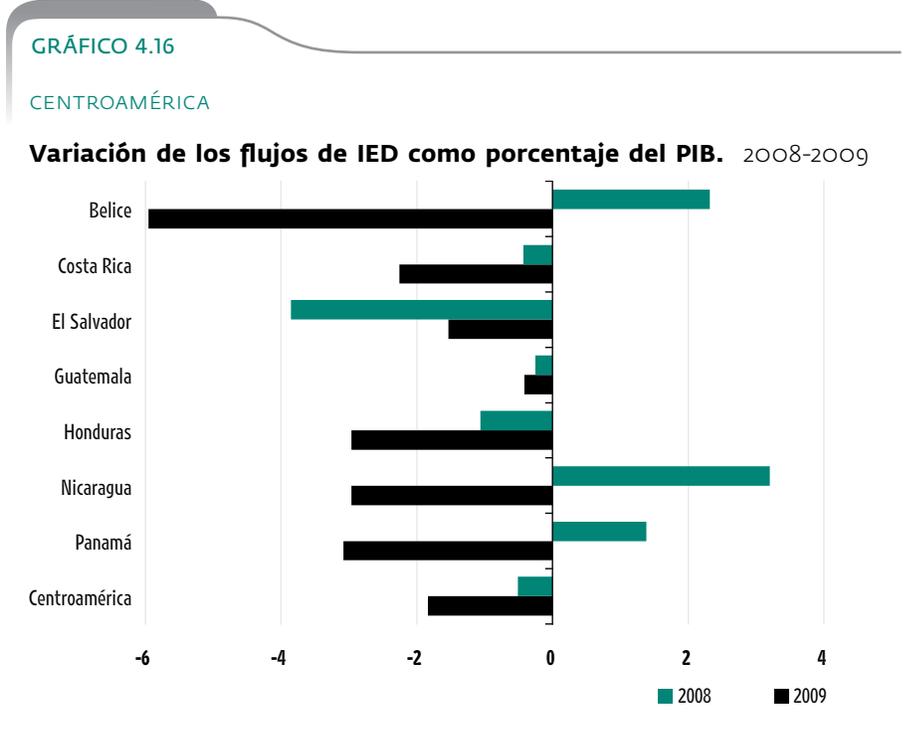
CUADRO 4.8

CENTROAMÉRICA

Flujos de IED hacia América Central y las economías emergentes, según país. 2000-2007
(millones de dólares)

	2000-2003	2004-2007	Relación
	(1)	(2)	(2) / (1)
Centroamérica	2.152	5.069	2,4
Belice	25	126	5,1
Costa Rica	526	1.211	2,3
El Salvador	266	659	2,5
Guatemala	299	535	1,8
Honduras	341	686	2,0
Nicaragua	206	290	1,4
Panamá	490	1.562	3,2
Economías emergentes	149.851	333.268	2,2

Fuente: Rosales, 2010b, con datos de los bancos centrales de los países, el Consejo Monetario Centroamericano y el Instituto de Finanzas Internacionales.



préstamos, los cuales también se vieron afectados por una menor demanda.

A partir del 2008 el crecimiento real del crédito al sector privado mostró cifras negativas en todos los países, excepto en Costa Rica, donde la tasa de expansión se mantuvo positiva pero con una notable desaceleración, hasta que en el 2009 llegó a niveles cercanos

a cero, aunque no negativos. En las demás naciones los resultados de ese año siguieron siendo recesivos, particularmente en Nicaragua y El Salvador. En lo que respecta al ciclo expansivo de 2004-2007, destaca el dinamismo que se registró en Costa Rica, Honduras y Nicaragua, no así en El Salvador y Guatemala (cuadro 4.9).

CUADRO 4.9

CENTROAMÉRICA

Crecimiento real del crédito al sector privado. 2004-2009

	2004-2007	2008-2009	2009
Costa Rica	15,1	8,2	1,5
El Salvador	3,0	-3,0	-4,6
Guatemala	3,7	-0,4	-2,4
Honduras	14,2	-0,5	-0,5
Nicaragua	17,4	-5,1	-8,2
Panamá	13,1	0,5	-2,6

Fuente: Rosales, 2010b, con datos de los bancos centrales de los países y el Consejo Monetario Centroamericano.

CUADRO 4.10

CENTROAMÉRICA

Indicadores básicos sobre el mercado de trabajo. 2007-2009

Indicador	Costa Rica	El Salvador	Honduras	Nicaragua	Panamá	Región
Producción real ^{a/}						
2007	7,9	4,3	6,3	3,1	12,1	7,5
2008	2,8	2,4	4,0	2,8	10,1	4,7
2009	-1,1	-3,5	-1,9	-1,5	3,2	-0,7
Tasa neta de participación ^{b/}						
2007	57,0	56,1	53,9	53,7	58,6	55,5
2008	56,7	56,6	54,2	53,3	59,8	55,7
2009	56,5	56,6	56,6	51,8	59,7	56,0
Tasa de ocupación ^{c/}						
2007	54,4	52,5	52,2	50,3	54,9	52,6
2008	53,9	53,3	52,5	50,1	56,5	52,9
2009	52,1	52,5	54,8	47,6	55,8	52,4
Tasa de desempleo ^{d/}						
2007	4,6	6,4	3,1	6,4	6,3	5,2
2008	4,9	5,9	3,0	6,1	5,5	5,0
2009	7,8	7,3	3,2	8,2	6,5	6,3
Salario real ^{e/}						
2007	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
2008	103,0	97,4	115,0	89,9	93,1	100,6
2009	112,4	101,8	111,3	97,3	97,8	105,0

a/ Tasa de variación anual.

b/ Fuerza de trabajo como porcentaje de la población en edad activa (12 o más años excepto en Nicaragua, donde se contabiliza la población a partir de los 10 años).

c/ Ocupados como porcentaje de la población en edad de trabajar (de 12 o más años, excepto en Nicaragua, donde se contabiliza la población a partir de los 10 años).

d/ Desocupados como porcentaje de la fuerza de trabajo.

e/ Índice 2007 = 100.

Fuente: Trejos, 2011b, con base en las encuestas de hogares e información económica de los países.

Transmisión gradual de la crisis al mercado laboral

El auge económico que vivió Centroamérica hasta el 2007 generó altos niveles de participación con bajas tasas de desempleo. La desaceleración experimentada a partir del 2008 no produjo mayores cambios en el patrón de inserción laboral, aunque se observan ligeras reducciones en las tasas netas de participación en Costa Rica y Nicaragua. Tampoco se perciben grandes modificaciones en las tasas de ocupación: hubo caídas leves en Nicaragua y Costa Rica, y solo en este último país se dio un aumento pequeño en el desempleo abierto, mientras que en las demás naciones ese indicador más bien disminuyó (Trejos, 2011b, cuadro 4.10).

Por el contrario, el aumento de la inflación sí provocó caídas en los salarios reales. Las excepciones fueron Costa Rica, que registró un moderado crecimiento, y Honduras, que mostró un aumento del 15% en el 2008. A nivel de la región en el período 2007-2009 las remuneraciones tendieron a estancarse, lo que pudo generar incrementos en la incidencia de la pobreza, en particular porque las líneas de pobreza varían en función de los precios de los alimentos y estos se expandieron por encima de la inflación media. Dicho de otro modo, si los salarios disminuyeron en términos reales, se reducen aun más en términos de las líneas de pobreza (en el capítulo 3 y el aporte de este capítulo se analizan estos temas).

El mayor impacto en el mercado de trabajo se produjo en el 2009, año en que se evidenciaron más claramente los efectos de la contracción económica (Trejos, 2011b). La tasa de ocupación descendió en todos los países -excepto en Honduras- y para la región en su conjunto, y el desempleo se expandió en todo el Istmo, incluso en Honduras. El número absoluto de ocupados se redujo en Nicaragua y se estancó en Costa Rica, El Salvador y, en menor medida, en Panamá. Solo Honduras registró un crecimiento del orden del 8% en la cantidad de ocupados, pero ello fue insuficiente para evitar un aumento en la tasa de desempleo (cuadro 4.10).

El 2009 también se caracterizó por

una fuerte reversión del proceso inflacionario, que permitió aumentos en los salarios reales. Así sucedió en todos los países, excepto en Honduras, aunque en Nicaragua y Panamá el incremento fue insuficiente para recuperar el poder adquisitivo del 2007. El ajuste del mercado de trabajo por el lado del desempleo y no de los salarios reales, salvo en el caso hondureño, pudo aminorar el efecto negativo de la crisis sobre la pobreza, dependiendo de quiénes fueron los que perdieron su empleo y quiénes disfrutaron de los aumentos en los salarios reales (Trejos, 2011b).

Estabilidad y solvencia

Durante el decenio 2000-2009, la estabilidad y la solvencia económicas de la región estuvieron más determinadas por los ciclos internacionales y la volatilidad de los precios del petróleo y los alimentos, que por las políticas monetarias y fiscales internas de los países. El ciclo expansivo de 2004-2007 favoreció las oportunidades de crecimiento y empleo en el Istmo, pero el alza en los precios de las materias primas que se dio en ese mismo período erosionó la estabilidad macroeconómica, al generar presiones inflacionarias y en la balanza de pagos. Por el contrario, en la fase contractiva de 2008-2009, particularmente en el 2009, el deterioro en el crecimiento y el empleo fue acompañado por una mejora en la estabilidad interna (inflación) y externa (cuenta corriente). La política fiscal, por su parte, no capitalizó la bonanza económica, toda vez que la carga tributaria no sufrió cambios estructurales importantes en esos años. Durante la reciente crisis, el mayor gasto público se dedicó a rubros de gasto inercial y permanente, lo cual no es consistente con el carácter transitorio de las medidas anticrisis.

Estabilidad y solvencia afectadas más por factores exógenos que por políticas internas

En la última década, la estabilidad externa e interna de Centroamérica estuvo determinada principalmente por los ciclos económicos internacionales y por el movimiento en los precios del

CUADRO 4.11

CENTROAMÉRICA

Déficit de la cuenta corriente como porcentaje del PIB. 2000-2009

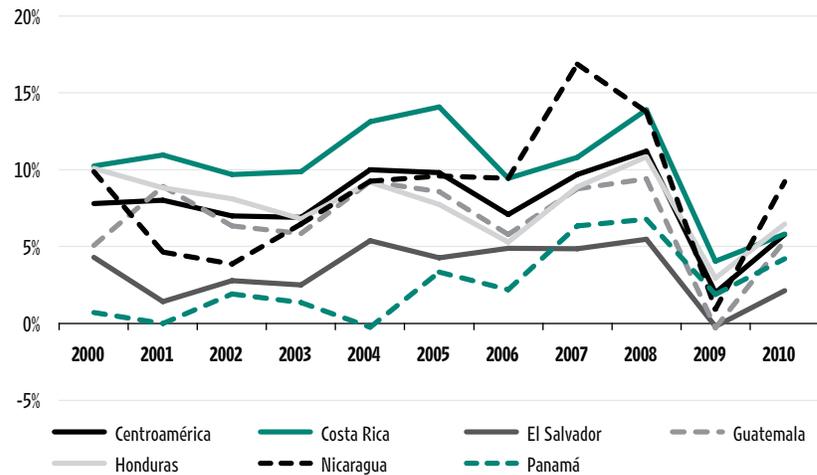
País	2001-2002	2004-2007	2008	2009	Diferencia 2008-2009	2000-2009
Belice	19,8	8,6	10,1	7,0	-3,2	13,0
Costa Rica	4,4	5,0	9,2	1,7	-7,5	4,9
El Salvador	2,0	4,5	7,6	1,8	-5,8	3,9
Guatemala	6,3	4,9	4,5	0,6	-3,9	4,8
Honduras	4,9	5,8	12,9	3,1	-9,8	6,0
Nicaragua	19,1	15,3	24,2	13,7	-10,5	17,5
Panamá	1,1	5,7	11,6	0,0	-11,5	4,7

Fuente: Rosales, 2010b, con datos de los bancos centrales de los países y el Consejo Monetario Centroamericano.

GRÁFICO 4.17

CENTROAMÉRICA

Evolución de la inflación. 2000-2010



Fuente: Rosales, 2010b, con datos de los bancos centrales y el Consejo Monetario Centroamericano.

petróleo y los alimentos. La tendencia alcista en los precios de estos productos durante el año 2007 y parte del 2008 aumentó los desequilibrios de la cuenta corriente. El mayor crecimiento económico que experimentó la región en ese período no fue acompañado por una mayor estabilidad externa, sobre todo en el 2008, cuando los desbalances de cuenta corriente, en términos del PIB, alcanzaron niveles elevados. No obstante, la contracción económica hizo que en el 2009 ese déficit se redu-

jera de manera significativa en todos los países, en particular en Panamá, Nicaragua, Honduras y Costa Rica, donde la contracción representó entre el 7% y el 12% del PIB (cuadro 4.11).

La variación en los precios del crudo y de las materias primas, en la segunda mitad de la década, generó una importante volatilidad en la inflación (gráfico 4.17). En el 2009 se revirtieron los resultados de los años previos. El impacto de la crisis sobre las importaciones de la región, así como la fuerte

caída en los precios del petróleo y los alimentos, propiciaron que los desequilibrios en la cuenta corriente y la inflación se redujeran a niveles históricos, en contraposición a lo sucedido en el 2008. En este sentido, si bien la crisis reciente deterioró las oportunidades debido al menor crecimiento y empleo), trajo consigo una mejora en la estabilidad.

En el 2010 volvió a repuntar la inflación, como consecuencia de nuevos aumentos en los precios internacionales de los *commodities*, principalmente el petróleo y los alimentos. En el primer caso ello se debió al surgimiento de conflictos políticos en países productores, lo que ha causado incertidumbre sobre el abastecimiento, y en el caso de los alimentos obedeció a incrementos en la demanda y disminuciones en la producción (FAO, 2011). Las fuertes variaciones en los precios de los alimentos, junto a la importante participación porcentual que tienen estos dentro del índice de precios al consumidor (IPC), fueron determinantes en la tendencia de la inflación regional (cuadro 4.12).

La mejora en la estabilidad externa e interna provino principalmente de factores exógenos y coyunturales, asociados a mercados en los que imperan condiciones de alta volatilidad. En este sentido, desde mediados del 2010 se percibe una tendencia al alza en los precios del petróleo y los alimentos. De hecho, a inicios de 2011 varias materias primas registraron precios superiores a los observados en la segunda mitad del 2008. Con una cuenta de capitales abierta y tipos de cambios poco flexibles, la eventual reversión de estos precios impactará los desequilibrios de cuenta corriente e inflación de la región. Es decir, generará un deterioro en su estabilidad externa e interna (Rosales, 2010b).

En los últimos años la volatilidad de la inflación afectó el comportamiento de las tasas de interés reales, las cuales aumentaron en el período 2008-2009, para luego disminuir notablemente en el 2010, como resultado de la fuerte caída en la inflación del 2009 (gráfico 4.18).

Pese a que la afluencia de capitales privados (IED y flujos financieros)

CUADRO 4.12

CENTROAMÉRICA

Variación interanual del IPC general y de los alimentos. 2000-2010

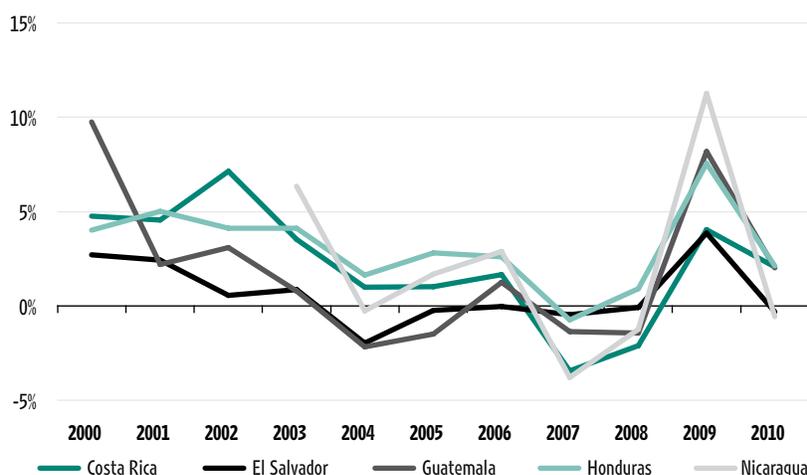
	2000-2003	2004-2007	2008	2009	2010	2000-2009
Costa Rica						
IPC general	10,2	11,9	13,9	4,0	5,0	10,6
IPC alimentos	10,3	15,2	21,0	1,3	5,8	12,4
El Salvador						
IPC general	2,8	4,8	5,5	-0,2	0,9	3,6
IPC alimentos	2,5	5,9	9,0	-7,7	2,1	3,5
Guatemala						
IPC general	6,5	8,1	9,4	-0,3	3,8	6,8
IPC alimentos	7,9	10,9	12,4	-2,8	3,4	8,5
Honduras						
IPC general	8,5	7,8	10,8	3,0	5,0	7,9
IPC alimentos	6,1	8,8	16,8	-5,1	3,8	7,1
Nicaragua						
IPC general		11,3	12,7	6,0	5,6	
IPC alimentos	5,3	14,4	22,7	-6,1	5,4	9,6
Panamá						
IPC general	1,0	2,9	6,8	1,9	4,2	2,4
IPC alimentos	0,2	4,7	15,4	-0,2	4,0	3,5

Fuente: Rosales, 2010b, con cifras de los bancos centrales de los países y el Consejo Monetario Centroamericano.

GRÁFICO 4.18

CENTROAMÉRICA

Tasas de interés pasivas reales a seis meses. 2000-2010



Fuente: Rosales, 2010b, con cifras de los bancos centrales de los países y el Consejo Monetario Centroamericano.

CUADRO 4.13

CENTROAMÉRICA

Déficit fiscal del Gobierno Central en relación con el PIB. 2000-2010
(promedio anual)

	2000-2003	2004-2007	2008-2009	2000-2009
Belice	8,7	4,1	0,6	5,2
Costa Rica	3,3	1,3	1,6	2,2
El Salvador	2,9	0,7	2,1	1,9
Guatemala	1,9	1,6	2,4	1,9
Honduras	4,4	2,2	4,3	3,5
Nicaragua	4,4	0,9	1,7	2,5
Panamá	2,1	2,0	0,6	1,8
Región	2,9	1,5	2,0	2,2

Fuente: Rosales, 2010a, con cifras de los bancos centrales de los países y la Cepal.

se redujo de manera significativa durante la crisis, la caída en el déficit de la cuenta corriente fue superior. En consecuencia, en el 2009 la región experimentó un aumento en las reservas monetarias internacionales (RMI). Este hecho, unido a la abrupta disminución que registraron las importaciones, favoreció el indicador de los meses financiables de importaciones (entre 4 y 5 meses para todos los países, excepto Honduras, donde la cifra fue de 3,4 meses). El resultado positivo de la crisis es que Centroamérica terminó la década con una mejora en su estabilidad externa, reflejada en desequilibrios externos históricamente bajos y una posición financiera internacional más favorable (Rosales, 2010b).

Contracción económica erosiona situación fiscal

El resurgimiento de las presiones fiscales se comenzó a evidenciar con fuerza a partir del 2009. En la mayoría de los países del Istmo los gobiernos aplicaron políticas de gasto expansivas, motivadas por la necesidad de mitigar los efectos adversos de la crisis. Esta situación y la severa caída que sufrieron los ingresos tributarios producto de la contracción económica, ampliaron las brechas fiscales y revirtieron la tendencia a la baja que estas venían mos-

trando en los años previos, así como la progresiva reducción que había tenido la deuda pública.

En los primeros cuatro años de la pasada década (2000-2003), los desequilibrios fiscales de Centroamérica registraron un incremento acumulado de casi un punto (0,7) del PIB; en los siguientes cuatro años (2004-2007) estos se redujeron en 2,3 puntos. Sin embargo, en 2008 y 2009 este resultado favorable se revirtió completamente. En este último período, el faltante fiscal de la región creció en 2,7 puntos del PIB, de los cuales el 90% (2,6 puntos) correspondió al aumento del 2009 (gráfico 4.19).

Honduras, además de ser el país con el mayor déficit fiscal (6% del PIB en el 2009), fue el que tuvo más deterioro durante los años 2008 y 2009. No obstante, El Salvador también experimentó una desmejora importante. Pese a la contracción económica, Belice, Panamá y Nicaragua lograron reducir sus déficits fiscales en el período 2007-2009 (cuadro 4.13).

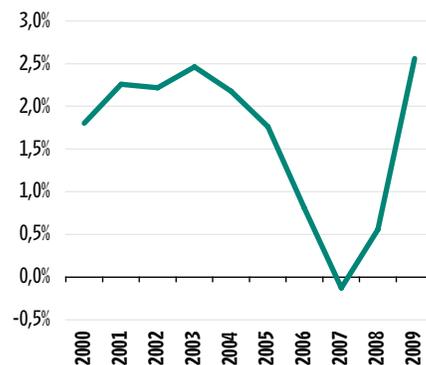
En el período 2004-2007 el 64,4% de la merma del déficit se debió principalmente a una mayor recaudación, generada a su vez, en buena medida, por el dinamismo económico. Tales fueron los casos de Belice, Honduras, Nicaragua y Panamá. El restante 35,4% provino

GRÁFICO 4.19

CENTROAMÉRICA

Déficit fiscal del Gobierno Central como porcentaje del PIB.

2000-2009



Fuente: Rosales, 2010a, con cifras de los bancos centrales de los países y la Cepal.

de la reducción en los gastos, como sucedió en Costa Rica y Guatemala. El deterioro fiscal de los últimos dos años, en particular el ocurrido en el 2009, se explica no solo por el efecto adverso de la contracción económica sobre la recaudación, sino también por el mayor gasto público. Este último factor explica casi la mitad (49%) del incremento que registró el déficit fiscal de la región en ese año.

Los resultados por país revelan que Costa Rica y El Salvador tuvieron los mayores incrementos en los gastos, lo cual explica la mayor parte del deterioro fiscal que sufrieron estos países en el 2009 (50,4% y 63,1%, respectivamente). Por el contrario, el deterioro en las finanzas públicas de Belice, Nicaragua y Panamá provino principalmente de la contracción en sus ingresos (84,3%, 73,6% y 75,6%, en cada caso; Rosales, 2010a).

Gobiernos favorecen el gasto corriente, mientras la inversión pública se estanca

Durante la última década, los recursos de los gobiernos centrales centroamericanos fueron destinados mayoritariamente a gastos corrientes (sin intereses), toda vez que estos se incrementaron en un 2,2% del PIB entre 2000 y 2009. Por el contrario, la inversión pública, medida por los gastos de

capital, se estancó durante ese período. La disminución en el saldo de la deuda, así como la baja en las tasas de interés, sobre todo en la segunda mitad de la década, permitió una reducción de los gastos por intereses equivalente al 0,5% del PIB (Rosales, 2010a).

Estos resultados fueron determinados por lo que sucedió al inicio y al final de la década. En el período 2004-2007 se presentó una contracción de los gastos totales en la región; tanto los corrientes como los de capital cayeron en magnitudes similares (gráfico 4.20). En contraposición, los gastos de capital y las erogaciones por concepto de intereses de deuda se estancaron en el 2009, mientras los gastos corrientes sin intereses crecieron un 1,2% a nivel regional.

A nivel de países, y con excepción de Panamá, los gastos corrientes sin intereses se expandieron en términos del PIB durante la crisis (2008-2009). Los mayores incrementos se presentaron en Costa Rica (3 puntos del PIB) y El Salvador (2,1 puntos del PIB). En la mayoría de los casos el aumento se dio principalmente en el 2009, salvo en Nicaragua. Un análisis más detallado

revela que el rubro de sueldos y salarios fue determinante en el comportamiento de los gastos corrientes sin intereses en ese período. En todos los países, excepto Panamá, este factor explica una parte importante del crecimiento que registraron esos gastos, en particular en el 2009, año en que sobresale la expansión de los recursos destinados a remuneraciones en Costa Rica y Honduras (Rosales, 2010a).

En lo que concierne a los gastos de capital, Panamá registró el mayor crecimiento entre 2008 y 2009, seguido por Honduras (2,3 y 1,1 puntos del PIB, en cada año). Por el contrario, en Belice, Costa Rica, Guatemala y Nicaragua este tipo de gastos se redujo. Cabe destacar que en el período 2004-2007, y a lo largo de toda la década, Panamá fue el líder de la región en materia de inversión pública, en buena medida por el dinamismo que ha generado la ampliación del Canal. Por su parte, Costa Rica y El Salvador mostraron cifras positivas, pero bajas e insuficientes si se comparan con las necesidades de infraestructura que enfrentan. En El Salvador el incremento respondió esen-

cialmente al proceso de reconstrucción asociado a los terremotos ocurridos en el 2001, y en Costa Rica el resultado de la década estuvo dominado por el 2007 y 2008, cuando sus gastos de capital aumentaron en 1,2 puntos del PIB. En los demás años la inversión pública costarricense registró una contracción de 0,8 puntos del PIB.

Ingresos tributarios son impactados por los ciclos económicos; impuesto sobre las ventas es el más afectado

Si bien Centroamérica ha realizado algunas mejoras en su gestión tributaria, la mayoría de las reformas implementadas durante la última década han sido parciales, con resultados limitados. Estas han respondido a presiones fiscales del momento, más que a la intención de fortalecer los sistemas tributarios desde el punto de vista económico y de equidad. La evasión sigue siendo un problema común. Por este motivo, el aumento que registraron los ingresos durante el período 2004-2007 obedeció fundamentalmente al ciclo económico expansivo que se presentó durante esos años.

Durante la última década la mayoría de los países centroamericanos, excepto Belice, Guatemala y Honduras, incrementó sus cargas tributarias. Pese a ello, solo Belice y Nicaragua lograron una carga superior al 15% del PIB. Este es un umbral muy bajo con respecto al promedio de América Latina (18,4% del PIB) y más aun si se compara con las naciones más desarrolladas del mundo (OCDE) donde ese indicador alcanza el 36,3% del PIB (gráfico 4.21).

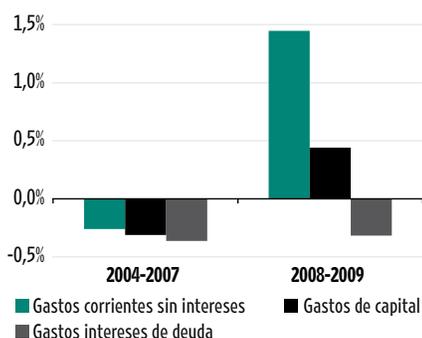
Al final del 2009, la crisis dejó a Guatemala y Honduras con una carga tributaria inferior a la registrada diez años antes. Los ingresos fiscales de la región tuvieron un comportamiento expansivo entre 2004 y 2007, para luego contraerse en 2008 y especialmente en 2009. En el primer período, Belice y Nicaragua registraron el mayor incremento en su carga tributaria (3,5 y 3,2 puntos en términos del PIB), mientras que Guatemala experimentó el aumento más modesto (0,4% del PIB). En el segundo período (2008-2009) la carga se redujo en todos los países, con

GRÁFICO 4.20

CENTROAMÉRICA

Variación en los gastos corrientes, de capital e intereses, como porcentaje del PIB.

2004-2009

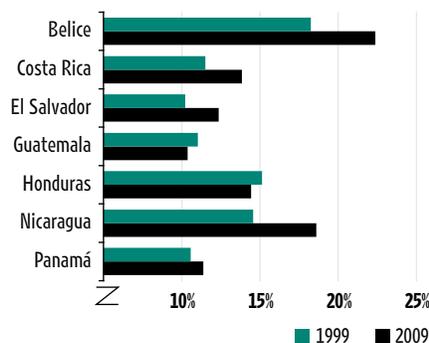


Fuente: Rosales, 2010a, con cifras de los bancos centrales y la Cepal.

GRÁFICO 4.21

CENTROAMÉRICA

Ingresos tributarios como porcentaje del PIB.

1999-2009^{a/}

a/ En el caso de Belice los años comparados son 2001 y 2009.

Fuente: Rosales, 2010a, con cifras de los bancos centrales y la Cepal.

excepción de Panamá. Las mayores caídas correspondieron a Honduras y Guatemala. El impacto de la crisis fue mayor durante el 2009, cuando Belice y Costa Rica, que habían tenido resultados positivos en el 2008, sufrieron un fuerte descenso.

Cuando se analizan los principales componentes de los ingresos tributarios, es posible observar que la crisis afectó sobre todo la recaudación del impuesto sobre las ventas. La mayor contracción en este rubro se presentó en Costa Rica y Honduras. La abrupta caída que registraron las importaciones en la región generó, a su vez, una disminución en los recursos derivados de los impuestos aduaneros.

La información para la década completa revela que en todos los países, salvo en Nicaragua, el impuesto sobre la renta fue el que tuvo mayor crecimiento, un resultado importante por cuanto indica que las estructuras tributarias se han vuelto menos dependientes de los impuestos indirectos. En el período de expansión económica (2004-2007), el incremento en la recaudación fue impulsado principalmente por el impuesto sobre la renta en El Salvador, Honduras y Panamá, mientras que en Costa Rica y Guatemala la mayor contribución estuvo asociada al impuesto sobre las ventas (gráfico 4.22). Pese a ello, los sistemas de toda la región aún se mantienen concentrados en tributos indirectos.

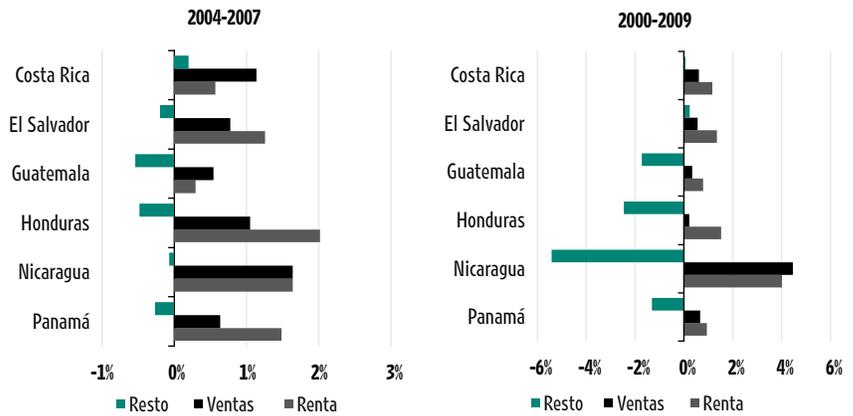
No obstante la relevancia que ganó en la última década, el impuesto sobre la renta presenta notables debilidades en su estructura y recaudación. La contribución de las personas físicas es reducida. En el caso de Costa Rica, varios estudios reportan una significativa evasión, sobre todo por parte de los profesionales liberales (Rosales, 2008). En El Salvador y Guatemala, el no pago de ese impuesto alcanza 45,3% y 63,7%, respectivamente (Cepal, 2009).

Algo similar sucede con el impuesto al valor agregado (IVA). En Costa Rica los servicios se encuentran exentos y la evasión es considerable. En el caso de El Salvador, diversas fuentes revelan también esa misma situación; un estudio de Funde (2008) la estima

GRÁFICO 4.22

CENTROAMÉRICA

Variación de la recaudación tributaria con respecto al PIB, por tipo de impuesto. 2000-2009



Fuente: Rosales, 2010a, con cifras de los bancos centrales y la Cepal.

entre 37,3% y 40% durante el período 2004-2007, y además señala cuatro factores que afectan negativamente la recaudación en este país: i) debilidades en la administración tributaria y aduanera, ii) fallas en las tareas de fiscalización y control, iii) vacíos en la normativa tributaria y iv) factores asociados a los sujetos pasivos y a una baja cultura tributaria (Funde, 2008). Entre los sectores más proclives a la evasión se identifican las empresas acogidas a regímenes de incentivos fiscales, las actividades de transporte terrestre, entidades financieras, importadores de vehículos usados, profesionales independientes y comerciantes informales, entre otros (Rosales, 2010a).

En Guatemala la situación no es muy distinta. Según estimaciones de la Superintendencia de Administración Tributaria, la evasión en el IVA fue superior al 30% en el año 2006. Por su parte, el Icefi (2008) encontró que menos del 10% de los delitos tributarios denunciados termina con una sanción; así, a los problemas de evasión se suma el de la impunidad. En materia de renta se han venido realizando esfuerzos para simplificar el impuesto y mejorar los controles administrativos, pero persisten debilidades en la base del

tributo por los esquemas preferenciales; además existe una fuerte dependencia de los impuestos conocidos como “temporales”.

Aunque en la pasada década Panamá mostró el mayor dinamismo económico del Istmo y realizó importantes esfuerzos para mejorar su administración tributaria, tiene una carga que hasta el 2008 fue la más baja de la región. Si bien este país enfrenta problemas similares a los antes señalados, es el único que cuenta con una vigorosa fuente de ingresos no tributarios: el Canal. En años recientes se han puesto en marcha diversas acciones para elevar la carga tributaria. En 2009 se aprobó una reforma que, además de eliminar varias exenciones y aumentar algunos impuestos, incluyó por primera vez las actividades de la Zona Libre de Colón como gravables de renta, lo cual contribuyó a que en ese año Panamá fuera la única nación cuya carga tributaria no se contrajo. Una segunda reforma, que entró a regir a mediados del 2010, incrementó del 5% al 7% el impuesto al consumo y aumentó los impuestos a grandes empresas como bancos, aerolíneas y compañías de telecomunicaciones. Además se establecieron tributos a la venta de artículos de lujo como

automóviles, joyas y yates. Con los recursos que se generen se pretende financiar subsidios para energía, vivienda, becas para escolares y una ayuda de cien dólares mensuales a las personas mayores de 70 años no aseguradas.

Deuda pública de la región ha disminuido, pero el futuro no garantiza esa tendencia

A partir del 2004, la deuda pública de la región mostró una tendencia a la baja, que llevó a que se redujera en 17,5% del PIB entre ese año y el 2007, principalmente como resultado de una caída de 15% del PIB en la deuda pública externa. Sin embargo, esta tendencia comenzó a revertirse en el 2009 (gráfico 4.23).

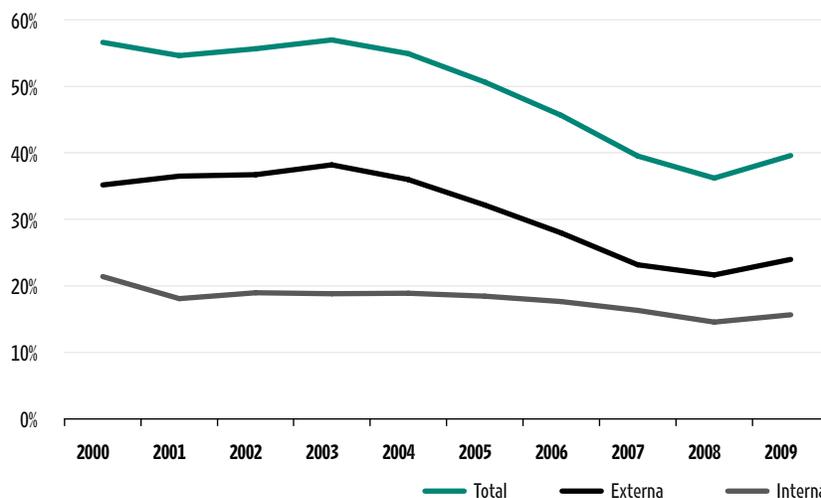
La tendencia a la baja en la deuda pública fue resultado de la mejora que experimentaron las finanzas públicas del Istmo entre 2004 y 2007. También contribuyó la reducción en las tasas de interés, que explica en parte la caída de casi medio punto del PIB en la carga financiera por ese concepto. Otro factor por considerar son las condonaciones de deuda derivadas de la “Iniciativa para los países pobres muy endeudados”, impulsada por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial; estas beneficiaron notablemente a Honduras y Nicaragua, que en ese período registraron las mayores disminuciones de la deuda pública en toda el área. En los casos de Costa Rica y Panamá, la reducción de la deuda fue propiciada por el elevado crecimiento económico y la baja en las tasas de interés (Rosales, 2010a).

El panorama positivo que venía mostrando la región desde el 2004 cambió de manera abrupta en el 2009. En ese año la contracción económica impactó la recaudación. Este hecho, unido al incremento en el gasto público, generó un fuerte deterioro en el resultado primario, con excepción de Belice y Panamá. Además, la caída que sufrió la producción aumentó la razón deuda/PIB. No obstante estos resultados, a lo largo de la década se observa un saldo positivo para la mayoría de los países. La deuda pública como porcentaje del

GRÁFICO 4.23

CENTROAMÉRICA

Deuda pública en relación con el PIB. 2000 Y 2009

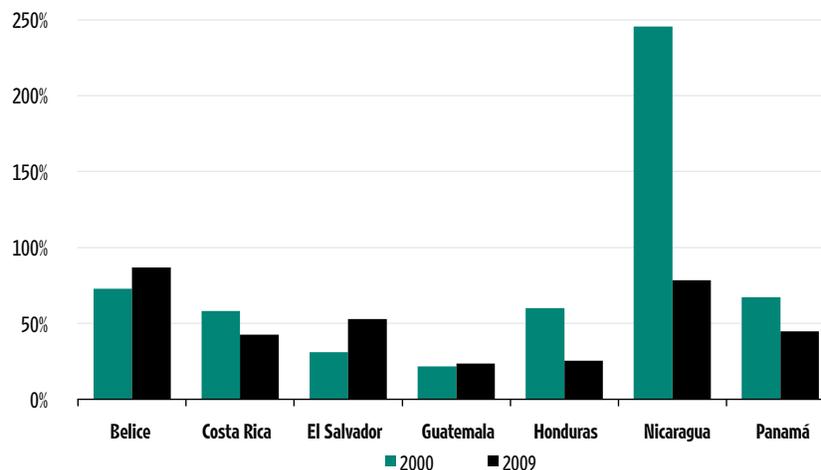


Fuente: Rosales, 2010a, con cifras de los bancos centrales, el Consejo Monetario Centroamericano y la Cepal.

GRÁFICO 4.24

CENTROAMÉRICA

Resultado primario como porcentaje del PIB. 2000 Y 2009



Fuente: Rosales, 2010a, con cifras de los bancos centrales, el Consejo Monetario Centroamericano y la Cepal.

PIB se ha reducido notablemente en los últimos diez años en Costa Rica, Panamá, Honduras y Nicaragua, mientras que Belice y El Salvador más bien aumentó (gráfico 4.24).

NOTAS

- 1** En esta fase no se consideró el 2003, debido a que representa un año de recuperación, luego de la crisis registrada entre 2001 y 2002.
- 2** Costa Rica desde 1995 y el resto de países a partir de 2001.
- 3** Suscrito por todos los países en los años 2001 y 2002.
- 4** Costa Rica y El Salvador en 2002, Honduras en 2008. Pendiente en Nicaragua y Guatemala.
- 5** Costa Rica en 2008 y el resto de países en 2006.
- 6** Costa Rica en 2009, pendiente en los demás países.
- 7** Se obtiene al relacionar las exportaciones e importaciones de bienes y servicios con el PIB.
- 8** En julio de 2008 la cotización del crudo WTI alcanzó el histórico precio de 145 dólares por barril, en tanto el precio internacional de los cereales registró en esa fecha un nivel que superó el de un año antes en aproximadamente un 80%.
- 9** De acuerdo con cifras publicadas en 2007 por Bendixen & Associates, de la proporción restante un 25% se ocupa en servicios domésticos y poco más del 20% en restaurantes y hoteles. Los demás se distribuyen en agricultura y textiles (alrededor de un 10%), administrativos, profesionales y estudiantes, entre otros (Bendixen & Associates, 2007).
- 10** Las implicaciones políticas de ese hecho se analizan en profundidad en el capítulo 6 de este Informe.
- 11** Las exportaciones regulares corresponden a todas aquellas ventas externas que no se relacionan con empresas que se encuentran amparadas a los regímenes de maquila y/o zona franca. Las exportaciones de las empresas que sí lo están se contabilizan en la categoría denominada regímenes especiales.
- 12** Se tomó el período 2003-2005 como "el antes" del TLC-CA y el 2006-2008 como "el después" del TLC-CA. No se incluyó el 2009 para no distorsionar las cifras con los efectos la crisis financiera internacional, pues fue en ese año que se dio el mayor impacto.
- 13** En el período 2004-2007, los flujos de capitales privados netos a las economías emergentes alcanzaron un promedio anual de 788.000 millones de dólares, casi cuatro veces el promedio registrado en los cuatro años previos y poco más de tres veces la cifra de los diez años anteriores (212.000 y 258.000 millones de dólares anuales, respectivamente). Este dinamismo estuvo relacionado en buena parte con flujos de IED y créditos a bancos comerciales.
- 14** Normalmente la segunda casa (*second home*) está asociada a propósitos vacacionales, aunque también se utiliza como residencia habitual.



CAPÍTULO • 4

APORTE
ESPECIAL

La crisis económica internacional: impactos en Centroamérica

Introducción

Este apartado analiza en profundidad algunos de los efectos económicos y sociales de la crisis internacional en Centroamérica. Con base en información de los bancos centrales, el CMCA, la Sieca y, particularmente, las encuestas de hogares disponibles en los países para los años 2007-2009, identifica y analiza las variaciones en el crecimiento, los mercados laborales, la pobreza y la desigualdad. En este sentido, este aporte complementa a los capítulos “Panorama social” y “Panorama económico” de este Informe, y busca responder la pregunta ¿cuáles fueron la severidad y el impacto de la crisis económica internacional en Centroamérica?

Si bien la crisis generó una importante contracción en el crecimiento económico y variaciones en los principales indicadores socioeconómicos de los hogares, esos efectos no fueron generalizados, ni prolongados. La relativa holgura fiscal generada por la expansión económica de los años previos y la posibilidad de recurrir a endeudamiento (interno y externo), permitió a los gobiernos implementar medidas para mitigar los impactos y propiciar la recuperación en un período relativamente corto.

El texto se organiza en tres partes. En

la primera se describen la crisis y sus canales de transmisión hacia el Istmo. Aunque se dispuso de información solo para Costa Rica, El Salvador, Panamá y, en alguna medida, Honduras, en la segunda parte se examina el comportamiento de los mercados laborales, la pobreza, la distribución de los ingresos y las remesas de los hogares en el período recesivo de 2008-2009. En la última sección se presenta una síntesis de las medidas que tomaron los gobiernos para mitigar los impactos económicos y sociales de esta coyuntura. Dado que algunos de los factores que generaron la crisis persistían al cierre de la edición de este Informe (junio de 2011), será en futuras entregas que se podrá analizar con mayor claridad y amplitud las implicaciones productivas y sociales de este fenómeno en la región.

Impactos macroeconómicos diferenciados

Durante las dos últimas décadas el estilo de inserción de los países centroamericanos en la economía internacional les permitió intensificar su comercio exterior y atraer flujos crecientes de recursos bajo la forma de inversión extranjera directa y remesas. Junto con mayores niveles de crecimiento, ello propició el dinamismo de

ciertos segmentos de las estructuras productivas y un acceso más amplio y diverso al mercado externo. Así como la fase de expansión de la economía internacional mostró las ventajas relativas de la apertura, la crisis del período 2008-2009 puso en evidencia sus limitaciones para pequeñas economías abiertas como las centroamericanas, que tienen escasa o nula capacidad para influir en las condiciones de la oferta y la demanda globales.

Tal como se documentó en el capítulo 4 de este Informe, después de alcanzar altos niveles de crecimiento durante la fase expansiva de la economía internacional (2004-2007), en los años 2008 y 2009 la región enfrentó una severa contracción. Esta coyuntura fue precedida por un fuerte incremento de los precios de los alimentos y el petróleo en el período 2006-2007, generado a su vez por el aumento en la demanda de estos *commodities* en los mercados mundiales, en parte como consecuencia de la notable expansión de las economías de China e India.

Los canales de transmisión de estos dos acontecimientos a la región fueron distintos. En el período 2006-2007 se produjeron presiones inflacionarias que pusieron en riesgo el acceso a los alimentos y los servicios básicos

de los sectores de bajos ingresos, que en Centroamérica son la mayoría. En 2008 y 2009, la fuerte contracción en la demanda y la inversión externas, así como en las remesas, generó tasas de crecimiento negativas y desempleo en la mayor parte de los países, en un contexto signado por menores niveles de inflación, que dieron lugar a una apreciación de los ingresos reales de la población. En términos generales, este hecho ejerció cierto efecto mitigador de los principales impactos de la crisis.

Tal como fue planteado en el *Informe Estado de la Región* (2008), al finalizar la primera década del siglo XXI en Centroamérica coexisten dos estilos diferenciados de inserción en la economía internacional y, por ende, apuestas y resultados económicos y sociales distintos para los países. El primer estilo combina: i) una inserción de bajo contenido tecnológico, basada en la agroexportación y la industria de maquila textil, ii) la expulsión de población y el flujo de remesas, iii) poca capacidad de atracción de inversión extranjera directa, iv) un volumen bajo o intermedio de exportaciones, con un fuerte peso del mercado regional, y v) magros resultados económicos y sociales. Los países que más se aproximan a esta situación son los del centro y el norte del Istmo: Guatemala, Honduras y Nicaragua. El Salvador es un caso más distante pues, aunque comparte la mayoría de estas características, tiene dos diferencias importantes: en primer lugar, ha realizado esfuerzos para constituirse en un centro logístico de transporte, comunicaciones y finanzas para Centroamérica; en segundo lugar, la agroexportación tiene un peso reducido dentro de su sector externo.

El segundo estilo se caracteriza por: i) una inserción internacional basada en un mayor contenido tecnológico, ya sea para la exportación de productos no tradicionales, la industria o los servicios, ii) ausencia de altos flujos de migraciones y de remesas, iii) una mayor capacidad de atracción de inversión extranjera directa y turismo, iv) un alto volumen de exportaciones orientadas a mercados extrarregionales, y v) resultados económicos y sociales

intermedios. Esta situación cobija, en Centroamérica, dos apuestas distintas de inserción: la de Panamá, que se basa en el establecimiento de un centro logístico (transporte, comunicaciones, finanzas) internacional, y la de Costa Rica, que combina la agroexportación no tradicional con el desarrollo de un conglomerado industrial de alta tecnología.

El desempeño de este segundo grupo de países durante el período 2007-2010 evidencia una mayor capacidad para aprovechar los ciclos expansivos de la economía internacional y un margen de maniobra más amplio para enfrentar las contracciones. En la fase expansiva que concluyó en 2007, los niveles de crecimiento promedio de Panamá (8,8%) y Costa Rica (6,7%) fueron superiores a los de las demás naciones, y en 2010 mostraron una mayor y más rápida recuperación. Aunque en 2009, año en el que se manifestó plenamente la contracción, el PIB de Costa Rica tuvo una importante reducción, el impacto fue mayor en El Salvador, Honduras y Nicaragua (gráfico 4.25). El Salvador

fue por mucho el país más afectado: su economía se contrajo en 3,5%. Solo Panamá y Guatemala lograron crecer en el 2009, pero a un ritmo mucho menor que en los años previos.

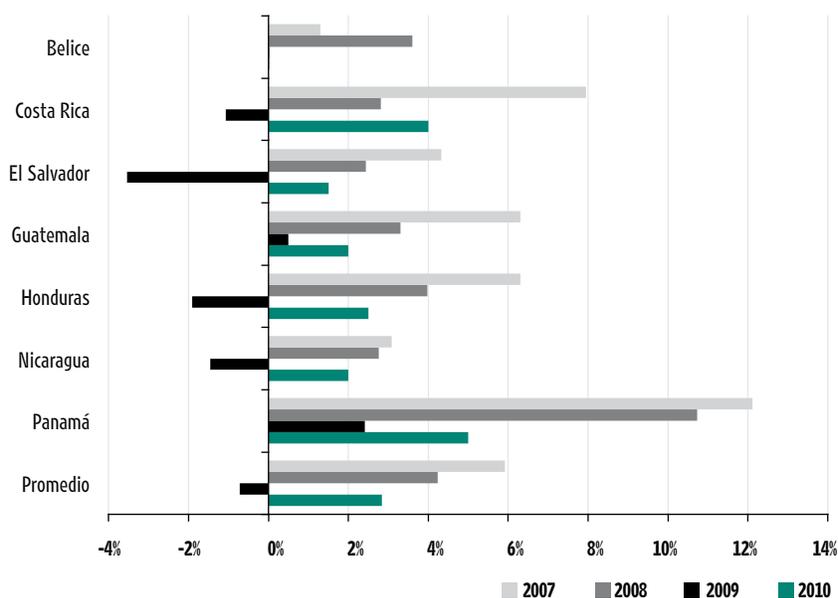
Los ritmos de crecimiento de los países confirman que la coyuntura de los años 2007-2010 no implicó para Centroamérica un deterioro dramático en su desempeño económico promedio. Los mayores efectos de la crisis se manifestaron en 2009 y, aunque de manera dispar, en 2010 hubo signos de recuperación en todos ellos. En este sentido, puede decirse que la crisis fue relativamente breve, no generalizada (algunos países mantuvieron crecimientos positivos) y, como se verá más adelante, su mayor impacto se concentró en los sectores productivos más vinculados a los flujos de inversión extranjera directa, las remesas y los mercados internacionales.

Tal como se indicó en el capítulo 4, la construcción y, en menor medida, el comercio, el turismo, el sector financiero y la industria fueron las actividades

GRÁFICO 4.25

CENTROAMÉRICA

Crecimiento real de la producción. 2007-2010



Fuente: Elaboración propia con base en Rosales 2010b.

MÁS INFORMACIÓN
SOBRE



DESEMPEÑO ECONÓMICO EN CENTROAMÉRICA

VÉASE

Rosales, 2010b,
en www.estadonacion.or.cr

más impactadas por la crisis. Casi todos estos sectores fueron de los más dinámicos de la fase expansiva (2004-2007). En el caso de la construcción, el principal canal de transmisión de la crisis fue la caída en los flujos de inversión y de crédito internacional vinculados a desarrollos inmobiliarios, mientras que en el comercio y el sector financiero fueron el descenso en los envíos de remesas y la fuerte desaceleración del crédito al sector privado. En el turismo el contagio se manifestó en la significativa disminución del número de visitantes extranjeros, en especial los provenientes de Estados Unidos. Por último, el factor determinante del desempeño mostrado por la industria fue la acumulación de inventarios ocasionada por la contracción de la demanda internacional. El sector público fue

el único que registró un incremento generalizado en todo el Istmo, excepto en Nicaragua, como consecuencia de las políticas expansivas del gasto público aplicadas por los gobiernos para mitigar los impactos económicos y sociales de la crisis.

A nivel sectorial, la contracción se manifestó de maneras distintas. En Guatemala y Honduras las mayores reducciones en el 2009 se dieron en la construcción, en Costa Rica y El Salvador en el turismo, en Nicaragua en el sector financiero, en Belice en el comercio y en Panamá en la agricultura (cuadro 4.15). Además, el impacto de la crisis estuvo determinado por el peso relativo de los sectores en las economías, el cual varía mucho entre los países. El sector construcción, uno de los más afectados por la coyuntura, representaba en 2009 menos del 5% del PIB en todo el Istmo, excepto en Costa Rica (5,8%) y Panamá (8,3%). En contraste, más de la quinta parte de la producción en El Salvador, Costa Rica, Honduras, Nicaragua y Guatemala es generada por la industria; su participación en el PIB oscila entre 20,6% (Guatemala) y 28,0% (El Salvador). El turismo es la principal actividad económica en Belice, y en 2009 representó el 36,9%

del PIB. Este sector es el segundo más importante en El Salvador (24,4%), Panamá (23,1%) y Costa Rica (19,1%), mientras en Belice y Honduras esa posición la ocupa el sector financiero, con un peso relativo de 18,0% y 15,4%, respectivamente. En Panamá, dadas las características particulares que en su economía imprimen las operaciones del Canal, la actividad más importante es la de transporte y comunicaciones, que concentra el 32,2% de su producción.

En el campo de la política fiscal, los gobiernos adoptaron medidas de diversa magnitud por el lado del gasto público. Esto produjo efectos en general positivos, que evitaron el deterioro de la demanda y el consumo internos, lo que ayudó a mitigar los impactos económicos y sociales de la crisis en el 2009. Costa Rica y El Salvador, en ese orden, registraron los mayores incrementos del gasto público como proporción del PIB (2,76 y 1,92 puntos porcentuales, en cada caso); les siguieron con aumentos comparativamente menores Guatemala (0,63), Panamá (0,4), Nicaragua (0,37) y Honduras (0,21). La aplicación de esta estrategia, en un contexto de fragilidad fiscal como el que predomina en la región¹, erosionó casi de inmediato las finanzas públicas y generó incrementos

CUADRO 4.15

CENTROAMÉRICA

Crecimiento real de los principales sectores económicos

2009

	Belice	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Agricultura	-2,2	-2,5	-2,2	3,8	-1,7	0,0	-8,6
Industria	6,5	-2,6	-3,4	-0,9	-7,1	-2,7	-0,3
Construcción	18,7	-5,0	-0,7	-11,8	-9,8	-4,1	4,6
Comercio y turismo	-6,6	-5,2	-5,2	-2,1	-8,0	-2,7	-2,8
Comercio	-7,1	-2,8	-4,8		-9,5		-3,7
Turismo	-4,5	-11,3	-7,5		-1,0		2,0
Sector financiero	2,2	3,9	-5,3	3,8	0,4	-4,3	-2,2
Transporte y comunicaciones	-2,7	3,3	-3,9	2,8	-4,5	1,8	8,3
Electricidad y agua	17,0	-1,3	-1,4	1,1	-1,5	2,0	7,1
Administración pública	4,2	4,3	1,3	12,8	7,0	3,3	
Servicios prestados a empresas		7,1	-3,9	1,0	1,9	-0,7	-4,6
PIB	0,0	-1,1	-3,5	0,5	-1,9	-1,5	2,4

Fuente: Rosales, 2010b, con base en cifras de los bancos centrales de los países y la Cepal.

en el déficit fiscal, como se documentó en el capítulo 4. A ello también contribuyó la disminución de los ingresos tributarios provocada por la contracción de la actividad económica, lo que comprometió la sostenibilidad de los programas de mitigación de la crisis. En países más desarrollados, la capacidad de los Estados para utilizar el gasto público como medio para influir en la tendencia general de la economía y restablecer los equilibrios fiscales es mayor; ello se debe al peso relativo del sector público, el cual es considerablemente más alto que el de las naciones centroamericanas.

En los países donde más aumentó el gasto (Costa Rica, El Salvador y Guatemala), el incremento efectivo se concentró en una alta proporción en el gasto corriente. Ello sugiere que su impacto fue relativamente mayor en diversos rubros vinculados al consumo, el cual tiene efectos multiplicadores inmediatos en la demanda interna. En cambio, en los gastos de capital, cuyos efectos se manifiestan a más largo plazo, el aumento fue bastante menor. Este sesgo es congruente con los objetivos y la naturaleza de la mayoría de los programas de mitigación de la crisis que los gobiernos adoptaron en el primer semestre de 2009.

Como resultado de la contracción de las economías, los ingresos fiscales de todos los gobiernos experimentaron descensos que en varios casos fueron de mayor envergadura que el aumento del gasto. Esa caída fue pronunciada en Honduras (1,78 puntos del PIB), Panamá (1,4) y El Salvador (1,28). En Costa Rica y Guatemala la disminución estuvo muy cerca de un punto porcentual (0,94 y 0,93, en cada caso) y en Nicaragua fue relativamente moderada (0,25). Cabe mencionar que en los países del llamado CA4 la cooperación internacional jugó un papel decisivo en la mitigación de los desequilibrios presupuestarios. Sin su concurso, los déficits de los gobiernos centrales habrían sido mucho mayores, sobre todo en Nicaragua y Honduras, donde las donaciones ascienden a porciones cercanas, y aun mayores en algunos años, a dos puntos porcentuales del PIB.

La drástica caída en los ingresos por impuestos indirectos fue el factor que más incidió en los resultados fiscales de la región en el 2009, ya que en algunos casos el descenso fue mayor que la reducción de los ingresos tributarios totales. Ello fue propiciado por la menor recaudación de los impuestos al consumo y las importaciones.

Los déficits públicos resultantes trastocaron la situación fiscal de la región. Los países donde los gobiernos centrales venían manteniendo superávits (Costa Rica y Panamá) dieron un giro pronunciado en sentido contrario, en tanto que en las demás naciones los déficits preexistentes tuvieron incrementos sustanciales, como en los casos de El Salvador y Nicaragua (gráfico 4.26).

En 2009 los déficits fiscales alcanzaron niveles que no se registraban en el Istmo desde los años ochenta (BCIE, 2010). Su ampliación, no contemplada por ninguno de los gobiernos al comienzo del ejercicio, obligó a estos recurrir al endeudamiento, tanto externo como interno, hecho que se evidencia en el incremento de la deuda pública a

partir del 2009. Ello plantea importantes dilemas para las naciones centroamericanas. En lo inmediato, el desequilibrio fiscal hace necesario identificar nuevas fuentes de financiamiento para sostener los niveles del gasto público, cuya reducción frenaría la reactivación y recuperación de la actividad económica. No obstante, recurrir a nuevo endeudamiento aumentará las presiones sobre los déficits y supondrá riesgos para el mantenimiento de la estabilidad macroeconómica, cuya pérdida tiene consecuencias económicas y sociales que los países de la región ya experimentaron en el pasado.

MÁS INFORMACIÓN
SOBRE

LA SITUACIÓN FISCAL
DE CENTROAMÉRICA

VÉASE

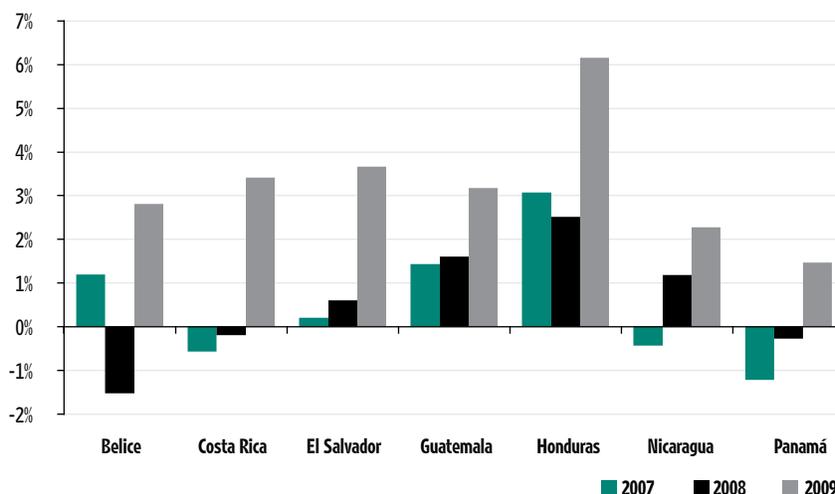
Rosales, 2010a,
en www.estadonacion.or.cr

GRÁFICO 4.26

CENTROAMÉRICA

Déficit fiscal del Gobierno Central con respecto al PIB.

2007-2009



Fuente: Rosales, 2010a.

La erosión de la situación fiscal de Centroamérica también pone de manifiesto las insuficiencias de los procesos de reforma y consolidación de las finanzas públicas que emprendieron casi todos los países en los años de crecimiento previos a la crisis económica. Tales insuficiencias conciernen en particular a la estructura impositiva, que en varios casos está sustentada en forma mayoritaria en los impuestos indirectos -estrechamente ligados al consumo²-, pero también a diversos factores relacionados con modos tradicionales y discrecionales de gestión fiscal: la extensión y estructura de los sistemas de transferencias, las reducidas bases tributarias, la no actualización de los catastros fiscales, la débil capacidad de *enforcement* de las autoridades, entre otras características de los sistemas tributarios de la región.

Por sí misma, esta situación plantea para cada país centroamericano, y para la región en su conjunto, el desafío de fortalecer las capacidades del Estado para generar mayores ingresos tributarios, respetando los principios de equidad horizontal y vertical³. Este es un imperativo complejo de resolver en el corto plazo, pero que reclama acuerdos políticos que propicien, por un lado, tasas impositivas más altas y, por otro, efectivos mecanismos de control y rendición de cuentas, para conciliar objetivos de inversión y gasto público con logros económicos y sociales.

Impacto de la crisis sobre la situación socioeconómica de la población

Aunque la contracción generada por la crisis económica internacional provocó cierto deterioro en los mercados laborales, los efectos en la incidencia de la pobreza y la distribución de los ingresos no fueron dramáticos ni generalizados, e incluso algunos países experimentaron una evolución relativamente positiva en estos últimos indicadores. Lo que sí está claro es que la población más afectada fue aquella vinculada con las actividades que tuvieron un mayor deterioro, como la construcción. Pese al incremento en el gasto social y la adopción de programas de transferen-

cias condicionadas, la crisis evidenció que, en el ámbito social, Centroamérica dista mucho de haber creado las condiciones necesarias para proteger a su población, en especial a los grupos más vulnerables, ante contracciones económicas como la que se configuró en los años 2008 y 2009.

Aumentó el desempleo

Una de las manifestaciones más sensibles de la crisis se produjo en los mercados laborales. Tal como se mencionó al inicio de este capítulo, la desaceleración económica provocó incrementos en el desempleo en todos los países, lo que afectó sobre todo a la población urbana, las mujeres y los jóvenes. El mayor impacto lo recibió Belice, que registró una tasa de desempleo de 13,1% en el 2009, 4,9 puntos porcentuales más que el año anterior. En Nicaragua, Costa Rica y El Salvador aunque los aumentos fueron menores, la desocupación alcanzó niveles significativamente más altos que los del 2007 (gráfico 4.27). La casi inmovilidad de este indicador en Honduras parece evidenciar el efecto del “trabajador añadido”, resultante

de la estrategia de las familias para enfrentar la crisis, pues la tasa de ocupación pasó de 52,5% en el 2008 a 54,8% en el 2009. Si bien en las demás naciones no se produjo este fenómeno, tampoco se observan evidencias claras del efecto del “trabajador desalentado”⁴.

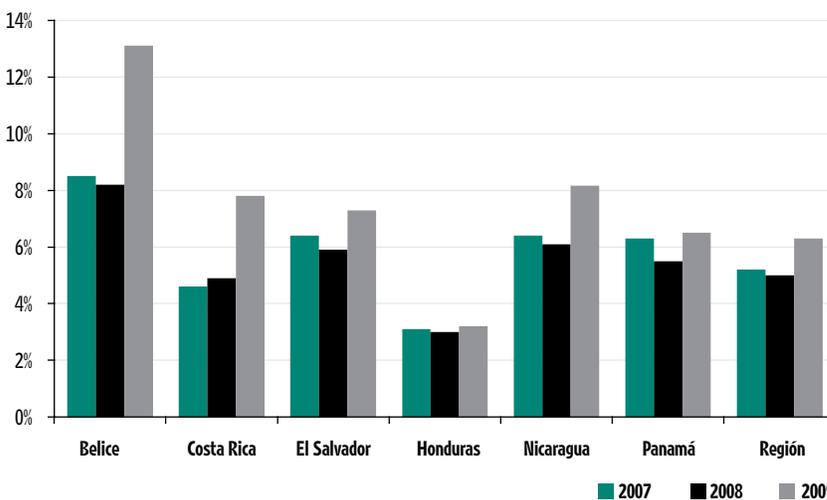
Costa Rica fue el país que en el 2009 experimentó el mayor incremento en la cantidad de desocupados (63%) con respecto al 2008, seguido por Nicaragua (33%) y El Salvador (27%). Panamá, pese a que su economía no se contrajo, enfrentó también una importante expansión de desempleados (20%). El impacto más fuerte tuvo lugar en las zonas urbanas, lo que es congruente con la creciente urbanización de los mercados de trabajo. Sin embargo, en Panamá, Nicaragua y Honduras la concentración de desocupados en esas zonas fue mayor al peso relativo de la fuerza laboral urbana, lo que podría estar relacionado con la contracción económica de sectores tradicionalmente implantados en esos territorios, como el comercio y los servicios (Trejos, 2011a).

Aunque la tasa de desempleo femenina suele ser mayor que la masculina en

GRÁFICO 4.27

CENTROAMÉRICA

Tasa de desempleo abierto. 2007-2009



Fuente: Trejos, 2011a y datos de los institutos de estadística de cada país.

toda la región, excepto en El Salvador, el incremento de las mujeres desocupadas fue superior al de los hombres en varios países. Destaca el caso de El Salvador, donde la cantidad de mujeres desocupadas creció un 39,4% entre 2008 y 2009, en contraste con el 21% del total de desocupados. En Costa Rica y Panamá también se presentó esta situación, pero la brecha fue mucho menor (de entre 3% y 4%).

Los jóvenes menores de 20 años y los adultos jóvenes (de 20 a 29 años) fueron los más afectados por el desempleo y en el 2009 representaron el 61% de los desocupados a nivel regional. Estos grupos suelen ser los más vulnerables en las coyunturas recesivas, por ser trabajadores nuevos que buscan su primer empleo o por tener una inserción más reciente y probablemente más precaria. Así, en todos los países con información disponible, el desempleo aumentó más entre los adultos jóvenes. Solo Panamá mostró un patrón diferente; allí los adultos plenos (de 30 a 49 años) fueron los más perjudicados, aunque en las demás naciones, y en la región en su conjunto, este grupo de edad fue el segundo más afectado. Esto evidencia que la crisis golpeó también de manera significativa a trabajadores con inserciones más consolidadas y a los hogares con fuerza de trabajo primaria⁵ (Trejos, 2011a).

Se contrajo el empleo asalariado

Los mercados laborales centroamericanos son altamente informales; en la mayor parte de los países –excepto en Costa Rica y Panamá– más del 60% de la población está ocupada en ese sector. Aunque durante el período 2007-2009 se produjo una disminución del empleo asalariado, ello implicó apenas un leve incremento en la informalidad. En el 2009 la contracción del empleo asalariado se concentró en El Salvador y Honduras. Los sectores que más expulsaron población asalariada fueron las empresas privadas, y en Honduras y Panamá, el servicio doméstico (cuadro 4.16).

La disminución del empleo asalariado no fue mayor debido a que en algunos países el empleo público creció (Costa Rica y Panamá) o se mantuvo estable (El Salvador). En Costa Rica ello pudo estar asociado a la reducción del empleo informal. Honduras se aparta del patrón general, pues mostró una clara contracción del empleo público.

En Costa Rica el empleo informal se redujo tanto en 2008 como en 2009; en Panamá el aumento de la ocupación formal durante el 2007 contrarrestó la expansión de la informalidad durante 2009⁶. Si bien no se cuenta con estimaciones para Honduras, el crecimiento del empleo independiente y familiar y –a nivel sectorial– en la agricultura y el comercio, sugieren que se produjo una mayor informalización.

Mayor inserción laboral de las mujeres y los pobladores rurales

Durante el período 2007-2009 aumentó la inserción de las mujeres y la población rural en el mercado laboral. Esto constituye un cambio en la tendencia histórica hacia la urbanización de las economías centroamericanas, y podría evidenciar una estrategia de los hogares para enfrentar la coyuntura de la crisis. Entre los países para los que se dispuso de información, solo Honduras mantuvo algo más de la mitad de su fuerza de trabajo en el ámbito rural; en cambio, en Costa Rica y El Salvador el incremento de la participación laboral en las zonas rurales fue mayor que en las urbanas. En estas tres naciones y a nivel regional los ocupados rurales crecieron tanto en 2008 como en 2009 (cuadro 4.17). Este aumento de la fuerza de trabajo rural en un período recesivo podría obedecer al fenómeno del retorno al campo, a las unidades productivas familiares, cuando las condiciones de los mercados de trabajo urbanos se deterioran (Trejos, 2011a).

Al igual que en la dinámica por zona, durante el período de la crisis hubo cambios en la incorporación de las mujeres en el mercado laboral. Entre 2007 y 2009 en Costa Rica, Honduras y Panamá el crecimiento de la participación femenina fue mayor que el registrado por los hombres, lo que podría ser indicio del

CUADRO 4.16

CENTROAMÉRICA

Población ocupada, por categoría ocupacional y estrato. 2007-2009

Categoría ocupacional	Costa Rica		El Salvador		Honduras		Nicaragua		Panamá		Región	
	2009	Variación ^{a/}	2009	Variación ^{a/}	2009	Variación ^{a/}	2009	Variación ^{a/}	2009	Variación ^{a/}	2009	Variación ^{a/}
Independientes	25,7	0,6	34,2	2,4	42,4	1,1	39,8	2,5	30,0	0,7	35,5	1,6
Asalariados	72,7	-0,3	56,2	-3,0	46,0	-2,0	50,5	-0,2	64,1	-0,7	56,2	-1,6
Familiares	1,6	-0,2	9,6	0,5	11,6	1,0	9,7	-2,3	5,9	0,0	8,3	0,0
Por estrato												
Formal	56,4	1,5	34,9	-2,6			35,1	-0,6	50,2	0,5	43,0	-0,5
Informal	43,6	-1,5	65,1	2,6			64,9	0,6	49,8	-0,5	57,0	0,5

a/ Puntos porcentuales de diferencia en el indicador del 2009 respecto al 2007.

Fuente: Trejos, 2011a.

fenómeno del “trabajador añadido”. En El Salvador la participación masculina fue la que tuvo la mayor expansión, y en Nicaragua el mercado laboral se contrajo para ambos sexos, en particular en 2009. No obstante, como se mencionó, las mujeres fueron uno de los grupos más afectados por el desempleo (expulsión del mercado laboral).

Mercado laboral se contrajo en los sectores productivos más afectados por la crisis

De manera consistente con el desempleo económico, los sectores que a nivel regional tuvieron los descensos más marcados en el empleo fueron la construcción y la industria. La agricultura y el comercio, por su parte, crearon

nuevos puestos de trabajo entre 2007 y 2009. Sin embargo, la tendencia no fue generalizada en todos los países, ni se dio durante todo el período (cuadro 4.18). En Costa Rica fue donde más se contrajo el empleo en la construcción: -15,8% de 2008 al 2009. En El Salvador y Nicaragua el impacto también fue importante, pero de menor magnitud (alrededor de 11%). En cambio en Honduras y Panamá, pese a la crisis, la construcción generó nuevos puestos de trabajo (cuadro 4.18). El sector manufacturero, por su parte, expulsó mano de obra en varios países desde el 2008, y en el 2009 el efecto se extendió a toda la región, excepto a Panamá. Las naciones que más perdieron empleo en esta actividad fueron El Salvador (10,5%) y Nicaragua (7,7%), como consecuencia del cierre o disminución de las operaciones de la maquila.

La agricultura, por el contrario, generó una ampliación del empleo en El Salvador y Honduras. En el primero de estos países el fuerte incremento registrado en el período 2007-2009 hizo que aumentara de 17,9% a 22,2% la importancia relativa del sector agrícola en la estructura de la población ocupada. En Honduras el mayor crecimiento del empleo en este ámbito se produjo entre 2008 y 2009 (17,1%), y llevó a que

CUADRO 4.17

CENTROAMÉRICA

Tasas de variación de la población ocupada, por zona y sexo 2008-2009 (porcentajes)

País	Año	Zona		Sexo	
		Urbana	Rural	Hombres	Mujeres
Costa Rica	2008	2,2	0,8	0,6	3,6
	2009	-0,8	1,0	-0,1	-0,2
El Salvador	2008	10,3	3,6	9,1	6,7
	2009	-1,7	4,8	0,0	1,0
Honduras	2008	6,4	3,0	2,2	9,4
	2009	3,2	12,4	8,4	7,0
Nicaragua	2008	3,3	-1,1	1,8	0,8
	2009	-3,9	-2,6	-1,9	-5,8
Panamá	2008	6,8	1,6	5,1	4,8
	2009	0,5	2,6	0,2	2,9
Región	2008	6,0	1,7	3,6	5,3
	2009	-0,6	5,0	1,9	1,2

Fuente: Trejos, 2011a.

CUADRO 4.18

CENTROAMÉRICA

Tasas de variación de la población ocupada, por rama de actividad. 2007-2009 (porcentajes)

País	Variación	Agricultura	Industria	Construcción	Servicios básicos	Comercio	Otros servicios
		y minas	manufacturera				
Costa Rica	2007-2008	-5,2	-4,8	0,4	13,9	0,7	2,0
	2008-2009	-4,4	-2,8	-15,8	-1,9	3,8	5,8
El Salvador	2007-2008	21,7	8,6	-2,1	7,1	4,9	3,9
	2008-2009	10,5	-10,5	-11,0	-1,0	-0,1	4,1
Honduras	2007-2008	0,5	3,5	12,7	12,1	2,4	11,9
	2008-2009	17,1	-3,5	3,7	-2,1	13,4	-2,2
Nicaragua	2007-2008	1,6	-1,6	8,4	4,2	3,0	-1,3
	2008-2009	-1,5	-7,7	-11,6	-0,3	-4,2	-1,1
Panamá	2007-2008	-0,3	2,2	11,0	6,5	6,9	5,3
	2008-2009	2,2	2,1	0,9	6,4	-2,1	0,3
Región	2007-2008	3,5	2,3	6,1	9,4	3,4	4,1
	2008-2009	7,9	-5,7	-5,9	-0,1	2,6	1,5

Fuente: Trejos, 2011a.

la población ocupada en la agricultura ascendiera a 36,9%, el nivel más alto de la región. Como parte de un proceso de ajuste a lo interno del mercado laboral, en El Salvador y Panamá la agricultura pudo haber absorbido en el 2009 la fuerza de trabajo liberada por los sectores de construcción y servicios, respectivamente. En Costa Rica disminuyó el empleo agrícola durante todo el período, pero ello podría obedecer a una tendencia de más largo plazo, dada la baja participación de este sector en la generación de empleo.

Otra actividad que creó puestos de trabajo fue el comercio, que constituye la principal fuente de empleo en El Salvador y la segunda en las demás naciones. En el 2009 Honduras tuvo la expansión más significativa de la ocupación en este sector (13,4%), seguido por Costa Rica (3,8%), mientras que en el resto del área el número de puestos se contrajo. Las demás actividades de servicios mantuvieron su peso relativo en la estructura del empleo, tanto en los países como a escala regional.

MÁS INFORMACIÓN SOBRE



EVOLUCIÓN DE LOS MERCADOS LABORALES EN CENTROAMÉRICA

VÉASE

Trejos, 2011a,
en www.estadonacion.or.cr

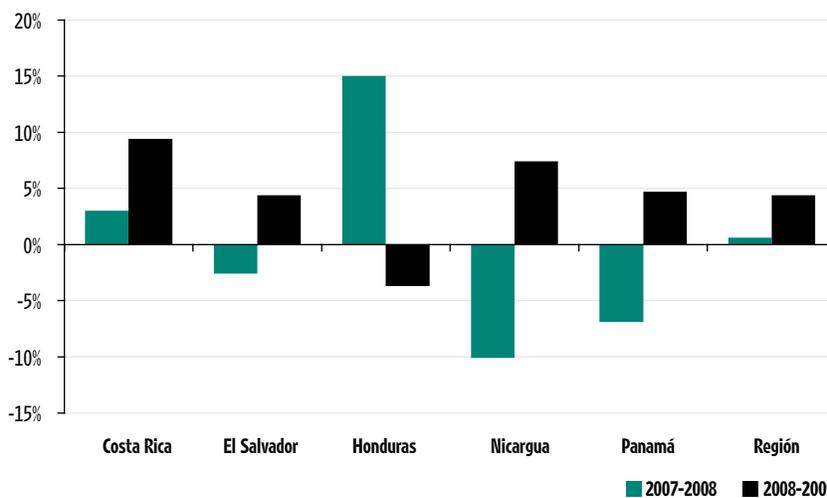
Mejoran los salarios reales

Tal como se documentó al inicio de este capítulo, en el 2009 se desaceleró la inflación en todo el Istmo. Este indicador alcanzó niveles inferiores a los de principios de la década y significativamente menores a los de los años 2007 y 2008. Ello hizo que los salarios reales aumentaran en todos los países, excepto en Honduras, donde estas remuneraciones más bien disminuyeron en 2009, en contraste con el fuerte incremento que habían tenido en 2008 (gráfico 4.28). Costa Rica destaca por mostrar una tendencia de salarios reales crecientes durante todo el período 2007-2009 (Trejos, 2011a).

GRÁFICO 4.28

CENTROAMÉRICA

Crecimiento en los salarios reales promedio^{a/}. 2007-2009



a/ Año base 2007 = 100.

Fuente: Trejos, 2011a.

Aumenta la pobreza, pero no en todos los países

Después de registrar incrementos generalizados en el 2008, y pese a la contracción económica, en el 2009 la incidencia de la pobreza disminuyó en Honduras y Panamá. La apreciación de los salarios reales pudo estar asociada a este resultado, dependiendo de quiénes fueron los que perdieron su empleo y quiénes disfrutaron de aumentos en sus ingresos. Además, en 2009 la caída en los precios internacionales de los *commodities* generó menores niveles de inflación que en 2008, lo que se manifestó principalmente en el menor costo relativo de la canasta básica alimentaria, la cual determina la línea de pobreza en todos los países del Istmo.

En Costa Rica y El Salvador la pobreza aumentó tanto en la zona rural como en la urbana. No obstante, en ambos países cerca del 75% del incremento general de este fenómeno se debió al crecimiento observado en las áreas urbanas (cuadro 4.19). En Honduras y Panamá, por el contrario, la incidencia se redujo en las dos zonas. Aunque en Honduras la medición de la pobreza en

el 2009 pudo estar afectada por ajustes en el diseño muestral de la encuesta, en todos los países las zonas urbanas son las que explican mayoritariamente los cambios ocurridos en la incidencia (aumento o disminución).

Durante el período 2007-2009, los hogares a cargo de una mujer en Costa Rica y El Salvador tuvieron una incidencia de la pobreza levemente mayor que los encabezados por un hombre. En Panamá hubo reducciones en ambos tipos de hogares, pero la mayor parte de la disminución provino de aquellos con jefatura femenina (64%), mientras que en Honduras la pobreza solo decreció en los hogares con jefatura femenina (Trejos, 2011b).

Aunque los ocupados solo explican una pequeña porción del aumento de la pobreza, en Costa Rica este fenómeno se concentró principalmente en la construcción y los servicios. La caída en el porcentaje de población pobre ocupada en agricultura podría obedecer al descenso en la participación relativa de ese sector en la fuerza laboral total. En los servicios, el mayor aporte al incremento de la pobreza en el período

CUADRO 4.19

CENTROAMÉRICA

Evolución de la pobreza, por zona y sexo del jefe de hogar.

2007 Y 2009

(porcentajes)

	Pobreza		Zona		Jefatura	
	Total	Extrema	Urbana	Rural	Masculina	Femenina
Costa Rica						
2007	16,7	3,3	15,5	18,6	15,1	20,6
2009	18,5	4,2	17,9	19,4	16,8	22,1
Variación ^{a/}	1,8	0,9	2,4	0,8	1,7	1,5
El Salvador						
2007	34,6	10,8	29,9	43,8	34,4	35,0
2009	37,8	12,0	33,3	46,5	37,4	38,4
Variación ^{a/}	3,2	1,2	3,4	2,7	3,0	3,4
Honduras						
2007	58,2	37,5	51,0	65,2	58,8	64,1
2009	58,8	36,4	52,8	64,4	59,7	56,7
Variación ^{a/}	0,6	-1,1	1,8	-0,8	0,9	-7,4
Panamá^{b/}						
2007	22,7	8,6	15,3	36,7	21,9	24,4
2009	21,5	8,2	13,7	36,5	20,9	22,6
Variación ^{a/}	-1,2	-0,4	-1,6	-0,2	-1,0	-1,8

a/ Puntos porcentuales de diferencia en el indicador del 2009 respecto al 2007.

b/ Pobreza no oficial, estimada a partir de líneas de pobreza propias.

Fuente: Trejos, 2011b.

2007-2009 estuvo asociado al empleo en el comercio y los servicios turísticos (cuadro 4.20). Ello es congruente con la mayor relevancia de las zonas urbanas en el aumento de la pobreza y su concentración entre los asalariados (Trejos, 2011b).

El Salvador muestra una situación opuesta. La pobreza aumentó fundamentalmente entre los ocupados de la agricultura, quienes explican el 70% del incremento general de la pobreza entre 2007 y 2009. Los otros sectores en los que creció la proporción de personas pobres son de carácter más urbano y están más ligados a actividades informales (comercio y servicios personales). Honduras exhibe el mismo patrón, pero ampliado. Todo el aumento de la pobreza entre los ocupados se concentró en la agricultura, en tanto que en los otros sectores la incidencia se redujo, en particular en la industria. Ello es consistente tanto con el peso del trabajo independiente y familiar, como con el

aporte de las zonas rurales al aumento de la pobreza.

Panamá fue el único país de la región en el que la pobreza disminuyó en el período 2007-2009. La reducción se concentró en el sector agrícola, hecho que puede explicar la menor incidencia entre los trabajadores independientes. El incremento del empleo agrícola en zonas urbanas, o la expulsión de mano de obra de este sector hacia las ciudades podría haber motivado este comportamiento (Trejos, 2011b).

MÁS INFORMACIÓN
SOBREIMPACTOS DE LA CRISIS INTERNACIONAL
SOBRE LA SITUACIÓN SOCIOECONÓMICA
DE LOS HOGARES

VÉASE

Trejos, 2011b,
en www.estadonacion.or.cr

Leves variaciones en la desigualdad

Durante el período de la crisis no hubo cambios significativos en los principales indicadores de distribución de los ingresos en El Salvador y Panamá (coeficiente de Gini e índice de Theil). Costa Rica, además de presentar un incremento en los indicadores mencionados, mostró una menor participación de los estratos bajos en el ingreso total (cuadro 4.21).

Las remesas familiares evitaron un aumento mayor de la pobreza

En años recientes las remesas han tenido un papel central en la reducción de los niveles relativos de pobreza en Centroamérica. Con la crisis su aporte disminuyó, pero siguieron siendo un componente de mucho peso en el ingreso familiar de los hogares receptores.

Honduras y El Salvador son los mayores receptores de remesas en la región, hecho que podría estar asociado -y por tanto explicar en parte- el relativamente bajo impacto que tuvo el desempleo en la incidencia de la pobreza en estos países durante el período de la crisis. Para analizar en profundidad este fenómeno solo se dispuso de las encuestas de hogares de El Salvador, donde alrededor de una cuarta parte del total de los hogares (26%) y una quinta parte de los hogares pobres (20%) recibían remesas del exterior en 2007. Esas proporciones se redujeron en los dos años siguientes, y llegaron a 21% y 16%, respectivamente, en 2009. Esta puede haber sido una de las consecuencias de la crisis en la inserción laboral y los ingresos de los migrantes salvadoreños en los Estados Unidos, principal destino de las migraciones centroamericanas⁷. En Costa Rica quienes reciben remesas siguen representando una proporción pequeña de los hogares pobres y no pobres, y su número disminuyó en los años 2007-2009. Sin embargo, tanto en este país como en El Salvador las remesas son un factor que ayuda paliar la pobreza, pues la incidencia en los hogares receptores es menor que en los no receptores (cuadro 4.22).

En ausencia de remesas, en el 2009 la pobreza habría aumentado en torno

CUADRO 4.20

CENTROAMÉRICA

Distribución de la población pobre, por rama de actividad. 2007 y 2009
(porcentajes)

País y rama de actividad	2007	2009	Variación ^{a/}
Costa Rica	100,0	100,0	
Agricultura y minas	29,8	23,7	-6,1
Industria manufacturera	9,9	9,2	-0,7
Construcción	7,8	9,2	1,4
Servicios básicos	9,1	10,7	1,5
Comercio, restaurantes y hoteles	24,4	26,6	2,2
Servicios sociales y personales	18,9	20,5	1,6
El Salvador	100,0	100,0	
Agricultura y minas	34,7	38,6	4,0
Industria manufacturera	16,0	14,2	-1,8
Construcción	6,6	5,1	-1,5
Servicios básicos	5,3	5,3	0,0
Comercio, restaurantes y hoteles	23,5	22,7	-0,8
Servicios sociales y personales	13,9	14,0	0,2
Honduras	100,0	100,0	
Agricultura y minas	36,4	49,9	13,5
Industria manufacturera	15,8	12,4	-3,4
Construcción	7,3	6,4	-0,9
Servicios básicos	5,3	3,9	-1,4
Comercio, restaurantes y hoteles	22,7	17,6	-5,1
Servicios sociales y personales	12,4	9,7	-2,7
Panamá	100,0	100,0	
Agricultura y minas	53,7	53,1	-0,6
Industria manufacturera	8,7	8,6	-0,1
Construcción	5,0	5,0	0,0
Servicios básicos	4,5	4,5	-0,1
Comercio, restaurantes y hoteles	14,3	15,9	1,6
Servicios sociales y personales	13,8	12,9	-0,9

a/ Puntos porcentuales de diferencia en el indicador del 2009 respecto al 2007.

Fuente: Trejos, 2011b.

a seis puntos en El Salvador y menos de un punto porcentual en Costa Rica. El impacto de estos ingresos en los niveles relativos de pobreza va descendiendo con el tiempo en ambos países, debido a la disminución en el número de hogares receptores y a la posible reducción en la magnitud de los flujos (Trejos, 2011b).

Emigrar sigue siendo una alternativa para mejorar la situación socioeconómica

La creciente importancia de la migración como alternativa para enfrentar los problemas socioeconómicos de los hogares es confirmada por los resultados de las encuestas del Proyecto de Opinión Pública de América Latina (Lapop) para Centroamérica. Durante el período 2008-2010 la proporción de personas que tenían la intención de emigrar aumentó en Guatemala y Panamá, en Honduras, Nicaragua y Costa Rica disminuyó. En el 2010, mientras en El Salvador y Nicaragua cerca de una cuarta parte de la población externó su deseo de trasladarse a vivir o trabajar en otro país en los próximos tres años, en Guatemala lo hizo una quinta parte de la población y en Costa Rica, Honduras y Panamá menos del 15% de las personas. En Guatemala y Nicaragua la intención de emigrar fue mayor entre los entrevistados que manifestaron que “no les alcanzan” sus ingresos para satisfacer sus necesidades y las de su familia; en

CUADRO 4.21

CENTROAMÉRICA

Indicadores de la distribución de los ingresos per cápita de los hogares, por país. 2007-2009

	Costa Rica			El Salvador			Panamá		
	2007	2009	Variación	2007	2009	Variación	2007	2009	Variación
Indicadores de desigualdad									
Coefficiente de Gini	0,484	0,501	0,017	0,476	0,478	0,002	0,524	0,523	-0,001
Índice de Theil	0,466	0,474	0,008	0,401	0,440	0,039	0,520	0,522	0,002
Relaciones entre ingresos promedio^{a/}									
10% más rico / 10% más pobre	29,8	32,7	2,9	28,5	25,4	-3,2	49,8	39,4	-10,4
20% más rico / 20% más pobre	15,0	15,9	0,9	13,4	12,8	-0,6	21,4	18,8	-2,6
10% más rico / 40% más pobre	14,6	15,3	0,7	12,2	11,7	-0,4	18,0	16,0	-1,9
20% más rico / 40% más pobre	10,2	10,7	0,5	8,6	8,4	-0,2	12,4	11,4	-1,1

a/ Las estimaciones se realizaron con los ingresos reportados sin ajustes por subdeclaración.

Fuente: Trejos, 2011b y datos de Cepal.

CUADRO 4.22

CENTROAMÉRICA

Efectos de las remesas en la incidencia de la pobreza. 2007-2009

País y año	Hogares con remesas (%)		Incidencia de la pobreza			Incidencia de la pobreza sin considerar las remesas			
	Total	Pobres	Total	No recibe	Sí recibe	Total	Cambio	Recibe	Cambio
Costa Rica									
Año 2007	4,1	2,3	16,7	17,1	9,1	17,7	1,0	32,9	23,8
Año 2008	1,1	0,8	17,7	17,8	11,9	17,9	0,2	31,6	19,7
Año 2009	1,0	0,5	18,5	18,6	9,0	18,8	0,3	37,7	28,7
Variación ^{a/}	-3,1	-1,7	1,8	1,5	-0,1	1,1		4,8	
El Salvador									
Año 2007	26,2	20,1	34,6	37,5	26,5	42,4	7,8	56,3	29,8
Año 2008	24,5	19,2	39,9	42,7	31,3	47,2	7,3	61,1	29,8
Año 2009	21,3	16,2	37,8	40,2	28,6	44,2	6,4	58,8	30,2
Variación ^{a/}	-4,9	-3,9	3,2	2,7	2,2	1,8		2,5	

a/ Puntos porcentuales de diferencia en el indicador del 2009 respecto al 2007.

Fuente: Trejos, 2011b, con base en procesamientos de las encuestas de hogares de los países.

El Salvador y Costa Rica, en cambio, el interés por migrar no parece depender del nivel socioeconómico. Llama la atención que en los demás países la proporción de personas dispuestas a migrar es mayor entre quienes declaran que los ingresos “les alcanzan”. En el caso de Honduras, dadas sus condiciones de extendida pobreza, ello podría sugerir que para quienes están en peor situación socioeconómica migrar no es una alternativa viable, en tanto que en Panamá podría estar asociado a un perfil distinto de las y los migrantes (cuadro 4.23).

Programas y acciones de los gobiernos centroamericanos para mitigar la crisis

Al igual que en un número muy significativo de países de América Latina y de otras regiones, los gobiernos centroamericanos formularon diversos programas para enfrentar la crisis financiera global y tratar de mitigar algunos de sus efectos económicos y sociales. Las distintas iniciativas se dieron a conocer desde el inicio de 2009 (cuadro 4.24).

A diferencia de lo sucedido en los años ochenta, la crisis encontró a las economías centroamericanas con cierta holgura fiscal, como resultado de aumentos en la recaudación y menores niveles de gasto. Ello, junto a la disminución de las tasas de interés internacionales, permitió a los gobiernos contar con recursos para implementar las medidas propuestas. La alternativa del endeudamiento externo fue favorecida por la apertura y el otorgamiento de créditos por parte de organismos multilaterales, principalmente el BID, el BCIE y el FMI. Los recursos identificados por esta vía tuvieron como planes de inversión proyectos de infraestructura vial y generación de energía eléctrica (Costa Rica), sector privado y municipalidades (Guatemala, Honduras) y fomento productivo (Honduras) (Godínez, 2011).

Las medidas incorporadas en esos programas cubren un amplio espectro temático y sectorial en once ejes particulares de intervención, muchos de los cuales ya formaban parte de los planes nacionales de desarrollo o las propuestas estratégicas de los gobiernos. Aunque en ningún país se contempló

la totalidad de esos ejes⁸, en todos se previeron acciones en las áreas social (protección de grupos vulnerables) y macroeconómica (ámbitos monetarios, financiero y fiscal), así como en la de apoyo y fomento a la producción (con énfasis sectoriales que varían entre un país y otro). Cabe destacar que todos los programas tuvieron propósitos expresos de apoyo al empleo y a las PYME, salvo el de Panamá, en el que tal objetivo quedó implícito en otras líneas de acción. Pese a que la mayoría de las propuestas incluyó algún señalamiento sobre la asignación del gasto público, no se identificaron explícitamente recursos adicionales a los ya presupuestados para su financiamiento.

Las principales medidas anticrisis adoptadas por los gobiernos centroamericanos se enfocaron en minimizar los riesgos de inestabilidad en los mercados monetario y financiero, en tratar de proteger a grupos y sectores económicamente vulnerables y en aminorar el impacto adverso sobre el empleo. Casi todas las iniciativas incluyeron acciones que confirman la voluntad de los gobiernos para ampliar los programas

CUADRO 4.23

CENTROAMÉRICA

Proporción de personas que tienen intención de migrar, según la capacidad del salario o el ingreso familiar para satisfacer sus necesidades. 2008 Y 2010
(porcentajes)

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Proporción de personas que tienen intención de emigrar						
2008	16,6	25,4	18,5	21,6	33,3	12,9
2010	11,2	24,4	20,0	15,0	26,7	14,4
Proporción de personas a las que no les alcanzan los ingresos para satisfacer sus necesidades y que tienen intención de emigrar						
2008	17,2	25,0	21,1	18,8	34,6	8,9
2010	10,4	24,0	21,4	13,2	29,1	9,5
Proporción de personas a las que les alcanzan los ingresos para satisfacer sus necesidades y que tienen intención de emigrar						
2008	16,0	26,1	14,8	25,0	30,6	16,7
2010	11,8	25,4	17,7	17,4	23,2	19,2

Fuente: Elaboración propia con base en las encuestas de Lapop.

CUADRO 4.24

CENTROAMÉRICA

Programas formulados por los gobiernos para mitigar los impactos de la crisis económica internacional

País	Programa	Fecha
Costa Rica	Plan Escudo	Enero de 2009
El Salvador	Plan Global Anticrisis	Junio de 2009
Guatemala	Programa Nacional de Emergencia y Recuperación Económica	Enero de 2009
Honduras	Plan Anticrisis	Marzo de 2009
Nicaragua	Programa de Defensa de la Producción, el Crecimiento y el Empleo 2009	Marzo de 2009
Panamá	Programa de Estímulo Financiero	Enero de 2009

Fuente: Godínez, 2011.

Garantizar la liquidez y la estabilidad, prioridades en el sector financiero-monetario

Dada la naturaleza de la crisis internacional y de su impacto sobre los mercados y flujos de capital, en todos los países del Istmo se implementaron medidas orientadas a garantizar la liquidez y mitigar la sequía crediticia que empezó a proyectarse desde finales de 2007 sobre el sector real de la economía. En algunos casos los dispositivos a favor de la liquidez fueron acompañados por acciones dirigidas a reforzar la regulación de los sistemas financieros locales. En esta como en las otras áreas de intervención, los programas tuvieron diferencias (de grado o sustanciales) determinadas por las circunstancias económicas e institucionales propias de cada nación. En el ámbito monetario y financiero, el programa del gobierno de Costa Rica incluyó propuestas de fondeo de las instituciones financieras y la reducción del costo neto del dinero, en tanto que en El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Panamá y Honduras se incorporó el reforzamiento de las exigencias de liquidez a la banca privada (cuadro 4.25).

En el campo monetario y cambiario, en términos generales los países enfrentaron con solvencia la fase más aguda de la crisis internacional.

de transferencias condicionadas hacia las familias más pobres y reforzar algunos mecanismos de seguridad social en los ámbitos de la salud y las pensiones no contributivas (Godínez, 2011).

Las acciones de mitigación de la crisis se ejecutaron en un contexto fiscal y monetario cuyo denominador común fueron la necesidad de preservar la estabilidad monetaria y financiera, y los limitados márgenes de acción presupuestaria de los gobiernos. Ambos factores estuvieron presentes como telón de fondo en toda la región, más allá de

las diferencias en los énfasis e instrumentos utilizados por los países.

MÁS INFORMACIÓN
SOBRE



**PLANES ANTICRISIS APLICADOS
POR LOS GOBIERNOS
CENTROAMERICANOS**

VÉASE

Godínez, 2011,
en www.estadonacion.or.cr

CUADRO 4.25

CENTROAMÉRICA

Medidas propuestas por los gobiernos para mitigar el impacto de la crisis en el ámbito monetario-financiero

País	Medidas propuestas
Costa Rica	<ul style="list-style-type: none"> ■ Capitalización de bancos estatales. ■ Financiamiento de entidades financieras con recursos del Banco Central. ■ Reducción de las tasas de interés.
El Salvador	<ul style="list-style-type: none"> ■ Retención del 3% de los activos bancarios como reserva de liquidez. ■ Devolución paulatina de la reserva desde abril de 2009. ■ Creación del Comité de Estabilidad Financiera.
Guatemala	<ul style="list-style-type: none"> ■ Requerimientos de reservas genéricas para la cartera crediticia. ■ Suspensión temporal de colocaciones de certificados a plazo fijo. ■ Aumento de la liquidez con recursos de caja del Gobierno.
Honduras	<ul style="list-style-type: none"> ■ Reducción del encaje legal para bancos con cartera en actividades productivas. ■ Provisión de liquidez para apoyar a los productores. ■ Gestión activa de la tasa de política monetaria. ■ Inyección de 30,2 millones de dólares para garantizar la solvencia y la estabilidad del sistema bancario y proteger los ahorros de la población.
Nicaragua	<ul style="list-style-type: none"> ■ Provisión de liquidez en moneda nacional.
Panamá	<ul style="list-style-type: none"> ■ Provisión de liquidez con préstamos internacionales y fondos del Banco Nacional de Panamá. ■ Creación de un nuevo esquema de financiamiento de exportaciones.

Fuente: Godínez, 2011.

A diferencia de lo que solía ocurrir en el pasado, en presencia de choques externos de similar magnitud, la combinación de políticas monetarias y financieras preventivas aplicadas oportunamente y de factores exógenos favorables, determinó que en 2009 la inflación tuviera una significativa desaceleración a escala regional⁹. Durante ese año las autoridades monetarias fueron ajustando a la baja la tasa de política monetaria, con el propósito de lograr efectos anticíclicos como la reducción de la inflación; esto generó condiciones propicias para la implementación de las políticas activas de gasto público tendientes a mitigar los impactos sobre la producción y el empleo. La información disponible muestra claramente que las estrategias de política monetaria de los bancos centrales se centraron de manera generalizada y expresa en objetivos de inflación; las autoridades actuaron con prudencia frente a las condiciones

coyunturales, sobre todo en el segundo semestre de 2009, para asegurar que las expectativas de inflación se ajustaran a la meta de mediano plazo¹⁰.

Por su parte, la conducción de las políticas cambiarias en 2009 fue, en general, consistente con los objetivos de política monetaria en casi todos los países. Si bien El Salvador y Panamá tienen economías dolarizadas y en la región existe una variedad de regímenes cambiarios¹¹, la acción de las autoridades se subordinó en todos los casos a la meta de inflación establecida. Las intervenciones, cuando ocurrieron, no solo fueron compatibles con este objetivo, sino que además permitieron minimizar la volatilidad cambiaria en un período particularmente turbulento de la economía internacional (Godínez, 2011).

La política monetaria también facilitó que en el ámbito financiero las acciones adoptadas como parte de los pro-

gramas de mitigación fueran compatibles con la consecución de objetivos de estabilidad y, a la vez, de contención de las presiones generadas por la crisis internacional y la recesión interna. El buen desempeño relativo del sector financiero, en un contexto tan complejo como el que vivió la economía de la región en los últimos meses de 2008 y durante 2009, también puede atribuirse en una medida importante a las reformas regulatorias, prudenciales y de supervisión de las instituciones que operan en este sector, y que fueron implementadas gradualmente en los años que precedieron a la crisis (recuadro 4.1).

Priorización en el gasto, subsidios y aumentos en la inversión pública

En el ámbito fiscal todos los países adoptaron disposiciones que, más allá de las particularidades nacionales, tuvieron elementos en común, al menos en su definición inicial (cuadro 4.26). Entre ellas está la intención declarada de anticipar desembolsos del gasto público en sectores y programas considerados estratégicos y de interés público y social, así como la asignación de recursos para subsidiar rubros sensibles del consumo, como energía eléctrica y combustibles. En tres casos los programas incluyeron rebajas tributarias destinadas a estimular la inversión productiva (por ejemplo, la depreciación acelerada de activos en Costa Rica) o proteger el ingreso disponible de los asalariados de menores remuneraciones (Honduras y Panamá). Además, en algunos casos se contempló el congelamiento o la reducción del gasto corriente que resultaba superfluo o innecesario en el contexto de la crisis (Godínez, 2011).

Fortalecimiento de los programas sociales focalizados

En el área social las acciones propuestas por los gobiernos fueron similares: todos prescribieron incrementos de recursos o de cobertura (a veces ambas cosas) de programas sociales focalizados, casi siempre operados bajo la modalidad de transferencias directas (cuadro 4.27). En El Salvador estas

medidas se complementaron con la creación de nuevos programas sociales para grupos vulnerables, como el mejoramiento de infraestructura en los municipios más pobres y la instauración de una pensión básica universal para adultos mayores no asegurados. En Costa Rica el programa de mitigación incluyó el incremento de las pensiones del régimen no contributivo y en Panamá la subvención de la energía eléctrica para los hogares de bajo consumo, además del otorgamiento de un bono mensual de cien dólares a las personas mayores de 70 años que no gozan de seguro de retiro.

Fomento productivo y protección de sectores vulnerables

Otros ejes de intervención, en particular los relacionados con la producción, la vivienda de interés social y el mercado laboral, contemplan medidas que combinan el fomento productivo con objetivos explícitos de protección de sectores tradicionalmente vulnerables,

RECUADRO 4.1

El sector financiero centroamericano durante la crisis

Pese a la crisis, los sistemas bancarios de la región lograron mantener su estabilidad, en buena medida gracias a la implementación de algunas medidas que permitieron que el deterioro de las carteras crediticias permaneciera dentro de límites razonables y manejables.

Ante la severa contracción económica y el aumento del desempleo, en el 2009 la banca centroamericana se concentró en proteger la liquidez y la solvencia de los sistemas financieros. La actividad bancaria (medida por el monto de activos) continuó la tendencia decreciente que había iniciado desde 2008. Esa menor actividad y el entorno económico se reflejaron en: i) una fuerte contracción crediticia; ante la disminución de la capacidad de pago de numerosos deudores bancarios, los bancos limitaron severamente el crédito al sector privado, de modo tal que su crecimiento

fue nulo o negativo en la mayor parte de la región, ii) bajo crecimiento de las captaciones del público, en razón de la caída del ingreso disponible, y mayor preferencia por el ahorro en moneda extranjera (en los países parcialmente dolarizados), como resultado de mayores expectativas de devaluación, iii) deterioro en la calidad de la cartera crediticia, iv) menor cobertura de las provisiones, v) una baja considerable en la rentabilidad, producto de la menor actividad bancaria y de la necesidad de constituir mayores provisiones, vi) aumento en la liquidez, vii) tendencia a una mayor capitalización y a mejorar el indicador de suficiencia patrimonial, como consecuencia de una recomposición de los activos.

Fuente: SE-CMCA, 2010a.

CUADRO 4.26

CENTROAMÉRICA

Medidas propuestas por los gobiernos para mitigar el impacto de la crisis en el ámbito fiscal

País	Medidas propuestas
Costa Rica	<ul style="list-style-type: none"> ■ Subsidios al consumo de combustible en el sector pesquero. ■ Depreciación acelerada de activos. ■ Plan de inversión en infraestructura educativa y carreteras equivalente a un 5% del PIB. ■ Trámite de un presupuesto extraordinario en octubre de 2009, con ampliación de los límites de endeudamiento público.
El Salvador	<ul style="list-style-type: none"> ■ Subsidios generalizados para consumo de energía, combustibles y transportes públicos (1,8% del PIB). ■ Restricción de gastos "superfluos". ■ Programa de combate a la elusión y la evasión fiscales.
Guatemala	<ul style="list-style-type: none"> ■ Prioridad del gasto en infraestructura física y social, con uso intensivo de mano de obra. ■ Déficit fiscal moderado, de alrededor del 2% del PIB, financiado principalmente con recursos externos obtenidos en condiciones concesionales. ■ Mejoramiento de la recaudación tributaria mediante la regulación de exenciones y la optimización del presupuesto de ingresos.
Honduras	<ul style="list-style-type: none"> ■ Exención de impuestos sobre la renta para trabajadores con ingresos anuales inferiores a 7,940 dólares. ■ Anticipación del gasto en infraestructura y energía. ■ Programa de austeridad que supuso una reducción de 8,2% del presupuesto aprobado para 2009 y de 10% del gasto corriente del Gobierno Central.
Nicaragua	<ul style="list-style-type: none"> ■ Subsidios al combustible para transporte colectivo urbano. ■ Congelamiento de salarios públicos y de compras de vehículos, equipo informático y viajes al exterior. ■ Sucesivos recortes presupuestarios en 2009, hasta por un 20% del gasto corriente.
Panamá	<ul style="list-style-type: none"> ■ Disminución del impuesto sobre la renta a salarios por debajo de mil dólares mensuales. ■ Modificación de la Ley de Responsabilidad Fiscal para que el déficit público pueda llegar a un techo máximo (condicionado) de 2,5% del PIB

Fuente: Godínez, 2011.

por lo que pueden considerarse complementarios de las acciones identificadas en el eje social. Este es el caso de las propuestas enfocadas hacia las PYME y los microempresarios en cuatro de los seis países del Istmo (incluyendo la exoneración temporal de impuestos a la importación de bienes intermedios y de capital de las PYME en Nicaragua; cuadro 4.28). Una intencionalidad similar se observa en los programas diseñados para el sector agropecuario en El Salvador, Guatemala y Panamá.

Aunque las líneas de acción en materia de comercio exterior (en Costa Rica, Nicaragua y Panamá), industria (en Costa Rica y Nicaragua) y turismo (Nicaragua) ofrecen algunas medidas de fomento y de apoyo a la producción, son escasas y con un alcance general y, hasta cierto punto, difuso¹² (Godínez, 2011).

Escasos mecanismos de seguimiento y evaluación de los programas

Los instrumentos de evaluación de los programas anticrisis son escasos o nulos, y la información disponible sobre los recursos financieros asignados a ellos en cada país es dispersa y parcial, lo que dificulta hacer distinciones más o menos certeras entre actividades y asignaciones presupuestarias ordinarias y extraordinarias, y los resultados alcanzados en las distintas áreas. La falta de dispositivos de coordinación institucional de las acciones incluidas en cada programa es otro factor que entorpece el seguimiento de los progresos o logros, salvo en el caso de Guatemala (recuadro 4.2). En Costa Rica, durante los primeros meses de 2009 se publicó un informe de avance del programa en la página web de la

Presidencia de la República, pero fue descontinuado debido al cambio de gobierno. En Guatemala se emitieron dos reportes, en mayo y septiembre de 2009, pero no volvieron a actualizarse. El segundo de estos informes resumió así el grado de ejecución a agosto de 2009: de 83 líneas de acción del programa de mitigación, 37 (44%) se habían implementado “satisfactoriamente”, 32 (38%) presentaban “avances significativos”, 14 (16%) tenían “atrasos significativos” o “estaban totalmente detenidas”¹³. Se cuenta por tanto con información parcial sobre los resultados, en especial de los planes de mitigación de Costa Rica, El Salvador y Guatemala, pero no con balances integrales de las acciones emprendidas, de los recursos presupuestarios *ad hoc* que fueron reasignados y de sus incrementos (si los hubo) y su ejecución. Tampoco existen

CUADRO 4.27

CENTROAMÉRICA

Medidas propuestas por los gobiernos para mitigar el impacto de la crisis en el ámbito social

País	Medidas propuestas
Costa Rica	<ul style="list-style-type: none"> ■ Reasignaciones del presupuesto para gasto social. ■ Ampliación del programa “Avancemos” hasta alcanzar una cobertura de 18.000 becarios. ■ Incremento del 15% en el monto de las pensiones de régimen no contributivo. ■ Proveer alimentos los fines de semana a niños de los Cen-Cinai en los 37 cantones de menor desarrollo. La meta fue dotar al programa con 2,8 millones de dólares.
El Salvador	<ul style="list-style-type: none"> ■ Aumento de ayudas del programa “Red Solidaria” para familias con hijos en educación primaria. ■ Instauración del programa “Alianza para la Familia”. ■ Creación del programa “Comunidades Urbanas Solidarias”, mediante el cual se repararán y/o construirán 11.000 viviendas y se otorgarán bonos de educación. ■ Mejoramiento de infraestructura social en al menos cuarenta asentamientos de mayor precariedad de diez municipios (67.000 personas). ■ Pensión básica universal para 42.000 personas mayores de 70 años que no cuentan con seguro. ■ Ampliación del programa de alimentación escolar en áreas urbanas: 500.000 estudiantes adicionales del nivel parvulario; se pretende beneficiar a un total de 1,4 millones de estudiantes, a los que además se les dotará gratuitamente de dos uniformes, un par de zapatos y un paquete de útiles escolares.
Guatemala	<ul style="list-style-type: none"> ■ Incrementar la cobertura del programa “Mi Familia Progresá” en 200.000 familias, para llegar en 2010 a un total de 458.000.
Honduras	<ul style="list-style-type: none"> ■ Ampliación de programas de merienda escolar, matrícula gratuita en escuelas comunitarias rurales, paquete básico de salud y bonos educativos. ■ Aumentar la cantidad de familias beneficiarias de las transferencias sociales, de 150.000 a 220.000 en los municipios más pobres.
Nicaragua	<ul style="list-style-type: none"> ■ Negociación de crédito con el Banco Mundial por 1.500 millones de dólares, para ampliar el programa social “Oportunidades”. ■ Fortalecimiento de programas sociales como “Alimentos para el Pueblo”.
Panamá	<ul style="list-style-type: none"> ■ Crédito por once millones de dólares para programas de la canasta básica, subsidios a la producción de granos básicos y prestación de servicios de salud a personas no aseguradas en las regiones de Chilibre, Las Cumbres y San Miguelito. ■ Descuento en la tarifa para los usuarios de bajo consumo de energía. ■ Bono mensual de cien dólares para las personas mayores de 70 años que no reciben una pensión.

Fuente: Godínez, 2011.

CUADRO 4.28

CENTROAMÉRICA

Principales medidas propuestas por los gobiernos en materia de fomento productivo, vivienda y mercados laborales

País	Eje de intervención
Sector agropecuario y PYME	
Costa Rica	<ul style="list-style-type: none"> ■ Capital semilla para jóvenes emprendedores (Projovem) ■ Bolsa de cuatrocientos millones de dólares para PYME afectadas por la crisis internacional. ■ Reducción en 1% de la tasa de interés para microcréditos en el Infocoop. ■ Los tres bancos estatales pospusieron por veinticuatro meses las amortizaciones de deudas contraídas por las PYME. ■ Reducción en treinta días el plazo para el pago a proveedores industriales del sector público.
El Salvador	<ul style="list-style-type: none"> ■ Proyecto para crear un banco estatal de fomento para la producción y el financiamiento de las PYME. ■ Creación del sistema de garantías estatales para facilitar el acceso al crédito bancario. ■ Contratación de Mipyme para la confección de uniformes escolares para su distribución gratuita a 1,4 millones de estudiantes. ■ Creación de una reserva estratégica de maíz y frijol. ■ Importación de insumos y fertilizantes para distribuirlos al costo a 450.000 pequeños y medianos productores.
Guatemala	<ul style="list-style-type: none"> ■ Creación de un programa de fortalecimiento a las PYME. ■ Reasignaciones presupuestarias para ampliar los recursos de programas de apoyo al sector agropecuario: Prorural, Agexport, MAGA/FIDA, Pinfor.
Honduras	<ul style="list-style-type: none"> ■ Asignación de recursos no reembolsables del BID a la Red de Instituciones de Microfinanzas de Honduras (Redmicroh) para el otorgamiento de créditos blandos a Mipyme. ■ Tasas de interés preferenciales para las PYME.
Nicaragua	<ul style="list-style-type: none"> ■ Exoneración temporal de derechos e impuestos a la importación de materias primas, bienes intermedios y de capital y equipo, para empresas agropecuarias y Mipyme industriales y pesqueras ■ Eliminación de visas al turismo internacional. ■ Entre 70.000 y 90.000 créditos para mujeres a través del programa "Usura Cero".
Panamá	<ul style="list-style-type: none"> ■ Implementación del programa "Agro Compita", para el otorgamiento de créditos preferenciales.
Vivienda	
Costa Rica	<ul style="list-style-type: none"> ■ Reducción de 2% en la tasa de interés de los créditos hipotecarios para vivienda popular. ■ Incremento del bono familiar de vivienda. ■ Condonación de deudas a 2.100 familias a través del Banco Hipotecario de la Vivienda.
El Salvador	<ul style="list-style-type: none"> ■ Construcción y mejoramiento de 25.000 viviendas de interés social. ■ Construcción de 5.000 viviendas financiadas por el sector bancario. ■ Implementación del programa "Vivienda, Piso y Techo", para beneficiar a 20.000 familias en los municipios más pobres.
Guatemala	<ul style="list-style-type: none"> ■ Creación del Fondo para Financiamiento de la Vivienda.
Honduras	<ul style="list-style-type: none"> ■ Apertura de líneas de crédito temporales por 106 millones de dólares para la construcción de vivienda social.
Nicaragua	<ul style="list-style-type: none"> ■ Construcción de 4.800 viviendas populares financiadas por el BID y el BCIE.
Mercado laboral	
Costa Rica	<ul style="list-style-type: none"> ■ Ampliación de tres a seis meses en el plazo de cobertura de la seguridad social para los desempleados y sus familias. ■ Capacitación para trabajadores afectados por la crisis. ■ Aumento del 15% en el monto de las pensiones del régimen no contributivo de la Caja Costarricense de Seguro Social.
El Salvador	<ul style="list-style-type: none"> ■ Plan de apoyo para la generación de 100.000 empleos en dieciocho meses. ■ Plan de empleo temporal para la ejecución de proyectos de vivienda social, servicios básicos e infraestructura.
Guatemala	<ul style="list-style-type: none"> ■ Incremento de 10,6% en el salario del sector agrícola. ■ Regularización legal del trabajo a tiempo parcial.
Honduras	<ul style="list-style-type: none"> ■ Monitoreo de la demanda y la oferta laborales. ■ Formación profesional mediante programas de transferencias condicionadas con este fin.
Nicaragua	<ul style="list-style-type: none"> ■ Programa para insertar a mil jóvenes en el mercado laboral. ■ Acuerdos con cámaras empresariales para abrir el mercado a los recién egresados del sistema educativo técnico y superior.

Fuente: Godínez, 2011.

RECUADRO 4.2

GUATEMALA

Dispositivos de coordinación y seguimiento del Plan Nacional de Emergencia y Recuperación Económica

La ejecución del Plan Nacional de Emergencia y Recuperación Económica (PNERE) fue coordinada directamente por el Presidente de la República y contó con dos cuerpos colegiados de apoyo: el Comité de Ejecución, integrado por las principales entidades ejecutoras del Plan, y el Comité de Coyuntura, presidido por el Ministerio de Finanzas Públicas e integrado por el Banco de Guatemala, la Superintendencia de Bancos, Pronacom, *staff* político de la Presidencia y representantes de la

empresa privada, las cooperativas y los sectores sociales.

Para institucionalizar el seguimiento del PNERE por parte del Poder Ejecutivo se integró el Comité de Ejecución del Gabinete Económico. Asimismo, para paliar la contracción de la recaudación fiscal con una mayor movilización de recursos externos, se estableció un Grupo Interministerial de Gestión de Préstamos, coordinado por el Director Ejecutivo del PNERE con el apoyo de la Dirección de Crédito Público del

Ministerio de Finanzas. Finalmente, se instaló la Dirección Ejecutiva del Plan, integrada por el Director Ejecutivo, un asistente técnico de monitoreo y un asistente ejecutivo. Y para supervisar la marcha de los distintos componentes de la iniciativa, se designaron funcionarios, técnicos y consultores sectoriales de apoyo del Ministerio de Finanzas Públicas, Segeplan, Pronacom del Ministerio de Economía, Ministerio de Energía y Minas y Prorural, entre otros.

Fuente: PNERE, 2009.

mediciones de los efectos compensatorios de los programas *vis-à-vis* los impactos específicos de la crisis en cada eje de intervención, particularmente en los ámbitos de la producción, el empleo, los ingresos y el consumo de los sectores sociales objetivo de las distintas iniciativas (Godínez, 2011).

Estos factores, unidos a la debilidad fiscal y la aparición de síntomas de cierta recuperación, diluyeron paulatinamente varias acciones incluidas en los programas de mitigación, ya sea porque fueron incorporadas en la gestión ordinaria de los gobiernos, o bien porque pasaron a formar parte de estrategias de mayor alcance, como las contenidas en los planes nacionales de desarrollo vigentes en los países. Tal es el caso de El Salvador, donde las

medidas previstas en el “Plan Global Anticrisis”, cuya vigencia oficial era de dieciocho meses (junio de 2009-diciembre de 2010), fueron agregadas al *Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014*, de manera que ahora, además de “responder de forma inmediata al impacto de la crisis económica”, contribuirán “en el largo plazo (...) a sentar las bases de un nuevo modelo de desarrollo económico y social integral, sostenible e inclusivo, mediante una nueva forma de gobernar basada en el diálogo, la consulta y la unidad nacional” (Gobierno de El Salvador, 2010). Se estableció así una articulación con los grandes objetivos estratégicos fijados para el quinquenio. En el ámbito económico, uno de los componentes principales se refiere a la necesidad de redefinir el modo

de inserción internacional de la economía salvadoreña y transformar su estructura productiva (Gobierno de El Salvador, 2010), por medio de una serie de acciones y reformas tendientes a lograr mayor especialización y competitividad internacional. En síntesis, las medidas propuestas por los gobiernos fueron, en general, paliativas, poco novedosas y dejaron las finanzas públicas de los países seriamente comprometidas. En ausencia de condiciones que hagan prever altos niveles de crecimiento en el futuro cercano, resulta clave propiciar acuerdos políticos que permitan, por un lado, financiar sanamente los Estados y, por otro, impulsar la inversión y la generación de empleo.

NOTAS

- 1** Se trata de un rasgo estructural por demás conocido y documentado. Una visión actualizada sobre este tema se encuentra en las presentaciones de W. Calvo (SE-CMCA), F. Delgado (FMI), H. N. Pino (Icefi) y H. Maúl (CIEN) en el seminario internacional celebrado el 23 y 24 de septiembre de 2010 en Tegucigalpa, con motivo del quincuagésimo aniversario del BCIE. Estas se encuentran disponibles en el sitio web <http://www.bcie.org/spanish/publicaciones/presentaciones.php>.
- 2** Este aspecto es puesto de relieve en Icefi, 2010.
- 3** La equidad vertical establece que todos los que estén en situaciones distintas pagarán de modos distintos. Asimismo, la equidad horizontal implica que todos los que estén en situaciones similares pagarán impuestos similares.
- 4** El efecto del "trabajador añadido" se da cuando el sostén principal de la familia pierde su empleo y otros miembros del hogar se insertan de manera temporal en la población activa, para contrarrestar la disminución del ingreso familiar. El efecto del "trabajador desalentado" ocurre cuando una persona no empleada deja de buscar trabajo activamente, debido a que sus expectativas de encontrar ocupación son pesimistas.
- 5** La fuerza de trabajo primaria está constituida por las personas en edad de trabajar que tienen a cargo o son jefes de un hogar.
- 6** En este punto cabe recordar que Costa Rica y Panamá son las dos economías de Centroamérica donde se observa la menor gravitación histórica del sector informal.
- 7** No se dispuso de información para conocer si ello también implicó una reducción en el monto promedio de las remesas recibidas por los hogares. No obstante, es probable que haya sido así, habida cuenta de la contracción en el monto total de estos flujos en los países.
- 8** De los once ejes identificados, Costa Rica incluye diez, Nicaragua ocho, Guatemala siete, El Salvador y Honduras seis, y Panamá cinco.
- 9** "La inflación regional se desaceleró fuertemente desde mediados de 2008 hasta tocar piso en octubre de 2009. En los últimos dos meses del año, la inflación repuntó hasta finalizar diciembre en 3,2% (9,1% en diciembre de 2008), lo que equivale a una contracción interanual de 5,9 puntos porcentuales" (SE-CMCA, 2010b).
- 10** Así lo muestra el análisis de numerosas instituciones multilaterales y nacionales. Véanse Cepal, 2010b, SE-CMCA, 2010b, FMI, 2010a y 2010b, Banguat, 2009.
- 11** Según la Matriz de Medidas de Políticas Macroeconómicas del Consejo Monetario Centroamericano, así definen los bancos centrales sus respectivos regímenes cambiarios: Costa Rica, sistema de banda móvil; El Salvador, tipo de cambio fijo por ley; Guatemala, sistema flexible; Honduras, sistema de bandas; Nicaragua, sistema de minidevaluaciones. En la práctica, los regímenes cambiarios de Costa Rica y Guatemala son relativamente cercanos al de libre flotación (SE-CMCA, 2010c).
- 12** No es el caso de la reducción y exoneración temporal de aranceles a la importación de productos alimentarios en Nicaragua, cuya finalidad es garantizar el abasto interno de dichos productos.
- 13** En El Salvador también se rindió un informe general de las acciones emprendidas entre junio de 2009 y febrero de 2010, pero no se reportaron grados de avance o de cumplimiento de metas.

VERSIÓN FINAL DEL CAPÍTULO

La redacción de este capítulo fue realizada por Alberto Mora (Costa Rica). Víctor Godínez (México) elaboró un texto base con la sistematización de los insumos.

INSUMOS DISPONIBLES EN www.estadonacion.or.cr

"Planes anticrisis aplicados por los gobiernos centroamericanos".

→ VÍCTOR GODÍNEZ ▶ MÉXICO.

"América Central: principales rasgos y tendencias del desempeño productivo y del sector externo en la última década" y "América Central: principales rasgos y tendencias del desempeño fiscal en la última década".

→ JULIO ROSALES ▶ COSTA RICA.

"Evolución de los mercados laborales en Centroamérica" e "Impactos de la crisis internacional sobre la situación socioeconómica de los hogares".

→ JUAN DIEGO TREJOS ▶ COSTA RICA

REVISIÓN Y COMENTARIOS A LOS BORRADORES DEL CAPÍTULO

→ HELIO FALLAS ▶ COSTA RICA

→ MIGUEL GUTIÉRREZ ▶ COSTA RICA

→ KARLA MENESES ▶ COSTA RICA

→ JORGE VARGAS-CULLELL. ▶ COSTA RICA

PROCESAMIENTO DE DATOS

→ LUIS ÁNGEL OVIEDO Y JOSÉ ANTONIO RODRÍGUEZ ▶ COSTA RICA

REVISIÓN Y CORRECCIÓN DE CIFRAS

→ NATALIA MORALES, ANTONELLA MAZZEI Y JOSÉ ANTONIO RODRÍGUEZ



CAPÍTULO

5

Panorama ambiental

INDICE

Hallazgos relevantes
 Valoración general
 Valoraciones anteriores
 Introducción

Resultados de la gestión ambiental

En riesgo sostenibilidad en el uso de los recursos naturales
 Agenda de conservación requiere fortalecimiento
 Nuevos escenarios de riesgo con mayor vulnerabilidad

Procesos regionales de gestión ambiental

Acción regional en la gestión del patrimonio común: el caso de las cuencas compartidas
 Dos áreas para la acción común: ordenamiento territorial y contaminación
 Avances conceptuales y rezagos prácticos en la gestión regional del riesgo

PREGUNTA GENERADORA

¿Cuáles fueron los principales cambios en los patrones de uso de los recursos naturales? ¿Mejoraron la sostenibilidad ambiental y las capacidades nacionales para promoverla?

En la primera década del siglo XXI, Centroamérica profundizó sus tendencias de uso insostenible de los recursos naturales, al pasar de una relación positiva entre su huella ecológica y la capacidad de su territorio, a una brecha negativa o "deuda ecológica". Esto significa que el ritmo actual con que las y los centroamericanos utilizan esos recursos demanda más territorio del disponible. Este cambio confirma una notable desvinculación entre ambiente y desarrollo, y demuestra que el grado de prioridad (creciente) que tiene ese tema en los discursos y espacios institucionales y políticos, no se expresa en logros concretos y transformaciones sustanciales en sus patrones de explotación de la naturaleza.

Gran parte de la deuda ecológica deviene de un uso energético descontrolado, ineficiente y contaminante, y de la apertura, poco planificada y regulada, de nuevas ventanas de riesgo para la integridad natural del territorio: un crecimiento urbano expansivo, un limitado control de las fuentes de contaminación del agua y de los residuos sólidos y líquidos, la afectación del suelo por actividades agrícolas tecnológicamente rezagadas, así como la apuesta por actividades de alto impacto ambiental y gran conflictividad social, como es el caso de la minería (en especial en territorios indígenas).

Todo lo anterior amenaza los logros que en las décadas anteriores marcaron la agenda de conservación en el Istmo. El área protegida ha seguido creciendo (aunque a un ritmo mucho más lento) y se han sumado esfuerzos públicos y privados con nuevas modalidades

y aportes. Pero lo anterior no logra evitar la presión de la actividad humana sobre el patrimonio natural: se mantiene una importante pérdida de bosques en la mayoría de los países, se ha perdido una gran cantidad de área de humedales (uno de los ecosistemas menos protegidos) y aumentó el número de especies en peligro.

En este contexto, Centroamérica ha mostrado un gran dinamismo en la creación de instituciones y legislación, tanto nacional como regional; pero los resultados de su gestión ambiental evidencian que hay poca capacidad para el control efectivo de las actividades, en favor de la sostenibilidad. Un ejemplo de esta misma situación se da en la gestión del riesgo. La región generó una institucionalidad compleja y avanzó en el tratamiento conceptual de este tema, pero mantiene niveles de exposición y vulnerabilidad socialmente construidas iguales o mayores a las de décadas pasadas, en un entorno de creciente número de desastres y, además, de cambio climático.

Los países del Istmo tienen desafíos comunes, comparten cuencas transfronterizas, protegen un patrimonio natural de importancia mundial, exhiben tendencias similares en varios patrones de uso de los recursos naturales (en especial energéticos) y viven amenazas compartidas que deben enfrentar. Por eso, la gestión ambiental surge como un espacio claro en que la acción regional puede ser fundamental, y ayudar a fortalecer (con planificación, información y participación social) las capacidades para buscar y mantener un desarrollo humano sostenible.

HALLAZGOS RELEVANTES

- >> Entre 2000 y 2009 se registró un aumento de 368.558 hectáreas en la superficie de tierras protegidas en Centroamérica, un 2,5% del total.
- >> El Istmo cuenta con nueve áreas naturales designadas como patrimonio mundial.
- >> El número de humedales Ramsar pasó de 37 a 46 entre 2005 y 2010. Sin embargo, la región perdió 248.400 hectáreas de estos ecosistemas en veinticinco años.
- >> La cantidad de especies en peligro aumentó un 82% entre 2002 y 2010; los peces y los anfibios fueron los más impactados.
- >> Centroamérica tiene una huella ecológica negativa: cada habitante requiere un 10% más del territorio que tiene disponible para satisfacer su consumo.
- >> Cuanto más alto es el índice de desarrollo humano (IDH) de los países, mayor es su huella ecológica. Esto denota que el desarrollo no ha incorporado patrones sostenibles de uso del territorio.
- >> La cobertura del servicio de agua potable pasó de 86,7% en 2000 a 91,6% en el 2008; en el área rural ese porcentaje es menor (80%) y todavía cerca de 4,5 millones de personas no tienen acceso a este líquido.
- >> Un 35% del territorio regional está en cuencas compartidas. Se han delimitado áreas protegidas transfronterizas, que representan un 48% de las zonas bajo resguardo en el Istmo.
- >> El número y el impacto de los desastres hidrometeorológicos han crecido en las últimas décadas; la base de datos EM-DAT registró un 100% más de eventos entre 2000 y 2009, con respecto al período 1990-1999.
- >> En la última década se pusieron en marcha iniciativas regionales en diversos ámbitos de la gestión ambiental: pesca y acuicultura, agenda agroambiental y de salud, política agrícola, manejo de ecosistemas forestales, sustentabilidad ambiental, biodiversidad, prevención y control de contaminación y cambio climático, entre otros.
- >> Entre 2005 y 2008 se registró una disminución del 7,4% en la superficie agrícola de la región.
- >> Se estima que un 14% del territorio centroamericano es utilizado para exploraciones mineras; se reportan al menos veinticinco conflictos en torno a esta actividad.
- >> Entre 2005 y 2010 el área boscosa del Istmo se redujo en 1.246.000 hectáreas. El ritmo de esa pérdida, sin embargo, ha bajado; entre 1990 y 2000 la tasa era de -1,6%, y entre 2000 y 2010 fue de -1,2%.

VALORACIÓN GENERAL

Centroamérica es un ejemplo claro -aunque no exclusivo en el mundo- de la desvinculación entre ambiente y desarrollo. Luego de dos décadas de gran actividad en la creación de entidades, la formulación de estrategias y la promulgación de leyes, la región no ha logrado integrar de manera adecuada el ambiente en su agenda política y económica real. En la práctica, el tema se aborda como un conjunto fragmentado de preocupaciones, en espacios aislados y por lo general débiles, no como una consecuencia de y una fuente para el desarrollo mismo. Esto genera incoherencia entre la amplia discusión por un lado, y las aceleradas transformaciones sociales y económicas, por otro. Desde la publicación del *Informe Estado de la Región (2008)*, el Istmo muestra avances en la generación de instrumentos de política, tanto nacionales como regionales; sin embargo, mantiene tendencias insostenibles en el uso de los recursos, particularmente en la forma de ocupar y afectar el territorio. Enfrenta, por tanto, el reto de colocar el ambiente como marco de referencia claro y sustantivo en su agenda de desarrollo.

Al relacionar estos dos elementos (ambiente y desarrollo) en indicadores específicos (huella ecológica e índice de desarrollo humano) se evidencia una deuda integral con ambos: Centroamérica superó, en la década pasada, la capacidad de su territorio para satisfacer el ritmo de uso de los recursos de su población. Esta "deuda ecológica" es menor que en las regiones más desarrolladas del mundo, pero mayor que el promedio latinoamericano y superior a los valores que registran las naciones menos avanzadas. Pero además esta huella ecológica es -al igual que en el resto del mundo- más alta o más baja en relación directa con un mayor o menor índice de desarrollo humano. Es decir, que las naciones impulsan el mejoramiento de su nivel de vida sin considerar la presión que ejercen sobre la naturaleza. Esto evidencia un desencuentro entre la satisfacción de las necesidades humanas básicas y la sostenibilidad ambiental.

En este capítulo se analizan algunas manifestaciones de esta situación.

Una de ellas es la necesidad de fortalecer los importantes logros en conservación. Esta agenda ha sido fuerte en Centroamérica, y ha generado una notable ampliación de la superficie protegida, con participación de actores públicos y privados. Este avance se estancó en los últimos años, y aunque es evidente que no puede alcanzar todo el territorio, todavía la tarea es grande: varias modalidades de resguardo son parciales, y ciertos ecosistemas están desprotegidos, en especial los humedales, que han sufrido pérdidas significativas.

Una segunda derivación -y quizás la que menos avance muestra- es el uso insostenible de recursos naturales. Se reportan problemas para el acceso equitativo al agua en poblaciones vulnerables, pese a su abundancia en el entorno. Los cambios de uso del suelo, la alta carga de contaminantes por la utilización indiscriminada de agroquímicos y el poco tratamiento de aguas residuales, se suman a nuevas presiones por crecientes y poco planificadas zonas urbanas, todo lo cual genera escenarios de agotamiento y degradación. Paralelamente, la falta de ordenamiento y la ausencia de controles han dado lugar a la sobrepesca, al asentamiento de poblaciones en zonas de riesgo y a la expansión de actividades extractivas de alto impacto ambiental, como la minería metálica o la exploración petrolera.

Otro desencuentro entre los avances formales (institucionales) y la agenda de desarrollo es el creciente impacto de los desastres. Después del huracán Mitch en 1998, Centroamérica tomó en serio el debate sobre la gestión del riesgo, e introdujo importantes cambios conceptuales y formales en sus políticas y estrategias de nivel nacional y regional. Sin embargo, por su número e impactos, los eventos hidrometeorológicos pasaron de explicar no solo la cantidad, sino también la mayor parte de los daños derivados de los desastres en la última década, que casi duplican los de la anterior. La persistencia de la pobreza y la falta de gestión prospectiva en esta materia hacen que la vulnerabilidad actual sea mayor que la existente cuando ocurrió el desastre de Mitch, y que los países registren preocupantes índices de riesgo y de gestión de riesgo en las mediciones internacionales.

Para revertir estos resultados, se han impulsado diversos procesos sociales y políticos. Algunos superan las fronteras nacionales, como los relativos al manejo de cuencas compartidas, que han propiciado espacios de diálogo y coordinación, no muy típicos en el área. En este como en otros casos, hay necesidades compartidas que requieren acción regional, que ya cuentan con un marco común pero urgen de concreción, entre ellas el cambio climático, la búsqueda de la soberanía energética y la reducción del riesgo de desastres.

En suma, la región ha identificado con claridad sus preocupaciones ambientales y avanza en su debate, pero cuenta con pocas herramientas para asumirlas de manera integrada. Una limitación clave que se debe mencionar es la información. Centroamérica requiere con urgencia consolidar sistemas nacionales y regionales de indicadores ambientales, actuales, pertinentes y sistemáticos, que permitan un seguimiento adecuado de los avances y retrocesos en su desempeño, y que señalen caminos concretos para la política pública y para la acción, imprescindible, de la ciudadanía.

Hace ya casi veinte años, el Principio X de la declaración de la Cumbre de Río planteó que la única forma de manejar los recursos naturales es con la participación de todos los actores sociales. Cuando se observa el desempeño reciente, la gestión ambiental centroamericana parece haber sido definida sobre la marcha, en respuesta, por un lado, a los requerimientos de la actividad económica (y no necesariamente del desarrollo humano que debería derivar de ella) y por otro, a las urgencias generadas por situaciones críticas. Como en cualquier urgencia, los planteamientos suelen ser verticales, poco informados y, a menudo, poco participativos. La sostenibilidad futura descansará en la capacidad de los actores para crear instrumentos políticos y técnicos, socialmente construidos, que vinculen el desarrollo humano con el ambiente.

VALORACIÓN ANTERIORES

Valoración 2003

A inicios del siglo XXI, Centroamérica exhibe la marca de dos huellas que deja el modelo de desarrollo vigente. Una es la huella ecológica, causada por los efectos acumulados de procesos de deforestación, erosión del suelo, sedimentación de ríos y persistente contaminación de aguas subterráneas y superficiales, que se originan en patrones de consumo creciente de recursos naturales y energéticos, dinámicas de urbanización desordenadas y deficiente manejo de desechos sólidos y líquidos. La otra huella es humanitaria y se expresa en las recurrentes pérdidas de vidas humanas, bienes públicos e infraestructura que han dejado los desastres. Este riesgo manifiesto constituye la culminación de procesos complejos de interacción entre las sociedades y su entorno físico. Si bien el discurso sobre la gestión del riesgo y la gestión

ambiental se modificó con rapidez después del huracán Mitch, las prácticas y las instituciones lo han hecho más lentamente. Todo parece indicar que una efectiva gobernabilidad ambiental en Centroamérica depende no solo de la consolidación de los procesos de integración formal a nivel regional, sino también de un mayor compromiso de los gobiernos y una ciudadanía bien informada sobre el estado de sus recursos, los riesgos existentes y las opciones para reducirlos.

Valoración 2008

Centroamérica es una región con variados ecosistemas, biodiversidad y valiosos bienes y servicios ambientales. Aun así, es evidente la pérdida de prioridad política de los temas ambientales en las agendas regionales y nacionales. La región está lejos de armonizar las acciones de conservación con las demás dimensiones del desarrollo humano sostenible. Persiste una débil ins-

titucionalidad, agravada por la ausencia de un respaldo político efectivo, lo cual se traduce en enormes carencias que se reflejan en el estado de los respectivos sistemas nacionales de protección. Sin embargo, se han registrado avances en la gestión de áreas protegidas, que han permitido fortalecer el marco legal, institucional y político para impulsar diferentes procesos de gestión, en una compleja realidad socioambiental. En respuesta a esta situación, desde la década anterior se han puesto en marcha mecanismos de participación de la sociedad civil en el manejo de estas áreas, con modalidades de gestión compartida que en algunos casos han dado importantes frutos. Pese a lo mucho que ha calado el discurso del desarrollo sostenible, es notorio que Centroamérica ha centrado su atención en otras prioridades, lo que permite prevenir problemas más serios en el futuro.

BORRADOR Y EDICIÓN FINAL DEL CAPÍTULO

→ LEONARDO MERINO, CON EL APOYO DE KAREN CHACÓN ► COSTA RICA

INSUMOS DISPONIBLES**"Sostenibilidad ambiental en Centroamérica"**

→ ALEXANDER COLES Y MIRELLA MARTÍNEZ
► FLORIDA STATE UNIVERSITY, PANAMÁ.

"Riesgo, desastre y gestión del riesgo en Centroamérica, 1999 a 2010"

→ ALLAN LAVELL Y CHRIS LAVELL ► FLACSO-COSTA RICA

"Notas técnicas sobre crecimiento urbano en Centroamérica"

→ MARIELOS ARLEN MARÍN
► UNIVERSIDAD CENTROAMERICANA JOSÉ SIMEÓN CAÑAS

→ SONIA BAIRES ► EL SALVADOR

→ NINETTE MORALES ► NICARAGUA

→ ELSA LILY CABALLERO ► HONDURAS

→ ÁLVARO URIBE ► PANAMÁ

CONTRIBUCIONES ESPECÍFICAS PARA EL TEXTO

Eda Soto (División de Ambiente, Departamento de Ambiente, Agua y Energía, Autoridad del Canal de Panamá, Panamá).

Mario González y Reinaldo Morales (Ospesca-SICA, El Salvador).

Roberto Ibáñez (Instituto Smithsonian de Investigaciones Tropicales, Panamá).

Antonella Finis (Florida State University, Panamá).

Alonso Brenes y la ORMA-UICN en Costa Rica permitieron el aprovechamiento del estudio "Perspectivas del deterioro del recurso hídrico en Centroamérica en contextos de cambio: una lectura desde el desarrollo".

Manuel Guerrero (Fundecor, Costa Rica) elaboró el recuadro sobre pago por servicios ambientales en Centroamérica.

Marcela Román (Costa Rica) aportó información sobre el crecimiento urbano en Costa Rica.

Diego Fernández (Programa Estado de la Nación/Región, Costa Rica) apoyó en el análisis de la información estadística sobre la huella ecológica, el índice de desarrollo humano y otros temas.

AGRADECIMIENTOS ESPECIALES

Julián Orozco (UICN-Costa Rica), Claudia García (Asociación de Reservas Naturales Privadas de Guatemala), Arnulfo Medina-Fitoria (Biodiversidad Paso Pacífico, Nicaragua), Emilio Fallas (Red Costarricense de Reservas Naturales), Laura Fernández y Asalia Robolta (Red de Reservas Naturales Privadas de Panamá), Graciela Metternitch y Henry Aguilar (Pnuma), María Cristina Murillo (Asamblea Legislativa de Costa Rica), Elia Avilés (ANAM, Panamá) y Rafael Ávila (Conap, Guatemala). Natalia Morales, Karen Chacón, Amanda Chaves, Antonella Mazzei y Fraya Corrales (Programa Estado de la Nación/Región, Costa Rica) colaboraron en la elaboración de gráficos y cuadros, y en la redacción y síntesis de secciones de este capítulo.

REVISIÓN Y COMENTARIOS A LOS BORRADORES DEL CAPÍTULO

→ PEDRO LEÓN ► CENAT | COSTA RICA

→ ALONSO BRENES ► ORMA-UICN | COSTA RICA

→ ALLAN LAVELL ► FLACSO | COSTA RICA

→ LENIN CORRALES ► COSTA RICA

→ CHRIS LAVELL ► FLACSO | COSTA RICA

→ ALBERTO MORA Y EVELYN VILLARREAL
► PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN/REGIÓN

ASISTENTE DE INVESTIGACIÓN

→ KAREN CHACÓN

REVISIÓN Y CORRECCIÓN DE CIFRAS

→ ANTONELLA MAZZEI Y NATALIA MORALES



C A P Í T U L O

5

Panorama ambiental

Introducción

La gestión ambiental es un desafío central para Centroamérica, debido principalmente a tres aspectos: primero, la región posee un territorio de pequeña extensión que guarda una riqueza natural extraordinaria; segundo, el desarrollo humano, tanto en sus logros como sus rezagos, se ha apoyado en un uso poco responsable y sostenible de los recursos existentes, y tercero, la pobreza y la vulnerabilidad social han derivado en riesgos persistentes ante las amenazas naturales propias de la geografía del Istmo. Por lo anterior, el monitoreo sistemático y transparente del desempeño ambiental es fundamental para proteger ese patrimonio, hacer sostenible el uso de los recursos y gestionar de manera adecuada el territorio, a fin de reducir los impactos de la actividad humana y mitigar el riesgo al que está expuesta la población.

Sin embargo, reportar con información oportuna los principales cambios en esta materia es una tarea sumamente compleja. Pese a los esfuerzos por crear entidades regionales especializadas, hay una carencia significativa de indicadores ambientales consistentes, de divulgación periódica y en muchos casos básicos para el seguimiento del desempeño ambiental. En general, la información disponible es escasa y está desactualizada. Esto obliga a recurrir a estudios aislados, que permiten observar

tendencias en un momento determinado, pero no encuentran continuidad para comparar o evaluar su evolución posterior. Por ello, muchas fuentes utilizadas en este capítulo son de reciente publicación, pero están basadas en datos viejos para el nivel regional. Es un desafío clave conformar sistemas nacionales de información que generen y actualicen indicadores ambientales de manera permanente, y que estos sean aprovechados por las entidades regionales responsables de la gestión en este ámbito.

Con esta advertencia, el presente capítulo describe el panorama general del desempeño ambiental en Centroamérica. La primera sección se enfoca en los resultados de la gestión en esta materia: el estado del uso de los recursos naturales, la conservación del patrimonio ecológico y la vulnerabilidad e impacto de los desastres. La segunda examina la acción regional en áreas como el manejo de cuencas compartidas y la evolución conceptual e institucional en procesos de gestión del riesgo de alcance centroamericano. No se incluye el tema energético, ya que el capítulo 9, sobre cambio climático, expone el panorama general de sus tendencias; además, el Compendio Estadístico contiene indicadores actualizados de ese sector. Del mismo modo, en el capítulo 2 se analiza a fondo el tema de la expansión urbana, para el

cual también se preparó un conjunto de estudios breves por país (consúltese Uribe et al., 2011, en www.estadonacion.or.cr).

Resultados de la gestión ambiental

Por resultados de la gestión ambiental se entiende la situación del uso de los recursos naturales, su estado y la sostenibilidad de los patrones de consumo o explotación. En términos generales, los datos evidencian un tipo de aprovechamiento que compromete la disponibilidad futura de esos recursos, y una huella ecológica mayoritariamente negativa, concordante con estilos de desarrollo que han involucrado pocas consideraciones ambientales. Lo anterior también genera presiones sobre la importante base de conservación que ha construido la región, y reproduce la falta de planificación del territorio, que ha derivado en riesgo de desastres. En esta sección se analizan estos resultados a partir de la información disponible.

En riesgo sostenibilidad en el uso de los recursos naturales

Centroamérica es una región de altísima riqueza natural en ecosistemas, biodiversidad y recursos (hídricos, forestales, marinos y otros). Sin embargo, sus patrones de uso del territorio han sido irresponsables e insostenibles.

No es sino hasta años recientes que tales comportamientos han sido puestos en discusión y han generado nuevas leyes e instituciones ambientales, a la vez que su análisis ha comenzado a enmarcarse en el debate mundial sobre el cambio climático. La actividad productiva acelerada y con rezago tecnológico, la errónea percepción de que la disponibilidad de agua no está amenazada, y la existencia de tierras sometidas a la erosión y la contaminación de manera indiscriminada, así como la dependencia de los hidrocarburos y la leña, han creado un entorno vulnerable, que compromete la capacidad del territorio para satisfacer esos patrones de uso y obliga a repensar la relación entre las sociedades y los recursos naturales.

Búsqueda del desarrollo regional se paga con deuda ecológica

Una forma de aproximarse al tema de la sostenibilidad es a través del índice de la huella ecológica¹. Según el último dato disponible a nivel regional (2007), Centroamérica muestra una “deuda ecológica”; esto significa que, con el ritmo prevaleciente de uso de los recursos naturales, cada habitante del Istmo requiere un 10% más del territorio disponible para satisfacer su

consumo. En 2003 la brecha era positiva (se requería menos del territorio disponible, 84%). El notable cambio se explica, principalmente, por la porción que corresponde a la huella de carbono (un 30,5% de la huella total), impulsada por las emisiones contaminantes. El índice varía entre países: Panamá y Nicaragua mantienen aún una brecha positiva, mientras el déficit más grave lo exhibe El Salvador, seguido por Costa Rica y Guatemala (gráfico 5.1).

La brecha centroamericana es muy superior al promedio de América Latina y el Caribe, que en conjunto mantienen una biocapacidad superior a su huella ecológica (si el mundo viviera como esa región, la mitad del planeta sería suficiente para satisfacer el consumo). También es superior al promedio de África, donde solo 0,9 planetas alcanzarían para cubrir las necesidades de la población. Pero es una brecha pequeña comparada con el promedio mundial (se requiere un planeta y medio con los patrones actuales), y mucho menor que la de zonas como Estados Unidos (que necesita más del doble de su territorio, un 110%), Asia (125% más) o Europa (60% más).

Se nota una vinculación compleja entre huella ecológica y desarrollo

humano. Muchos países que muestran huellas ecológicas bajas no necesariamente tienen usos más sostenibles o son más protectores del ambiente; en varios casos, el indicador evidencia necesidades no atendidas de la población, cuya satisfacción aumentaría esos usos: por ejemplo, alimentos (que implica más tierras de cultivo), vivienda (que implica más infraestructura), energía (que implica emisiones) o agua. En el gráfico 5.1, la relación entre este indicador y el índice de desarrollo humano parece señalar que, desafortunadamente, el desarrollo de algunas regiones del mundo no está avanzando de la mano con esfuerzos y logros reales en la sostenibilidad del uso del territorio.

El análisis de huella ecológica lleva a distinguir como tema clave para Centroamérica el insostenible uso energético (expresado -como se dijo- en un alto peso de la huella de carbono): dependiente de fuentes fósiles y leña, altamente ineficiente y con bajo aprovechamiento del potencial de fuentes limpias que posee la región. Este asunto fue analizado a fondo en el *Informe Estado de la Región (2008)*, en el cual se concluyó que era urgente tomar medidas para garantizar la disponibilidad futura de energía. En la presente entrega el tema es abordado en diversas secciones del Informe², en particular en el capítulo 9, razón por la cual -como se indicó en la Introducción- no es desarrollado en este capítulo. Este apartado se centra en el uso de otros recursos naturales y los resultados de su gestión en términos de calidad, disponibilidad e impactos.

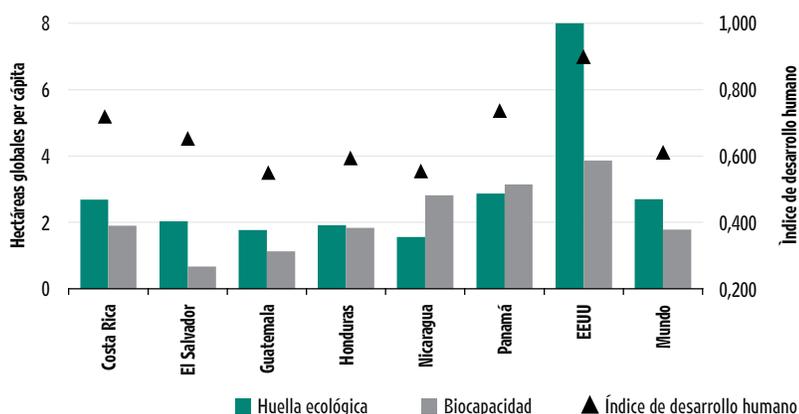
Recursos hídricos: “abundancia aparente-escasez relativa”

Centroamérica tiene agua en abundancia, en especial por su posición geográfica, sus regímenes de precipitación y la enorme cantidad de ríos, lagos y cuerpos diversos que alimentan sus ecosistemas y abastecen a su población. Sin embargo, y pese a importantes avances, la disponibilidad y el acceso al agua para uso humano no son extendidos en todas las regiones y sectores sociales, y el recurso es vulnerable a la contaminación por mal manejo de

GRÁFICO 5.1

CENTROAMÉRICA, ESTADOS UNIDOS Y EL MUNDO

Huella ecológica, biocapacidad e IDH. 2007

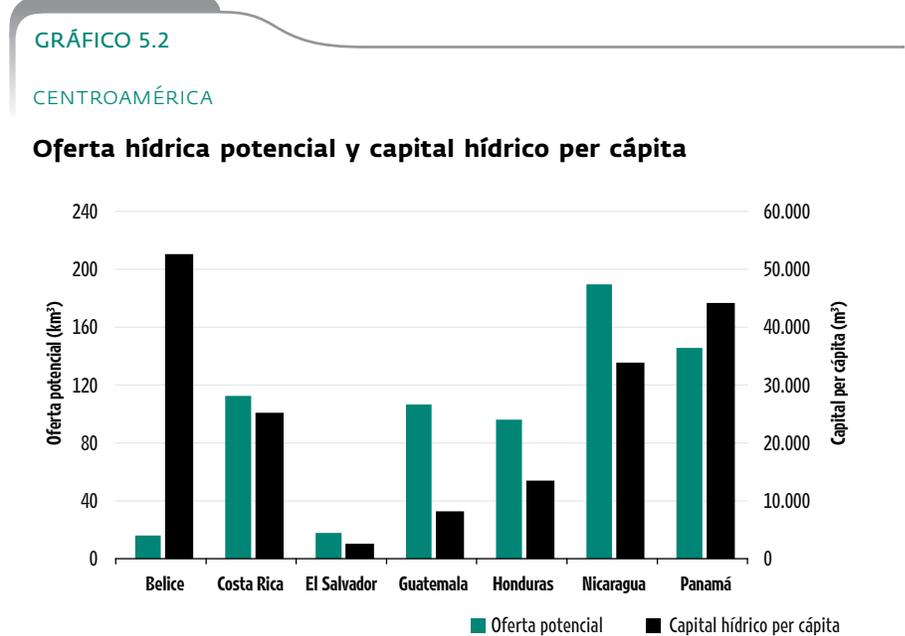


aguas residuales y poca regulación de las actividades productivas. Además, los cambios en el uso de la tierra y las dinámicas de urbanización han generado nuevas presiones sobre la disponibilidad y calidad del líquido, en un marco que se torna aun más complejo ante el cambio climático. La UICN preparó un diagnóstico sobre los recursos hídricos en Centroamérica (Brenes, 2010b), con el propósito de identificar desafíos y opciones de política pública de cara al cambio global. Este apartado resume algunos de sus principales hallazgos.

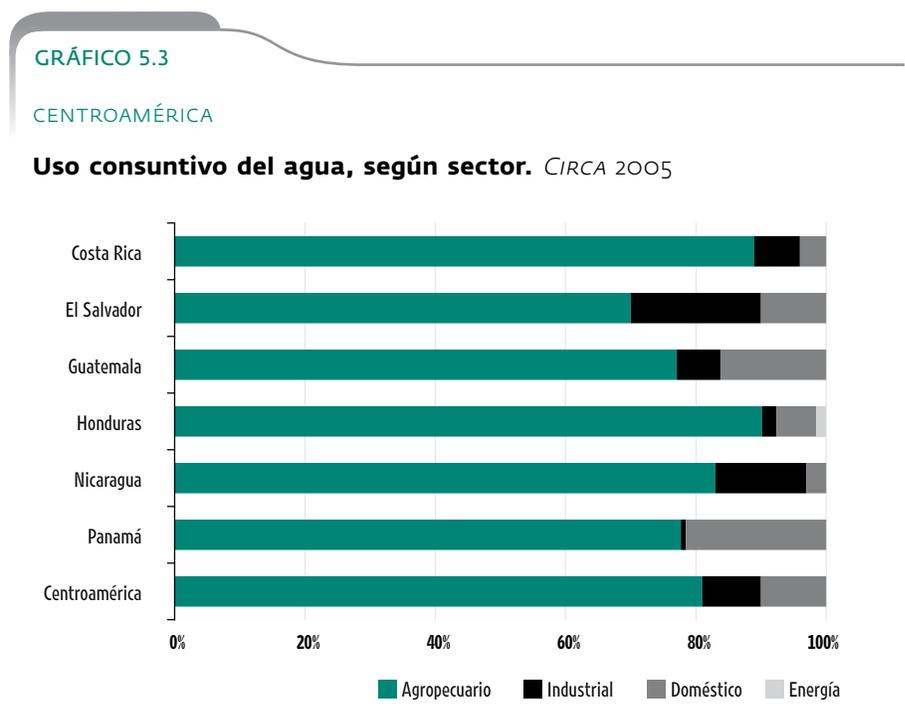
El estudio analiza la oferta hídrica potencial, entendida como la cantidad de agua que es (o puede ser) aprovechada en las distintas actividades humanas (CNHM, 2002). Aclara que la mayor parte de la información disponible es antigua (incluso de dos o tres décadas), por lo que se realizaron ajustes con datos de 2009 o promedios estimados, que permiten al menos delinear un panorama general³ (Brenes, 2010b); asimismo, la información se combina con el dato de capital hídrico por persona (gráfico 5.2), para mostrar que, pese a la alta disponibilidad potencial, hay diferencias significativas con respecto a la disponibilidad por persona; esto es particularmente grave en el caso de El Salvador.

Por el lado de la demanda, los usos reales representan porcentajes bajos de la oferta potencial, lo cual denota que los problemas de disponibilidad tienen que ver más con limitaciones institucionales, sociales y económicas, que con la cantidad de agua existente en los sistemas naturales. El país que utiliza un mayor porcentaje de la oferta potencial es El Salvador con un 7,2%, seguido por Guatemala con 4,8%; en Costa Rica la proporción es de 2,4% y las demás naciones no alcanzan un 1% (Brenes, 2010b, con datos de Banco Mundial, 2009). Aunque estas cifras comprenden la suma de extracciones superficiales y subterráneas, el estudio señala que hay desconocimiento sobre el potencial de los acuíferos.

El uso del recurso hídrico por sectores muestra un claro predominio de la actividad agropecuaria (gráfico 5.3). Los datos se refieren solo al uso



Fuente: Brenes, 2010b, con datos de CNHM, 2002; Conagua, 2009 e información del Banco Mundial, 2009.



Fuente: Brenes, 2010b, a partir de Serna y Pnuma, 2005; ANAM, 2009; Marena, 2007; MARN-El Salvador y Pnuma, 2002; MARN-Guatemala et al., 2009 y Minae y Pnuma, 2002.

consuntivo, es decir, no incluyen usos como la generación hidroeléctrica, que en algunos países es muy significativa (por ejemplo, en Costa Rica representa más del 70% del agua aprovechada mediante concesiones; Astorga, 2009). Igual sucede con el uso derivado del

funcionamiento de los ecosistemas. Cada país tiene particularidades internas, sobre todo diferencias territoriales, en actividades como el uso doméstico. En Panamá, la cifra de cobertura de agua potable (90%) no es igual entre la población urbana y, por ejemplo, las

poblaciones indígenas, en cuyo caso es de 57% (ANAM, 2009). El 94% del uso del agua en Panamá es no consuntivo (generación hidroeléctrica y esclusas), mientras en Guatemala es del 46% (MARN-Guatemala et al., 2009; ANAM, 2009). Aunque algunos países han generado proyecciones de demanda, es difícil conocer el resultado que tendrán los cambios en la estructura actual de las actividades productivas o, más aun, la variación en los patrones y normas conocidos de precipitación y temperatura en la región, por efecto del cambio climático.

De acuerdo con el estudio, el acceso es “una condición efectiva del uso del agua” que puede valorarse por: cantidad, calidad, costo, sostenibilidad y universalidad. “Un acceso de calidad es uno que es disfrutado por toda la población sin importar condiciones sociales, económicas, territoriales o étnicas” (Brenes, 2010b). Centroamérica presenta deficiencias que perjudican este acceso y muestra una situación que la Cepal denomina “abundancia aparente-escasez relativa de los recursos hídricos”; las limitaciones tienen que ver principalmente con: i) concentración de población y actividades productivas inversa a la distribución espacial de las lluvias, ii) falta de infraestructura de almacenamiento, iii) graves problemas de calidad del recurso, iv) aprovechamiento ineficiente y baja productividad del agua en sus distintos usos (del total de agua extraída para riego solo el 40% llega a su destino final) y v) abusos y despilfarro (Cepal, 2005).

En el Istmo se han realizado importantes esfuerzos para aumentar la cobertura de agua potable, la cual pasó de 86,7% de la población en el año 2000, a 91,6% en el 2008. No obstante, se estima que alrededor de 4,5 millones de personas no tienen acceso a este servicio y unos 12,2 millones tampoco disfrutaban de saneamiento básico (Estrategia Regional Agroambiental y de Salud, con datos de la OMS y Unicef). En años recientes (aunque la información no es tan actual como se desearía) se han observado mejoras en la disponibilidad de agua potable en general (gráfico 5.4). En áreas urbanas

en particular en el 2008 Panamá se mantenía por encima del 95%, mientras que Costa Rica y Guatemala habían elevado el porcentaje general más allá del 95%, y El Salvador y Nicaragua mostraban un crecimiento de dos y tres puntos porcentuales, respectivamente, desde el 2000. En Honduras la disponibilidad alcanzó el 95% en 2008. Pese a estos avances, en algunos países se notan brechas muy significativas en las áreas rurales; por ejemplo, en El Salvador, Honduras y Nicaragua, las diferencias de acceso entre zonas urbanas y rurales son de dieciocho puntos porcentuales en los dos primeros casos, y de treinta puntos en el tercero.

Los logros en la cobertura de agua potable no se correlacionan con la situación en materia de tratamiento y saneamiento de aguas, ni con el manejo de residuos líquidos. En la década del 2000, tanto los residuos líquidos domésticos como los industriales constituían un serio problema, ya que la mayor parte de la población urbana no estaba conectada a redes de alcantarillado sanitario, tanques sépticos o algún sistema de tratamiento. Por el lado del saneamiento, según datos de Cepal en 2008 la población con acceso se man-

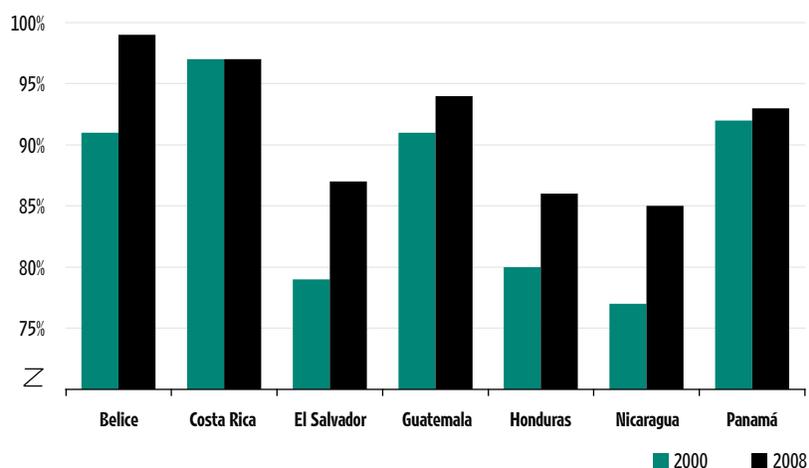
tenía en niveles de 52% en Nicaragua, 69% en Panamá, 71% en Honduras y en más de 80% en Guatemala, El Salvador, Belice y Costa Rica; el porcentaje más alto (95%) correspondía a este último país (Cepal, 2010). En el mismo año, un análisis de 18.800 sistemas de provisión en Guatemala detectó que la mitad tenía deficiencias de cloración y un 25% presentaba contaminación bacteriológica; en Honduras, en el 90% de los sistemas se reportaba intermitencia en el servicio, y en distintos barrios de Managua el servicio no era inocuo ni regular (MARN-Guatemala et al., 2009; Serna y Pnuma, 2005; Brenes, 2010a). El cuadro 5.1 muestra algunos esfuerzos en el abastecimiento, saneamiento y reducción de la contaminación del recurso hídrico.

Un estudio de Hernández et al. (2009) identificó problemas asociados a las políticas y la administración del recurso hídrico. Uno de ellos es el amplio número de organismos encargados del tema en los países, lo cual genera una visión sectorial, más que nacional o regional, sin un claro órgano rector. Esto ha ocasionado conflictos de interés (y entramamiento de la gestión), uso inadecuado o ineficiente del agua,

GRÁFICO 5.4

CENTROAMÉRICA

Población con acceso a agua potable. 2000 y 2008
(porcentajes)



Fuente: Cepal.

CUADRO 5.1

CENTROAMÉRICA

Ejemplos de proyectos de saneamiento de aguas, por país

País	Nombre del proyecto	Costo (dólares)	Financiamiento	Año
Belice	■ Diseño detallado del alcantarillado, tratamiento y eliminación de aguas residuales de la península de Placencia	500.000	Banco Interamericano de Desarrollo-AquaFund (ORC)	2010
	■ Agua potable y procesamiento de aguas servidas	205.250	Banco Interamericano de Desarrollo-Cooperación Técnica de Japón	2000
	■ Proyecto de manejo de residuos sólidos	14.789.000	Banco Interamericano de Desarrollo y Ministerio de Recursos Naturales	2008
Costa Rica	■ Programa de agua potable y saneamiento para el nivel subnacional	1.680.406	Banco Interamericano de Desarrollo-Cooperación Técnica y Fondo Español de Cooperación para Agua y Saneamiento en América Latina y el Caribe	2008
	■ Obras de alcantarillado en el cantón central de la provincia de Cartago	24.000.000	Bancrédito	2010
	■ Construcción de una red de 500 kilómetros de alcantarillado sanitario en la provincia de Heredia	30.000.000	Aporte estatal	2010
	■ Construcción de una planta de tratamiento de aguas negras	350.000.000	Banco Interamericano de Desarrollo-Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados-Banco de Cooperación Japonesa	2009
El Salvador	■ Obras para mejorar servicios de agua y saneamiento	44.000.000	Banco Interamericano de Desarrollo -Fondo Español-Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local, Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales y Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados	2010
Guatemala	■ Obras para mejorar servicios de agua y saneamiento	100.000.000	Banco Interamericano de Desarrollo y Gobierno de España	2010
	■ Plan de recuperación de la cuenca del lago Atitlán	5.600.000	Gobierno de Guatemala	2010
	■ Proyecto de construcción del colector de aguas servidas y drenaje sanitario en la ciudad de Antigua	4.380.000	Gobierno de Guatemala	2010
Panamá	■ Ampliación y mejoramiento de la calidad de los servicios de abastecimiento de agua y los sistemas de alcantarillado	40.000.000	Banco Interamericano de Desarrollo	2010
	■ Proyecto de saneamiento de la Ciudad y Bahía de Panamá	120.000.000	Banco de Desarrollo de América Latina-Ministerio de Salud	2010
	■ Mejora en la planta potabilizadora de Santiago, provincia de Veraguas	18.000.000	Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales	2010
	■ Diseño y construcción de diez obras integrales de agua y saneamiento	2.300.000	Contractors/Elecom	2010

Fuente: Coles y Martínez, 2011, con base en información del BID y fuentes de prensa.

degradación y reducción de la disponibilidad. En la última década se reportan cambios en las políticas hídricas, como la creación de autoridades de cuencas en Guatemala y Costa Rica, y comisiones de cuencas para la gestión integrada del recurso hídrico en Honduras, Nicaragua y Panamá. Este último país ha invertido en la cobertura de riego en

zonas rurales, aunque los agricultores carecen de medios para conectarse a las redes de distribución; en Nicaragua hay sectores urbanos excluidos que no tienen acceso al agua potable, por los costos o la falta de infraestructura, y en El Salvador, en las comunidades donde la empresa estatal no tiene cobertura, los vecinos tienen que pagar hasta un

1000% más por el agua distribuida mediante camiones cisterna (Brenes, 2010a y 2010b; CDC, 2008).

Nuevos procesos potencian la degradación del agua

Considerando la riqueza hídrica centroamericana y las debilidades y brechas que se observan en su

distribución, es fundamental identificar los posibles frentes de degradación. Según Brenes (2010b), hay procesos naturales (como la oxidación o degradaciones bioquímicas) y otros derivados de las actividades humanas, exacerbados además por el cambio climático, como se analiza en el capítulo 9 de este Informe. La degradación puede ser física o química, y presentar distintos grados de visibilidad. En este apartado se comentan algunos escenarios de riesgo y potenciales disparadores de degradación del recurso hídrico, los cuales son abordados con mayor profundidad en el citado estudio de la UICN (Brenes, 2010b).

El primero de estos riesgos tiene que ver con la transformación del entorno, es decir, la modificación de las características de los sistemas o sus componentes, que tiene efectos negativos en las dinámicas de generación y transporte del agua. No son impactos directos, sino más bien sobre las condiciones estructurales de los sistemas, como grandes obras de movimiento de tierra que afecten la morfología de una cuenca y ocasionen represamientos en los cauces o cambios en la cobertura vegetal (Brenes, 2010b).

El segundo riesgo se relaciona con la deforestación, que en Centroamérica responde a diversos propósitos (actividades agrícolas, silvicultura, tráfico de maderas exóticas o generación de energía). Los usos de las zonas deforestadas determinan la intensidad y gravedad de las alteraciones de los ecosistemas. Por ejemplo, según el tamaño de una cuenca, cambios de cobertura boscosa pueden tener efectos, visibles o no, en parámetros como recarga de aguas subterráneas, salinidad y presencia de plaguicidas, patógenos o metales pesados (FAO, 2007a; Brenes, 2010b). Con la pérdida de foresta y sotobosque aumentan los niveles de escorrentía, lo que potencia el arrastre de sedimentos hacia los cuerpos de agua. Por este motivo, cada año Guatemala pierde alrededor de 149 millones de toneladas de suelo cultivable (Ramírez, 2010). Además, los incrementos drásticos en el aporte de sedimentos generan impactos en los ciclos reproductivos de los peces, lo que a su vez afecta a las

comunidades que dependen de la pesca. Asimismo, la pérdida de bosque eleva los niveles de evaporación en las cuencas y les hace perder su capacidad para retener agua. Por último, al aumentar la escorrentía superficial, y en ausencia de sotobosque, el suelo disminuye su capacidad para filtrar agua, lo que incide directamente en los procesos de recarga acuífera (Brenes, 2010b).

También hay amenazas derivadas de la alteración de cauces, que genera desbalances importantes en los ecosistemas e incrementa los riesgos de inundaciones, disminución de rendimientos agrícolas en las partes bajas de las cuencas y desecación de cauces. La alteración de los flujos también repercute en los ecosistemas marino-costeros, la morfología litoral y las dinámicas de las playas (Cepal y CCAD-SICA, 2002). Este tipo de intervención se debe a actividades vinculadas a la extracción de material rocoso de los cauces, sea con fines contingentes o correctivos de condiciones de riesgo de desastre, para obtener materiales de construcción, para canalizar y desviar cursos, para alimentar redes de riego y consumo humano, o para construir represas hidroeléctricas. Este tipo de prácticas tiende a ocasionar conflictos en las comunidades (Brenes, 2010b); el cuadro 5.2 identifica algunas cuencas que reflejan esta situación.

La canalización y la desviación de cauces también configuran un proceso de degradación. Un estudio de García y Jiménez (2006) mostró cómo ese tipo de obras tuvo un impacto directo en las cuencas hondureñas. En Costa Rica se estima que las desviaciones para alimentar plantaciones de piña han alterado la calidad del agua y la salud de los ecosistemas y la población (Acuña, 2006). En Guatemala se han presentado denuncias contra el sector azucarero, acusado por las comunidades e investigado por las autoridades de haber desviado los ríos Coyolate y Madre Vieja, sin autorización (López, 2010). La intervención para construir represas hidroeléctricas es otra fuente de alteración, y genera conflictos entre la necesidad de cambiar la matriz energética de la región (altamente dependiente de

energía fósil y biomasa) y la preocupación por sus impactos sobre el medio y las comunidades.

Otro escenario de riesgo es la expansión de los espacios urbanos, tema que se analiza más adelante en este capítulo. En materia de recurso hídrico este fenómeno se expresa, en primera instancia, en aumentos en el consumo. Los sistemas proveedores de agua tienen capacidades máximas de extracción, las cuales, una vez superadas, disminuyen la oferta y desencadenan procesos que terminan degradando el sistema completo. En este marco, la falta de planificación constituye una amenaza para la disponibilidad futura del recurso hídrico, en un contexto en el que habrá más personas, más actividades y nuevas modalidades y patrones culturales en cuanto al uso de agua. Dada la oferta potencial de este recurso en el Istmo, los desafíos asociados al crecimiento de la población tienen que ver con una planificación y una gobernanza adecuadas (Brenes, 2010b).

Una amenaza adicional para el recurso hídrico proviene de la intensificación de actividades productivas. Centroamérica ha desestimulado la producción de alimentos y granos básicos y apoyado el cultivo de productos de exportación como frutas, hortalizas, caña de azúcar y plantas ornamentales. Paralelamente a su impacto en empleo, la agroindustria se ha constituido en uno de los principales usuarios de agua. También el crecimiento del turismo en los últimos años ha presionado el consumo de este y otros recursos. En Costa Rica, la sobreexplotación derivada de la actividad turística ha provocado una disminución del volumen de mantos y la intrusión salina en acuíferos, así como una reducción del caudal ecológico de las aguas superficiales (Honey et al., 2010).

Los productos residuales de actividades productivas y domésticas aportan a la degradación, al contaminar fuentes o devolver a los sistemas naturales agua sin tratamiento. En la agricultura los contaminantes se desplazan superficialmente o se infiltran en el suelo, hasta llegar a las estructuras pedológicas e incluso a los niveles freáticos; y pueden ser transportados cientos

CUADRO 5.2

CENTROAMÉRICA

Algunos conflictos relacionados con la extracción de materiales de cuerpos de agua

País	Río	Descripción del conflicto
Costa Rica	Río Lagarto (Puntarenas)	La Sala Constitucional retiró el permiso de extracción a la empresa Servicios Mecánicos de Miramar S.A., por daños como alteración en captaciones de pozos, represamiento, uso de maquinaria no autorizada, instalación de un quebrador en una zona de protección y lagunas de sedimentación poco efectivas.
El Salvador	Río Jiboa (La Paz)	Se presentó una denuncia contra empresas nacionales que realizaban actividades de extracción en las márgenes del río, sin permiso ni control. Organizaciones vecinales señalan violaciones a ordenanzas municipales y normativa nacional.
Guatemala	Río San Francisco (Panajachel)	Se presentaron denuncias por efectos perniciosos en cambios de las corrientes, afectaciones en la forma del cauce e impunidad política de las agrupaciones de areneros que realizan las explotaciones.
Honduras	Río Texiguat (Choluteca)	Existe poco control sobre los procesos, formales e informales, de extracción de material. Se identifican aumentos en las velocidades de arrastre, desbordes y cambios de flujo.
Panamá	Río Chico (Chiriquí)	Dos empresas están en un conflicto legal. Petroterminal de Panamá S.A. demandó a Bagatrac S.A., por daños causados al oleoducto que pasa por debajo del cauce, el que, según Petroterminal, está siendo afectado por los trabajos de extracción de Bagatrac.
Panamá	Río Pacora (Panamá)	Se denuncian daños en las riberas del río por la extracción de material, empresas que operan con maquinaria pesada en el cauce sin el debido permiso, y daños a la planta potabilizadora.

Fuente: Brenes, 2010b a partir de Jordan, 2004; Martínez, 2004; Bonilla, 2005; Sala Constitucional de Costa Rica, 2008; Eschenbach, 2010 y Catie, 2008.

de kilómetros en forma de sedimentos y cargas químicas, hasta alcanzar los ecosistemas marino-costeros (Ongley, 1997). Las precarias condiciones sociales y los mayores costos de producción, en especial de los insumos agropecuarios, obligan a los pequeños productores a seguir utilizando fertilizantes y pesticidas de alto impacto, los cuales son más baratos o se obtienen en el “mercado negro”, tal como se ha documentado en la zona fronteriza entre Honduras y Nicaragua (Brenes, 2006 y 2010b).

Según Brenes (2010b), la industria es el principal emisor de contaminantes localizados o puntuales (sobre espacios delimitados), producto de actividades que depositan sus desechos líquidos directamente en los cuerpos de agua, mediante cañerías de descarga, tuberías, acequias, conductos, fisuras discretas o material rodante. En Guatemala se estima que cerca de ochenta instalaciones industriales descargan sus desechos en afluentes del lago Amatitlán (Mutz, 2004). En

Honduras, monitoreos realizados en el río Choluteca muestran altos niveles de contaminación, al igual que en los ríos Chamelecón y Blanco y el lago Yojoa, donde se ha detectado la presencia de metales pesados provenientes de la actividad minera (Serna y Pnuma, 2005). En El Salvador, MARN-El Salvador y Pnuma (2007) señalan que el 90% de las industrias de San Salvador vierten sustancias altamente tóxicas sin ningún tipo de tratamiento.

Las actividades domésticas, por su lado, generan desechos y usos inadecuados del agua. En Costa Rica el incremento en la red de alcantarillado sanitario ha sido lento, lo que, a la par del crecimiento acelerado y poco planificado de los centros urbanos, está consolidando un problema de salud pública que alcanza niveles preocupantes (Brenes, 2010b). En el área metropolitana de San Salvador, una medición del contenido de coliformes fecales encontró que más del 90% de las aguas superficiales está contaminado (Alcaldía Municipal de San Salvador, 2007).

Por último, cabe indicar que en la región hay indicios de sobreuso de un recurso prácticamente desconocido: las aguas subterráneas. Los acuíferos (sobre todo de tipo volcánico) son utilizados para satisfacer una significativa franja del uso, en particular para consumo humano. Ciudades como Guatemala, Tegucigalpa, San Salvador, Managua y la Gran Área Metropolitana de San José dependen de las aguas subterráneas para su funcionamiento (Losilla et al., 2001). Pese a su importancia, es muy poco lo que se conoce sobre estos sistemas, por lo que se requieren esfuerzos que permitan obtener criterios claros para su adecuada gestión (Brenes, 2010b).

Uso agrícola del territorio tiende a reducirse

Teniendo en cuenta que la información regional tiene notorias debilidades de registro y antigüedad, se estima que Centroamérica posee cerca de 18,3 millones de hectáreas de tierras

agrícolas, alrededor de un 36% de su territorio, con diferencias importantes en su peso relativo por país (gráfico 5.5). La mayor parte de esa superficie está ocupada aún con modalidades agrícolas de alto impacto ambiental, tanto por tecnologías primarias para cultivos de subsistencia, como por nuevas actividades agroexportadoras, de alto valor agregado, pero con patrones insostenibles de uso de agroquímicos y escasa regulación sobre sus efectos. Esta situación cobra particular relevancia en el contexto del cambio climático, razón por la cual el posible impacto de ese fenómeno sobre el sector agrícola es analizado en el capítulo 9 de este Informe.

En la década anterior se registró una importante reducción de la superficie agrícola, con notables diferencias entre los años 2000-2005 y 2005-2008. En todo el período, solo Costa Rica (con -2,17%) y Guatemala (-5,53%) tuvieron una disminución, mientras los otros países mostraron expansión o, en el caso de Panamá, estabilidad (cuadro 5.3). Sin embargo, en el cuatrienio 2005-2008 varias naciones perdieron superficie agrícola; solo en Honduras y Costa Rica se reportó un incremento y Belice y Panamá se mantuvieron estables.

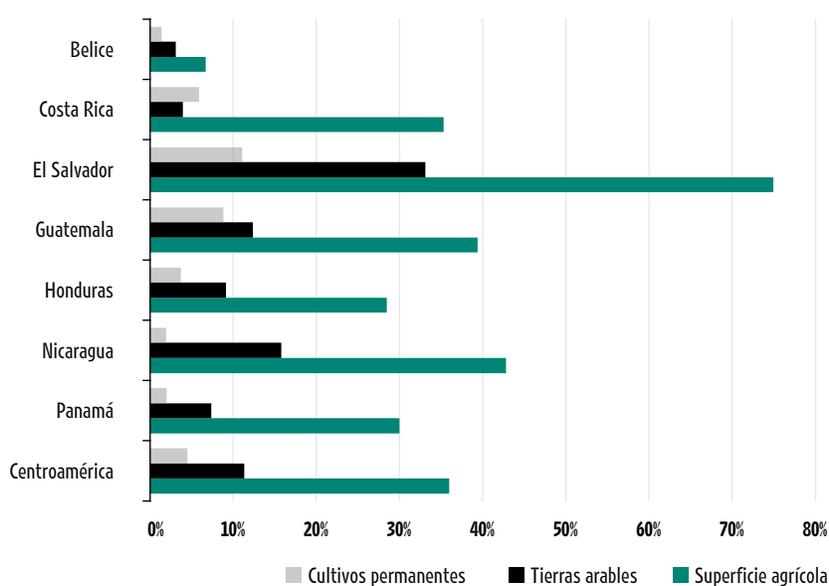
Se han señalado tres razones para explicar esta reducción del área agrícola: i) caída de la rentabilidad, en especial

para agricultores de granos básicos y otros productos, que antes tenían mejores condiciones en los mercados nacionales y que han visto aumentar el costo de sus insumos, ii) mayor competencia en la producción, debido al ingreso

de multinacionales agrícolas y el desarrollo de actividades industriales en zonas tradicionalmente campesinas (desplazamiento y cambio de empleo) y iii) cambios en la legislación, que estimulan las actividades de protección

GRÁFICO 5.5

CENTROAMÉRICA

Superficie agrícola^{a/} como porcentaje de la superficie terrestre. 2008

a/ Incluye las cifras de tierras arables y cultivos permanentes, más los datos referidos a terrenos utilizados permanentemente (cinco años o más) para forrajes herbáceos, ya sean cultivados o silvestres (praderas o tierras de pastoreo silvestres).

Fuente: Elaboración propia con datos de la FAO.

CUADRO 5.3

CENTROAMÉRICA

Superficie agrícola. 2000, 2005 y 2008
(miles de hectáreas)

País	2000	2005	2008	Cambio porcentual 2000-2005	Cambio porcentual 2005-2008
Belice	149	152	152	2,0	0,0
Costa Rica	1.840	1.795	1.800	-2,4	0,3
El Salvador	1.500	1.632	1.552	8,8	-4,9
Guatemala	4.465	4.562	4.218	2,2	-7,5
Honduras	2.935	3.150	3.184	7,3	1,1
Nicaragua	5.094	5.300	5.146	4,0	-2,9
Panamá	2.230	2.230	2.230	0,0	0,0
Región	18.213	18.821	18.282	3,3	-2,9

Fuente: FAO.

CUADRO 5.4

CENTROAMÉRICA

Información básica sobre pesca y acuicultura. 1995 y 2009

Rubros	1995	2009	Variación 1995-2009 (%)
Pesca artesanal^{a/}			
Número de pescadores artesanales	92.876	140.920	51,7
Número de embarcaciones artesanales	38.743	62.513	61,4
Producción artesanal (anual en toneladas métricas)	162.659	179.893	10,6
Valor de la producción (anual en dólares)	179.400.000	620.630.850 ^{b/}	245,9
Industria			
Número de embarcaciones Industriales	985	1.020	3,6
Volumen de la producción	158.129	239.367 ^{c/}	51,4
Valor de la producción	281.400.000	478.734.000	70,1
Acuicultura			
Hectáreas de cultivo	28.275	65.000 ^{c/}	129,9
Volumen de la producción (anual en toneladas métricas)	27.582	110.994	302,4
Valor de la producción (anual en dólares)	171.600.000	445.000.000 ^{d/}	159,3
Totales			
Volumen de la producción global (toneladas métricas)	348.370	530.254	52,2
Valor de la producción global (dólares)	632.400.000	1.544.364.850	144,2

a/ Los valores de 1995 no incluyen a Belice. En el 2009 se incluye a Honduras con datos de 1995.

b/ De acuerdo con la Encuesta Estructural de la Pesca Artesanal y la Acuicultura en Centroamérica-2009, el precio por kilogramo es de 3,45 dólares.

c/ La estimación incluye a Honduras con datos de 1995.

d/ Cifra de la FAO.

Fuente: Ospesca-SICA, 2010.

y conservación (por ejemplo el pago de servicios ambientales, áreas protegidas privadas, turismo ecológico, entre otros). Se notan cambios significativos en las tierras de tradicional vocación agrícola, como las áreas de producción de cacao, café, banano, flores y árboles frutales (Pnuma, 2010b). Estos son cultivos muy ligados a mercados externos, y son parte de una economía formal que opera de manera distinta a las economías locales de pequeña escala, muchas de las cuales funcionan con contratos informales de compra y venta, lo que lo hace más vulnerables a la inestabilidad del mercado (Coles y Martínez, 2011).

En términos de impacto, el uso del territorio agrícola se ha caracterizado por una alta carga de agroquímicos en varios de sus principales cultivos, lo que afecta el suelo y genera emisiones de gases de efecto invernadero. En Costa Rica, el área de agricultura orgánica, por ejemplo, abarca menos del 2% de la superficie agrícola total (Programa Estado de la Nación, 2010), pese a la existencia de incentivos legales

y de mercado. La información regional sobre intensidad y consumo de agroquímicos no está actualizada más allá de 2008 y ya fue analizada en ediciones anteriores de este Informe.

Sobreexplotación pesquera evidencia uso inadecuado e impulsa alternativas

En marzo de 2010 concluyó el proceso de elaboración del Plan de Apoyo a la Pesca en Centroamérica (Papca), que había iniciado en abril de 2008. El propósito de esta iniciativa es establecer un sistema regional común para aumentar la participación integrada de los países en el uso adecuado y sostenible de los recursos de la pesca y los productos de la acuicultura, mediante el diseño de medidas que faciliten el ordenamiento pesquero. Sus resultados ofrecen un panorama regional sobre las tendencias en esta materia (cuadro 5.4), que se comentan en este apartado y que también son objeto de análisis en el capítulo 7.

Los datos disponibles⁴ indican que Panamá, Costa Rica y El Salvador

son los países con mayor captura pesquera y que existen grandes diferencias según la vertiente: en el Pacífico hay una pesca más productiva que en la costa caribeña. En el Pacífico se obtiene sobre todo camarón, tiburones, especies de aguas someras y estuarinas (pargos, corvinas, meros, lisas, escómbridos, arenques y moluscos). En el Atlántico, la pesca se centra en langosta, camarón y otras especies de importancia local. Los principales intereses son: en Costa Rica, Belice y El Salvador, atún, pesca de escama y cultivos de tilapia y camarón; en Guatemala, atún, cultivos de camarón y tilapia, pesca continental, pesca de escama y captura de camarón; en Panamá, anchoveta, arenque, camarón, pesca de escama, atún y cultivo de camarón; en Nicaragua, cultivo de camarón y pesca de escama, de camarón y de langosta, y en Honduras, el cultivo de camarón y tilapia, la pesca de langosta, camarón, pesca de escama y caracol. Aunque no con toneladas significativas, también se extrae pepino

de mar, conchas, moluscos y langostilla (Ospesca-SICA, 2010).

Se estima que en la región existen 141 empresas industriales de pesca, que cuentan con alrededor de 1.044 embarcaciones, mientras que para la pesca artesanal se calculan 36.800 embarcaciones. Se reporta un crecimiento constante de la producción, que pasó de 154.716 toneladas métricas en 1990, a 554.679 en 2004. Este aumento refleja un cambio en los pesos relativos de la captura y el cultivo (principalmente acuicultura): la captura (marina y continental) bajó de 355.514 toneladas métricas en 2000 a 322.271 en 2007, en tanto que la producción pesquera y acuícola subió de 393.245 a 702.413 toneladas métricas en el mismo período (Ospesca-SICA, 2010). Según el Papca, la acuicultura está tomando fuerza en el Istmo. Los mercados de tilapia, camarón y otros productos acuícolas han ganado terreno como alternativa a la pesquería tradicional, afectada negativamente por su propia presión sobre el recurso. De hecho, entre 2000 y 2007 la pesca continental sufrió una reducción significativa, de 10.501 a 5.460 toneladas métricas, como resultado de la sobreexplotación derivada, a su vez, del incremento en la demanda, problemas de contaminación y usos inadecuados del agua. Las debilidades en cuanto al control sobre los cupos de captura, la capacitación para la gestión sostenible y

la diversificación de métodos de pesca, son las causas directas de esta disminución de las capturas (cuadro 5.5).

La creciente importancia de la acuicultura se refleja, por ejemplo, en el hecho de que representa el 91% de la producción de Honduras. Belice depende de los cultivos de camarón y peces para acuario como principales actividades en este ámbito. En Costa Rica un 32,4% de la producción pesquera corresponde a la acuicultura de camarón y tilapia. En Panamá ha crecido con rapidez el cultivo de coiba. Asimismo, el camarón toma fuerza en toda la región, posiblemente por la sobreexplotación de su pesquería; su cultivo aumentó de 25.435 a 71.134 toneladas métricas entre 2000 y 2007 (Ospesca-SICA, 2010).

Panamá es el país con más producción pesquera de Centroamérica, con un 60%; sin embargo, representa el 30% del valor regional total (esta diferencia se debe a que el arenque y la anchoveta, dos de sus principales productos, tienen un bajo valor comercial). Entre 2000 y 2007 Belice, Honduras y Nicaragua duplicaron el valor de su producción, por el alza en el precio de la cola de langosta. En el mismo período, El Salvador incrementó sus exportaciones de atún en un 58%.

La pesca de atún y otros peces pelágicos puede ser exitosa con cierta tecnología, mientras que la pesquería intensiva

puede llevar a la sobrepesca y a un estado de peligro para esas especies. Por su parte, la pesca de camarón de arrastre conlleva un alto volumen de pesca incidental; según el Papca, un aproximado del 80% de estas capturas se descarta o desaprovecha, y genera un impacto negativo en la vida oceánica. La sobrepesca de camarón, langosta y tiburón mediante métodos y artes de pesca inadecuados, así como su extracción en períodos de veda, hacen que estas especies escaseen cada vez más y llama a la elaboración y cumplimiento de políticas para su uso sostenible. La ausencia de controles sobre los cupos de captura y sobre el acceso al recurso, el uso de métodos dañinos, poco efectivos y nada selectivos, la debilidad normativa e institucional y la falta de recursos financieros para la administración, regulación y control, afectan al sector pesquero en su conjunto. Muchos de estos problemas han llevado a impulsar esfuerzos regionales dirigidos al ordenamiento de esta actividad, los cuales se analizan en el capítulo 7 de este Informe.

Nuevas ventanas de riesgo y conflictividad: el caso de la minería metálica

Aunque la actividad minera tiene décadas de existir en la región, la organización Oxfam América (2008) plantea que entre 1998 y 2008 se dio un período de apogeo de la inversión en este campo, estimulado por los altos precios de los metales en el mercado mundial. El Centro de Investigación sobre Inversión y Comercio (Ceicom) estima que en la actualidad el 14% del territorio centroamericano (sin contar a Costa Rica) está siendo utilizado para exploraciones mineras (Nolasco, 2011). Las empresas suelen establecerse en zonas rurales pobres, donde generan expectativas de empleo, y en la mayoría de los casos cuentan con el apoyo inicial de las autoridades políticas nacionales. Usualmente operan con cánones muy bajos, que se traducen en una escasa retribución financiera para los Estados. Se ha señalado que esta es una actividad que pone en riesgo los recursos naturales, compete con las comunidades

CUADRO 5.5

CENTROAMÉRICA

Volumen de producción pesquera y acuícola. 2000-2007 (toneladas métricas)

País	Pesca marina		Acuicultura	
	2000	2007	2000	2007
Belice	620,7	635,7	3.637,3	2.637,4
Costa Rica	44.907,8	27.122,2	9.500,0	25.299,0
El Salvador	6.757,0	35.681,0	260,0	3.729,7
Guatemala	31.902,0	15.227,4	3.963,0	16.400,0
Honduras	5.343,8	2.520,2	13.602,4	43.187,0
Nicaragua	8.576,7	11.075,0	5.422,0	11.431,1
Panamá	246.904,2	224.548,8	1.347,0	8.309,0

Fuente: Ospesca-SICA, 2010.

por el uso del agua, provoca contaminación en aguas superficiales y acuíferos y altera la cultura local (Oxfam América, 2008). Además ejerce presión sobre el patrimonio natural. En Costa Rica, por ejemplo, hay estudios que indican que los potenciales yacimientos de minería metálica se traslapan en un 90% con áreas protegidas, corredores biológicos o territorios indígenas (Programa Estado de la Nación, 2010). Oxfam y el Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina (Ocmal) advierten que algunos proyectos han causado problemas de salud y daños al ambiente y al tejido social, y que han carecido de consulta o aprobación de las comunidades aledañas, en especial indígenas. En Centroamérica este tipo de situaciones ha ocasionado numerosos conflictos (cuadro 5.6).

En años recientes, la conflictividad en torno a este tema ha ido en aumento. En Costa Rica se dio un proceso de varios años, que inició con la concesión del proyecto “Crucitas” para la explotación de oro a cielo abierto en el norte del país. El impacto ambiental y vicios en el otorgamiento de los permisos respectivos hicieron que el Tribunal Contencioso Administrativo condenara al Estado y a la empresa concesionaria (Industrias Infinito S.A.) al pago de la reparación por los daños; se derogó un decreto ejecutivo que declaraba la actividad de “interés nacional”, y se cancelaron los permisos para la explotación. Posteriormente, en 2011, la Asamblea Legislativa aprobó una prohibición de esta actividad en el país, mediante una reforma al Código de Minería.

En Guatemala también se han vivido intensos conflictos sociales (locales y nacionales) en torno a la operación de empresas mineras en territorios habitados por comunidades indígenas (recuadro 5.1).

En respuesta a estas preocupaciones, el Congreso Mundial para la Conservación (Barcelona, 2008) aprobó la Resolución 4.090, que urge a los gobiernos centroamericanos a cancelar los proyectos mineros con comprobados impactos negativos sobre el ambiente, y tomar las medidas preventivas necesarias para que, en el futuro, el

CUADRO 5.6

CENTROAMÉRICA

Conflictos mineros reportados por Ocmal. 2011

País	Conflicto	Proyectos	Empresas	Comunidades afectadas
Costa Rica	3	3	4	3
El Salvador	2	2	3	4
Guatemala	4	4	7	4
Honduras	3	2	4	2
Nicaragua	3	3	6	7
Panamá	5	5	7	5
Total	20	19	31	25

Fuente: Ocmal, 2011.

RECUADRO 5.1

Conflictos mineros e implicaciones ambientales: un caso en Guatemala

Ubicada en San Miguel de Ixtahuacán, al norte de Guatemala, Marlin I es una operación minera de mediana dimensión que funciona desde 2008, propiedad de la compañía Montana Exploradora. Cada año produce un promedio de 250.000 onzas de oro y 3,5 millones de onzas de plata. Desde 2004, la población vecina planteó su oposición al proyecto, por los riesgos ambientales involucrados, en una zona agrícola sin tradición minera y que se localiza a una altitud de 2.000 metros, donde existen importantes fuentes de agua. Desde ese momento y hasta la fecha se han realizado consultas ciudadanas, que han dado como resultado un alto rechazo popular a la actividad minera: seis en San Marcos y catorce en Huehuetenango.

Un estudio de la Universidad de Michigan (Basu y Hu, 2010) encontró sustancias tóxicas en la sangre y la orina de los habitantes de áreas vecinas a la mina: residuos de mercurio, cobre, arsénico, zinc y plomo, que pueden causar problemas de salud. Los investigadores también detectaron diferencias en la calidad del agua tomada en quebradas mina abajo, comparadas con muestras de un sitio en la parte superior.

Asimismo, una investigación de Van de Wauw et al. (2010) halló niveles de arsénico superiores a los estándares de la OMS para agua potable, en varios pozos de San Miguel Ixtahuacán. Los autores concluyeron que, debido a la sobreexplotación de agua de pozo para la operación de la mina, la concentración

de arsénico, propia de fuentes geotérmicas, se elevó hasta en un 400% entre 2006 y 2009. Según Oxfam América (2008) además hay sobreuso de agua: la empresa consume más de 250.000 litros por hora, mientras que una familia campesina utiliza aproximadamente 30 litros al día; es decir, la mina usa por hora lo que un hogar consumiría en veintitrés años (Cidse y ALAI, 2009). La Asociación Guatemalteca de Alcaldes y Autoridades Indígenas, así como el Comité de Unidad Campesina han denunciado otros impactos, como la pérdida de cultivos, daños a viviendas por la maquinaria y enfermedades de la piel en las personas.

En mayo de 2010, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) solicitó al Gobierno de Guatemala la suspensión de la explotación minera en el departamento de San Marcos, donde opera la mina Marlin I, con el fin de resguardar la vida e integridad de los habitantes de los municipios afectados. Esta es una de las cinco medidas cautelares que la CIDH otorgó a dieciocho comunidades mayas de los municipios de San Miguel Ixtahuacán y Sipacapa. Por su parte, la OEA pidió descontaminar las fuentes de agua de las comunidades perjudicadas, asegurar el acceso al líquido para consumo humano e implementar medidas para prevenir la contaminación ambiental. Diversas entidades han señalado que el Gobierno guatemalteco incumple las medidas cautelares dictadas por la CIDH (Cejiil, 2010).

Fuente: Coles y Martínez, 2011.

otorgamiento de permisos no incluya la explotación de metales a cielo abierto. Adicionalmente, pide que se lleven a cabo estrictas evaluaciones ambientales estratégicas y se apliquen otros instrumentos relevantes, en particular tratándose del Corredor Biológico Mesoamericano. También solicita al Secretariado de la UICN y a sus comisiones que apoyen a las ONG y a las comunidades indígenas para que se asegure la efectiva realización de consultas previas, de conformidad con el Convenio 169 de la OIT.

Según Oxfam América (2008), para que la minería sea viable o aporte al desarrollo, ineludiblemente debe cumplir cinco requisitos: i) la participación activa de una ciudadanía informada y con poder de decisión sobre los proyectos mineros, ii) la prohibición de tecnologías que dañen el ambiente, iii) la existencia de instituciones gubernamentales fuertes, con capacidad para monitorear y reglamentar la industria minera, iv) políticas públicas que garanticen que los ingresos de la minería se canalicen hacia la erradicación de la pobreza y v) transparencia con respecto a los ingresos que el Estado obtiene de la actividad minera.

Agenda de conservación requiere fortalecimiento

La protección formal del territorio continental y marino cumple una función esencial en la conservación de los ecosistemas y la biodiversidad, y favorece el resguardo de bienes y servicios ambientales. En el marco de la enorme riqueza natural que posee Centroamérica, la creación de sistemas de protección territorial mostró un crecimiento significativo en décadas anteriores, pero topó con un límite por la falta de recursos financieros e institucionales y la pérdida de prioridad política, tal como se analizó en un capítulo específico sobre áreas protegidas en el *Informe Estado de la Región (2008)*. En los últimos años, las zonas de conservación han seguido expandiéndose, aunque más lentamente, y han encontrado nuevos esquemas de gestión. Sin embargo, enfrentan dificultades derivadas de la creciente presión por la tierra

y los recursos naturales, amenazas a la biodiversidad y fragilidad en el resguardo de los bosques, como se comenta en este apartado.

Fragilidad en la protección formal del territorio

Centroamérica cuenta con 813 áreas protegidas, con una extensión de alrededor de 17.199.470 hectáreas (cuadro 5.7), un poco más de la cuarta parte del territorio (26,09%), y con un crecimiento aproximado de 368.558 hectáreas en el área terrestre con respecto al 2000. No obstante, el *Informe Estado de la Región (2008)* señaló que las modalidades predominantes en varios países no son exclusivamente de conservación, sino que incluyen formas de uso sostenible de los recursos naturales. La mayoría de la superficie protegida (un 44% en el año 2007) corresponde a la categoría VI de la UICN, que implica el permiso de utilización de bienes y servicios. En Panamá, Costa Rica y El Salvador la mayor parte del área protegida está sujeta a protección absoluta, en tanto en Guatemala, Honduras, Nicaragua y Belice predominan las modalidades con intervención o uso sostenible de recursos.

En su edición anterior, este Informe también advirtió sobre problemas de fragmentación y tamaño en las áreas protegidas, pues la información disponible en ese momento indicaba que cerca del 83% de ellas tenía extensiones menores a 156.000 hectáreas. No existe información para actualizar lo publicado en 2008. El Salvador, Costa Rica y Belice son los que tienen mayor fragmentación: las áreas menores a 15.000 hectáreas representan el 24,0%, el 21,1% y el 18,8% de la superficie protegida total, respectivamente. El tamaño de las áreas y su grado de aislamiento cobran relevancia a la luz del cambio climático, ya que en territorios grandes e intactos se incrementan las posibilidades de que los sistemas naturales se adapten y soporten las variaciones esperadas.

Parte de la riqueza natural de la región está distribuida en las nueve zonas designadas por la ONU como áreas de patrimonio mundial (APM). En 2010 Centroamérica contaba con más de tres millones de hectáreas de APM, la mayoría de ellas (84,7%) terrestres. Panamá concentra más de la mitad (56,1%) del total, y Costa Rica representa más de la mitad del área marina total con esta designación. Estas áreas están continuamente amenazadas por intereses locales, nacionales e internacionales relacionados con la explotación de los recursos, la tala ilegal del bosque, la extracción y apropiación ilícita de fauna, las prácticas de roza y quema y la minería. En muchos casos, la posibilidad de realizar intervenciones para evitar daños ambientales es entorpecida por los exiguos marcos jurídicos para el monitoreo y regulación del uso de recursos naturales, y por la débil presencia de las instituciones encargadas de velar por su integridad (Coles y Martínez, 2011).

Como complemento de los esfuerzos públicos, se registran iniciativas de conservación conjuntas y del ámbito privado. En el Informe anterior se reportó la existencia de 196 áreas protegidas bajo esquemas de gestión compartida en el año 2006 (McCarthy et al., 2006). Además hay reservas privadas que combinan la protección con la

CUADRO 5.7

CENTROAMÉRICA

Áreas protegidas, incluyendo territorio continental y marino-costero. 2011

País	Área total (hectáreas)	Cantidad de áreas
Belice	1.052.983	104
Costa Rica	2.826.000	170
El Salvador	17.000	77
Guatemala	3.516.854	250
Honduras	3.999.196	91
Nicaragua	2.208.957	72
Panamá	3.578.480	49
Total	17.199.470	813

Fuente: Elaboración propia con datos de Sinac-Minaet, 2011; ICF, 2011; ANAM et al., 2010; Iarna, 2009; Sinia-Marena, 2010; Berds, 2011 y MNRE, 2010.

generación de ingresos, a partir de actividades como el ecoturismo y el agroturismo, y trabajan con organizaciones privadas y no gubernamentales. Estas reservas están organizadas en redes nacionales (cuadro 5.8) y estas a su vez en una red mesoamericana, que se estableció como plataforma para apoyar, entre otros aspectos, la estrategia de integración derivada del Corredor Biológico Mesoamericano.

Algunos ecosistemas sobresalen como altamente sensibles y desprotegidos, y esto se ha señalado para el caso particular de los humedales. El 8% de los manglares (uno de los principales tipos de humedales) existentes en el planeta se encuentran en Centroamérica (Semarnat et al., 2008). Este ecosistema se destaca por su gran productividad en materia orgánica; sus raíces albergan y proveen alimentación a las formas larvales de numerosas especies de peces, a mamíferos e invertebrados, y sus partes aéreas son refugio de aves e insectos; muchas especies que lo habitan están en peligro de extinción (Martínez, 2011).

Como áreas de transición terrestre-acuática, los humedales sirven como espacio para regular los flujos de agua en períodos críticos y actúan como filtros para reducir la acción de contaminantes; poseen la capacidad de absorber agua durante las tormentas y

liberarla lentamente, en sincronía con la capacidad de acarreo existente. Gracias a su presencia -en su estado natural y protegido- no se tornan en desastres todos los riesgos asociados a los periódicos aumentos en el volumen hídrico (precipitaciones y mareas). Además han motivado investigación científica relacionada con bioprospección, como el proyecto del Centro de Descubrimiento de Drogas de Indicasat-AIP, en Panamá, para el estudio de los manglares y sus hongos endófitos, en busca de compuestos químicos con potencial para la biomedicina (Martínez, 2011).

Pese al potencial y los múltiples servicios ambientales que brindan los humedales, su pérdida y desprotección en Centroamérica son preocupantes (cuadro 5.9). De acuerdo con la FAO (2007b), en el período 1980-2005 el Istmo perdió 248.400 hectáreas de este ecosistema (34,8% del área total), las cuales eran en su mayoría de tipo costero y no estaban protegidas. Solo en la década 1980-1990, el área disminuyó en 140.800 hectáreas (56,6% del área total perdida en esos veinticinco años). Honduras es el país que registra el mayor descenso de superficie (55,9% de la que tenía en 1980).

CUADRO 5.8

CENTROAMÉRICA

Número y área de las reservas naturales privadas, por país. 2009

País	Número	Área total (hectáreas)	Porcentaje del territorio nacional
Belice	29	135.000	5,9
Costa Rica	199	81.429	1,6
El Salvador	30	8.123	0,4
Guatemala	131	53.207	0,5
Honduras	40	45.320	0,4
Nicaragua	50	7.467	0,1
Panamá	35	40.000	0,5

Fuente: Red Mesoamericana de Conservación Privada y Corrales, 2011.

CUADRO 5.9

CENTROAMÉRICA

Área total y pérdida de humedales, por país. 1980, 1990, 2000 y 2005 (hectáreas)

País	Área total				Área total perdida 1980-2005	Porcentaje de área perdida
	1980	1990	2000	2005		
Belice	78.500	78.500	76.500	76.000	2.500	3,2
Costa Rica	63.400	53.400	41.800	41.000	22.400	35,3
El Salvador	46.700	35.300	28.500	28.000	18.700	40,0
Guatemala	18.600	17.400	17.500	17.500	1.100	5,9
Honduras	152.500	118.400	78.700	67.200	85.300	55,9
Nicaragua	103.400	79.300	65.000	65.000	38.400	37,1
Panamá	250.000	190.000	174.400	170.000	80.000	32,0
Región	713.100	572.300	482.400	464.700	248.400	34,8

Fuente: Coles y Martínez, 2011, con base en FAO, 2007b.

Durante el período 2005-2011, el número de humedales declarados de importancia internacional por la Convención Ramsar aumentó de 37 a 46 en Centroamérica, para un total de 2.192.727 hectáreas, un 4,2% de su extensión territorial. Costa Rica posee una cuarta parte de los sitios (12), seguida por Nicaragua (8) y Guatemala (7). Guatemala y Costa Rica albergan el 55,1% del total de la superficie regional en esta modalidad (Ramsar, 2011). En el 2010 se designaron tres nuevos sitios Ramsar: el humedal Maquenque en Costa Rica (59.692 hectáreas), la laguna de Olomega en El Salvador (7.557 hectáreas) y el humedal Damani-Guariviara en la comarca Ngöbe Buglé, en Panamá (24.098 hectáreas). Los tres son áreas de gran riqueza y proveedoras de importantes servicios ambientales (cuadro 5.10). Pese a este incremento en el número y área de sistemas protegidos bajo la Convención Ramsar, los humedales aún no protegidos están siendo crecientemente amenazados por actividades inmobiliarias y turísticas, así como por la expansión urbana (Coles y Martínez, 2011).

Aumenta el número de especies en peligro

Un objetivo central de los esfuerzos de conservación es la protección de la rica biodiversidad centroamericana, reconocida internacionalmente y que reporta al menos doscientos tipos de ecosistemas, veintidós zonas de vida y entre 7% y 10% del total de especies conocidas del planeta (CCAD-SICA y CAC-SICA, 2008). Sin embargo, de acuerdo con la “Lista Roja” de la UICN (2011), el estado de esa biodiversidad es desalentador (cuadro 5.11). Durante el período 2002-2010, el número de especies amenazadas se incrementó en 82%, hasta alcanzar 1.325 (593 de flora y 732 de fauna). El Salvador y Guatemala tienen el mayor aumento (116%). En flora, estos dos países reportan un 13% y un 8% más de especies en esa condición, mientras que en fauna los incrementos ocurren en toda la región (en Honduras, Guatemala y El Salvador ascienden a 417%, 384%, y 378%, respectivamente; en Nicaragua, Costa Rica y Panamá a 262%, 222% y 170%, en cada caso). En 2010, Centroamérica perdió siete especies de fauna y una de flora. El grupo

taxonómico más amenazado es el de los peces, seguido por el de los anfibios. Los mamíferos muestran resultados disímiles: Guatemala registró nueve especies en peligro adicionales entre 2002 y 2010; sin embargo, Honduras y Panamá tuvieron una reducción de tres especies. Los datos no indican si esa baja se debe a la recuperación de las poblaciones o a su extinción.

En el 2010, una evaluación realizada por el Programa Estratégico Regional de Monitoreo y Evaluación de la Biodiversidad (Promebio), de la CCAD, encontró que el remanente de biodiversidad actual es del orden del 48%, y que se encuentra concentrado principalmente en la región boscosa del Caribe. La pérdida del 52% de la biodiversidad original es atribuida a factores de origen humano, como cambios en el uso del suelo (34%), carreteras que atraviesan áreas naturales (9%), fragmentación de ecosistemas y el cambio climático (6% y 2,5%, respectivamente). Las actividades agropecuarias se identifican como las de mayor presión. Los ecosistemas más vulnerables son los de menor tamaño, debido a que carecen

CUADRO 5.10

Perfil ecológico de tres nuevos humedales designados como sitios Ramsar en 2010

Sitio	Flora	Fauna	Funciones asociadas	Amenazas
Laguna de Olomega, El Salvador Designación: 02 de febrero	Mangle dulce (<i>Bravaisia integririma</i>)	Pato real (<i>Cairina moschata</i>), ibis oscuro (<i>Plegadis falcinellus</i>), Caracolero (<i>Aramus guarauna</i>), rana arbórea (<i>Plectrohyla guatemalensis</i>), porrón menor (<i>Aythya affinis</i>), y pato media luna (<i>Anas discors</i>), entre otras.	Control de crecidas, depuración de aguas, reposición de aguas subterráneas.	Contaminación del agua, deforestación, ganadería, sobrepesca y presencia de especies exóticas invasoras, como el jacinto de agua (<i>Eichornia crassipes</i>).
Humedales Damani-Guariviara Panamá Designación: 09 de marzo	Playas, vegetación costera de transición, lagunas, pantano de ciperáceas, bosque inundable, bosque aluvial, manglares.	Tortugas (carey), manatí antillano (<i>Trichechus manatus</i>), monos aulladores (<i>Alouatta palliata</i>), tortuga cabezazona (<i>Caretta caretta</i>) y tortuga verde o cahuama (<i>Chelonia mydas</i>).	Medios de sustento a la comunidad indígena ngöbe buglé, elevado potencial etnoturístico y ecoturístico.	Deforestación, prácticas agrícolas inadecuadas, caza de subsistencia, explotación excesiva de los recursos marinos, minería y contaminación de su zona de captación.
Humedal de Maquenque, Costa Rica Designación: 12 de octubre	Complejo lagunar y ecosistemas palustres.	Lapa verde (<i>Ara ambigua</i>), manatí (<i>Trichechus manatus</i>), jaguar (<i>Panthera onca</i>) y pez gaspar (<i>Atractosteus tropicus</i>).	Importante para el funcionamiento de las cuencas aledañas.	Actividades forestales y ganaderas.

Fuente: Coles y Martínez, 2011, con datos de Ramsar, 2010a y 2010b y ANAM, 2004.

CUADRO 5.11

CENTROAMÉRICA

Número de especies de flora y fauna, según su estado^{a/}. 2002 Y 2010

País	En peligro crítico		En peligro		Vulnerable	
	2002	2010	2002	2010	2002	2010
Belice		9		28		52
Flora		1		11		18
Fauna		8		17		34
Costa Rica	8	34	52	82	95	140
Flora	4	4	33	33	73	74
Fauna	4	30	19	49	22	66
El Salvador	4	8	7	18	21	43
Flora	1	1	5	6	17	19
Fauna	3	7	2	12	4	24
Guatemala	6	44	45	79	57	110
Flora	2	5	28	29	47	49
Fauna	4	39	17	50	10	61
Honduras	47	84	46	76	39	74
Flora	43	42	38	38	27	30
Fauna	4	42	8	38	12	44
Nicaragua	6	15	24	36	30	64
Flora	3	3	16	16	20	20
Fauna	3	12	8	20	10	44
Panamá	23	54	83	109	136	166
Flora	20	19	69	71	103	104
Fauna	3	35	14	38	33	62

a/ En los grupos de reptiles, peces y plantas aún existen muchas especies que no han sido valoradas por la Lista Roja de la UICN, por lo que su estado se desconoce. Por tanto, los números deben ser interpretados como "número de especies que se conocen como amenazadas dentro de los distintos grupos taxonómicos que han sido evaluados a la fecha".

Fuente: UICN, 2011.

de conectividad, lo que causa fragmentación y pérdida de especies (Escuela Agrícola Panamericana y Promebio-CCAD-SICA, 2010).

Dentro de las áreas protegidas se estima una pérdida del 27% de biodiversidad, sobre todo por efecto del uso de suelo (13%), la construcción de infraestructura (6%) y la fragmentación ocasionada por carreteras y caminos que atraviesan o bordean esas áreas (5%). Los países con mayor interconectividad entre sus zonas protegidas son los que conservan mayores porcentajes de su biodiversidad original: Panamá y Nicaragua con 84% cada uno, Honduras con 74% y Costa Rica con 71%, mientras que Guatemala y El Salvador registran proporciones de 61% y 36%, respectivamente. El informe *Perspectivas del Medio Ambiente: América Latina y el Caribe* (GEO ALC 3), del Pnuma (2010b), utilizó los anfibios como indicador, dada su sensibilidad. Panamá y Costa Rica ocupan los lugares octavo y noveno entre las naciones con mayor biodiversidad de anfibios en América Latina y el Caribe, lo cual torna graves las diversas presiones que amenazan estas especies (recuadro 5.2).

Una particularidad de la región es su alto nivel de endemismo. Según

RECUADRO 5.2

Estudios y acciones en torno al estado de los anfibios en Panamá

En Panamá se conocen 199 especies de anfibios, entre las que se encuentran cecílicos, salamandras y anuros (Jaramillo et al., 2010). Una estimación del índice de vulnerabilidad ambiental determinó que, entre las especies nativas, 60 se ubican en la categoría de baja vulnerabilidad, 67 en la categoría mediana y 66 en la categoría alta; sin embargo, este índice no contempla las amenazas por especies introducidas o enfermedades emergentes.

El declive de poblaciones de anfibios es un fenómeno alarmante. Entre las principales amenazas se cuentan la modificación de su hábitat, incluyendo deforestación y contaminación del agua, y el hongo *Batrachochytrium dendrobatidis*, el cual infecta la piel y causa una

enfermedad llamada quitridiomycosis, que interrumpe la osmorregulación cutánea, lo que a su vez ocasiona un desbalance electrolítico y la muerte del animal (Voyles et al., 2009). El mejor caso documentado sobre el efecto de este hongo patógeno ocurrió en el Parque Nacional General de División Omar Torrijos Herrera, al norte de El Copé, donde se encontró que el 70% de 67 especies presentes fue infectado durante el brote epizootico de 2004; se encontraron 38 especies muertas (Lips et al., 2006). Los resultados de un análisis genético indican que, adicionalmente, la abundancia en las otras nueve especies ha disminuido entre 85% y 99% en el sitio (Crawford et al., 2010). Existe poco conocimiento sobre el efecto ecológico que la desaparición y declive de los anfibios tiene sobre otros organismos en los ecosistemas

acuáticos y terrestres. Los estudios que se han realizado sugieren efectos de larga duración (Whiles et al., 2006).

Ante este panorama, se decidió crear el Centro de Conservación de Anfibios de El Valle, en el Valle de Antón, que se concentra en mantener y reproducir especies amenazadas del oeste de Panamá en un programa de conservación *ex situ*. Esta iniciativa dio inicio en 2009 y cuenta con el apoyo de varias entidades de Estados Unidos, México y Panamá. Además, en 2009 la Autoridad Nacional del Ambiente emitió la resolución AG-0467, que dicta disposiciones para la elaboración e implementación de un plan de acción nacional para la conservación de los anfibios de Panamá.

Fuente: Ibáñez, 2011.

la UICN (2011), entre 2008 y 2010 se incrementó el número de especies endémicas, tanto las conocidas como las que se encuentran en peligro (gráfico 5.6). Los países con mayor cantidad de especies endémicas identificadas son Panamá (72), Costa Rica (70), Guatemala (52) y Honduras (50). Y los países con más especies endémicas amenazadas en 2010 son Honduras (43), Guatemala (34), Costa Rica (34) y Panamá (26) (Coles y Martínez, 2011). A nivel de grupos taxonómicos, ha aumentado el número de especies endémicas conocidas de anfibios, pero estos también muestran altos porcentajes de amenaza, y constituyen el grupo con mayor endemismo en la región (169 especies conocidas y 115 amenazadas). En el caso de los mamíferos, de las 27 especies endémicas, 8 están en peligro. No se identificaron nuevas aves endémicas en este período, pero sí se documentó que las 16 especies conocidas están amenazadas. Solo en Panamá se ha documentado una especie endémica de coral arrecifal y solo Costa Rica muestra tres especies endémicas de coníferas, una de ellas amenazada.

El Pnuma (2010a) ha reconocido los esfuerzos que el Istmo ha dirigido a rescatar o reducir la pérdida de su biodiversidad, así como la importancia de las políticas regionales acordadas en el marco del SICA. Asimismo, ha planteado que el fortalecimiento de la administración de las áreas protegidas y la puesta en marcha de las políticas dictadas para su protección y conservación (a nivel local, nacional y regional) son necesidades urgentes. La región cuenta con instrumentos como el Convenio sobre la Diversidad Biológica, la Estrategia Regional para la Conservación y el Uso Sostenible de la Biodiversidad en Mesoamérica y el Corredor Biológico Mesoamericano, para mencionar solo algunos.

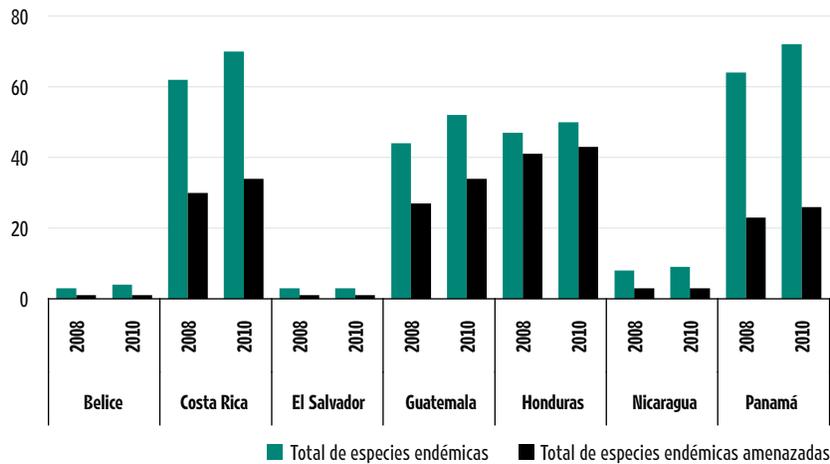
Pérdida de bosque se mantiene, aunque a menor ritmo

Como región tropical, rica en ecosistemas y biodiversidad, Centroamérica tiene en su cobertura boscosa uno de sus principales desafíos de conservación, y uno de sus mayores descuidos

GRÁFICO 5.6

CENTROAMÉRICA

Número de especies endémicas y especies endémicas amenazadas. 2008 Y 2010



Fuente: Coles y Martínez, 2011, con datos de la UICN y de Vié et al., 2009.

en décadas pasadas. Con excepción de Costa Rica, el proceso de pérdida de bosques se mantiene. En 2010 esta superficie se estimaba en 19.499.000 hectáreas, equivalentes al 39% del territorio regional (cuadro 5.12); el 23% correspondía a bosques primarios y el 12% a otras tierras boscosas. Belice tenía el porcentaje más alto de cobertura (61%) y El Salvador el más bajo (14%) (Mongabay, 2011). Entre 2005 y 2010 el área boscosa se redujo en 1.246.000 hectáreas; todos los países –salvo Costa Rica– siguieron esta tendencia, aunque en general la tasa de pérdida ha ido decreciendo, no obstante la presión que ejercen el desarrollo de actividades extractivas, la expansión agrícola y ganadera, la tala ilegal y otros usos.

Según la FAO (2011), desde 1990 Centroamérica presenta tasas de cambio anual en la superficie de bosques superiores al resto de Latinoamérica y al promedio mundial, aunque la cifra de la década 1990-2000 (-1,56%) fue un poco mayor que la de 2000-2010 (-1,19%). Costa Rica fue el único país que logró recuperar bosque en este período, con una diferencia positiva de 0,9% en la última década. Otras naciones, pese a mantener tasas

negativas, consiguieron reducirlas, como Honduras (de -2,4% a -2,1%) y Panamá (-1,2 a -0,4%). En los demás casos la tasa de pérdida aumentó (cuadro 5.13).

El 23% de los bosques de la región son primarios, y se localizan mayoritariamente en Guatemala (44%), Belice (43%) y Nicaragua (38%); en Panamá no se reporta ningún porcentaje de bosque primario (Mongabay, 2011). El 74% del bosque no primario se ha regenerado de manera natural, característica en la que Panamá sí muestra el valor más alto, seguido por El Salvador y Honduras. Tan solo un 4% del bosque se clasifica como “plantado”, sin que los datos disponibles precisen los tipos de reforestación. En siembra de bosque, Guatemala registra 72.000 hectáreas en el período 2005-2010 y Costa Rica 19.000 hectáreas. Por su parte, la tenencia de la tierra en bosques descansa sobre todo en regímenes privados, un desafío claro para los esfuerzos de protección⁵. En efecto, el 51% de las áreas boscosas corresponde a regímenes de propiedad privada y un 48% a propiedad pública, el 1% restante se encuentra en otras modalidades de propiedad. Los regímenes públicos son

CUADRO 5.12

CENTROAMÉRICA

Situación de la cobertura forestal, por país. 2010
(hectáreas)

Categoría	Belice	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá	Región
Superficie total	2.281.000	5.106.000	2.072.000	10.843.000	11.189.000	12.140.000	7.443.000	51.074.000
Superficie forestal total	1.393.000	2.605.000	287.000	3.657.000	5.192.000	3.114.000	3.251.000	19.499.000
Cobertura forestal (%)	61	51	14	34	46	26	44	39
Cobertura de bosque primario	599.000	623.000	5.000	1.619.000	457.000	1.179.000	0	4.482.000
Bosque primario (%)	43	24	2	44	9	38	0	23
Otras tierras boscosas	113.000	12.000	204.000	1.672.000	1.475.000	2.219.000	821.000	6.516.000
Otras tierras boscosas(%)	5	v.p. ^{a/}	10	15	13	18	11	12

a/ Valor muy pequeño.

Fuente: Mongabay, 2011, con datos de la FAO.

CUADRO 5.13

CENTROAMÉRICA

Tasas de variación anual de cobertura boscosa1990-2000 y 2000-2010
(kilómetros cuadrados)

País	1990-2000		2000-2010	
	Cambio en km ²	Cambio porcentual	Cambio en km ²	Cambio porcentual
Belice	-100	-0,6	-100	-0,7
Costa Rica	-190	-0,8	230	0,9
El Salvador	-50	-1,3	-50	-1,4
Guatemala	-540	-1,2	-550	-1,4
Honduras	-1.740	-2,4	-1.200	-2,1
Nicaragua	-700	-1,7	-700	-2,0
Panamá	-420	-1,2	-120	-0,4
Total	-3.740	-1,6	-2.480	-1,2

Fuente: FAO, 2011.

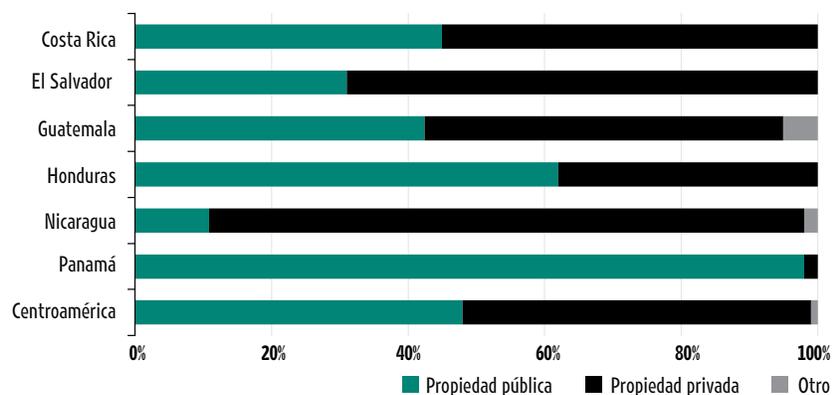
mayoritarios en Panamá y Honduras, y los privados en Nicaragua, El Salvador, Costa Rica y Guatemala (gráfico 5.7).

En este tema, una iniciativa que ha tomado fuerza en algunos países es el pago por servicios ambientales, una forma particular de abordar el valor social y económico de los beneficios que se obtienen al proteger o recuperar el bosque, o bien de generar actividades más sostenibles que otras. Estos instrumentos están enfocados precisamente en propietarios de bosque del ámbito privado (recuadro 5.3).

Junto a las diversas presiones asociadas a actividades productivas que amenazan los bosques (y que se comentan en diversas secciones de este capítulo), los incendios forestales han tenido un marcado impacto sobre este patrimonio. Según Martínez y Rodríguez (2008), cada año en Centroamérica y México ocurren en promedio 21.000 incendios, que afectan unas 677.000 hectáreas. Un 43% de los incendios se relaciona con actividades agropecuarias (limpieza de terrenos, quema de pastizales para promover el surgimiento de rebrotes); otro 42% es provocado por fumadores, fogatas, quemadas de basureros y fuegos intencionales por litigios, por cazadores o para facilitar el cambio de uso del suelo; las causas naturales (los rayos) varían entre 3% y 12% según el país. Las actividades forestales y otras causas, incluidas las desconocidas, cubren el porcentaje restante. En 1998, el peor año en la historia en esta materia, hubo

GRÁFICO 5.7

CENTROAMÉRICA

Porcentaje de bosques, según regímenes de propiedad. 2005

Fuente: Mongabay, 2011, con datos de la FAO.

RECUADRO 5.3

El pago por servicios ambientales en Centroamérica

Los bosques tropicales cubren cerca del 15% de la superficie del planeta y contienen alrededor del 25% del carbono de la biósfera terrestre. Sin embargo, su degradación y deforestación conllevan el aumento de las emisiones contaminantes y la pérdida de ecosistemas y biodiversidad. Por estas razones se han creado instrumentos dirigidos a los propietarios de bosque, con alternativas como el pago por servicios ambientales (PSA), el mecanismo de desarrollo limpio (MDL) y los mecanismos de reducción de emisiones de la deforestación y la degradación de bosques (REDD), entre otros; el objetivo es detener o minimizar modificaciones en el uso del suelo, a cambio de un reconocimiento por los servicios ambientales que brinda ese bosque o su reforestación. En Centroamérica el PSA inició principalmente en Costa Rica, en 1992, con una primera experiencia en un área boscosa de importancia hídrica, llevada a cabo por la Fundación para el Desarrollo de la Cordillera Volcánica Central (Fundecor); luego el esquema se consolidó, al insertarse en el marco institucional que proveyó la creación del Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (Fonaffo). En la actualidad existen esfuerzos de este tipo a lo largo de toda la región (cuadro 5.14).

El PSA fue ideado como un reconocimiento financiero del Estado a los propietarios de bosques y plantaciones forestales, por los servicios ambientales que estos brindan, y que inciden directamente en la protección de la naturaleza. Hay diferentes esquemas de PSA: los acuerdos privados entre proveedores y usuarios de los servicios, los acuerdos entre los propietarios privados y el Estado, y mercados emergentes internacionales a los que acuden potenciales proveedores y demandantes de los servicios ambientales (las transacciones se rigen por la oferta y la demanda).

En Centroamérica la ejecución de iniciativas de PSA involucra a entidades que varían según el país, sin que en todos los casos exista un marco claro de regulación. También se han ideado sistemas alternativos, como los incentivos forestales o la inclusión del sector forestal en los mecanismos REDD y MDL, ya que ambos contribuyen a la conservación, el manejo sostenible de los bosques y el mejoramiento de la captación de carbono (véase el capítulo 9 de este Informe).

Estas iniciativas han encontrado cierta oposición por parte de algunas organizaciones, las cuales plantean que el PSA tiene un carácter mercantil (se habla de “mercantilización” de la función ecológica de los recursos naturales). Además se

debate la lógica de la “compensación”, pues se considera que no es razonable “pagar por no hacer nada” (Usaid y AED, 2005). Por lo pronto, el PSA reporta impactos en la disminución de la tala ilegal, en evitar la conversión de bosques en zonas agrícolas y ganaderas, y en la conservación y recuperación de cobertura forestal (FAO, 2004).

Centroamérica tendría potencial para posicionarse una gran área bajo algún sistema de PSA o REDD; sin embargo, el marco normativo en esta materia no es claro. La mayoría de los programas planteados son estudios de valoración de los servicios ambientales, y no llegan a ejecutarse. No se ha logrado consolidar ni incluir la totalidad de las áreas deseables en iniciativas de reforestación o protección, debido al costo de oportunidad de otros usos del suelo, que resultan más rentables y de más rápido retorno. Además, se ha señalado que el Istmo es pequeño ante las fuentes de financiamiento, y que tiene problemas en lo que concierne a la propiedad de la tierra, por la falta de titulación y la dificultad para determinar quiénes son los dueños, especialmente de terrenos en disputa. Esto es muy común en varios países de la región (E⁶: Castro, 2011).

Fuente: Guerrero, 2011.

42.286 incendios en Centroamérica, con el resultado de 1.480.010 hectáreas devastadas, a las que se sumaron 1.057.000 hectáreas que fueron sometidas a quemadas agropecuarias. El programa *Firms (Fire Information for Resource Management System)*, de la Universidad de Maryland, registra la frecuencia de incendios forestales y no forestales⁷ y reporta que 2005 y 2009 fueron los años de más frecuencia en el período 2005-2010. El mapa 5.1 representa la sumatoria mensual del área quemada en la última década.

El mapa muestra que gran parte del territorio de Centroamérica es altamente vulnerable a estos incidentes. Las áreas con mayor vulnerabilidad son: el Petén y el sur de las regiones sur-occidente y central de Guatemala; el

litoral del Pacífico en Nicaragua y una franja que se extiende hacia Honduras, con rumbo sur-norte a través de las regiones sur, Lempa y Valle de Lean; en Panamá, a lo largo del litoral y las zonas aledañas de la vertiente pacífica, en especial el llamado “arco seco.” El Salvador muestra más variación anual que sus vecinos y Costa Rica registra menor actividad relativa; en este país la mayor afectación se da en la sección oeste del litoral del Pacífico.

Nuevos escenarios de riesgo con mayor vulnerabilidad

Centroamérica se ha caracterizado por combinar las amenazas naturales propias de su geografía, con una recurrente construcción social del riesgo. Durante la primera década del 2000,

la región experimentó un considerable aumento en la cantidad e impacto de desastres de origen hidrometeorológico, en especial tormentas, inundaciones y deslizamientos. El incremento fue tan marcado que puede compararse, en términos de pérdidas y daños, con la magnitud del huracán Mitch en 1998 (con la excepción del número de muertes). Esto ha llevado a los expertos a indicar que, dadas la persistencia de las condiciones de pobreza y la ausencia de ordenamiento territorial, hoy en día un evento como Mitch encontraría a la región en un estado de mayor vulnerabilidad que el que existía en aquel momento. En este apartado se analizan las tendencias en materia de desastres en la última década y se incluye una breve reseña sobre el tema del crecimiento

CUADRO 5.14

Algunos esfuerzos en materia de pago por servicios ambientales en Centroamérica

País	Entidad o proyecto
Costa Rica	PSA, institucionalizado en Fonafifo Ecomercados KfW Bankengruppe Convenio con la Empresa Hidroeléctrica Platanar CNFL Convenio FMAM-Banco Mundial Convenio ESPH y Fonafifo Convenio Energía Global S.A. y Fundecor PSA Solidario
Costa Rica, Nicaragua y Colombia	Proyecto regional con Catie y Fonafifo
Guatemala	Proyecto Municipalidad de San José Petén Proyecto Guatecarbón Programa para el servicio ambiental de secuestro de carbono en la Reserva de la Biosfera Sierra de las Minas Deforestación evitada del Parque Nacional Sierra del Lacandón
Nicaragua, Honduras y El Salvador	Pagos por servicios hidrológicos al nivel municipal
Nicaragua	Microcuenca "Paso Los Caballos"
Honduras	Valoración económica del recurso hídrico
Panamá	Estudio sobre manejo sostenible de los recursos naturales

Fuente: Guerrero, 2011.

urbano. Dos grandes vertientes de esta temática se abordan en otras secciones del presente Informe: en el apartado "Procesos regionales de gestión ambiental" de este capítulo se estudia la evolución institucional, y en el capítulo 9, la relación entre la gestión del riesgo y el desafío del cambio climático.

Creciente impacto de los desastres hidrometeorológicos

El análisis regional de los desastres -con información de dos bases de datos⁸- señala un crecimiento en la ocurrencia de tormentas, inundaciones y deslizamientos⁹ en la última década (gráfico 5.8). La base EM-DAT registra 60 desastres hidrometeorológicos para el período 1990-1999, y 121 para 2000-2009, un 100% más. DesInventar

reporta un patrón similar, a escalas territoriales de mayor resolución y con un acelerado incremento de las inundaciones y los deslizamientos. Aunque entre ambos decenios se observa poco cambio en el total acumulado de personas afectadas y en los costos económicos, desde los años sesenta sí es evidente un aumento absoluto en estos rubros. Probablemente, la estabilidad de algunas variables entre las dos últimas décadas se explica por la influencia desmedida de los impactos del huracán Mitch en 1998 (es decir, que en ausencia de un evento como ese, el aumento de reportes para la década posterior es más notorio). Por otra parte, mientras en la tendencia mundial el número de desastres asociados con tormentas ha crecido de modo lineal, la tendencia en

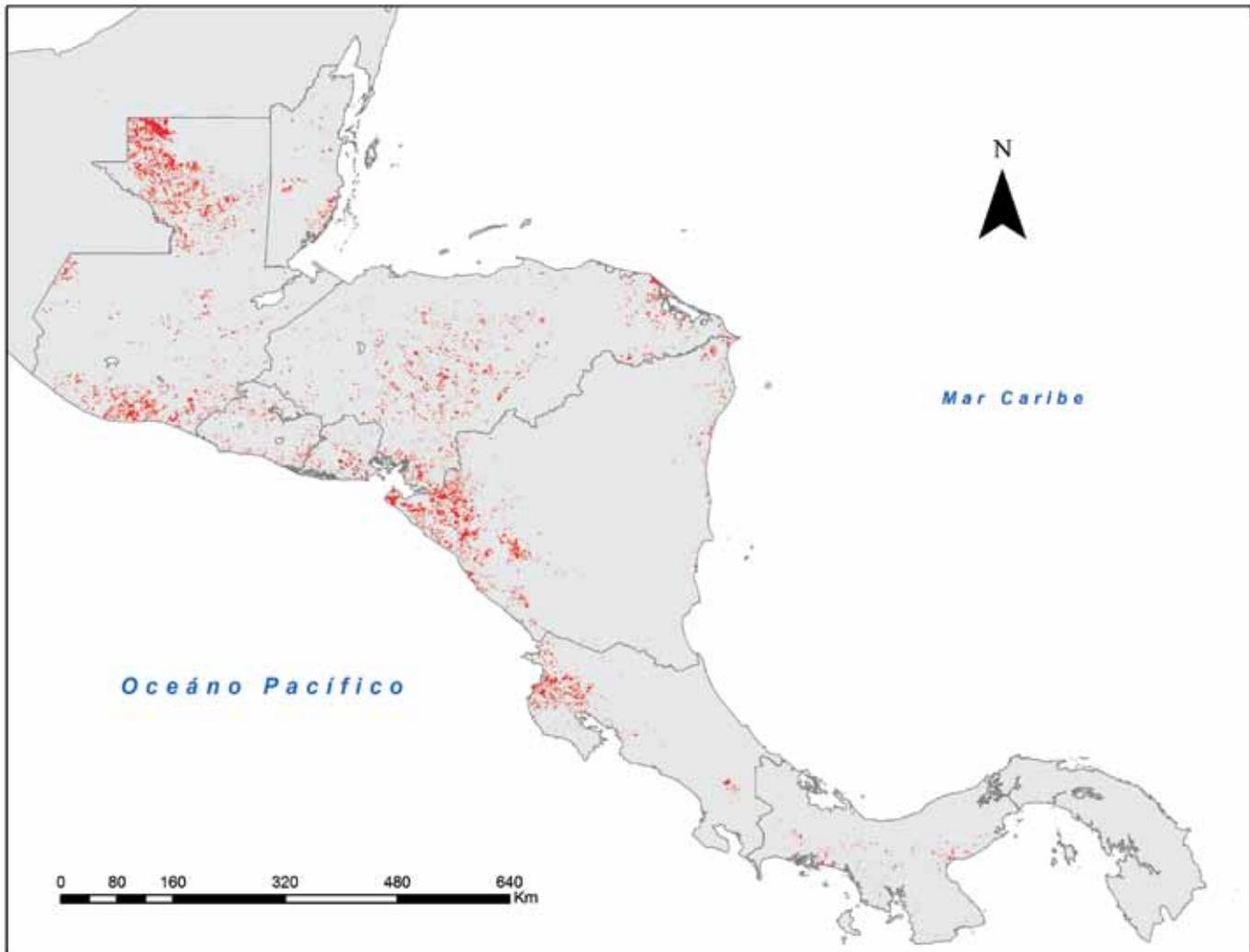
Centroamérica es mucho más drástica. La información sugiere tres posibles motivos para ello: i) incremento en la exposición de la población, ii) mayor nivel de construcción social de vulnerabilidad, y iii) aumento en la cantidad de tormentas y eventos hidrometeorológicos dañinos, debido a la variabilidad del clima y los efectos del cambio climático.

Los datos de EM-DAT y DesInventar muestran el incremento en la exposición y la vulnerabilidad a los desastres que ha experimentado la región en la última década. Todavía no se puede establecer con claridad la relación entre esta tendencia en el riesgo extensivo (gran cantidad de eventos de mediana y pequeña intensidad) y el aumento real en el riesgo de vivir otro desastre intenso (un solo evento con muy altos impactos) como Mitch en el futuro (recuadro 5.4). El balance entre tipos de amenaza también se ha modificado. Los eventos hidrometeorológicos han pasado a explicar las mayores pérdidas de los desastres. Los terremotos y erupciones volcánicas dan cuenta de muy pocos eventos que llegan a causar desastres (uno cada año y uno cada tres años, respectivamente). En cambio, en eventos registrados en EM-DAT los principales disparadores de desastres son originados por fenómenos hidrometeorológicos, en especial las inundaciones (siete por año) y las tormentas (cinco por año); en ambos casos las cifras casi duplican las reportadas para 1999 (Lavell y Lavell, 2010).

Existe evidencia acumulada de que la amenaza física no es el elemento que más determina el nivel de daños sufridos, ni es la variable más importante para explicar la configuración del riesgo de desastre y sus manifestaciones en Centroamérica. El análisis más bien debe enfocarse en el aumento de la exposición y la vulnerabilidad de los grupos sociales afectados por estas amenazas. Los posibles incrementos en la cantidad de eventos físicos no explican el aumento de casi 100% en los daños y pérdidas registrados entre las dos últimas décadas. Los datos indican que, aun sin considerar la variable del cambio climático, la región muestra

MAPA 5.1

CENTROAMÉRICA

Áreas quemadas^{a/}. ENERO 2000-MARZO 2011

a/ Representa la sumatoria mensual del área quemada entre enero de 2000 y marzo de 2011.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del programa *MODIS Burned Area*, de la Universidad de Maryland.

tendencias preocupantes en el número de desastres. Esto ha llevado a advertir que, hoy en día, la fragilidad territorial en muchos lugares es tan alta, que procesos normales de temporada de lluvia y tormenta comenzarán a generar más daños y pérdidas en forma extensiva (Lavell y Lavell, 2010). Esto ya sucedió con los impactos del huracán Stan en 2005, particularmente en el norte del Istmo, y sobre todo en Guatemala, así como en las intensas lluvias de noviem-

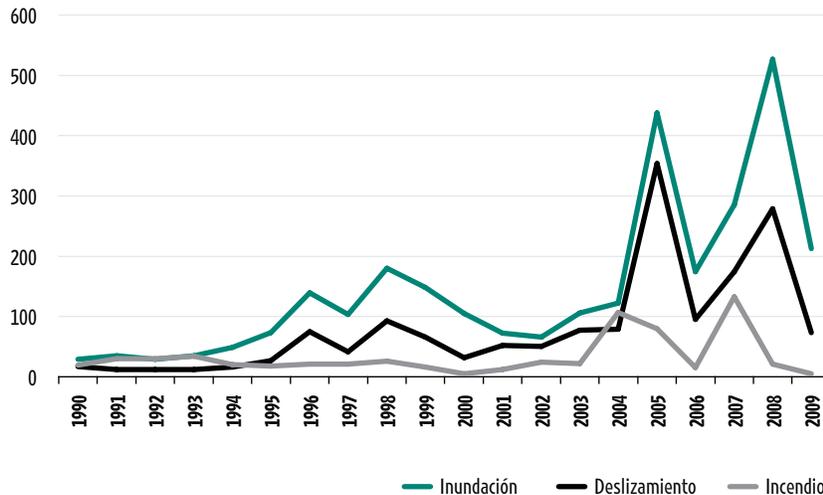
bre del 2010 en Costa Rica, donde veintiocho personas murieron por deslizamientos.

Identificar la afectación por sectores o zonas geográficas es difícil, por limitaciones en las bases de datos. Por ejemplo, EM-DAT reporta para países completos, no para lugares específicos, y la información a nivel subnacional y local es escasa. Hecha esta consideración, se concluye que no es posible identificar de manera precisa la pro-

babilidad de que ocurra un desastre intensivo; sin embargo, sí se puede afirmar que, de acuerdo con los registros, tal posibilidad es mayor en El Salvador, Honduras, Guatemala y Nicaragua. En términos de daños y pérdidas, el cuadro 5.15 muestra cifras relativas a manifestaciones de riesgo intensivo en los últimos cuatro quinquenios. La destrucción causada por Mitch en la década previa todavía se destaca por su magnitud, pero los eventos de 2001

GRÁFICO 5.8

CENTROAMÉRICA

Número de reportes de desastre^{a/}, por tipo de evento. 1990-2009

a/ Incluye los reportes con diez o más afectados, y para los países con información disponible: Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Panamá.

Fuente: Lavell y Lavell, 2010, con información de la base de datos DesInventar.

y 2005 también ocasionaron grandes pérdidas de vidas humanas, aunque con daños menores en el número de damnificados y casas destruidas.

Expansión urbana sin planificación, otro escenario de riesgo

En las últimas décadas el uso urbano ha cambiado significativamente, tanto en términos de la distribución de la población como de la dotación de la infraestructura que sustenta su expansión. Esto ha generado nuevos escenarios de riesgo, derivados de la relación entre asentamiento, planificación territorial, vulnerabilidad social y amenazas naturales. En todo el Istmo la composición de las poblaciones urbanas y rurales se transformó. En los años sesenta el 62% de la población vivía en zonas rurales, pero en décadas recientes los habitantes de zonas urbanas se convirtieron en mayoría, de pasar de un 44,1% en 1990 al 58,5% en 2010; esto no solo en las ciudades capitales, sino también en nuevas áreas de crecimiento urbano.

RECUADRO 5.4

Consideraciones sobre la medición del riesgo intensivo y el riesgo extensivo

Los términos "riesgo intensivo" y "riesgo extensivo" son relativamente nuevos en el ámbito de la gestión del riesgo de desastres. Fueron introducidos por la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (EIRD), en su *Informe de Evaluación Global sobre la Reducción del Riesgo de Desastres 2009*. Allí se definió, de manera preliminar, que los desastres intensivos son los que ocasionan 50 o más muertos y/o 500 o más familias damnificadas, en tanto que los desastres extensivos son aquellos que provocan menos de 50 muertos y/o menos de 500 damnificados¹⁰. En su uso más general, estos conceptos se relacionan con la idea de que muchos eventos pequeños y medianos

(extensivos) son de tanta o mayor consideración e impacto que los eventos grandes (intensivos), que ocurren con mucha menor frecuencia.

Como estos conceptos están en proceso de definición, en el análisis que se resume en este capítulo, Lavell y Lavell (2010) utilizan diversos parámetros para inferir el riesgo intensivo y extensivo, que complementan los propuestos por la EIRD, a saber: el número de damnificados, el número de eventos y el número anual de afectados. El número de damnificados se usa como aproximación para medir el riesgo intensivo, pues cuando se presentan pérdidas significativas de viviendas, casi siempre se trata de eventos de gran

magnitud. En cambio, los datos sobre el número total de eventos y de personas afectadas permiten observar el carácter extensivo del riesgo. En muchos casos es difícil separar ambos conceptos; por ejemplo, los deslizamientos suelen causar pocas muertes por evento (por lo que podrían verse como extensivos), pero si se agrupan diversos episodios causados por un mismo evento hidrometeorológico (o una temporada especialmente lluviosa) se pueden considerar como una sola manifestación de riesgo intensivo. Para mayor detalle técnico, consúltese Lavell y Lavell, 2010.

Fuente: Lavell y Lavell, 2010.

CUADRO 5.15

Manifestaciones de riesgo intensivo en Centroamérica, por tipo de evento^{a/}

	1990-1994 ^{b/}	1995-1999	2000-2004	2005-2009
Muertes^{c/}				
Lluvias	10	200	8	423
Inundación	58	483	47	230
Epidemia	792	81	51	56
Sismo	78	3	1.235	26
Deslizamiento	96	303	797	388
Casas destruidas^{d/}				
Lluvias	364	1.726	53	10.653
Inundación	2.982	13.345	1.282	2.601
Vendaval	1.381	160	76	388
Sismo	6.854	93	138.583	1.869
Deslizamiento	139	754	1942	809
Población afectada^{e/}				
Lluvias	3.713	673.747	4704	164.600
Inundación	25.518	262.358	197.256	377.872
Vendaval	18.529	3.167	2139	58.499
Deslizamiento	925	541.160	348.542	230.804
Avenida torrencial	0	15.001	9.735	659.946
Incendio	3.058	253.316	931	3.731

a/ Los valores corresponden al número total de eventos registrados en los años respectivos, y algunos de los reportes probablemente pueden representar más de un evento durante el período.

b/ Los registros sobre población afectada mejoraron a partir de 1997. Por ende, los datos del período 1990-1997 son menos precisos.

c/ Cincuenta muertes es el umbral para un evento de riesgo intensivo manifiesto, según la definición de la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres. En los años que superan las cincuenta muertes, los daños son principalmente causados por solo uno o unos pocos eventos, indicación de posible evento de riesgo intensivo.

d/ Quinientas casas destruidas es el umbral para un evento de riesgo intensivo manifiesto, según la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres. En los años que superan las quinientas casas destruidas, los daños son principalmente causados por solo uno o unos pocos eventos, indicación de posible evento de riesgo intensivo.

e/ En los años con alto número de afectados, los daños son principalmente causados por solo uno o unos pocos eventos, indicación de posible evento de riesgo intensivo.

Fuente: Lavell y Lavell, 2010, con información de DesInventar.

y de riesgo, especialmente desde la óptica del cambio climático. El cuadro 5.16 resume algunos hallazgos de ese trabajo.

En Centroamérica los patrones de crecimiento urbano aumentan la vulnerabilidad ambiental, ya que ejercen presión sobre los recursos naturales (agua, suelo y energía, principalmente) y afectan la disponibilidad de los mismos por la construcción de infraestructura y otras actividades; además incrementan la generación de residuos sólidos y líquidos, así como la emisión de contaminantes al aire y el agua. A todo ello se suma una menor capacidad de adaptación al cambio climático. En el ámbito de la gestión del riesgo, los patrones son preocupantes desde el punto de vista de las amenazas naturales y la vulnerabilidad social que las torna en desastres. La tendencia es similar en casi todos los países: las ciudades existentes hace ya varias décadas no necesariamente concentraron más a la población, sino que se expandieron en forma horizontal, lo que en muchos casos significó la ocupación de laderas y zonas de pendiente, tanto por sectores afectados por la pobreza, como por otros grupos sociales que siguieron la misma dirección. Además de la exposición al riesgo que implica la ubicación de tales asentamientos, esta situación agrega presiones sobre la tierra y cambios de uso del suelo, que a su vez amenazan coberturas naturales, zonas de recarga acuífera y actividades agrícolas.

Procesos regionales de gestión ambiental

En su edición anterior, este Informe planteó que la acción regional puede ser una vía para atender los desafíos comunes, aprovechar las ventajas y asumir los retos del contexto internacional, no sustituyendo las responsabilidades de cada Estado, sino reforzándolas. En materia ambiental, esta tarea cobra una relevancia enorme, no solo por la existencia de un patrimonio natural común, sino también por las características propias de una región pequeña y de limitados recursos y capacidades para la gestión, que comparte retos complejos en cuanto al uso de los recursos y

Estas tendencias se analizan en detalle en el capítulo 2 de este Informe.

Como se sabe, el crecimiento urbano no solo conlleva problemas de tipo socioeconómico, relacionados con la dotación de servicios básicos como agua, saneamiento, educación, salud y otros; también tiene efectos sobre el uso del territorio, pues implica expansión de la infraestructura -a menudo en competencia con otros usos-, genera mayores emisiones contaminantes derivadas del uso energético (para el transporte o la electricidad) y no se acompaña de adecuados criterios de gestión del riesgo, todo lo cual aumenta la

vulnerabilidad de las concentraciones de población (en especial las más pobres en las periferias de las ciudades), entre otras implicaciones.

Estos temas se tratan desde diversas perspectivas en este Informe: en el capítulo 2 a la luz de su significado demográfico y en el capítulo 9 en términos de la vulnerabilidad ante el cambio climático. Sobre esto último, se recomienda la revisión de un conjunto de notas técnicas¹¹ para cada país, que se elaboraron para este proceso de investigación y que identifican las características del crecimiento urbano y sus implicaciones en materia ambiental

CUADRO 5.16

Características del crecimiento de zonas urbanas en Centroamérica

Principal zona metropolitana	Tendencias	Marco normativo
Costa Rica La Gran Área Metropolitana (GAM) tiene una extensión de 3.250 km ² repartidos en 31 cantones. Alberga cerca del 60% de la población nacional.	<ul style="list-style-type: none"> ■ La GAM es producto de la conurbación de cuatro ciudades (San José, Alajuela, Heredia y Cartago) y numerosos pueblos que tradicionalmente se dedicaron a actividades agrícolas y poco a poco se han ido convirtiendo en zonas residenciales, comerciales e industriales. ■ La región crece en todas direcciones y con baja densidad, pero fundamentalmente cerca de áreas ya urbanizadas y a lo largo de caminos y carreteras. La expansión amenaza acuíferos clave. ■ La industria se distribuye en el eje de la carretera Interamericana, en la parte central de la GAM. ■ Hay concentración de proyectos de vivienda de interés social en pocos distritos. ■ Está en marcha un proyecto de repoblamiento del área metropolitana de San José, que privilegia la construcción vertical para familias de ingreso medio alto y alto. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ El marco jurídico vigente para la planificación del territorio está disperso y carece de concordancia jurisprudencial. ■ La legislación promueve urbanizaciones, no ciudades. ■ Al menos 45 leyes, reglamentos y decretos contienen disposiciones en materia de planificación y control del uso del suelo; 32 de ellos incluyen aspectos directamente relacionados con el tema de desarrollo urbano. ■ La Ley de Planificación Urbana (1968), la Ley de Construcciones (1949) y su reglamento de 1983, y la Ley Orgánica del Ambiente (1995) son los principales instrumentos. ■ La GAM existe por decreto ejecutivo 13583 (1982). Por Ley 8342 (1982) se ratificó un Convenio Marco de Cooperación con la Unión Europea, para elaborar el nuevo Plan de Planificación Regional y Urbana en la GAM. El Plan fue concluido en 2010 pero no ha sido aprobado.
El Salvador San Salvador y su Área Metropolitana albergan el 29,6% de la población total del país y el 42% de la población urbana.	<ul style="list-style-type: none"> ■ En el 2007 el Área Metropolitana de San Salvador (AMSS) conservaba en 2007 la primacía demográfica con respecto a las otras tres ciudades más grandes del país. ■ El modelo de expansión urbana horizontal, a lo largo de la carretera Panamericana y de las nuevas conexiones periféricas hacia el resto del país, combina usos del suelo no siempre compatibles: desarrollos habitacionales, centros comerciales y de servicios, zonas francas y plantas industriales o de bodegaje de empresas nacionales. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Los usos del suelo y su planificación están regulados por la Ley de Urbanismo y Construcción (1955), el Código Municipal (1987) y la Ley de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del AMSS (1993). ■ Recientemente, el Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (2004) incluyó una propuesta de Ley Nacional de Ordenamiento Territorial, la cual ha sido discutida, pero no aprobada por la Asamblea Legislativa.
Guatemala Área Metropolitana de la Ciudad de Guatemala, principalmente en el Departamento de Guatemala y en la llamada Región I. Tiene una extensión de 2.192 km ² , 2,01% de la superficie total y un 21,6% de la población del país.	<ul style="list-style-type: none"> ■ El Área Metropolitana de la Ciudad de Guatemala rebasa los límites jurisdiccionales del municipio que la alberga. ■ Se ha dado un amplio proceso de conurbación y desplazamientos de población entre municipios del mismo departamento. ■ El uso del suelo ha cambiado de rústico o agropecuario, a urbano. ■ El crecimiento de los centros urbanos ha generado una estructura asimétrica y desequilibrada. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ La planificación y gestión urbanas están reguladas principalmente por la Constitución Política, el Código Civil, el Código Municipal, y la Ley Preliminar de Urbanismo. ■ No existe ninguna reglamentación vinculada con la gestión del suelo. ■ Hay discrepancias y traslape de competencias de las instituciones encargadas de ejecutar la normativa.
Honduras El Distrito Central de Tegucigalpa está conformado por las ciudades de Tegucigalpa y Comayagüela.	<ul style="list-style-type: none"> ■ Fenómeno de conurbación. ■ Tegucigalpa es la ciudad de mayor crecimiento poblacional desde 1950. ■ Las debilidades de planificación generan déficit habitacional, de servicios públicos y de equipamiento urbano. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ En la última década se han aprobado: la Ley de Ordenamiento Territorial y otras leyes con implicaciones en el uso del territorio, como la Ley de Agua y Saneamiento, la Ley de la Propiedad, la Ley del Sistema Nacional de Gestión de Riesgos y los planes denominados Visión de País 2010-2038 y Plan de Nación 2010-2022.

Características del crecimiento de zonas urbanas en Centroamérica

Principal zona metropolitana

Nicaragua

La ciudad capital, Managua, tiene una población urbana estimada en un millón de personas (en 2010). Concentra el 24,6% de la población del país, y su extensión es de 273 km².

Tendencias

- Los procesos de expansión urbana por desarrollos inmobiliarios privados han acentuado la ocupación de las zonas medias y altas de la Cuenca Sur, especialmente en zonas de protección de los recursos hídricos de Managua y los municipios circunvecinos y sobre áreas de protección de la recarga del acuífero.

Marco normativo

- Entre 2000 y 2010 se promulgaron leyes en materia de gestión del riesgo ambiental, manejo y preservación del recurso hídrico y ordenamiento del territorio.
- En 2001 se formuló y oficializó la Política de Ordenamiento Territorial, que enfatiza en el ordenamiento para el desarrollo de las actividades productivas y de los asentamientos humanos, la gestión adecuada y la preservación de los recursos naturales y físicos, la planificación, la delimitación de las áreas de vulnerabilidad y la prevención de riesgos ambientales.

Panamá

El Área Metropolitana de Panamá es un conjunto de áreas urbanizadas en los distritos de La Chorrera, Arraiján, San Miguelito y Panamá cuya población asciende a 1.522.157 habitantes.

- Desde 1960 el crecimiento de la población ocurre en la periferia urbana.
- Los nuevos proyectos habitacionales del sector privado han reducido gradualmente su escala y no constituyen conjuntos urbanos, sino "urbanizaciones" cada vez más pequeñas; esto ha dado lugar a una fragmentación espacial que dificulta el acceso a los servicios y los desplazamientos en la ciudad.
- El casco central y las periferias se están convirtiendo en ciudades paralelas, caracterizadas por la mayor o menor fuerza de sus normas y reglamentos de urbanización.

- La Ley 78, de 1941, establece un reglamento de urbanización.
- En 1944 se creó la primera agencia con competencias de planificación, el Banco de Urbanización y Rehabilitación, el cual fue sustituido por el Instituto de Vivienda y Urbanismo (IVU) en 1958. En 1973 se creó el Ministerio de Vivienda (MIVI).
- Tras la firma de los Tratados del Canal (1977) se elaboraron los planes general y regional para el Área del Canal en 1996 y, en seguida, los planes metropolitanos para las ciudades terminales del Canal, Panamá y Colón, en 1997.
- Desde el año 2006 rige la Ley 6 de Ordenamiento Territorial.

Fuente: Elaboración propia con base en Caballero, 2011; Uribe, 2011; Baires, 2011; Morales, 2011; Marrín, 2011 y Román, 2011.

muestra una altísima vulnerabilidad a los impactos del entorno físico. Pese a la evidente importancia de esta acción conjunta, se nota una gran distancia entre la prioridad que se otorga al tema en los discursos y espacios formales, y la concreción de las metas planteadas en políticas y, sobre todo, en logros medibles que mejoren la sostenibilidad.

En la década de los noventa se dieron importantes avances en la integración regional en temas ambientales. Se creó gran parte de la institucionalidad que hoy existe, se pusieron en marcha entidades como la CCAD y el Cepredenac, y se suscribieron convenios de gran relevancia. El SICA y las instituciones de integración han generado acuerdos y políticas que apuntan al trabajo conjunto e intersectorial entre y dentro de los países. Estos se han involucrado en múltiples acuerdos multilaterales (cuadro 5.17), que han fortalecido la gestión de los recursos y ayudado a reducir algunas presiones, como es el caso del convenio Cites, sobre la comercia-

lización ilegal de especies en peligro, la convención Ramsar, enfocada en la protección de humedales, y el Protocolo de Montreal, sobre gases que agotan la capa de ozono. No obstante, es necesario fortalecer la institucionalidad y la labor intersectorial para hacer efectivos estos instrumentos. Además urge establecer un sistema regional de indicadores que permitan medir el impacto y la efectividad de estos esfuerzos.

La conversión de los acuerdos multilaterales en instrumentos nacionales de política encuentra problemas en varios campos y no siempre existen resultados palpables. La CCAD sugiere que, pese a los avances, aún están lejos las metas de la agenda regional planteadas en la Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible (Alides), y recomienda que se fortalezca la institucionalidad (pública, privada y de ONG), en los niveles local, nacional y regional (Proarca y UICN, 2005). No obstante lo anterior, debe reconocerse como una fortaleza la existencia de un conjunto

de instrumentos regionales relevantes, impulsados en gran parte por las entidades de integración y aprobados por los países signatarios. El recuadro 5.5 resume los principales ejemplos reportados por el SICA (2011).

En los siguientes apartados se analizan algunos procesos de gestión ambiental, esto es, acciones públicas y privadas que representan esfuerzos e interacciones entre actores sociales, dinámicas territoriales, factores sociales y económicos, manejo y administración, conflicto y participación; estas dimensiones se conjugan para producir los resultados que se comentaron en la sección anterior. En Centroamérica, las limitaciones propias de su institucionalidad, así como la falta de recursos y, en muchos casos, de voluntad y prioridad políticas, han hecho necesaria la participación de instancias de coordinación interinstitucional en la esfera pública, y del sector privado y la sociedad civil en diversos espacios de la gestión ambiental. Algunas iniciativas reportan

CUADRO 5.17

CENTROAMÉRICA

Principales acuerdos multilaterales ambientales suscritos^{a/}. 2010

Acuerdo	Países suscriptores
Convención Ramsar	Todos
Convenio sobre la Protección del Patrimonio Mundial	Todos
Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres	Todos
Convención sobre la Conservación de Especies Migratorias de Animales Silvestres	Costa Rica, Honduras y Panamá
Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar	Belice, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá
Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono	Todos
Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la Capa de Ozono de la Convención de Viena	Todos
Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación	Todos
Convenio sobre la Diversidad Biológica	Todos
Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático	Todos
Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación en los países afectados por sequía grave o desertificación, en particular en África	Todos
Protocolo de Kioto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático	Todos
Convenio de Rotterdam sobre el Procedimiento de Consentimiento Fundamentado Previo Aplicable a Ciertos Plaguicidas y Productos Químicos Peligrosos Objeto de Comercio Internacional	Belice, Costa Rica, El Salvador, Nicaragua y Panamá
Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología del Convenio sobre la Diversidad Biológica	Todos
Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes	Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá

a/ No se incluyen algunos acuerdos que los países han firmado pero están pendientes de ratificación interna.

Fuente: Cepal, 2010.

impactos positivos, ya sea en la recuperación o en la prevención de daños a los ambientes naturales. Falta, sin embargo, mucho por hacer en cuanto al desarrollo de mecanismos para el monitoreo, evaluación y medición de resultados. En esta sección se recogen dos ejemplos en ese sentido: los avances relacionados con el manejo de las cuencas hidrográficas compartidas, y la evolución institucional en materia de gestión del riesgo de desastres.

Acción regional en la gestión del patrimonio común: el caso de las cuencas compartidas

La gestión de áreas protegidas y del patrimonio natural es un área en la que se han establecido importantes relaciones entre diversos actores interesados en la sostenibilidad y la protección ambiental. Las iniciativas que se han puesto en marcha sobrepasan las fronteras nacionales y han generado actividades de discusión, nuevas entidades y estrategias comunes entre los países de la región y con otras naciones como República Dominicana, Colombia y México. En este sentido sobresale el trabajo en torno a las veinticinco cuencas compartidas (llamadas también internacionales o transfronterizas) que existen en Centroamérica, y que cumplen una función clave en el abastecimiento de agua. Se estima que el Istmo posee cerca de 281.593,7 kilómetros cuadrados en cuencas compartidas, alrededor de un 35% de su territorio. Como se observa en el cuadro 5.18, las más grandes son las de los ríos Usumacinta y San Juan; los países con más superficie en cuencas compartidas son Guatemala y Honduras. Cabe anotar que no se cuenta con información suficiente para conocer las tasas de extracción, los tipos de uso y descarga, la extensión y el porcentaje de población que habita en estos espacios. Además, las acciones dirigidas a su manejo son incipientes y requieren consolidarse con apoyo institucional y participación local y nacional.

La mayoría de estas cuencas son binacionales, algunas compartidas en partes similares y otras con más territorio en un país, como las de

RECUADRO 5.5

Principales instrumentos regionales para la gestión ambiental y sus objetivos centrales

Plan Ambiental de la Región Centroamericana, 2010-2014: tiene por objetivo propiciar un desarrollo sostenible, mediante el fortalecimiento de la relación, cooperación e integración de las naciones del Istmo para la gestión ambiental. Sus áreas temáticas son: prevención y control de la contaminación, conservación y uso sostenible del patrimonio natural y fortalecimiento institucional.

Política de Integración de la Pesca y la Acuicultura del Istmo Centroamericano, 2005-2014: su objetivo es promover la sostenibilidad en el uso de los recursos acuáticos y en la producción acuícola, a través de esfuerzos regionales e intersectoriales.

Estrategia Regional Agroambiental y de Salud de Centroamérica, 2009-2024: con su elaboración se busca impulsar una plataforma de coordinación y planificación entre actores públicos y privados de los sectores de agricultura, ambiente y salud, que propicie la armonización de políticas y la implementación de agendas compartidas.

Política Agrícola Centroamericana, 2008-2017: su finalidad es promover una agricultura integrada y competitiva, tomando como eje transversal la gestión ambiental de los recursos.

Estrategia Forestal Centroamericana, 2003-2006: planteó la necesidad de retomar la agenda política en este ámbito, aumentar la cobertura forestal de la región, restaurar los bosques degradados, fortalecer el Sistema Centroamericano de

Áreas Protegidas e impulsar al sector forestal hacia una mayor competitividad y proyección.

Programa Estratégico Regional para el Manejo de los Ecosistemas Forestales: es un instrumento de planificación estratégica de la política regional y de la Estrategia Forestal Centroamericana. Promueve la implementación de acciones para contribuir a la reducción de la pobreza en las comunidades que rodean o viven en los bosques. Su objetivo es mejorar la gestión de los ecosistemas forestales de la región.

Estrategia Mesoamericana de Sustentabilidad Ambiental, 2008: busca fortalecer y diversificar la cooperación regional en materia ambiental, en el contexto socioeconómico y político de Mesoamérica, además de rescatar y dar continuidad a importantes experiencias de cooperación en este ámbito.

Estrategia Regional de Biodiversidad: es la estrategia marco de tres instrumentos: el Programa Estratégico Regional de Monitoreo y Evaluación de la Biodiversidad, el Programa Estratégico Regional de Trabajo en Áreas Protegidas y el Programa Estratégico Regional para la Conectividad.

Algunas otras herramientas que buscan la integración regional en materia ambiental son el "Marco regulatorio tipo sobre organismos vivos modificados para uso agropecuario" y el Programa Estratégico Regional del Corredor Biológico Mesoamericano (PERCBM).

Fuente: Coles y Martínez, 2011, con base en SICA, 2011 y otras fuentes.

CUADRO 5.18

CENTROAMÉRICA

Datos básicos sobre las cuencas compartidas^{a/}

Cuenca	Países	Área (Km ²)	Porcentaje de la cuenca en cada país
Usumacinta-Grijalva	Guatemala, México y Belice	106.000,0	62,2% en México y 37,7% en Guatemala 58% en México, 42% en Guatemala ^{b/}
Hondo	Guatemala, Belice y México	14.600,0	61,1% en México, 28,5% en Guatemala, 10,3% en Belice
Coatán Achute	México y Guatemala	1.283,9	86,2% en México, 13,7% en Guatemala
Suchiate	Guatemala y México	1.499,5	68,7% en Guatemala y 31,2% en México
Candelaria	Guatemala y México	12.800,0	76% en Guatemala, 24% en México 88,2% en México, 11,7% en Guatemala 85% en México, 15% en Guatemala
Sarstún	Guatemala y Belice	2.009,5	0,5% en Belice, 99,5% en Guatemala
Belice	Belice y Guatemala	12.153,9	60% en Belice, 40% en Guatemala
Moho	Belice y Guatemala	911,9	29% en Belice, 71% en Guatemala
Temash	Belice y Guatemala	476,4	85,5% en Belice, 14,5% en Guatemala
Paz	Guatemala y El Salvador	2.647,0	64,4% en Guatemala, 35,5% en El Salvador 33% en El Salvador y 67% en Guatemala
Lempa	El Salvador, Honduras y Guatemala	18.234,7	52,5% en El Salvador, 32,0% en Honduras, 15,5% en Guatemala
Motagua	Guatemala y Honduras	15.963,8	80% en Guatemala, 20% en Honduras
Chamelecón	Honduras y Guatemala	5.154,9	29% en Guatemala, 71% en Honduras
Goascorán	Honduras y El Salvador	2.745,3	47% en Honduras, 53% en El Salvador
Coco o Segovia Wangki	Nicaragua y Honduras	24.866,6	21% en Honduras, 79% en Nicaragua
Choluteca	Honduras y Nicaragua	8.132,6	96% en Honduras, 4% en Nicaragua
Negro- Guasaule	Nicaragua y Honduras	2.371,2	73% en Honduras, 27% en Nicaragua
San Juan	Nicaragua y Costa Rica	42.000/42.200	72,0% en Nicaragua y 27,9% en Costa Rica
El Naranjo	Costa Rica y Nicaragua	50,6	5% en Costa Rica, 95% en Nicaragua
Conventillos	Costa Rica y Nicaragua	17,5	70% en Costa Rica, 30% en Nicaragua
Changuinola	Panamá y Costa Rica	3.387,8	98% en Costa Rica, 2% en Panamá
Sixaola	Costa Rica y Panamá	2.839,6/2.848,3	81,4% en Costa Rica y 18,4% en Panamá, 81% en Costa Rica, 19% en Panamá
Corredores-Colorado	Costa Rica y Panamá	1.281,8	90% en Costa Rica, 10% en Panamá
Chiriquí	Costa Rica y Panamá	N.d.	N.d.
Jurado	Panamá y Colombia	234,3/1.047	76,4% en Colombia, 23,6% en Panamá

a/ Cuando se consignan datos distintos del área o del porcentaje del área por país para un mismo caso, se trata de diferencias entre las dos fuentes utilizadas en la elaboración del cuadro, y se registran ambas.

b/ Belice incluye un porcentaje muy pequeño de la cuenca Usumacinta y no posee fuentes superficiales de agua, por lo cual no se incluye aquí el dato.

Fuente: Coles y Martínez, 2011, con datos de Pnuma et al., 2007 y Hernández et al., 2009.

Corredores-Colorado, Sixaola, Coatán-Achute, Sarstún, Choluteca, El Naranjo y Conventillos. Existen también tres cuencas transnacionales: Usumacinta-Grijalva, Lempa y Hondo. Las implicaciones políticas, socioeconómicas y ambientales de esta distribución pueden variar y tener consecuencias en el nivel de compromiso y colaboración entre países en la gestión, según la interdependencia o dependencia del recurso (Hernández et al., 2009). Los expertos sugieren que las naciones que tienen más territorio en cuencas compartidas deben dirigir más esfuerzos a su

gestión, sobre todo si sus centros urbanos dependen de sus acuíferos y aguas fluviales, como sucede en Belmopán, San Salvador, Tegucigalpa y Managua.

Estas cuencas poseen una gran riqueza cultural, hídrica y biológica y es por ello que en varias de ellas se han delimitado áreas protegidas: entre Belice y Guatemala, Guatemala y México, Honduras y Nicaragua, Costa Rica y Nicaragua y Costa Rica y Panamá. Estas áreas concentran un 48% de las zonas bajo protección del Istmo (Hernández et al., 2009). Sin embargo, están amenazadas por la contaminación,

la falta de tratamiento de aguas residuales, la deforestación, la erosión y la sedimentación en las desembocaduras en bahías y estuarios, como resultado de la expansión agrícola. El crecimiento urbano y la construcción de represas hidroeléctricas han generado conflictos sociales. La minería y la extracción de petróleo en la cuenca del Usumacinta han causado severos impactos ambientales, como el flujo de contaminantes y deforestación (Pnuma et al., 2007). También existe preocupación por los posibles efectos de eventos climáticos extremos, como sucedió con el

huracán Mitch, que ocasionó problemas en Nicaragua y Honduras por el cambio del cauce del río Negro, además de inundaciones y sequías. Estas cuencas poseen acuíferos de origen volcánico, sobre todo en sus partes altas, y son estos los que abastecen a los principales centros urbanos y la agricultura (el 75% de la población, especialmente urbana, depende de este tipo de fuentes).

En términos de los procesos de gestión, la mayoría de los problemas en cuencas compartidas responden a la ausencia o debilidad de las instituciones locales, nacionales e internacionales. Existen limitaciones en las políticas y herramientas dirigidas al manejo y uso del recurso hídrico; la continuidad de los trabajos se ve afectada por una alta rotación de personal y conflictos interinstitucionales, además de que se privilegian las consideraciones económicas sobre las ambientales y se carece de medios para el cumplimiento de las políticas existentes (Hernández et al., 2009). Los estudios realizados en este ámbito instan a avanzar en la consolidación de marcos legales que faciliten la cooperación y la coordinación entre países para la conservación y el manejo sostenible de las cuencas transnacionales. Pnuma et al. (2007) recomiendan “establecer o consolidar instituciones nacionales dirigidas al manejo de cuencas para la protección de la calidad y cantidad del agua”. Se reconoce que esta situación institucional varía entre países. En el plano local, aunque se carezca de entidades específicas dedicadas a este tema, se cuenta con experiencias exitosas a nivel nacional que se podrían emular (recuadro 5.6).

También existen esfuerzos entre países para el manejo de estos espacios, especialmente entre México y Guatemala. Algunos ejemplos son las cuencas de los ríos Usumacinta/Grijalva, Candelaria, Suchiate, Coatán, Hondo, Lempa y Sixaola. El desarrollo de instituciones dirigidas al manejo de cuencas, que incluyan el tema de la gestión compartida, ha sido sugerido por el Pnuma, Flacso y otras entidades. Varias de las iniciativas mencionadas en el recuadro 5.6 han surgido de esas propuestas, y de la necesidad de atender

los conflictos entre países por el uso de los recursos y la conservación de los ecosistemas dentro de las cuencas. Cabe mencionar en este sentido la creación de dos reservas de la biosfera, el Plan Trifinio para la cuenca del río Lempa, y proyectos binacionales como el plan de manejo de la cuenca del río San Juan, entre Nicaragua y Costa Rica, y el del río Sixaola, entre Panamá y Costa Rica.

Dos áreas para la acción común: ordenamiento territorial y contaminación

Son muchos los desafíos ambientales que ameritan acción regional. Entre ellos, la gestión hídrica -tanto nacional como transfronteriza-, la transformación de la matriz energética y la adaptación al cambio climático son áreas clave que se han analizado a fondo en esta y la anterior edición de este Informe. Como complemento, este apartado menciona otros dos campos de suma importancia, que han generado algunas iniciativas conjuntas: el ordenamiento territorial y la reducción de la contaminación ambiental.

En el primer tema, el uso inapropiado del territorio ha sido persistente en la región, y ha tenido importantes consecuencias para las poblaciones y sobre los recursos naturales. El crecimiento urbano sin planificación aumenta la vulnerabilidad a esos impactos y se suma al crecimiento poblacional y la migraciones internas, los cuales terminan produciendo ciudades desordenadas y con altos niveles de riesgo. Esta situación ha generado debates sobre la urgencia de un ordenamiento territorial, que han transcurrido a ritmos muy distintos entre los países y, en general, han obtenido pocos logros significativos. En el plano regional se han realizado diagnósticos y recomendaciones para ir construyendo una agenda común; por ejemplo, Berti y Ferrufino (2009) hacen hincapié en dos puntos: “primero, la necesidad de reconocer la complejidad del tema territorial, justamente por su dimensión sistémica y no sectorial; y segundo, la importancia de la idea de dominio de parte de la sociedad que lo habita, con las subsiguientes

RECUADRO 5.6

Algunas iniciativas nacionales de manejo de cuencas en Centroamérica

En todo el Istmo existen ejemplos de experiencias positivas en el manejo de cuencas nacionales, que dan un importante punto de partida para estimular el trabajo en cuencas compartidas. Guatemala tiene instituciones específicas para las cuencas que desembocan en los lagos Amatitlán, Atilán e Izabal. Panamá posee la “Ley de régimen administrativo especial para el manejo, protección y conservación de las cuencas hidrográficas”, que generó el “Plan de ordenamiento ambiental territorial de las cuencas hidrográficas” y estableció los comités de cuencas hidrográficas.

En Costa Rica se debate un proyecto de ley que propone establecer organismos de cuenca y los consejos de unidad hidrográfica, y ya existen comisiones específicas, como la que da seguimiento al manejo de la cuenca alta del río Reventazón. Nicaragua cuenta con un Consejo Nacional de Recursos Hídricos, la Autoridad Nacional del Agua, el Registro Público Nacional de Derechos de Agua, organismos regionales de cuencas y comités de cuencas. Honduras tiene marcos institucionales que impulsan estrategias de descentralización para la gestión de cuencas, aun por consolidarse. A nivel regional en 1999 se elaboró el “Plan de acción para el manejo integrado de los recursos hídricos del Istmo centroamericano”. Por su parte, la iniciativa del Corredor Biológico Mesoamericano, desarrollada por la CCAD, también apoya la coordinación de acciones locales y regionales que han tenido impactos positivos en las cuencas de los ríos San Juan, Sixaola, Coco, Goascorán, Negro, Lempa, Motagua y Usumacinta/Grijalva.

Fuente: Coles y Martínez, 2011, con base en Hernández et al., 2009.

consecuencias institucionales y de escala de aplicación de ese dominio”.

También se cuenta con la Agenda de Ordenamiento Territorial elaborada por el Consejo Centroamericano de Vivienda y Asentamientos Humanos¹² (CCVAH). Esta fue planteada para el período 2010-2015, consultada con distintos sectores y aprobada por los presidentes del SICA en julio de 2010. Según la Secretaría de la Integración Social Centroamericana (Sisca), esta agenda deberá “contribuir, desde la perspectiva del desarrollo urbano y la construcción de asentamientos humanos sostenibles, a estimular los procesos de ordenamiento territorial, en los países miembros y fomentar la cooperación regional en este tema, facilitando el intercambio de experiencias y la construcción de propuestas que favorezcan la integración regional y la cooperación intersectorial, en materia de ordenamiento territorial. Aspira también a sumarse a los esfuerzos afrontados desde otros organismos del SICA, para construir una visión compartida de ordenamiento territorial en Centroamérica” (SICA, 2011).

Ferrufino (2010) señala cinco obstáculos para el ordenamiento territorial regional: “la ausencia de un marco conceptual uniforme, la fragilidad institucional y de los marcos legales, la insuficiente participación de los gobiernos locales (poca coordinación con gobierno central), la existencia de profundos cambios territoriales que requieren nuevos modelos de ordenamiento territorial (posiblemente debido a presiones económicas y sociales de este milenio) y el descalce entre inversión pública y política territorial”. Tendencias derivadas del crecimiento urbano, la minería, la migración internacional, el turismo en gran escala y grandes proyectos de infraestructura también pueden limitar la consolidación de políticas y normativa en esta materia. Otro problema es la débil colaboración en el ordenamiento territorial transfronterizo o regional, que fragmenta el ya de por sí pequeño territorio centroamericano, además de desvirtuar la visión sistémica y de conectividad que se ha estado promoviendo, por ejemplo, a través del

Corredor Biológico Mesoamericano y ante el reto del manejo compartido de los recursos hídricos.

En cuanto al tema de la contaminación, Centroamérica muestra pérdida de la calidad del agua, tanto continental como marina, mal manejo de residuos, emisiones contaminantes -concentradas principalmente en centros urbanos-, contaminación por sustancias químicas, entre muchos otros problemas que evidencian un deficiente control ambiental, y un limitado compromiso

de la sociedad para promover cambios culturales y modificar los patrones de mayor impacto. Existen algunas iniciativas, por lo general aisladas o carentes de incentivos sistemáticos, que se impulsan desde el sector privado, a partir de certificaciones internacionales (recuadro 5.7).

Los países centroamericanos son signatarios de convenios y protocolos que implican compromisos de reducir la contaminación, e implementar políticas y mecanismos para cumplirlos. Entre

RECUADRO 5.7

Dos ejemplos de certificaciones para la gestión ambiental en Centroamérica

En el ámbito empresarial existe una importante cantidad de certificaciones relacionadas con la mejora de los procesos productivos y la reducción de impactos ambientales. Entre ellas destacan las otorgadas por la International Organization for Standardization (ISO). La certificación ISO 14001 consiste en la estandarización de sistemas de administración ambiental o planes de protección ambiental (EMS o *environmental management systems*) y es reconocida como un estándar internacional no obligatorio. Requiere que las empresas identifiquen y controlen los impactos ambientales de sus actividades, ya sean de producción o de servicios, mejoren constantemente su desempeño en este campo e implementen abordajes sistemáticos para establecer objetivos y metas ambientales, alcanzarlos y demostrar esos logros. Deben asumir un compromiso con la reducción de desperdicios, la contaminación y otros, y cumplir con las reglamentaciones ambientales existentes en sus países.

Desde hace cerca de una década se observa un incremento de esta certificación en Centroamérica (cuadro 5.19). Hasta el 2009, 164 empresas de la región estaban certificadas con ISO 14001, lo que representaba un 3,4% del total reportado para Latinoamérica y el

Caribe en ese año. Costa Rica registra la mayor cantidad, seguida por Honduras, Guatemala, El Salvador y Panamá. Cabe mencionar que, como norma, las empresas deben cubrir los costos del proceso y de las consultorías necesarias para elaborar y poner en práctica el EMS. Además, las firmas que asumen compromisos muy ambiciosos reciben la misma certificación que aquellas que cumplen con esfuerzos mínimos que llenan los estándares requeridos. Por supuesto, este esfuerzo genera beneficios a los participantes, tanto en reducción de costos y eficiencia, como en imagen.

Otro campo importante es el de las certificaciones agrícolas. Existe una gran cantidad de sellos nacionales e internacionales que certifican prácticas en la agricultura o la actividad pecuaria, especialmente en cuanto a producción orgánica. A manera de ejemplo, a mayo de 2011 el sello *Rainforest Alliance Certified* abarcaba 127.562 hectáreas agrícolas, en 362 fincas de toda Centroamérica. En el capítulo 9 de este Informe se reporta también el avance en normas relacionadas con el “Módulo Clima” de la Red de Agricultura Sostenible de la misma organización.

Fuente: Coles y Martínez, 2011 y Rainforest Alliance, 2011.

CUADRO 5.19

CENTROAMÉRICA

Número de empresas certificadas con ISO 14001, por país. 1998-2009

País	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Belice	0	0	0	2	2	2	0	1	2	1	6	4
Costa Rica	1	7	20	14	38	38	52	50	55	101	73	90
El Salvador	0	0	0	0	0	0	3	4	4	8	6	12
Guatemala	1	1	2	2	1	1	3	7	7	15	18	15
Honduras	0	0	2	2	2	6	5	4	7	18	17	25
Nicaragua	0	0	0	0	0	0	1	2	3	2	4	5
Panamá	0	0	0	1	1	2	2	4	5	31	10	13

Fuente: Cepal, 2010.

estos se encuentran: el Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono (1985), el Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono de la Convención de Viena (1987), el Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación (1989), la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (1992), el Protocolo de Kioto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (1997), el Convenio de Rotterdam sobre el procedimiento de consentimiento fundamentado previo aplicable a ciertos plaguicidas y productos químicos peligrosos objeto de comercio internacional (1998), el Convenio de Estocolmo sobre contaminantes orgánicos persistentes (2001) y el Protocolo de Cartagena sobre seguridad de la biotecnología del Convenio sobre la Diversidad Biológica (2000).

En el sector marítimo, la región es signataria del Convenio Internacional para prevenir la Contaminación por los Buques, conocido como Marpol, el cual tiene como objetivo establecer normas para evitar las descargas de sustancias contaminantes, ya sea accidentales o producto de la operación de los buques. Entró en vigor en 1983 y ha tenido una serie de enmiendas dirigidas a reducir la contaminación por hidrocarburos, sustancias líquidas nocivas transportadas

a granel, sustancias perjudiciales transportadas por mar en paquetes, contenedores, bultos y otros, aguas sucias y basuras de los navíos. Además fija límites mundiales a los contenidos y emisiones de azufre, óxido nitroso y sustancias agotadoras de la capa de ozono que se generan en los buques.

A nivel regional, la Comisión Centroamericana de Transporte Marítimo -a través de la Estrategia Marítima Portuaria Regional- trabaja en coordinación con otras instituciones para implementar y dar cumplimiento a acuerdos como el Marpol y el “Convenio de cooperación, preparación y lucha contra la contaminación por hidrocarburos”, entre otros. También dedica esfuerzos a la conservación de las áreas costeras y a lograr la adhesión de los países del Istmo al “Convenio sobre la prevención de la contaminación del mar por vertimiento de desechos y otras materias”.

Por su parte, la CCAD ha venido desarrollando el Programa Regional de Prevención y Control de la Contaminación 2005-2010. Este apunta a mejorar la gestión en materia de emisiones, vertidos y desechos, fomentar la “producción más limpia” sin perjudicar las actividades económicas, y procurar el cumplimiento de los compromisos ambientales internacionales (CCAD-SICA, 2005). La aplicación de los protocolos de Viena y Montreal ha dado algunos resultados positivos, como una

significativa reducción de las emisiones de gases que agotan la capa de ozono (Coles y Martínez, 2011).

No es fácil medir el éxito de estas políticas y herramientas, excepto en casos específicos, ni tampoco reportar todas las existentes. Por eso cabe reiterar la urgente necesidad de generar indicadores para medir la gestión ambiental en la región. Además falta dirigir mayores esfuerzos a una educación ambiental efectiva, enfocada en distintos sectores, con incentivos y alternativas viables para la participación de la ciudadanía en la reducción de la contaminación, y que haga énfasis en el costo social, económico y ambiental de los patrones actuales. Para esto se requiere fortalecer la investigación, la captura de datos y la sistematización de la información.

Avances conceptuales y rezagos prácticos en la gestión regional del riesgo

Desde la perspectiva de la acción regional, en la última década se observan avances en los marcos conceptuales sobre el tema del riesgo, en torno al cual hoy se cuenta con mayor información y con entidades consolidadas en el ámbito de la integración. Esta evolución se plasma en la aprobación -por parte de los miembros del SICA en junio de 2010- de la Política Centroamericana de Gestión Integral del Riesgo. A nivel institucional, se han dado esfuerzos

importantes para establecer esquemas integrados de trabajo entre entidades como Preveda, ERAS y Presanca, por ejemplo. Paralelamente, la preocupación por el cambio climático también ha generado acción regional, como se analiza en el capítulo 9. Buena parte de los progresos en este ámbito se debe a iniciativas de sectores económicos y sociales ligados al SICA, pero a lo interno de los países los organismos nacionales encargados de la gestión del riesgo muestran en general poca ascendencia o poder de convocatoria para coordinar y fijar rumbos (Lavell y Lavell, 2010). En esta sección se relaciona la gestión del riesgo con los procesos de gestión ambiental, en el marco de la acción regional.

Vulnerabilidad y exposición mantienen la construcción social del riesgo

El tema de la gestión del riesgo ha cobrado auge en Centroamérica desde que el huracán Mitch marcó, a finales de los años noventa, un punto de inflexión en la comprensión sobre el alto costo humano y económico de la vulnerabilidad. Desde entonces, el discurso y el marco conceptual cambiaron progresivamente hacia una visión enfocada en el desarrollo y en la reducción del riesgo, en contraposición al énfasis en la respuesta humanitaria. Pese a ello, esta segunda visión sigue dominando en la práctica; los esquemas de gestión prospectiva y correctiva son múltiples pero dispersos, y más de tipo piloto que programáticos y normativos, financiados en muchos casos con fondos externos, pero sin legislación ni alcance nacional. Indicadores internacionales generados para el conjunto de la región evidencian los altos niveles de riesgo existentes, sobre todo en Nicaragua, Guatemala y Honduras, así como el carácter incipiente de los esquemas de gestión (Lavell y Lavell, 2010). Por su relevancia, este tema se trata en diversas secciones de este Informe¹³.

Es ya conocido que Centroamérica es una región de alto riesgo de desastres, producto no solo de las amenazas físicas que reúne en su territorio, sino por los niveles de exposición y vulnerabilidad de su población, sustentados en la

pobreza, la marginación y la exclusión social. Esto ha generado una paulatina construcción social del riesgo, que se hizo particularmente evidente en octubre de 1998 con el impacto del huracán Mitch en todo el Istmo, que provocó 20.000 víctimas y una significativa destrucción de la infraestructura productiva. A esto se suma la tendencia al aumento en algunas de estas amenazas, en especial las hidrometeorológicas, como se comentó en el primer apartado de este capítulo.

La vulnerabilidad asociada a la precariedad de muchos medios de vida rural, genera que la región no solo sea afectada por eventos de gran magnitud como Mitch, sino también por muchos pequeños y medianos desastres recurrentes, que dificultan la ruptura del círculo vicioso de la pobreza (EIRD-ONU, 2009). Este escenario se agrava por la aparición de nuevos entornos de riesgo, que responden a amenazas tanto físicas como sociales y económicas de reciente configuración, entre ellas: i) degradación de los ecosistemas costeros y deforestación de cuencas y riberas de ríos, ii) migración campo-ciudad y ubicación de población en terrenos inaptos y sujetos a amenazas, iii) cambio de uso del suelo, de la agricultura de subsistencia a la agricultura comercial de exportación, iv) informalidad en la construcción de vivienda y sus sistemas de soporte infraestructural, además de la no aplicación de normas constructivas, v) falta de control sobre la ubicación de infraestructura y actividades productivas, entre otros (Lavell y Lavell, 2010; Wisner et al., 2004; Lavell, 1993).

Para los expertos, los procesos y fuentes de vulnerabilidad históricos han seguido consolidándose o ampliándose; por ende también lo ha hecho la construcción social del riesgo. Los análisis realizados en el marco de los encuentros “Mitch+5” y “Mitch+10” apuntan en ese sentido (véase Mansilla, 2008; Redlac, 2008 y Cardona, 2009). Como se reportó en el primero de estos encuentros: “desde Mitch, se han realizado ingentes e importantes esfuerzos para mejorar la gestión del riesgo en Centroamérica en diferentes áreas, suscribiéndose

convenios y compromisos que vinculan la temática de reducción de vulnerabilidades y desastres, articulada con temas y problemáticas ambientales, de cambio climático, recursos hídricos, seguridad alimentaria, productivos, económicos, financieros y sociales. Sin embargo, se reconoce que los esfuerzos de reducción de vulnerabilidades y riesgos no contrarrestan los procesos de acumulación de los mismos, ni a nivel regional, ni nacional” (PNUD y Cepredenac-SICA, 2004). En suma, se mantienen condiciones sociales y económicas que generan vulnerabilidad, y se enfrentan nuevos escenarios, entre ellos el cambio climático y la expansión urbana desordenada.

Experiencia del huracán Mitch impulsa nuevo abordaje conceptual e institucional

Tras el impacto del huracán Mitch, en la región comenzaron a desarrollarse ideas y prácticas sobre riesgo y desastre, en el marco de un llamado a la “reconstrucción con transformación” posimpacto, que evidenció la aceptación tácita de que existe una relación entre desastre y vulnerabilidad social, degradación ambiental y condiciones inadecuadas de gobernanza. Además se confirmó la importancia de orientar la línea de acción regional en ese sentido, para lo cual se elevó el estatus del Cepredenac, en conjunto con diversos organismos regionales. De esta forma, comenzaron a surgir esfuerzos de coordinación y propuestas importantes de alcance centroamericano, que se resumen a continuación.

En 1999, un año después de Mitch, se adoptó el “Marco estratégico para la reducción de la vulnerabilidad y los desastres en Centroamérica” y se estableció el “Quinquenio centroamericano para la reducción de la vulnerabilidad y el impacto de los desastres”, para el período 2000-2004. La primera de estas iniciativas tuvo como propósitos coordinar, armonizar y facilitar el trabajo de las diferentes instancias y sectores, para coadyuvar en el desarrollo sostenible mediante la reducción de las vulnerabilidades físicas, sociales, económicas y ambientales, así como el

impacto de los desastres. Estos objetivos se plasmaron en un plan de acción (el primer Plan Regional de Reducción de Desastres 2000-2004), que conjugó la prevención y la mitigación con la preparación y manejo de las emergencias (Lavell y Lavell, 2010).

Este primer Plan Regional, a diferencia de otros documentos oficiales, no profundiza en nociones y conceptos sobre riesgo y desastre, sino que descansa en el objetivo general de reducir las vulnerabilidades económicas, sociales, ambientales e institucionales en el marco del desarrollo sostenible. Sus objetivos regionales se enfocan en la “creación de una plataforma de coordinación regional y mecanismos regionales de gestión de riesgos y desastres incorporados en los planes y estrategias especializadas de SICA”. Constituyó un plan de trabajo básico en las áreas de fortalecimiento institucional, información e investigación, sistemas de alerta temprana, estrategias sectoriales de reducción del riesgo, capacidades en gestión local del riesgo y asistencia mutua en casos de desastre. Incluyó una sección sobre estrategias sectoriales para el SICA y consideraciones sobre planes nacionales de reducción.

En 2001, a través del SICA, los países presentaron la “Estrategia de transformación y modernización de Centroamérica en el siglo XXI”, que incorporó la reducción de vulnerabilidades como un eje estratégico del desarrollo, pero que presentó la gestión del riesgo como un sector más, “en vez de considerarlo un elemento sustantivo en el logro de la competitividad regional y la eficacia económica y social de los planteamientos sobre el desarrollo” (Lavell y Lavell, 2010). En 2003 se suscribió en Belice un nuevo convenio constitutivo del Cepredenac, para incluir la visión estratégica acordada en la Declaración de Guatemala II, e incidir de manera efectiva en la incorporación de la gestión de riesgos y la reducción de vulnerabilidades en las políticas de desarrollo (el proceso del nuevo convenio terminó en 2007, con su aprobación en los Congresos de los países).

También en 2003 se realizó el foro “Mitch+5”, que entre sus principales

recomendaciones propuso actualizar el “Marco estratégico para la reducción de vulnerabilidades y desastres”, adoptar las políticas, estrategias y mecanismos necesarios para que la incorporación del análisis y la gestión del riesgo sean realmente requisitos indispensables en la planificación de todas las actividades públicas y privadas del desarrollo local, nacional y regional, entre otros. En este foro, un conjunto de más de 45 organismos de la sociedad civil¹⁴, conformado como Foro Regional para la Gestión del Riesgo en Centroamérica, planteó sus propias propuestas, que incluyen: i) monitoreo de la actuación de los gobiernos y de la marcha de los procesos de desarrollo, ii) acompañamiento de iniciativas gubernamentales de reducción y apoyo a la gestión del riesgo, iii) compromiso con el uso adecuado de los recursos financieros, iv) para agencias de cooperación y organismos financieros, se recomienda trascender la visión de proyecto y asumir una visión de proceso y v) fortalecer la cooperación Sur-Sur entre organismos nacionales y asumir el compromiso con el desarrollo de las mayorías.

Con los resultados del Foro, el Cepredenac se abocó a la elaboración de un segundo plan regional, para el período 2006-2015. En ese momento, el contexto internacional estaba influenciado por los acuerdos del Marco de Acción de Hyogo, firmado por 168 países en ocasión de la Conferencia Mundial sobre Desastres organizada por las Naciones Unidas en 2005, y por las Metas del Milenio, adoptadas en la Conferencia sobre Desarrollo Sostenible celebrada en Sudáfrica en 2001. En ambos casos, la relación desarrollo-riesgo está implícita y explícita, y esto, junto a otros factores, se reflejó en la formulación conceptual del plan, cuyo objetivo se expresa en términos de la reducción del riesgo de desastres, como parte integral del proceso de desarrollo sostenible y seguro de la sociedad centroamericana (Lavell y Lavell, 2010).

En el foro “Mitch+10”, celebrado en 2009 (con un año de retraso), se logró un mayor análisis del contexto y el desarrollo de los enfoques del

riesgo. Su declaratoria final se anticipó a la formulación de la Política Centroamericana de Gestión Integral de Riesgo de Desastres (PCGIR), aprobada en 2010 por los presidentes de la región (recuadro 5.8), al incorporar los avances conceptuales en cuanto a gestión de riesgo en Latinoamérica y las consideraciones planteadas en el *Informe de Evaluación Global sobre la Reducción del Riesgo de Desastres 2009*, de la EIRD.

Desde el nivel sectorial la región también ha planteado esfuerzos de coordinación. En los últimos diez años, los sectores de agricultura, educación, salud, agua, ambiente, infraestructura vial, telecomunicaciones y puertos han asumido el reto de ampliar sus consideraciones en torno al riesgo y su gestión, formulando en mayor o menor medida declaraciones de política o estrategias específicas y consonantes con el llamado hecho en el “Marco estratégico para la reducción de vulnerabilidad” y en los planes regionales de reducción de desastres de Cepredenac. Algunos ejemplos son la Política Agrícola Centroamericana 2008-2017, la Estrategia Agroambiental y de Salud 2009-2024 y otros instrumentos que enfatizan en la coordinación intersectorial, como los planes ambientales regionales para Centroamérica 2005 y 2010, la Estrategia y el Plan Centroamericano de Gestión Integrada de los Recursos Hídricos, la Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial Sostenible y la Estrategia Centroamericana de Vivienda y Asentamientos Humanos, entre otras iniciativas (Lavell y Lavell, 2010).

Lento paso de la política a la acción

Pese a los avances que ha logrado, Centroamérica en el abordaje conceptual y el enfoque regional de la gestión del riesgo, a nivel de los países existen lagunas significativas, marcadas por la inacción y la dificultad para trasladar las directrices regionales al plano nacional. Una consulta a exdirigentes de instituciones regionales arroja que probablemente menos de la mitad de lo establecido en ese nivel se convierte en acción en el ámbito nacional; pero

RECUADRO 5.8

Avances conceptuales en la Política Centroamericana de Gestión Integral de Riesgo de Desastres del 2010

Aprobada en el 2010 por los presidentes de la región, la Política Centroamericana de Gestión Integral de Riesgo de Desastres (PCGIR) enfatiza, entre otros aspectos, en la necesidad de utilizar los conceptos de riesgo “intensivo” y “extensivo”, para diferenciar el continuo de desastres que va desde los más catastróficos -de menos frecuencia- hasta los medianos y pequeños -de reincidencia continua y bajos impactos absolutos-. También separa las nociones de gestión “correctiva” y “prospectiva”, refiriéndose en el primer caso al riesgo existente y en el segundo al riesgo por construirse. Asimismo, distingue entre el ámbito de la causalidad y el del impacto, reconociendo las diferencias regionales que ya se habían identificado en el Plan de Acción del SICA. Por último, plantea la importancia de ver la gestión del riesgo como un eje transversal de las acciones sectoriales y territoriales del desarrollo, y no como un sector más, e insiste en la conveniencia de aplicar controles que evalúen las inversiones públicas a la luz del riesgo.

La PCGIR representa una afirmación de los nuevos desarrollos conceptuales en torno a la gestión del riesgo y pone énfasis en dos preocupaciones fundamentales: el tema del cambio climático y la adaptación, y el tema de la estructura

institucional. Plantea como objetivo fundamental “dotar a la región centroamericana de un marco orientador en materia de gestión integral del riesgo de desastres, que facilite el vínculo entre las decisiones de política con sus correspondientes mecanismos e instrumentos de aplicación, entrelazando la gestión del riesgo con la gestión económica, la gestión de la cohesión social y la gestión ambiental, desde un enfoque integral (multisectorial y territorial), de respeto y garantía de los derechos humanos, y considerando la multiculturalidad y la equidad de género” (Cepredenac-SICA, 2010).

Paralelamente, define entre sus objetivos específicos promover la implementación de la gestión integral del riesgo de desastres en los países y en la estructura funcional e institucional del SICA, y diseñar los procesos de desarrollo en condiciones de seguridad integral, asumiendo los enfoques de gestión del riesgo y entendiendo el territorio como unidad de desarrollo. Al considerar el tema de la adaptación al cambio climático y la gestión del riesgo, la PCGIR establece una premisa de avanzada, al manifestar que “en el marco del Sub-Sistema Ambiental del SICA, Cepredenac, CCAD y CRRH coordinarán la aplicación y articulación de los instrumentos de política y estrategia comunes, a saber: la Estrategia Regional de Cambio Climático; el Plan

Ambiental Centroamericano (Parca); la agenda regional del agua, que incluye el Convenio del Agua, la Estrategia (Ecagirh) y su plan (Pacagirh); el Plan Regional de Reducción de Desastres (PRRD). El Consejo de Ministros de la CCAD, en coordinación con el Consejo de Representantes del Cepredenac, dictarán las medidas para alinear en la escala nacional, las políticas, estrategias y planes de gestión de riesgo y de gestión ambiental” (Cepredenac-SICA, 2010).

La elaboración y aprobación de la PCGIR marca un ciclo de cambios y avances conceptuales en la forma de abordar la temática, al incluir en el debate los desafíos de la integración sinérgica entre grandes áreas como la adaptación al cambio climático y la gestión del riesgo y al plantear la necesidad de un reordenamiento y una mayor coordinación institucional a favor de esquemas integrales. Por supuesto, la utilidad de estos logros en el enfoque teórico debe analizarse en función de su puesta en práctica, un ámbito en el que afloran las debilidades y la situación suele ser muy distinta.

Fuente: Lavell y Lavell, 2010, con base en la Política Centroamericana de Gestión Integral de Riesgo de Desastres.

incluso esto es difícil de sustentar, debido a la falta de mecanismos reales de comprobación y monitoreo de avances (Lavell y Lavell, 2010). Sería complicado realizar un análisis así por país, por lo que aquí se comentan algunos planteamientos sobre la puesta en práctica de lo acordado en el contexto del SICA y sus entidades especializadas, partiendo de las prioridades del Marco de Acción de Hyogo.

En cuanto a la institucionalidad, en Centroamérica es fundamental llevar

a cabo el proceso de modernización y actualización propuesto en el nuevo convenio constitutivo de Cepredenac, con un enfoque multisectorial, interinstitucional, multidisciplinario y descentralizado de la gestión del riesgo. Ello demanda la coordinación y el funcionamiento sistémico de las entidades públicas y privadas, y las organizaciones de la sociedad civil. A lo largo de la última década se realizaron diversos intentos en este sentido; tal vez el más ambicioso fue el programa de fortaleci-

miento de la institucionalidad acordado entre el SICA y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Aecid), que incluyó: i) la propuesta de un sistema de indicadores de vulnerabilidad en la región, ii) la promoción de estudios y normas sobre el riesgo urbano, iii) la consideración del tema del riesgo de desastres e inversiones y iv) la promoción de capacitación de profesionales del sector público y la academia en temas de gestión del riesgo.

A lo interno de los países se han efectuado reformas de los marcos institucionales, con una tendencia a favorecer la reducción del riesgo en el marco del desarrollo. En Nicaragua se diseñó un sistema interinstitucional y descentralizado que se legalizó a principios del 2000. Esta iniciativa introdujo una variante de gran relevancia al cambiar el concepto de defensa civil por una noción de sistema en la prevención y reducción del riesgo. Posteriormente ese enfoque fue desarrollado e incluido en nuevas legislaciones promulgadas entre 2005 y 2006 en Panamá y Costa Rica; un proceso similar se encuentra en marcha en Honduras. El Salvador innovó su institucionalidad en 2003, creando dentro del Ministerio de Recursos Naturales y Ambiente el Servicio Nacional de Estudios Territoriales, que reúne los sistemas nacionales de observación de las amenazas físicas y análisis de riesgo y vulnerabilidad. Tanto en Nicaragua como en El Salvador, en los últimos años han perdido fuerza el avance y la consolidación de estos mecanismos; la capacidad de convocatoria de los organismos de gestión del riesgo frente a las instituciones sectoriales y del desarrollo sigue siendo baja en casi todos los países del Istmo (Lavell y Lavell, 2010).

Las nuevas leyes e instituciones ponen la reducción del riesgo en un lugar central, pero la práctica aún muestra que el área de preocupación principal es la respuesta humanitaria. Solo tres países han elaborado las llamadas plataformas nacionales de reducción de desastres planteadas por la EIRD desde 2006. En lo que sí se ha avanzado es en la creación de redes sociales, bajo el nombre de mesas nacionales o de coordinación de la gestión del riesgo, que reúnen a organismos de desarrollo y distintos sectores, y que han sido importantes para lograr cambios legislativos en El Salvador y Honduras (Lavell y Lavell, 2010).

Otro parámetro para medir los avances es el relacionado con el análisis y comunicación del riesgo, que apunta a la capacidad de conocer, entender y estimar la magnitud de sus factores causales. A mediados de la década de

2000, tanto el Banco Mundial como Cosude impulsaron la producción de mapas de amenazas físicas en varios municipios de Honduras y Nicaragua. También diversas ONG, en el marco de la Iniciativa Centroamericana de Mitigación, incorporaron iniciativas de análisis de vulnerabilidades y amenazas a nivel local, sobre todo en los llamados “países Mitch”. Por su parte, la difusión del sistema de registro DesInventar (creado por la Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina en 1997, y recientemente ampliado a Panamá, Costa Rica, El Salvador y Guatemala, con apoyo de la EIRD) ofrece un insumo clave para el examen de la incidencia de desastres, en especial los pequeños y medianos. Junto a otras iniciativas, uno de los más sofisticados métodos promovidos es el Capra (*Central American Probabilistic Risk Assessment*, o Evaluación Probabilista de Riesgo para América Central). Iniciado en 2007¹⁵, se está implementando en todos los países con excepción de Panamá, que pronto entrará en el proceso. Capra consiste en módulos de análisis sobre amenazas, exposición y vulnerabilidad física, para obtener mediciones del riesgo en forma probabilista o para escenarios específicos.

En materia de producción de información científica y técnica, funcionarios de entidades relacionadas con el tema señalan que “prevalece una falta de diálogo entre productores de información y usuarios de la misma. Los entes científicos y técnicos se quejan de falta de financiamiento y apoyo político. No obstante, no crean mecanismos, ni canales de divulgación de sus resultados, ni atienden de manera precisa necesidades del desarrollo y sus actores, puesto que continúan documentando amenazas. Al respecto, prevalece una persistente debilidad en la identificación, caracterización y formulación de acciones de atención a vulnerabilidades (general y particular; sectorial y territorial)” (E: Smith, 2010). Un esfuerzo positivo es el Foro Climático Regional, que ha logrado reunir a la comunidad meteorológica y los usuarios de información sobre el

clima, haciendo accesibles de forma abierta los pronósticos climáticos.

Sin lugar a dudas, de las prioridades del Marco de Acción de Hyogo (MAH), los factores subyacentes al riesgo representan el tema más novedoso y el que más interés ha suscitado. Los resultados del monitoreo del MAH lo reportan como el de menor avance en los países en general. Aunque lejos de ser práctica común, la última década ha visto importantes experiencias con proyectos e iniciativas que buscan influir de manera directa en la construcción social de riesgo, muchos aún en fase piloto. Entre los principales ejemplos destaca el Proyecto de Prevención de Desastres del Bajo Lempa¹⁶.

Una última dimensión consiste en la incorporación de la gestión del riesgo como eje transversal en la planificación y la inversión públicas. Desde 2006, tanto Costa Rica a través del Ministerio de Planificación y Política Económica, como Guatemala, por medio de la Secretaría General de Planificación, y de forma más discontinua en Panamá, con el Ministerio de Economía y Finanzas, se han hecho importantes avances en este sentido. Otro esfuerzo relevante fue el Programa Regional de Reducción de la Vulnerabilidad y Degradación Ambiental (Prevda) 2006-2010, ejecutado por CRRH, CCAD y Cepredenac. Se ha señalado que el intento de correlacionar e impulsar políticas intersectoriales desde lo regional hasta lo local era novedoso, pero Prevda enfrentó problemas en la coordinación de los organismos promotores del proyecto por parte del SICA. Es en los niveles locales, en las cuencas piloto, que se reconoce mayor éxito en la gestión y mayores logros, tanto sustantivos como organizativos (E: Arenas, 2010, citado por Lavell y Lavell, 2010).

El concepto de la gestión del riesgo como elemento transversal de las políticas públicas ha llevado a considerar la creación de unidades de gestión del riesgo en distintos espacios institucionales, incluyendo los ministerios o secretarías sectoriales. En la década de 2000 se realizaron experiencias en algunos ministerios de Educación de la región, que luego fueron emuladas

en los ministerios de Agricultura de Guatemala y Costa Rica. Aunque se debate su pertinencia como estrategia de promoción y acción en el tema, al menos permite entender la naturaleza más amplia de la gestión del riesgo en el marco multisectorial de la agenda de desarrollo.

NOTAS

- 1** Por huella ecológica se entiende la concebida por Wackernagel y Rees (1996) y que consiste en la "medida de cuánta tierra, agua y recursos naturales por persona, ciudad, país o la humanidad entera, se requieren para producir los recursos que consume". Este dato se contrapone a la biocapacidad, es decir, el territorio disponible por persona para satisfacer ese consumo, y la combinación de ambos genera una cifra de deuda o crédito ecológico.
- 2** La actualización de los indicadores de uso, intensidad energética, importación de hidrocarburos, flota vehicular y otros analizados en el 2008, se puede consultar en el Compendio Estadístico de esta edición; los temas de emisiones contaminantes, matriz energética y potencial de fuentes limpias se analizan en el capítulo 9 y, por último, el tema de los esfuerzos regionales (en especial del Siepac) se expone en el capítulo 7.
- 3** Según Brenes (2010b), debe tomarse en cuenta que la oferta hídrica no es uniforme en todo el territorio, ni durante todo el año. En el caso de El Salvador, por ejemplo, el 84% de la oferta hídrica están disponible durante la estación lluviosa (MARN-El Salvador y Pnuma, 2007) y en Nicaragua, el 93% se encuentra en la vertiente del Caribe, pese a que en la del Pacífico vive la mayor cantidad de habitantes (Cepal, 2009).
- 4** La información sobre este tema está bastante desactualizada, y algunos países no reportan datos estadísticos regulares desde hace varios años; por ejemplo, en Costa Rica no se cuenta con información pesquera desde el 2006. En este apartado se aprovechan cifras publicadas en el 2010, pero que, como se observa, en la mayoría de los casos datan de 2007 y 2008.
- 5** En 2008 se creó el Programa Estratégico Regional para el Manejo de Ecosistemas Forestales (Perfor), que impulsa programas nacionales en el tema e involucra esas diversas formas de propiedad y manejo de los bosques. El Perfor reconoce que a nivel de país debe fortalecerse la participación de nuevos actores, y una más confiable y mejor sistematización de la información forestal (CCAD-SICA y CAC-SICA, 2008).
- 6** Las referencias que aparecen precedidas de la letra "E" corresponden a entrevistas o comunicaciones personales, y se pueden consultar en la bibliografía de este capítulo.
- 7** Los incendios son detectados y registrados por espectrómetros Modis (*moderate resolution imaging spectroradiometer*), instalados a bordo de los satélites EOS Aqua y Terra de la NASA -que pasan sobre la zona ecuatorial dos veces cada veinticuatro horas aproximadamente a las 10:30 am y 10:30 pm. Utilizando un algoritmo, basado en las características de detección de la banda térmica del sensor, se define el centro de un píxel de un kilómetro (aproximado) como lugar donde se encuentra, al menos, un incendio activo.
- 8** Se utilizan dos fuentes de datos: las bases EM-DAT y DesInventar. EM-DAT permite la comparación entre Centroamérica y otras regiones del mundo, pero registra una cantidad limitada de eventos, con las siguientes características: i) diez o más muertes, ii) cien o más afectados, iii) declaración de estado de emergencia, iv) llamada por asistencia internacional. DesInventar permite comparaciones a nivel nacional y subnacional, pero la información está limitada, al momento de elaborarse este Informe, a cuatro de los siete países (Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Panamá). Esta base de datos incluye cualquier evento con alguna pérdida registrada. Por los alcances de las consideraciones técnicas con que se registran y analizan estos eventos, así como para conocer un inventario completo de los mismos, se recomienda revisar el documento base de este apartado (Lavell y Lavell, 2010).
- 9** Al analizar esta información es importante considerar algunas advertencias técnicas realizadas por los expertos. En primer lugar, la base EM-DAT presenta algunas limitaciones, como no capturar los eventos que no cumplen con sus requerimientos, pocos registros sobre deslizamientos y la insuficiencia de los datos para hacer comparaciones. En segundo lugar, solo un 1% o 2% de los desastres es intensivo; por tanto, la suma total de desastres por año se puede utilizar como aproximación del nivel de riesgo extensivo. Y por último, deben tomarse con cuidado las comparaciones con otras regiones del mundo para algunos tipos de eventos cuya medición es compleja. Para un mayor detalle técnico sobre las consideraciones metodológicas para la lectura de estos datos, consúltese Lavell y Lavell, 2010.
- 10** En la actualidad se buscan otras metodologías estadísticamente más robustas para definir y justificar este umbral. Se plantea utilizar la base de datos DesInventar con distintos criterios estadísticos, a saber: i) "*fatality classes*", donde se segregan los eventos en términos de percentiles, buscando el punto donde las pérdidas empiezan a aproximar una pendiente de 0 en la curva de riesgo excedente, ii) "*bootstrapping*", donde se genera un alto número de muestras escogidas en forma aleatoria entre los datos para aproximar el umbral, y iii) uso del modelo VaR ("*value at risk*", valor en riesgo) para determinar el punto en cual los desastres pasan de ser extensivos a intensivos (Lavell y Lavell, 2010).
- 11** Estas se pueden consultar en Uribe et al., 2011, en el sitio www.estadonacion.or.cr.
- 12** Esta iniciativa fue impulsada por el CCVAH, la Secretaría de Integración Social Centroamericana (Sisca) y la Estrategia Centroamericana de Vivienda y Asentamientos Humanos (Ecvah), con apoyo de la GTZ.
- 13** Los principales resultados relacionados con el impacto de los desastres se analizan en la primera sección de este capítulo, y lo relativo a la acción regional institucional en la última sección. Algunos de los índices de riesgo y de gestión de riesgo se incluyen en el capítulo 9 de este Informe. Para mayor información sobre el tema en conjunto, la evolución institucional y sus instrumentos, consúltese Lavell y Lavell, 2010.
- 14** Asociados en redes nacionales como la Asociación de Organismos no Gubernamentales de Honduras; Convergencia Ciudadana para la Gestión del Riesgo, de Guatemala; la Mesa de Gestión de Riesgos de Nicaragua y la Mesa Permanente para la Gestión de Riesgos de El Salvador.
- 15** Es impulsado por el Cepredenac y la EIRD con financiamiento del BID y el Banco Mundial, y ejecutado por diversas entidades académicas como la Universidad de Los Andes, la Universidad Nacional de Colombia, la Universidad Nacional Autónoma de México y la Universidad Politécnica de Catalunya.
- 16** Promovido por el BID y el Ministerio de Recursos Naturales y Ambiente de El Salvador entre 2001 y 2005 (informes de este proceso pueden consultarse en el sitio desenredando.org/estudios).



C A P Í T U L O

6

Panorama político

INDICE

Hallazgos relevantes**Valoración general**
Valoraciones anteriores**Introducción**Esquema de análisis y seguimiento
Organización del capítulo**Perspectiva comparada:**
indicadores internacionales**Relaciones cívico-militares**Control civil formal, pero con escasas
capacidades de supervisión
Ejércitos pequeños y sin desbalance
extremo de fuerzas**Sistema electoral**Alternancia del poder, pero con elecciones
cuestionadas
Ejecutivos no tienen mayoría en los Congresos
Persiste influencia partidaria sobre las
instituciones electorales
Desproporcionalidad moderada
en los sistemas electorales
Estabilidad de reglas electorales y pocos
controles sobre el financiamiento
de los partidos**Inclusión ciudadana**Ampliación efectiva del derecho a votar de
adultos mayores y personas privadas de libertad
Mayor reconocimiento al voto en el extranjero
Cuotas de género en listas de candidatos a
puestos públicos**Estados de derecho**Sistemas de administración de justicia
Controles sobre la acción pública**Participación ciudadana**Sin mayores cambios en la participación política
electoral
Pocas oportunidades de participación por medio
de democracia directa
Poco dinamismo en la participación ciudadana
no electoral**Un desafío confirmado: la inseguridad
amenaza la estabilidad política regional****Anexo. Cronología sintética de la crisis
política en Honduras**

PREGUNTA GENERADORA

¿Cuál fue la evolución de la democratización en el acceso y
ejercicio del poder político, y en la convivencia ciudadana?

El **acceso** democrático al poder político tuvo involuciones en el último trienio en el Istmo. El golpe de Estado en Honduras en 2009 y las denuncias de fraude en las elecciones municipales del 2008 en Nicaragua evidenciaron que las democracias electorales no han terminado de armarse y aún existe el riesgo de que se empleen medios no democráticos.

El **ejercicio** democrático del poder político está aún muy limitado por un contexto en el que las instituciones del Estado de derecho siguen siendo frágiles y politizadas. En Guatemala la violencia y la penetración del crimen organizado provocaron eventos que amenazaron con desestabilizar el sistema político. También El Salvador y Panamá muestran déficits institucionales, pero estos no han dado paso a situaciones críticas; en estos dos países -al igual que en los anteriores- uno de los temas prioritarios es la consolidación de la independencia judicial.

Estos episodios ya no pueden ser vistos como productos de "transiciones inacabadas" hacia la democracia. Esas transiciones ya concluyeron, y en Honduras, Guatemala y Nicaragua sus resultados son sistemas híbridos, que combinan rasgos democráticos y autoritarios.

La **ciudadanía**, por su parte, fue poco activa y presentó bajos niveles de demanda por aperturas democráticas en el período 2008-2010. Las excepciones a esta regla fueron el movimiento de resistencia organizado en Honduras y las acciones colectivas de trabajadores registradas en el 2010 en Panamá.

Todas las democracias del Istmo enfrentan los retos derivados de la geopolítica del narcotráfico, otros tipos de crimen organizado y la violencia social y delictiva. En los países con las instituciones más débiles del Estado de derecho, estos desafíos han impactado su estabilidad política y generan incertidumbre sobre su evolución futura.

HALLAZGOS RELEVANTES

>> Según los indicadores de evolución política de Freedom House y Polity IV, tres países de la región tienen la clasificación de “parcialmente libres” desde el 2000. En diez años ninguno de ellos dio el salto a “país libre”.

>> Según el índice de democracia de The Economist Intelligence Unit, en el 2010 en Centroamérica había una democracia completa (Costa Rica), tres democracias incompletas (El Salvador, Guatemala y Panamá) y dos regímenes híbridos (Honduras y Nicaragua).

>> Entre 2005 y 2009, el gasto de defensa global de la región ascendió a poco más de 2.000 millones de dólares (menos del 1% de la producción en ese período) y no experimentó incrementos significativos en los últimos años, salvo en Honduras, donde se duplicó durante la segunda mitad de la década.

>> Entre 2008 y 2010 se celebraron en el Istmo cuatro elecciones nacionales -El Salvador (2009), Honduras (2009), Panamá (2009) y Costa Rica (2010)-, en tres de las cuales la oposición política derrotó al partido gobernante. Solo en Costa Rica triunfó la continuidad. Para el 2011 están programados los comicios de Guatemala y Nicaragua.

>> Dos de los procesos electorales recientes fueron objeto de cuestionamientos. En Honduras se puso en duda la legitimidad de la elección presidencial de 2009, que se realizó bajo un estado de excepción. En Nicaragua se denunció un fraude en los comicios municipales de 2008, cuyos resultados desagregados oficiales aún se desconocen.

>> Hubo un descenso en la participación electoral en cuatro de los seis países del Istmo. Con excepción de Nicaragua -donde esta participación cayó casi veinte puntos porcentuales en 2006 con respecto a los comicios previos-, la disminución fue moderada (entre tres y seis puntos porcentuales).

>> El nuevo Código Electoral de Costa Rica (2009) hace obligatoria la paridad de género (50% hombres y 50% mujeres, con un sistema de alternancia), en la conformación de las nóminas de candidatos a puestos de elección popular. En Honduras y Panamá la cuota actual es de un 30%, aunque en este último país la representación femenina en el Congreso sigue estando lejos de cumplir con ese porcentaje.

>> En los últimos cinco años se intensificaron los cuestionamientos públicos a la independencia del Poder Judicial. Honduras y Nicaragua son los casos más extremos, por la participación que tuvieron los órganos judiciales en las crisis políticas de estos países.

>> En el 2009, las diferencias entre países en cuanto al gasto judicial aumentaron a más del triple con respecto al 2007. Costa Rica gastó siete veces más que Honduras y Nicaragua, cuyo gasto no sobrepasó los once dólares per cápita.

>> Durante los últimos treinta años en el Istmo se realizaron ocho ejercicios de democracia directa de alcance nacional. Todos fueron consultas populares del tipo referéndum, vinculantes y “de arriba hacia abajo” (ya sea mandatorias o facultativas). El promedio de participación fue de 44%, pero con grandes diferencias entre países.

>> Todas las naciones del área han aprobado legislación y mecanismos de seguimiento de los acuerdos internacionales contra la corrupción; además han creado entidades fiscalizadoras para coadyuvar en esta lucha. En la práctica, sin embargo, estas iniciativas enfrentan limitaciones de recursos y el desafío de remontar una baja confianza ciudadana en las instituciones de control.

>> En todos los países existen leyes de acceso a la información pública (excepto en Costa Rica). No obstante, su efectividad es cuestionada, en particular por la pobre calidad de la información que sistematizan las instituciones.

>> La proporción de personas que, además de votar una vez cada ciertos años, realiza otras actividades en su comunidad o ante las instituciones varía entre el 15% (Costa Rica) y cerca del 35% (El Salvador y Guatemala).

>> Los ciudadanos inactivos, que escogen no ejercer sus derechos, son alrededor del 15% en cada país, excepto en Costa Rica, donde la proporción asciende a un tercio de la población.

VALORACIÓN GENERAL 2011

En el último trienio ocurrieron involuciones de la democracia en tres países del Istmo. En Honduras, una crisis política dentro del partido gobernante tuvo serias consecuencias institucionales, que trascendieron el plano nacional y llegaron a los ámbitos regional e internacional, debido al derrocamiento del presidente Zelaya en junio de 2009, crisis que solo hasta muy recientemente parece solucionarse a raíz de un acuerdo político auspiciado por los presidentes de Colombia y Venezuela (Cartagena, junio de 2011). En Nicaragua se registraron serias irregularidades en las elecciones municipales del 2008 y una subordinación de los poderes del Estado al partido gobernante que ha afectado el sistema de pesos y contrapesos indispensable en una democracia. Por su parte, Guatemala siguió experimentando significativos problemas de penetración de actores ilegales en su institucionalidad y eventos que amenazaron con desestabilizar su sistema político.

Estas involuciones (aunque no los episodios particulares) son entendibles a la luz de las tendencias de la democratización ya señaladas en anteriores ediciones del *Informe Estado de la Región*. En las democracias del Istmo surgidas en los últimos años (excepto Belice), las instituciones del Estado de derecho siguen frágiles y politizadas, y

las democracias electorales no han terminado de armarse. Hoy en día, los déficits democráticos ya no pueden verse como productos de “transiciones inacabadas” hacia la democracia. Esas transiciones ya concluyeron, y en Honduras, Guatemala y Nicaragua sus resultados son sistemas híbridos, que combinan rasgos democráticos y autoritarios.

En contraste, El Salvador avanza trabajosamente en la construcción de un sistema democrático, y cuenta entre sus logros una alternancia pacífica del poder en condiciones de alta polarización y una mejora gradual de sus instituciones de administración de justicia. Sin embargo, cabe mencionar que al momento de editarse el presente Informe (junio de 2011), se agravó en ese país el enfrentamiento que desde el 2010 vienen protagonizando los tres poderes del Estado, ya que el Ejecutivo y el Legislativo han ignorado y actuado en contra de algunas resoluciones de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Más recientemente el conflicto se ha expresado en la imposición de trabas al control de legalidad que ejerce la Sala, en respuesta a sentencias que perjudican intereses políticos y económicos muy influyentes en el país¹. En Panamá, los déficits institucionales no han dado paso a los graves episodios registrados en otros países, pero tampoco han faltado los cuestionamientos, sobre todo por la falta de

garantías de independencia de su sistema de justicia. Finalmente, la democracia más antigua sin interrupciones de la región, Costa Rica, no experimentó graves problemas políticos.

Este escenario de retrocesos y complicaciones tiene como contraparte, en general, una ciudadanía poco activa y bajos niveles de demanda por aperturas democráticas. El movimiento de resistencia organizado en Honduras tras el derrocamiento del presidente Zelaya, y el alto número de acciones colectivas registradas en el 2010 en Panamá (especialmente de grupos de trabajadores), son las excepciones a esta regla. La participación de las personas en los asuntos públicos, medida a través de varias aproximaciones, es muy escasa y parece concentrarse mayoritariamente en personas de un nivel educativo alto e involucradas en partidos, es decir, aquellas que ya de por sí tienen un vínculo con la esfera pública.

Todas las democracias del Istmo enfrentan los retos derivados de la geopolítica del narcotráfico, otros tipos de crimen organizado y la violencia social y delictiva. En los países con las instituciones más débiles del Estado de derecho estos desafíos han impactado su estabilidad política y generan incertidumbre sobre su evolución futura.

VALORACIONES ANTERIORES

Valoración general 1999

Hoy en día, por fin, la democracia es un compromiso regional, suscrito primero en Esquipulas y luego en la Alianza para el Desarrollo Sostenible (Alides), y una garantía constitucional en todos los países (...) Los gobernantes son electos por la ciudadanía; las fuerzas armadas, allí donde existen, están subordinadas al poder civil; las violaciones a los derechos humanos no son, como en el pasado reciente de varios países, política de Estado, y se experimenta con nuevas formas de control político e institucional, débiles en muchos casos, sobre el poder estatal...

Sin embargo, aunque estos logros son incuestionables, persisten en la región innumerables problemas que motivan un debate sobre el tipo de regímenes políticos surgidos luego de la pacificación. ¿Son democracias disminuidas o democracias "a secas"? Las y los centroamericanos enfrentan un gran desafío, el de enraizar la democracia para que, a diferencia de los intentos de la década de los cuarenta, la apertura resulte en algo más que una "primavera democrática". Ciertamente, el horror de los conflictos militares es un acicate contra el autoritarismo, pero no una vacuna.

Valoración general 2003

El impulso democratizador de Centroamérica ha perdido dinamismo. En la mayoría de los regímenes políticos (sistema electoral y de libertades políticas) no hay nuevos y significativos avances en relación con los logros obtenidos en los últimos años del siglo XX. En algunos casos hasta se produjeron retrocesos parciales. No obstante, este es el ámbito de mayor progreso.

El ejercicio democrático del poder político es el área más problemática. La rendición de cuentas y los sistemas de administración de justicia de Centroamérica operan con una exigua base presupuestaria y sujetos a los embates de otros poderes del Estado y actores de la sociedad, pese a una notable actualización de los marcos constitucionales y jurídicos. La poca información comparable

sugiere la persistencia de problemas de acceso a la justicia, al derecho a la debida defensa y al goce de una justicia pronta y cumplida. Por otra parte, el reconocimiento y la protección del derecho de petición y rendición de cuentas es una asignatura en gran medida pendiente. A esta compleja situación se agrega la evidencia de algún grado de tolerancia ciudadana hacia actos de corrupción.

Las democracias centroamericanas son poco eficientes en la tarea de impulsar el desarrollo en la región para evitar las tentaciones de una "vuelta al pasado" o la emergencia de "manos duras". Casi todas -especialmente las del norte del área- enfrentan una alta violencia social, cuya magnitud es una cortapisa para el ejercicio de las libertades ciudadanas. Además, hay un descontento ciudadano generalizado.

El Informe reconoce las dificultades que enfrentan las nuevas democracias. En pocos años han tenido que desmontar el legado de los autoritarismos, articular Estados de derecho y lograr el tránsito de la guerra a la paz. La articulación de Estados democráticos de derecho requiere compromisos y esfuerzos cuya complejidad es bastante mayor que la de organizar periódicamente elecciones libres y limpias.

Valoración general 2008

La democratización de los regímenes políticos sigue siendo el mayor logro de las últimas décadas en Centroamérica. Con excepción de Nicaragua, en los países del Istmo no se observan defectos en el diseño institucional de los sistemas electorales que generen ventajas indebidas en favor de partidos políticos y gobiernos. Los niveles de participación ciudadana son similares a los del resto de América Latina y, en términos generales, no propician cuestionamientos a la legitimidad de los resultados electorales. En resumen, los sistemas políticos de la región son democracias electorales.

Sin embargo, la democratización de los regímenes es una tarea inconclusa en la mayor parte del Istmo. Nicaragua continúa siendo una preocupación: las reformas electorales del 2000 introdujeron barreras competitivas a fuerzas políticas emergentes que persisten hasta el día de hoy. Desde el punto de vista funcional, en varios se detectó una

falta de regulaciones y transparencia en el financiamiento político y una escasa independencia política de las autoridades electorales. Finalmente, existe un incompleto proceso de inclusión ciudadana, que provoca exclusiones políticas en varios países. Estos factores muestran poca evolución con respecto a lo señalado en el Informe de 2003.

Salvo en dos casos (Guatemala y Nicaragua), la conformación y la dinámica de los sistemas de partidos políticos no crean amenazas a la estabilidad. La tendencia regional es a la combinación de Ejecutivos relativamente débiles -desde el punto de vista de sus competencias constitucionales- con gobiernos divididos y sistemas multipartidistas moderados y no polarizados.

Las debilidades de los Estados democráticos de derecho siguen constituyendo una significativa amenaza para la estabilidad democrática. Las barreras para el acceso ciudadano a la justicia se agravan con la falta de transparencia y rendición de cuentas en varios poderes judiciales. A su vez, estos problemas están asociados a la falta de independencia externa e interna de los sistemas de administración de justicia, y a síntomas preocupantes de corrupción judicial. Con pocos matices, las conclusiones del *Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá* (2003) se mantienen, lo cual subraya la lentitud de los avances en el tema.

No hay un clima ciudadano favorable a una ruptura del sistema democrático. La principal amenaza es un cierto y mayoritario apoyo al advenimiento de un líder "milagroso", que recorte libertades y garantías democráticas con tal de resolver problemas del país. La información disponible sugiere, sin embargo, que esta demanda es difusa. En el ámbito de la convivencia ciudadana, la principal amenaza proviene de la compleja situación de inseguridad que enfrenta Centroamérica. Este hecho constituye un riesgo para la estabilidad democrática en algunos países del Istmo, con implicaciones para la dinámica regional. Por su importancia estratégica, este tema se analizó en profundidad en el capítulo 12 del Informe.

COORDINACIÓN DEL CAPÍTULO

→ EVELYN VILLARREAL ▶ COSTA RICA

BORRADOR

→ ÁLVARO CÁLIX ▶ HONDURAS
 → STEFFAN GÓMEZ ▶ COSTA RICA
 → JORGE VARGAS ▶ COSTA RICA
 → EVELYN VILLARREAL ▶ COSTA RICA

EDICIÓN FINAL

→ JORGE VARGAS CULLELL Y EVELYN VILLARREAL ▶ COSTA RICA

INSUMOS DISPONIBLES EN www.estadonacion.or.cr**"Nota técnica para la actualización de la investigación sobre relaciones cívico militares 2007-2010"**

→ ROBERTO CAJINA ▶ NICARAGUA

"Acciones colectivas en Centroamérica"

→ PABLO RAMÍREZ ▶ COSTA RICA

"Democratización en el acceso al poder"

→ ÁLVARO ARTIGA ▶ EL SALVADOR

"Informe de situación de los derechos humanos, con énfasis en los civiles y políticos, en la región centroamericana"

→ CLAUDIA SAMAYOA ▶ GUATEMALA

"Participación ciudadana en políticas públicas"

→ RICARDO SOL ▶ EL SALVADOR | COSTA RICA

"Institucionalidad pública en Centroamérica", "Institucionalidad pública en Costa Rica", "Institucionalidad pública en Belice"

→ ALONSO RAMÍREZ ▶ COSTA RICA

"Institucionalidad pública en Guatemala"

→ LUIS LINARES Y JAVIER BROLO ▶ ASIES | GUATEMALA

"Institucionalidad pública en El Salvador"

→ ORLANDO ELÍAS, OSCAR MORALES Y CARMEN

BARAHONA ▶ FESPAD | EL SALVADOR

"Institucionalidad pública en Honduras"

→ JAVIER DAVID LÓPEZ ▶ DANISH HUMAN

RIGHTS INSTITUTE ▶ HONDURAS

"Institucionalidad pública en Nicaragua"

→ KATHYA JAENTSCHKE Y VIRGILIO NOGUERA ▶ NICARAGUA

"Institucionalidad pública en Panamá"

→ BELQUIS SÁENZ Y VANESSA CAMPOS ▶ CENTRO DE INVESTIGACIÓN

JURÍDICA ▶ UNIVERSIDAD DE PANAMÁ | PANAMÁ

"Los poderes judiciales en Centroamérica y su papel en la consolidación del Estado democrático de derecho"

→ LUIS DIEGO OBANDO CON EL APOYO TÉCNICO DE DIEGO

FERNÁNDEZ Y EMILIO SOLANA ▶ COSTA RICA

"Administración de justicia en Belice"

→ SHAUN FINNETTY ▶ BELICANA CONSULTING

AND DEVELOPMENT LIMITED, BELICE

"Administración de justicia en Costa Rica"

→ EMILIO SOLANA ▶ COSTA RICA

"Administración de justicia en El Salvador"

→ ORLANDO DÍAZ, MARÍA SILVIA GUILLÉN, ABRAHAM ABREGO,

CARMEN AMALIA BARAHONA, OSCAR MORALES, SHATNAM PEÑA,

NANCY HENRÍQUEZ, YESENIA BONILLA ▶ FESPAD, EL SALVADOR

"Administración de justicia en Guatemala"

→ CYNTHIA SULEMA FERNÁNDEZ ▶ ASIES, GUATEMALA

"Administración de justicia en Honduras"

→ CLAUDIA SÁNCHEZ ▶ HONDURAS

"Administración de justicia en Nicaragua"

→ MANUEL ARAUZ ▶ UCA, NICARAGUA

"Administración de justicia en Panamá"

→ MAGALY CASTILLO, GINA DE LA GUARDIA

AIDA JURADO Y MARGARITA AROSEMENA ▶ ALIANZA

CIUDADANA PRO JUSTICIA, PANAMÁ

REVISIÓN Y COMENTARIOS A LOS BORRADORES DEL CAPÍTULO

→ JORGE VARGAS CULLELL ▶ COSTA RICA

→ FABRICE LEHOUCQ ▶ ESTADOS UNIDOS

→ RONALD ALFARO ▶ COSTA RICA

→ ANÍBAL PÉREZ-LIÑAN ▶ ARGENTINA

→ JEFREY STATON ▶ UNIVERSIDAD EMORY | ESTADOS UNIDOS

→ ADRIANA PRADO ▶ CONSEJO CONSULTIVO-COSTA RICA

→ ALEX SEGOVIA ▶ CONSEJO CONSULTIVO-EL SALVADOR

→ ÁLVARO ARTIGA ▶ INVESTIGADOR-EL SALVADOR

AGRADECIMIENTOS ESPECIALES

Daniel Zovatto (IDEA Internacional) por adelantar material de su próximo libro sobre financiamiento de partidos políticos en América Latina; a Ronald Alfaro por los insumos provenientes de su tesis de maestría "Nacionalización de los partidos políticos en Centroamérica" (Universidad de Columbia, Nueva York).

TALLERES DE CONSULTA

SE REALIZÓ EL 9 DE NOVIEMBRE DE 2010 EN GUATEMALA, CON LA PARTICIPACIÓN DE

→ ÁLVARO ARTIGA ▶ EL SALVADOR

→ ROBERTO CAJINA ▶ NICARAGUA

→ VERÓNICA CHAPETÓN ▶ GUATEMALA

→ RAMÓN CUSTODIO ▶ HONDURAS

→ DINA FERNÁNDEZ ▶ GUATEMALA

→ MARCO GANDÁSEGUI ▶ PANAMÁ

→ RICARDO GÓMEZ ▶ GUATEMALA

→ STEFFAN GÓMEZ ▶ COSTA RICA

→ ANA EVELYN JACIR ▶ EL SALVADOR

→ WALTER LACAYO ▶ NICARAGUA

→ LUIS LINARES ▶ GUATEMALA

→ ERNESTO LÓPEZ ▶ GUATEMALA

→ OTILIA LUX ▶ GUATEMALA

→ CARLOS MENDOZA ▶ GUATEMALA

→ EDGAR MENDOZA ▶ GUATEMALA

→ ENRIQUE NAVEDA ▶ GUATEMALA

→ HUGO NOÉ PINO ▶ GUATEMALA

→ PABLO RODAS ▶ HONDURAS

→ CARLOS SALINAS ▶ NICARAGUA

→ CLAUDIA SAMAYOA ▶ GUATEMALA

→ RICARDO SOL ▶ COSTA RICA

→ PAMELA SPIEGEL ▶ GUATEMALA

→ CONSTANTINO URUCYO ▶ COSTA RICA

ASISTENTES DE INVESTIGACIÓN

→ MARIAMELIA ABELLÁN, KAREN CHACÓN, FRAYA

CORRALES, NOEL CUEVAS ▶ COSTA RICA

→ CRISTHIAN ALTAMIRANO TORRES, ERIKA BÁEZ LAGUNA,

CRISTEL CASTRO SACASA, YESSENIA AGUILAR QUIÑONEZ

▶ UNIVERSIDAD CENTROAMERICANA | NICARAGUA

ACTUALIZACIÓN DE CIFRAS

→ DIEGO FERNÁNDEZ

REVISIÓN Y CORRECCIÓN DE CIFRAS

→ ANTONELLA MAZZEI Y NATALIA MORALES



C A P Í T U L O

6

Panorama político

Introducción

Este capítulo analiza las tendencias y eventos políticos más relevantes ocurridos en Centroamérica desde la publicación del último *Informe Estado de la Región*, en 2008. Como punto de partida, intenta responder las siguientes preguntas: en años recientes ¿avanzó la democratización de los sistemas políticos en el Istmo?, ¿cuáles son los puntos fuertes, las debilidades y las amenazas que enfrenta la democratización? Con tal propósito, estudia la orientación y la velocidad de los procesos políticos, documentando las valoraciones con la más amplia batería de indicadores disponibles.

Caracterizar la evolución reciente de la democratización en Centroamérica es altamente relevante. Aunque el Istmo alberga la democracia más estable y antigua de América Latina, la mayoría de los países iniciaron la transición política hacia regímenes democráticos en los últimos treinta años: tres de ellos (Guatemala, El Salvador y Nicaragua) lo hicieron a partir de guerras civiles; Panamá, luego de una invasión militar y Belice logró su independencia apenas en 1980. ¿Cuán arraigada está la democracia en una región que, históricamente, fue hostil a ella?

Al efectuar ese balance, el capítulo utiliza un concepto de democracia que va más allá de la democracia electoral y considera también el Estado demo-

crático de derecho, en sintonía con el enfoque desarrollado en ediciones anteriores del *Informe Estado de la Región*. Sin embargo, como se verá más adelante, en esta ocasión se refinó el planteamiento conceptual y la medición de las tendencias políticas.

El análisis que se presenta en este capítulo sirve de plataforma para los estudios que, con más profundidad, se realizan en los capítulos 8 y 10 del Informe. No se ahonda aquí en las causas o los efectos de las tendencias políticas identificadas. El propósito es más modesto: caracterizar la orientación y los ritmos de la democratización. Por otra parte, el enfoque de esta caracterización es comparativo: siempre que es posible, se procura colocar las tendencias detectadas dentro del contexto internacional.

Esquema de análisis y seguimiento

Como en anteriores ediciones del *Estado de la Región*, el presente Informe examina el panorama político de Centroamérica con base en dos conceptos distintos, pero relacionados: democracia y democratización. Se parte de una noción amplia, de democracia, que va más allá del terreno puramente electoral e incluye, además de las libertades políticas, los controles sobre el ejercicio del poder que ostentan las autoridades públicas y la participación ciudadana en los asuntos de interés

público. Por otro lado, se entiende por democratización el proceso mediante el cual la organización democrática de las relaciones de poder se disemina en una sociedad, afectando los diversos ámbitos de la vida social. El estudio de la democratización implica examinar trayectorias históricas: el énfasis está en el cambio, en cómo una sociedad va de un punto A a un punto B.

Para efectos de seguimiento, el período de análisis va desde la publicación del anterior Informe, en octubre de 2008, hasta el año 2010. Pese a la concentración en este trienio, se incluyen algunos hechos relevantes sucedidos en el primer semestre del 2011, especialmente cuando estos modificaron algunas de las afirmaciones realizadas en las investigaciones.

Con el fin de valorar el progreso en la democratización de los sistemas políticos de Centroamérica, el capítulo da seguimiento a cuatro componentes o dimensiones de la democracia:

- El sistema electoral, que establece las reglas y procedimientos mediante los cuales se elige a las personas que tendrán la autoridad legal para gobernar y se especifican los modos en que estas son periódicamente sustituidas. En una democracia, estas regulaciones se basan en reglas constitucionales que definen la extensión y los límites de ese poder delegado.

- La inclusión ciudadana. En esta dimensión interesa determinar quiénes han sido habilitados como ciudadanos y, en tal condición, disfrutaran los derechos de tener voz en asuntos de interés público, de elegir a las autoridades políticas y de ser electos en puestos de gobierno; asimismo, es relevante conocer el portafolio de derechos implicados en el estatus de ciudadanía.
- El Estado democrático de derecho, es decir, las normas e instituciones que regulan el ejercicio del poder conferido a las autoridades públicas. Ellas aseguran que los gobiernos elegidos democráticamente gobiernen democráticamente, mediante una cuidadosa estipulación de los usos legítimos e ilegítimos del poder y las sanciones por transgredir las reglas establecidas. La mayoría de estas reglas se aplica en períodos no electorales, pues su utilización requiere que la autoridad pública haya sido previamente escogida (O'Donnell 2004, 2007 y 2010).
- La participación ciudadana, entendida como los modos en que las personas intervienen en la vida pública y ejercen sus derechos frente a gobernantes y otros gobernados. Ellas deciden si hacen uso o no de sus derechos y libertades, e incluso si los emplean con fines contrarios a la democracia. La participación ciudadana ocurre en ámbitos electorales y no electorales.

Organización del capítulo

El capítulo se divide en siete secciones y un anexo, además de esta introducción. La primera utiliza los principales índices internacionales sobre democracia para examinar la evolución reciente de Centroamérica con una perspectiva comparada. La segunda examina el cumplimiento de una premisa básica de la democracia: la subordinación del poder militar al civil. Los siguientes cuatro apostados tratan cada una de las dimensiones de la democracia antes descritas -sistema electoral, inclusión ciudadana, Estado de derecho y participación ciudadana-

y ofrecen una visión panorámica de las tendencias y hechos relevantes a partir de los indicadores disponibles. La séptima y última sección aborda un desafío inesperado para las democracias de la región, que está condicionando profundamente su dinámica política: la inseguridad ciudadana como amenaza al orden político. Esta sección sintetiza y actualiza el análisis realizado en el capítulo 12 del *Informe Estado de la Región (2008)*.

Perspectiva comparada: indicadores internacionales

Desde la publicación del último *Informe Estado de la Región*, en 2008, los indicadores internacionales más empleados para medir la evolución política en el mundo muestran un estancamiento o un deterioro, según el caso, de la democracia en Centroamérica. El más conocido de ellos, Freedom House, registró leves retrocesos en Guatemala, Honduras y Nicaragua, aunque ninguno de magnitud suficiente para modificar su clasificación como países “parcialmente libres”. Belice, Costa Rica, El Salvador y Panamá son catalogados como países “libres” y no variaron sus puntuaciones.

De acuerdo con esta fuente de información, no hubo grandes cambios durante la década recién pasada: ninguno de los países que en el año 2000 fueron clasificados como “parcialmente libres” dieron el salto a “país libre” diez años después (cuadro 6.1). Una tendencia similar, pero más optimista, es reportada por Polity IV; según esta fuente, los avances políticos se ralentizaron en el mismo período, aunque varias naciones se acercaron al puntaje máximo (democracia madura y coherente, según la denominación de Polity) de Costa Rica.

Por su parte, el índice de transformación (*Bertelsmann transformation index*, BTI), más concretamente el subíndice de estado (*status index*), aporta cuatro mediciones realizadas entre 2003 y 2010. En ellas tampoco se observan cambios significativos: El Salvador y Guatemala tuvieron un leve aumento en su clasificación, Honduras y Nicaragua desmejoraron, y Costa Rica y Panamá

se mantuvieron estables. Este índice considera que la democracia y el mercado están intrínsecamente ligados, por lo que el status index incorpora ambos temas en variables como: i) estado, ii) participación política, iii) Estado de derecho, iv) estabilidad institucional, v) integración política y social, vi) tipo de cambio, vii) organización del mercado, viii) leyes de propiedad privada, y ix) desempeño económico, entre otros.

El índice de la democracia de Economist Intelligence Unit es una medida más refinada sobre la evolución de la democracia en el mundo. Está basado en un concepto amplio, que no se circunscribe a la democracia electoral, sino que incluye el funcionamiento de un Estado democrático de derecho (un punto de vista que el *Informe Estado de la Región* ha suscrito desde su primera edición); distingue cuatro tipos de sistemas políticos vinculados a los puntajes del índice y sus componentes y, además, se alimenta de fuentes de información numerosas diversas (recuadro 6.1). Mientras que, según Freedom House y el Center for Systemic Peace (CSP), “nada pasó” en el Istmo durante los últimos años, o nada muy significativo, The Economist sí logra asociar cambios en el puntaje que los países obtienen en su índice con algunos eventos políticos de gran calado que conmovieron a la región en años recientes.

La primera vez que se calculó este índice, en el 2006, el puntaje promedio de Centroamérica fue de 6,60 puntos en una escala de 1 a 10. Los sistemas políticos del Istmo fueron clasificados de la siguiente manera: una democracia plena (Costa Rica), cuatro democracias imperfectas (El Salvador, Guatemala, Honduras y Panamá) y sólo un régimen híbrido (Nicaragua). En la siguiente medición, de 2008, el único cambio fue la reclasificación de Nicaragua como democracia imperfecta. En 2010, a raíz de la crisis política en Honduras y los acontecimientos en Nicaragua (irregularidades en los comicios locales de 2008), estos dos países fueron tipificados como regímenes híbridos (recuadro 6.2). En consecuencia, el promedio de la región en el índice disminuyó

CUADRO 6.1

CENTROAMÉRICA

Evolución de la democracia, según los índices internacionales. 1990-2010

Índice	1990	2000	2005	2008	2009	2010
Freedom House^{a/}						
Belice	Libre	Libre (+)	Libre (-)	Libre (=)	Libre (=)	Libre (=)
Costa Rica	Libre	Libre (-)	Libre (+)	Libre (=)	Libre (=)	Libre (=)
El Salvador	P. libre	Libre (++)	Libre (=)	Libre (=)	Libre (=)	Libre (=)
Guatemala	P. libre	P. libre (=)	P. libre (-)	P. libre (+)	P. libre (-)	P. libre (=)
Honduras	Libre	P. libre (--)	P. libre (=)	P. libre (=)	P. libre (-)	P. libre (=)
Nicaragua	P. libre	P. libre (=)	P. libre (=)	P. libre (-)	P. libre (-)	P. libre (=)
Panamá	P. libre	Libre (++)	Libre (=)	Libre (=)	Libre (=)	Libre (=)
Polity IV^{b/}						
Costa Rica	10	10	10	10	10	
El Salvador	6	7	7	7	8	
Guatemala	3	8	8	8	8	
Honduras	6	7	7	7	7	
Nicaragua	6	8	8	9	9	
Panamá	8	9	9	9	9	
Bertelsmann status index^{c/}						
	2003	2006	2008	2010		
Costa Rica	8,9	8,7	8,7	8,9		
El Salvador	6,7	7,0	7,0	7,1		
Guatemala	5,4	5,3	5,4	5,6		
Honduras	6,0	6,0	6,1	5,9		
Nicaragua	5,4	5,9	6,1	5,6		
Panamá		7,1	7,4	7,5		

a/ Freedom House clasifica los países en tres categorías: libres, parcialmente libres y no libres. (+): mejora en la puntuación, (++): mejora en la puntuación que provoca un cambio en la clasificación del sistema político. (-): desmejora en la puntuación, (--): desmejora en la puntuación que provoca un cambio en la clasificación del sistema político, (=): puntuación sin cambios.

b/ Índice de democracia de Polity IV. Varía en una escala de 0 a 10, donde 10 se refiere a una "democracia madura e internamente coherente".

c/ El índice de estado es uno de los dos subíndices que componen el índice de transformación de Bertelsmann (BTI). Varía en una escala de 0 a 10, donde 10 es cumplimiento pleno de todas las variables evaluadas.

Fuentes: Freedom House, 2011; CSP, 2011 y Bertelsmann Stiftung, 2010.

RECUADRO 6.1

El índice de democracia de Economist Intelligence Unit

El índice de democracia de Economist Intelligence Unit distingue cuatro tipos de regímenes políticos, según el puntaje que los sistemas políticos obtengan: democracias plenas, democracias imperfectas, regímenes híbridos y regímenes autoritarios. Esta clasificación se basa en una perspectiva no dicotómica (democracia / no democracia) para analizar de manera comparada la evolución política de los países.

En Centroamérica están presentes tres de estos tipos de regímenes políticos, a saber.

Democracias plenas: naciones en las que las libertades políticas y civiles no solo son respetadas, sino también protegidas

por una cultura política que lleva al florecimiento de la democracia. Los medios de comunicación son independientes y diversos, el funcionamiento del gobierno es satisfactorio, hay un sistema efectivo de pesos y contrapesos políticos, el Poder Judicial es independiente y sus decisiones son aplicadas. Hay problemas en el funcionamiento de la democracia, pero son acotados.

Democracias imperfectas: países que tienen elecciones libres y limpias, aun cuando puede haber problemas (como por ejemplo, transgresiones a la libertad de prensa). Los derechos civiles y políticos son respetados. Sin embargo, hay debilidades significativas en otros componentes de la democracia, incluyendo dificultades

en la gobernanza, una cultura política democrática débil y bajos niveles de participación.

Regímenes híbridos: sistemas políticos que presentan irregularidades sustanciales en las elecciones, lo que impide calificarlas de enteramente libres y limpias. Son comunes las presiones del gobierno sobre los partidos de oposición. Además, existen serias debilidades en el funcionamiento del gobierno y la participación política. La corrupción tiende a estar muy extendida y el Estado de derecho es débil. Son frecuentes las presiones sobre la prensa y el sistema judicial carece de independencia.

Fuente: Elaboración propia a partir de Economist Intelligence Unit, 2010.

ligeramente (a 6,53). Cabe agregar que, en América Latina, además de estos países. Bolivia fue también reclasificada como régimen híbrido (véase la cronología de la crisis política hondureña que se presenta en el anexo de este capítulo). Al igual que los demás índices internacionales, el elaborado por The Economist tiene limitaciones importantes²; sin embargo, su principal fortaleza es que permite captar los “tonos grises”, que son de gran utilidad a la hora de analizar procesos de democratización.

Relaciones cívico-militares

Desde una perspectiva democrática, el control civil sobre el poder militar sigue siendo débil en Centroamérica y, ahí donde no lo es, hay síntomas de interferencias políticas en la conducción y operación del ejército. A pesar de tener las atribuciones legales, los Parlamentos carecen de capacidad para ejercer ese control. En consecuencia, las relaciones cívico-militares se concentran entre el Poder Ejecutivo y los altos mandos castrenses, con poca supervisión. En dos países, Honduras y Nicaragua, se observan involuciones en esta materia. A esta compleja situación se agregan las nuevas funciones asignadas a los ejércitos en la “guerra contra el narco”, la política subregional de los Estados Unidos que prevé una intervención más activa de las fuerzas armadas en el mantenimiento del

orden público, una función típicamente policial.

Con todo, no hay indicios de una carrera armamentista en la región, ni los desbalances de fuerzas militares, que los hay, son extremos. Los ejércitos de hoy en día se encuentran muy redu-

cidos en comparación con lo que solían ser en la segunda mitad del siglo XX, cuando, por ejemplo, las fuerzas armadas guatemaltecas controlaron el país hasta mediados de los ochenta y aún en 1993 apoyaron al presidente Jorge Serrano Elías para que suspendiera la

RECUADRO 6.2

De democracias imperfectas a regímenes híbridos: Honduras y Nicaragua en el índice de democracia de The Economist

Honduras

“La razón más importante para degradar a Honduras a la categoría de régimen político híbrido fue el golpe de Estado de junio de 2009, que derribó al gobierno de Manuel Zelaya luego de una crisis constitucional. Ello llevó a un deterioro significativo del puntaje en el índice de proceso electoral, que ahora se encuentra entre los más bajos de América Latina, solo por delante de Cuba, Venezuela y Haití. Aunque las elecciones fueron subsecuentemente celebradas en noviembre de 2009 y el resultado no fue disputado [por ninguno de los actores en competencia], la escena política ha estado muy afectada por protestas laborales y la emergencia de un movimiento de resistencia afín a Zelaya, el cual, aunque no violento, podría radicalizarse”.

Nicaragua

“Aunque la Constitución Política prohíbe la reelección consecutiva, el presidente Daniel Ortega utilizó su influencia política para presionar a la Suprema Corte a fin de eliminar dicha prohibición. Un debilitamiento del sistema de pesos y contrapesos en el Estado ha dado lugar al incremento de tensiones políticas. Las elecciones municipales del 2008 estuvieron repletas de acusaciones de fraude y se reportaron irregularidades en las elecciones locales en la Región Atlántica que se llevaron a cabo a inicios de 2010”.

Fuente: Economist Intelligence Unit, 2010³.

CUADRO 6.2

Índice de democracia de Economist Intelligence Unit. 2010

Región	Países	Democracias plenas	Democracias imperfectas	Regímenes híbridos	Regímenes autoritarios
África subsahariana	44	1	8	10	25
América Latina	13	1	9	3	0
Asia y Australasia	28	4	10	7	7
Centroamérica	6	1	3	2	0
El Caribe	5	0	3	1	1
Europa del Este	28	1	15	6	6
Europa del Oeste	21	16	4	1	0
Medio Oriente y África del Norte	20	0	1	3	16
Norteamérica	2	2	0	0	0
Total	167	26	53	33	55

Fuente: Elaboración propia con base en Economist Intelligence Unit, 2010.

Constitución y clausurara el Congreso (Proyecto Estado de la Región, 1999; Ruhl, 1998 y 2005).

Esta sección analiza las relaciones cívico-militares en Centroamérica durante los últimos años. Su propósito es valorar cuánto se ha avanzado en la subordinación de las fuerzas armadas al poder civil, una premisa básica para la democracia. Se organiza en dos acápites, inspirados en el marco analítico propuesto por Ruhl (2005) para Guatemala. En el primero se examina la subordinación de los militares al control de los poderes civiles y su sujeción a la jurisdicción y las leyes civiles. En el segundo se exploran las prerrogativas de autonomía que tienen los ejércitos para su funcionamiento, poniendo especial atención en las tendencias recientes en el gasto, el número efectivos y la asignación de nuevas funciones, para determinar si hay indicios de una carrera armamentista.

El estudio se centra en los cuatro países de la región que cuentan con fuerzas armadas (Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua). Cabe recordar que Costa Rica y Panamá constituyen el único espacio binacional del mundo en el que no existen ejércitos.

MÁS INFORMACIÓN
SOBRE

FUERZAS ARMADAS

VÉASE

Cajina, 2010,
en www.estadonacion.or.cr

Control civil formal, pero con escasas capacidades de supervisión

Las escasas capacidades políticas y técnicas del poder civil para hacer ejercer un control efectivo sobre las fuerzas armadas, diagnosticadas en 2003 por el *Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá*, no mejoraron significativamente en años recientes. En los países que tienen ejército, el Poder Ejecutivo sigue monopolizando la gestión de la parte civil en las relaciones cívico-

militares, con casi nulos contrapesos de parte del Poder Legislativo.

Los Parlamentos centroamericanos poseen las competencias legales para legislar en los temas de defensa nacional, organización, autonomía y presupuestos de las fuerzas armadas e ingreso de tropas extranjeras, entre otros, así como para fiscalizar las actividades en estos ámbitos. Todos cuentan con una comisión permanente de Defensa⁴. Sin embargo, no hay evidencia documental y empírica sobre el ejercicio de esa facultad fiscalizadora, o de definiciones conceptuales, políticas y operativas que de manera explícita estipulen la participación del Poder Legislativo en la formulación de las políticas de seguridad y defensa nacional, y en la conducción política de la defensa. Por ejemplo, en las atribuciones constitucionales o en las normativas internas de los órganos legislativos de la región no existen indicios de articulación entre las comisiones legislativas de Defensa, Relaciones Exteriores, Presupuesto y Seguridad Pública, con el fin de abordar la complejidad del sector defensa y ejercer influencia sobre el Poder Ejecutivo (Born et al., 2003).

Además, los Parlamentos aprueban el presupuesto de defensa como parte del presupuesto general de cada país, proceso en el que sus comisiones de Defensa no tienen participación directa y decisiva, ya que esa atribución está reservada a una comisión específica. Otro ejemplo es que todos los proyectos de ley referidos al ámbito de la defensa en Centroamérica han sido presentados al Congreso por el Poder Ejecutivo, o por los mismos militares a través de este (cuadro 6.3).

Casi veinte años después de la firma de los acuerdos de paz en Guatemala (1996) y en El Salvador (1992), muy pocos de los antiguos jefes militares, tantas veces señalados por abusos cometidos durante la guerra, han sido juzgados. En Guatemala, luego de un proceso de doce años, en el 2002 se condenó a un coronel por el asesinato de la defensora de los derechos humanos Myrna Mack; otros casos de alto perfil, entre ellos el asesinato del arzobispo Gerardi, aún esperan

(Robles, 2006). En El Salvador, pese a que la Comisión de la Verdad documentó 22.000 denuncias de violaciones a los derechos humanos, de las cuales el 60% se atribuía a las fuerzas armadas, la Ley de Amnistía de 1996 impidió sentar las responsabilidades y resarcir a las víctimas. La derogatoria de esta ley, solicitada por activistas de derechos humanos que la catalogan como contraria a la Constitución, es uno de los “dominios reservados”⁵ existentes en este país, donde la acción gubernamental es vetada por grupos de poder fáctico, en este caso la Asociación de Veteranos Militares (Burgos, 2011).

En síntesis, las relaciones cívico-militares en Centroamérica se circunscriben a las relaciones entre el Ejecutivo y las fuerzas armadas, con poca participación y fiscalización de otros poderes del Estado. En este contexto de falta de transparencia, los ejércitos mantienen una alta independencia legal y funcional, cuyo alcance real es difícil de medir. En años recientes en dos países han ocurrido eventos que resultan preocupantes desde el punto de vista de las relaciones cívico-militares en una democracia. Por una parte, en Honduras, el 28 de junio de 2009 el ejército allanó la residencia del presidente Zelaya y lo expatrió a Costa Rica, en medio de una aguda crisis entre los poderes del Estado (véase el anexo de este capítulo). Por otra parte, en 2010, a instancia del Ejecutivo la Asamblea Legislativa de Nicaragua aprobó un conjunto de leyes que otorga al Presidente amplios controles sobre las fuerzas armadas, que podrían afectar el perfil profesional y no partidista del ejército.

Ejércitos pequeños y sin desbalance extremo de fuerzas

El análisis comparativo de los presupuestos militares en Centroamérica revela que el gasto de defensa global entre 2005 y 2009 ascendió a poco más de 2.000 millones de dólares. Es un gasto relativamente bajo, menos del 1% de la producción en ese período, y no experimentó incrementos importantes en los últimos años, salvo en Honduras, donde se duplicó durante la segunda

CUADRO 6.3

Leyes en materia de defensa aprobadas en Centroamérica. 2003-2006

País	Año	Leyes
El Salvador		No se ha aprobado legislación en este período.
Guatemala ^{a/}	2005	Ley de desclasificación de información sobre asuntos militares, diplomáticos y de seguridad nacional. Ley de la Dirección General de Inteligencia Civil. Ley de régimen de clases pasivas para discapacitados del Estado en el orden militar.
	2008	Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad.
Honduras	2005	Ley de personal para los miembros de las Fuerzas Armadas.
Nicaragua	2005	Ley Orgánica de Tribunales Militares. Ley de adición a la Ley 523, Ley Orgánica de Tribunales Militares.
	2006	Código Penal Militar.
	2007	Reforma a la Ley 290, de organización, competencia y procedimientos del Poder Ejecutivo. Código de Procesamiento Penal Militar.
	2010	Ley de Seguridad Nacional. Ley de Defensa Nacional. Ley de Régimen Jurídico de Fronteras.

a/ En Guatemala se han presentado importantes propuestas pero no han sido aprobadas como legislación. En el 2003 la propuesta n° 2794, denominada Código Militar, incluye: i) Ley Penal Militar, ii) Ley de competencia de los juzgados y tribunales militares y remisión del proceso penal militar a las disposiciones del Código Procesal Militar, iii) Ley de Organización y Funcionamiento de la Justicia Militar y iv) Ley Penitenciaria Militar. El 21 de septiembre de 2005, la iniciativa pasó a primer debate, pero a junio del 2011 no había sido aprobada. La Propuesta de Reformas a la Ley Constitutiva del Ejército (n° 3539) ingresó a la Comisión de la Defensa Nacional el 21 de septiembre del 2006, y obtuvo un dictamen favorable el 26 de septiembre del 2006. Finalmente, la iniciativa de ley n° 3530, "Aporte financiero para la sobrevivencia del Instituto de Previsión Militar", dispone aprobar un aporte extraordinario de 770 millones de quetzales, durante doce años consecutivos, para garantizar la solvencia financiera del Instituto de Previsión Militar.

Fuente: Cajina, 2010. Actualización con base en Castro y Bermeo, 2009; Fundación Myrna Mack, 2007 y Resdal, 2008.

mitad de la década (cuadro 6.4). Cabe mencionar que en Guatemala, Honduras y Nicaragua el gasto en defensa es superior al gasto judicial.

Los presupuestos militares muestran diferencias entre los países: los dos que dedican más recursos a la defensa, Guatemala y El Salvador, más que triplican el gasto de Nicaragua. El gasto per cápita es relativamente similar en las naciones del denominado "Triángulo Norte" y, de nuevo, es bastante menor en Nicaragua. Sin embargo, dado el reducido tamaño de la economía de este último país, ese menor gasto militar representa un mayor esfuerzo económico.

En términos generales, es evidente que se trata de establecimientos militares chicos y más o menos equiparables en términos de la cantidad de efectivos. Mientras Guatemala y El Salvador se sitúan en el rango de los 15.000 efectivos, Honduras y Nicaragua registran alrededor de 12.000. A manera de comparación, en 1985 estos países tenían más de 40.000 efectivos, excepto Honduras, que contabilizaba

17.600 (Benítez, 1986). Las diferencias en materia de gasto no puede explicarse por el tipo de equipos que poseen los ejércitos, ya que ninguno de ellos tiene armamento sofisticado ni tecnología de punta, que son costosos y no están al alcance de sus economías. Una posible razón para las disparidades entre los presupuestos estriba en el rubro de servicios personales (salarios, prestaciones sociales y conexos) que se lleva la mayor parte, usualmente más del 50%, de los recursos asignados.

Por último cabe señalar que, en los últimos años, las funciones de las fuerzas armadas de los países centroamericanas han sido profundamente afectadas por la política subregional de los Estados Unidos para combatir el narcotráfico, la que ha sido planteada en términos de "guerra contra las drogas". Distintos programas regionales, que se analizan en detalle en el capítulo 7, como la Iniciativa Mérida, la Iniciativa de Seguridad Regional para Centroamérica y la más reciente Iniciativa de Seguridad de la Cuenca del Caribe (Carsi y CBSI, respectiva-

mente, por sus siglas en inglés) promueven la subregionalización de la guerra contra las drogas y, en consecuencia, militarizar a las policías y "policializar" a los ejércitos.

Sistema electoral

Aunque en el período bajo análisis no se interrumpió la actividad electoral en la región, en términos de comicios democráticos hubo involuciones en al menos dos países (Honduras y Nicaragua). En cambio, en El Salvador la democracia electoral superó sin problemas el umbral de la alternancia en el poder. Por otra parte, persistieron la politización de las autoridades electorales, ya reportada en el *Informe Estado de la Región (2008)*, y la falta de controles sobre el financiamiento a los partidos políticos, una fuente de inequidad y de riesgo de penetración de actores ilegales en la política electoral.

Esta sección analiza la evolución reciente de los sistemas electorales en Centroamérica. Su propósito es examinar si las reglas bajo las cuales se celebran los comicios, y las instituciones

CUADRO 6.4

CENTROAMÉRICA

Indicadores sobre las fuerzas armadas. 2005-2010

Rubros	El Salvador ^{a/}	Guatemala	Honduras ^{b/}	Nicaragua ^{c/}
Gasto en defensa total (2005-2009) (millones de dólares)	637,0	783,0	447,6	212,6
Gasto en defensa en relación con el PIB (2005-2009)	0,6	0,4	0,7	0,7
Gasto en defensa per cápita (2009) (dólares)	16,0	14,0	12,0	7,0
Gasto en defensa en relación con el gasto en justicia (2006-2009)	0,7	1,1	1,6	1,5
Efectivos militares totales	15.500	15.212	12.000	12.000
Efectivos en el ejército (%)	89	88	69	83
Efectivos en la fuerza naval (%)	5	6	12	7
Efectivos en la fuerza aérea (%)	6	6	19	10
Militares por 10.000 habitantes (2010)	21	11	31	36
Militares por 10 km ² (2010)	7.366	1.276	1.066	896

a/ Las cifras de El Salvador no incluyen los gastos del Gobierno en el Fondo de Pensiones de la Fuerza Armada y el Centro Farmacéutico de la Fuerza Armada. Si estos se incluyeran, el gasto total para 2007 aumentaría a 205,7 millones de dólares.

b/ Las cifras de Honduras no incluyen importaciones de armas ni pensiones militares.

c/ Las cifras de Nicaragua incluyen asistencia militar de Estados Unidos y Taiwán.

Fuente: Cajina, 2010 y Solana, 2010 en lo que concierne a gasto judicial.

a cargo de su gestión, son capaces de reflejar de manera limpia y libre la voluntad popular. Se divide en cuatro acápite. El primero valora si en las rondas de elecciones nacionales y locales del período 2008-2010 hubo posibilidades reales de alternancia en el poder, en un ambiente de libertad y neutralidad institucional. El segundo acápite examina si hubo avances en la despolitización de los tribunales electorales. El tercer apartado se centra en el tema de la proporcionalidad de las reglas electorales, es decir, su mayor o menor capacidad de traducir la distribución del voto popular en cuotas de poder político relativamente similares. Finalmente, el cuarto acápite, evalúa las reformas electorales aprobadas y los controles sobre el financiamiento político.

Alternancia del poder, pero con elecciones cuestionadas

En el período transcurrido desde la publicación del *Informe Estado de la Región (2008)*, en el Istmo hubo cuatro elecciones nacionales -El Salvador (2009), Honduras (2009), Panamá (2009) y Costa Rica (2010)-, en tres de las cuales la oposición política derrotó al partido gobernante. Solo en Costa

CUADRO 6.5

CENTROAMÉRICA

Continuidad o cambio en el control del Poder Ejecutivo en las dos últimas elecciones

País	Partido/alianza ganador ^{a/} (año electoral previo)	Partido/alianza ganador (último año electoral)	Alternancia	
Costa Rica	PLN (2006)	PLN (2010)	No	Sí
El Salvador	Arena (2004)	FMLN (2009)	Sí	Sí
Guatemala	UNE (2007)			
Honduras	PL (2005)	PNH (2009)	Sí	Sí
Nicaragua	FSLN (2006)			
Panamá	Patria Nueva ^{b/} (2004)	Alianza por el Cambio ^{c/} (2009)	Sí	Sí

a/ Los nombres completos de las agrupaciones políticas pueden consultarse en la sección "Siglas y acrónimos" de este Informe.

b/ Coalición del PRD y el PP.

c/ Coalición de Molirena, PAN, CD y UP.

Fuente: Artiga, 2010.

Rica, la democracia más antigua, triunfó la continuidad (cuadro 6.5). En todos los países menos El Salvador, donde el resultado fue muy reñido, los ganadores obtuvieron una amplia mayoría de los sufragios, situación que revirtió la tendencia de estrechos márgenes de victoria observada en los comicios realizados durante la primera parte de la década (Programa Estado

de la Nación, 2008). Una característica fundamental de la democracia es que, periódicamente, los gobernantes pueden ser relevados del ejercicio del poder por decisión de la ciudadanía (Przeworski, 2010). Un sistema electoral democrático es aquel en el cual hay posibilidad real de que, mediante un proceso limpio y libre, ocurra una alternancia en el poder.

El caso de El Salvador es llamativo, pues la alternancia se dio después de veinte años de gobierno del partido Alianza Republicana Nacionalista (Arena). Además, significó un profundo cambio en el Ejecutivo, al pasar del partido más a la derecha (Arena) al partido más a la izquierda del espectro ideológico (FMLN). A pesar de dudas previas sobre la limpieza de las elecciones y la polarización de la campaña política, los comicios transcurrieron de manera ordenada y sin evidencias de fraude. Arena aceptó su derrota la misma noche en que se dieron a conocer los resultados preliminares. En Panamá la alternancia también ocurrió sin mayores complicaciones: Ricardo Martinelli, de la Alianza por el Cambio, ganó con el 60% de los votos válidos. En ambos países -así como en Costa Rica- las elecciones fueron libres y limpias y transcurrieron en un ambiente de normalidad.

En contraste con lo anterior, en la ronda electoral 2008-2010 hubo dos elecciones que tuvieron problemas de legitimidad y de transparencia. El primer caso fueron los comicios generales de 2009 en Honduras, realizados durante la aguda crisis política que desató el derrocamiento del presidente Zelaya, el 28 de junio de ese año. Estos se efectuaron en un ambiente de intensa polarización social, militarización y escasa observación internacional. Sin embargo, el cuestionamiento trascendió las elecciones mismas, pues lo que estuvo en entredicho fue la legitimidad del régimen político: no se cuestionó cuál de los candidatos presidenciales había triunfado, sino la legalidad y legitimidad del proceso y el nivel real de participación electoral. El abstencionismo fue del 50%, el más alto de la historia reciente del país, como se detallará más adelante. El segundo caso problemático fueron las elecciones municipales de 2008 en Nicaragua. Ese proceso también se llevó a cabo con escasa observación internacional, y aún a la fecha no se conoce la declaratoria desagregada de resultados. Tanto dentro como fuera de Nicaragua estos comicios dieron lugar múltiples críticas por fraude y manipulación de los resultados⁶. Cabe recordar que ya en su edición anterior

(2008) este Informe había consignado la existencia de denuncias por irregularidades en el escrutinio de votos en las elecciones presidenciales de Honduras en 2005 y de Nicaragua en 2006 (Programa Estado de la Nación, 2008; cuadro 7.4).

Para el 2011 están previstas las elecciones presidenciales en Nicaragua y Guatemala, ambas marcadas por el sello de la reelección. En Nicaragua el presidente Ortega se presenta como candidato, luego de que una resolución de la Corte Suprema declarara inaplicable la prohibición de la reelección sucesiva; en Guatemala la esposa (hoy ex esposa) del presidente Colom, anunció su candidatura después de optar por el divorcio, acción que corresponde a la nueva modalidad de “reelección conyugal” que fuera inaugurada por el matrimonio Kirchner en Argentina (Zovatto, 2011). Estos procesos electorales serán claves para determinar si existe el grado de madurez democrática e institucional requerido para canalizar las tensiones políticas que se han vivido en ambos países durante los últimos años.

Ejecutivos no tienen mayoría en los Congresos

En Centroamérica predominan los gobiernos divididos: quien controla el

Poder Ejecutivo no tiene mayoría parlamentaria. Solo en dos países sucede lo contrario: en Honduras, donde el amplio triunfo del Partido Nacional en las elecciones presidenciales del 2009 “arrastró” la votación legislativa, y en Panamá, donde el presidente Martinelli logró mayoría gracias a una coalición de partidos (cuadro 6.6). En Costa Rica, el holgado triunfo en los comicios presidenciales no le alcanzó al Partido Liberación Nacional para apalancar el voto legislativo. El Salvador fue el país donde las elecciones de diputados fueron más competidas y, en la actualidad, el Presidente obtiene apoyos legislativos de mayorías que cambian según el tema en cuestión; esta configuración de fuerzas fue favorecida por la división del partido Arena⁷. En Guatemala y Nicaragua, los Ejecutivos tienen minorías parlamentarias y está por verse si los comicios de finales de 2011 cambiarán ese escenario.

Esta división plantea desafíos a la gobernabilidad democrática, pues hace más laboriosa la formación de mayorías políticas que respalden las prioridades de los gobiernos. Por otra parte, sin embargo, son un contrapeso indispensable en democracias imperfectas o regímenes híbridos, donde los Ejecutivos tienden a arrogarse poderes especiales y las libertades no están plenamente garantizadas.

CUADRO 6.6

CENTROAMÉRICA

Esaños legislativos del partido/alianza en el Gobierno (última elección en cada país)

País	Partido/alianza en el Gobierno ^{a/}	Total de esaños legislativos	Porcentaje
Costa Rica	PLN (2010)	24 de 57	42,1
El Salvador	FMLN (2009)	35 de 84	41,7
Guatemala	UNE (2007)	51 de 158	32,3
Honduras	PNH (2009)	71 de 128	55,5
Nicaragua	FSLN (2006)	38 de 92	41,3
Panamá	Alianza por el Cambio ^{b/} (2009)	42 de 71 ^{c/}	59,2

a/ Los nombres completos de las agrupaciones políticas pueden consultarse en la sección “Siglas y acrónimos” de este Informe.

b/ Coalición de Moliarena, PAN, CD y UP.

c/ El CD, partido del actual Presidente, obtuvo catorce esaños.

Fuente: Elaboración propia con base en los resultados oficiales de cada elección.

En los países donde el Ejecutivo ha estado en minoría en el Congreso, se nota un declive en el porcentaje de legislación aprobada por iniciativa del Ejecutivo. En Costa Rica, en 2007, este indicador fue de un 34,7% del total de leyes promulgadas, y de 27% en el 2009. En El Salvador disminuyó de 62% a 42% entre 2006 y 2008. También llaman la atención las diferencias entre países en cuanto a la producción de leyes; en el quinquenio 2005-2009 el promedio para Costa Rica fue de 73 leyes aprobadas al año, cercano a Panamá, con 68, mientras que en Nicaragua fue de 39 y en El Salvador de apenas 10 (véase el Compendio Estadístico, sección de indicadores políticos).

Persiste influencia partidaria sobre las instituciones electorales

En el período bajo análisis no hubo cambios en el grado de independencia real de los órganos electorales de la región. Las entidades que tenían plena independencia frente a los poderes del Estado y los partidos políticos la siguen teniendo, y las que carecían de ella continúan sujetas a la influencia política de actores interesados.

En Costa Rica las autoridades electorales no son escogidas por la Asamblea Legislativa, sino por las y los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, con el fin de salvaguardar la independencia del Tribunal Supremo de Elecciones. En los demás países estas autoridades son nombradas por los Parlamentos, bajo lineamientos partidistas (Artiga, 2008). En principio la representatividad de los partidos en el órgano electoral no debería ser un problema *per se*, pero dadas las condiciones de debilidad institucional y los conflictos entre poderes que no pocas veces se suscitan en estos países, este tipo de designaciones limita la capacidad de maniobra de ese tribunal para actuar como árbitro ante un eventual conflicto electoral. En la mayoría de los casos, ello ha llevado a una distribución partidaria de cuotas de poder en el máximo órgano electoral. En el caso de Honduras la participación de los partidos se redujo a tan solo tres de ellos, los dos tradicionales y uno escogido por estos últimos

entre los tres minoritarios. Solo en Nicaragua, por el momento, la designación partidaria ha dado paso a un firme control político del oficialismo sobre el Tribunal Electoral.

De acuerdo con el *Barómetro de las Américas*, en la mayoría de las naciones centroamericanas la confianza ciudadana en el órgano electoral es baja, con promedios que oscilan entre el 38% y el 51%, con excepción de Costa Rica, donde el grado de confianza es mayor (Artiga, 2010). Rosas (2010) utilizó datos del *Latinobarómetro* para demostrar que cuanto mayor sea la percepción de la autonomía de estas instituciones, mayor es la confianza en el proceso electoral. Para realizar estas pruebas calculó un índice de autonomía de cada ente electoral, que incluye dos calificaciones: la independencia profesional⁸ y la independencia partidaria. En la tabla resultante, los países del Istmo se ubican entre las mejores y las peores posiciones; en este último caso, las dos mediciones existentes muestran una tendencia hacia el empeoramiento de las condiciones observadas (cuadro 6.7).

Desproporcionalidad moderada en los sistemas electorales

Los sistemas electorales de Centroamérica pueden dividirse en dos grupos, según sea su capacidad de reflejar el resultado obtenido en las urnas en una distribución similar de escaños o curules en sus respectivos Congresos. En el primer grupo están los países en los que esa distribución responde bastante bien a la voluntad expresada por los votantes; es decir, a la hora de repartir cuotas políticas los sistemas son bastante proporcionales. Estos son los casos de Nicaragua, El Salvador, Honduras y Costa Rica, que en las elecciones celebradas en las últimas décadas puntúan consistentemente por encima de 90 (en una escala de 100) en el índice de proporcionalidad de Rose (recuadro 6.3).

El segundo grupo comprende a los países cuyos sistemas electorales son marcadamente desproporcionales: la distribución de los escaños o curules en el Parlamento se aleja, de manera significativa, de los resultados obtenidos en las urnas. En estas circunstancias, algunos partidos terminan siendo

CUADRO 6.7

CENTROAMÉRICA

Calificación de autonomía profesional y partidaria de los órganos electorales

País	1998		2006	
	Autonomía partidaria ^{a/}	Autonomía profesional ^{b/}	Autonomía partidaria	Autonomía profesional
Costa Rica	3	9,0	3	9,0
El Salvador	2	4,9	1	2,4
Guatemala	2	2,3	2	1,3
Honduras	2	2,6	2	3,0
Nicaragua	2	3,0	2	1,8
Panamá	2	5,5	2	5,5

a/ La escala va de 1 a 3, donde 3 es la máxima autonomía para aquellas autoridades nombradas por órganos no partidarios y con base en un concurso público de méritos.

b/ La escala va de 1 a 10, donde 10 es la máxima autonomía, es decir cumple con todos los factores evaluados para el nombramiento del personal.

Fuente: Elaboración propia con base en Rosas, 2010.

favorecidos con cuotas políticas bastante más elevadas que la proporción de votos que recibieron, y otros resultan perjudicados al experimentar la situación inversa. En Centroamérica, Panamá y Guatemala tienen los sistemas más desproporcionales.

En estos dos países las reglas electorales son la principal causa de la mayor desproporcionalidad. En Panamá predominan los circuitos uninominales, es decir, distritos electorales que solo eligen un congresista (el ganador lo gana todo, aunque haya triunfado por un solo voto). En Guatemala hay diez circunscripciones pequeñas (con tres o menos escaños) y sus resultados se combinan con el uso de la fórmula D'Hondt, que entre las denominadas fórmulas proporcionales es la más desproporcional. No hay evidencias de que, en Centroamérica, la desproporcionalidad en las elecciones legislativas esté asociada a una distorsión del voto popular debido a irregularidades electorales (fraudes).

En este tema no existe una clara tendencia regional a lo largo del tiempo. En Honduras, Nicaragua y Costa Rica la proporcionalidad de los sistemas electorales disminuyó en el período 1990-2010, pero el cambio fue leve y no alteró significativamente la situación. En El Salvador y Honduras la mejoría fue notable. Guatemala, por el contrario, exhibe la peor combinación: un sistema desproporcional que evolucionó hacia una mayor desproporcionalidad (cuadro 6.8). Puestos en contexto, los resultados que obtiene la región son moderados si se comparan con los de otros países que tienen modalidades distintas de organización electoral, como los sistemas de mayoría (Belice, Estados Unidos) o el sistema segmentado (México)⁹.

Estabilidad de reglas electorales y pocos controles sobre el financiamiento de los partidos

En los últimos cinco años en Centroamérica se mantuvo la tendencia observada desde principios de la década de los noventa: por una parte, demandas ciudadanas a favor de una reforma electoral amplia y profunda,

RECUADRO 6.3

La proporcionalidad de los sistemas electorales y el índice de Rose

Todos los sistemas electorales tienen efectos desproporcionales (gráfico 6.1). Debido a que la distribución de la población no es homogénea en el territorio, es prácticamente imposible garantizar que todo voto "pese" igual a la hora de elegir representantes políticos. Esta situación, por supuesto, refuerza la necesidad de generar reformas electorales que armonicen los cambios políticos y sociodemográficos de los países, con las reglas utilizadas para la transformación de los votos en escaños.

Para medir la proporcionalidad se utiliza el índice de Rose, el cual se calcula mediante la fórmula: $I_r = 100 - \frac{1}{2} \sum |V_i - S_i|$, donde V_i y S_i son los porcentajes de votos y escaños del i -ésimo partido. En términos más sencillos, el índice de proporcionalidad se calcula sumando la

diferencia entre el porcentaje de curules de cada partido y el porcentaje de sus votos, para luego dividir entre dos y restar cien. Solo se considera a los partidos que obtuvieron escaños.

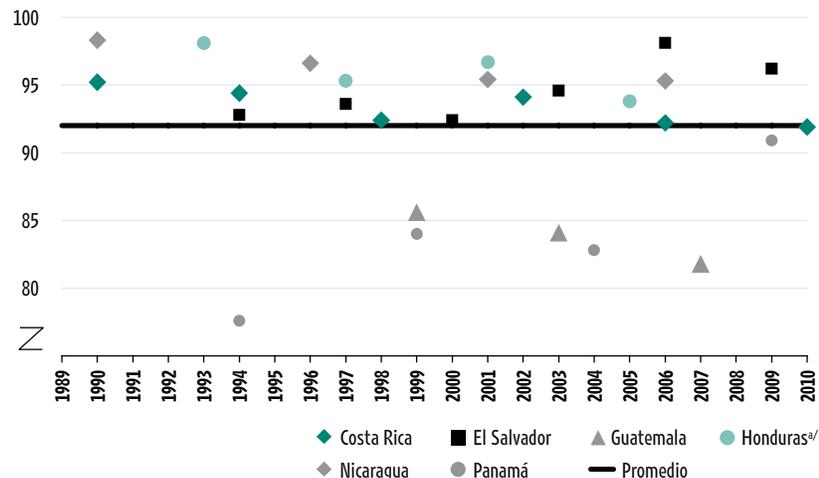
De acuerdo con Mackie y Rose (1991), en los sistemas de representación proporcional el índice varía entre 79% (España) y 100% (Malta). En los sistemas de mayoría relativa (sistemas de pluralidad), el índice de Rose se ubica entre 79% (Reino Unido) y 94% (Congreso de los Estados Unidos). Estos resultados indican que, en promedio, los sistemas de representación proporcional muestran mejores niveles de proporcionalidad.

Fuente: Elaboración propia con base en Artiga, 2010; O'Neal, 1993; Mackie y Rose, 1991 y Gunther, 1989.

GRÁFICO 6.1

CENTROAMÉRICA

Desproporcionalidad de los sistemas electorales en la conformación de los Parlamentos. 1990-2010



a/ La información sobre las elecciones presidenciales de 2009 en Honduras no estuvo disponible cuando se preparó este estudio.

Fuente: Artiga, 2010.

CUADRO 6.8

CENTROAMÉRICA

Evolución en la proporcionalidad de los sistemas electorales
(elecciones legislativas del período 1990-2010)

Nivel	Tendencia ^{a/}	
	Aumenta la proporcionalidad	Disminuye la proporcionalidad
Sistemas más proporcionales ^{b/}	El Salvador	Costa Rica Honduras ^{c/} Nicaragua
Sistemas más desproporcionales ^{d/}	Panamá	Guatemala

a/ La tendencia tiene dos comportamientos: aumenta (en la elección más reciente, la proporcionalidad del sistema electoral supera en más de tres puntos porcentuales la registrada en la primera elección del período) o disminuye (en la elección más reciente, la proporcionalidad es tres puntos porcentuales inferior a la registrada en la primera elección del período).

b/ Sistemas más proporcionales: en todas las elecciones la desproporcionalidad es inferior al promedio centroamericano (92 en una escala de 100).

c/ Los resultados de las elecciones de 2009 en Honduras no estaban disponibles.

d/ Sistemas más desproporcionales: en todas las elecciones la desproporcionalidad es superior al promedio centroamericano.

Fuente: Elaboración propia a partir de Artiga, 2010.

por lo general impulsada por actores de la sociedad civil y fuerzas políticas relativamente minoritarias, y por el otro, la aprobación, por parte de los Congresos, de cambios más acotados que los demandados.

En ninguno de los países del Istmo se modificaron aspectos vitales de un sistema electoral, como el sistema de elección presidencial y legislativo, las fórmulas de asignación de escaños parlamentarios, el tamaño de las circunscripciones o la duración del mandato presidencial, entre otros. Solo en Costa Rica 2009 se promulgó un nuevo Código Electoral.

Una excepción es el caso de Nicaragua: en octubre de 2010 una resolución de la Corte Suprema de Justicia declaró inaplicable el artículo 147 de la Constitución Política, que prohibía la reelección presidencial consecutiva. La Corte se basó en un razonamiento similar al aplicado por la Sala Constitucional de Costa Rica en el 2003, para declarar inconstitucional la prohibición de la reelección presidencial, de 1969, y reinstaurar el *statu quo* ante (la reelección con ocho años de espera). Según este argumento,

la prohibición total de la reelección viola el derecho de ser elegido de todos los habitantes, y por tanto es inconstitucional. La modificación de la normativa electoral de Nicaragua, a través de una instancia judicial, generó polémica, debido a que los magistrados que en ese momento conformaron la Corte Suprema son abiertamente afines al partido gobernante, el Frente Sandinista. Con este cambio, se abrió el camino para que el presidente actual aspire a un nuevo mandato presidencial en los comicios de 2011.

En El Salvador, Honduras, Guatemala, Nicaragua y Panamá las reformas estaban en pleno debate al momento de redactarse este Informe, pues no había acuerdo en los puntos estratégicos o sensibles (cuadro 6.9). En Honduras, la propuesta de reforma que se encuentra actualmente en el Congreso fue elaborada por el Tribunal Supremo Electoral y presentada a la ciudadanía mediante un proceso de socialización y consulta que se realizó durante el 2010 y principios del 2011.

Un aspecto crítico de la reforma electoral es el financiamiento de los partidos políticos, un tema en el que hay

pocos avances y situaciones dispares. Costa Rica realizó reformas profundas (2009), luego de las irregularidades detectadas en el financiamiento de los dos principales partidos en las elecciones generales de 2002. Estas reformas se orientaron a robustecer los controles del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) sobre el financiamiento (público y privado), la introducción de algunos criterios de equidad en la distribución del subsidio público, la posibilidad de emplearlo para gastos de organización y capacitación partidaria y, por último, el financiamiento político en elecciones municipales. En 2006 Panamá aprobó cambios en las condiciones de acceso al financiamiento y los criterios de distribución. En este país, los partidos políticos que quieran tener derecho a financiamiento público deben superar el umbral del 4% de los votos válidos emitidos, y para el caso de las candidaturas independientes, deben ganar el puesto por el que compiten. Por contraste destaca la situación de El Salvador, donde existe un sistema muy permisivo, sin ningún tipo de controles, y no ha sido posible avanzar en la legislación del financiamiento político.

En el medio de estos dos extremos están los demás países del Istmo, ninguno de los cuales registra cambios significativos en las reglas del financiamiento político durante los últimos cinco años. Este panorama se agrava por los crecientes cuestionamientos que se han presentado, en todo el Istmo, en torno a la penetración del crimen organizado, concretamente el lavado de dinero, en las finanzas de los partidos. Este tema aún no ha sido objeto de las pesquisas necesarias, ni en los países ni a nivel regional.

Las mayores debilidades de la región se dan en el tema del financiamiento privado y los controles sobre el origen y los montos de las contribuciones. Con excepción de El Salvador, todos los países tienen prohibiciones según el origen de los recursos. En Guatemala se establecen límites al monto de los aportes privados que un partido político puede recibir. Nuevamente, las diferencias entre países son palpables. El caso extremo es el de El Salvador,

CUADRO 6.9

CENTROAMÉRICA

Principales temas incluidos en las propuestas de reforma electoral. 2008-2010

País	Año	Propuestas de reforma
El Salvador	2010	Se declaran inconstitucionales la lista cerrada y bloqueada para elegir diputados y el requisito de afiliación partidista para postularse como candidato a diputado. Los puntos de reforma versan sobre: voto en el exterior, voto residencial, regulación de las campañas, control sobre el financiamiento de los partidos, rediseño de las circunscripciones electorales, participación ciudadana en los organismos electorales, ley de partidos.
Guatemala	2008-2010	Desde junio de 2008 una comisión mixta del Congreso y el Tribunal Electoral trabaja en la formulación de una reforma. Algunos temas que sobresalen son: sanciones económicas a los partidos por campaña anticipada y la creación del Instituto Cívico Político Electoral.
Honduras	2008	Se plantean reformas en las siguientes áreas: organismos electorales, Censo Nacional Electoral, sufragio para quienes cumplan 18 años entre el cierre del registro y el día de las votaciones, reformas a la modalidad del voto en el exterior, financiamiento de partidos y campañas, corporaciones municipales, elecciones primarias, candidaturas, encuestas y sondeos, regulación de la campaña, convocatoria, papeletas, organización del proceso eleccionario, escrutinio.
	2009	Se discute la convocatoria a una Asamblea Constituyente.
	2010-2011	Proceso de consulta del proyecto de Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas (LEOP).
Panamá	2006	Los temas discutidos incluyen: voto en el exterior, así como en hospitales, asilos y cárceles, derecho al sufragio de quienes renunciaron a la nacionalidad panameña o adquirieron otra, voto de los miembros de organismos electorales, depuración del padrón electoral, impedimentos para optar a cargos de elección popular, selección de dirigentes y candidatos partidistas, financiamiento público para los partidos, topes en los gastos de campaña y donaciones privadas, regulación del tiempo de propaganda, candidaturas independientes para diputados, asignación de escaños legislativos, revocatoria de mandato, número de diputados, rediseño de circuitos electorales.

Fuente: Elaboración propia con información de Artiga, 2010.

donde las contribuciones incluso pueden ser anónimas. El caso más restrictivo es el de Costa Rica, donde el nuevo Código Electoral prohíbe cualquier tipo de contribución privada, excepto las provenientes de personas físicas, en cuyo caso pueden realizarse sin límite de monto.

Así las cosas, en la actualidad las naciones centroamericanas (sin incluir Belice) mantienen un esquema mixto, que permite a los partidos políticos obtener ingresos del Estado, a través del financiamiento público, y además recibir donaciones y contribuciones de tipo privado. Costa Rica, El Salvador, Honduras y Panamá otorgan financiamiento previo y posterior a los partidos. Con la reforma del 2009, en Costa Rica se reinstauró la posibilidad de pagar por adelantado la denominada “deuda política”.

La legislación normalmente prevé sanciones de tipo pecuniario, penal o administrativo, que se aplican al partido, el candidato o los donantes, según sea la transgresión. En Centroamérica, solo El Salvador no cuenta con estos instrumentos. En los otros cinco países la más común es la sanción pecuniaria a los partidos políticos. Solo Costa Rica, Nicaragua y Panamá aplican esta medida a los candidatos, y únicamente Nicaragua lo hace con los donantes. En cuanto a las sanciones penales, que constituyen el mecanismo más fuerte para castigar actuaciones ilícitas, solo en Costa Rica y Nicaragua recaen sobre los candidatos y los donantes. En Guatemala, si bien las reformas de 2004 establecen este tipo de sanciones, el marco legal carece de definiciones claras que permitan su puesta en práctica.

Inclusión ciudadana

Esta sección estudia el avance de la inclusión ciudadana en Centroamérica. Su propósito es documentar si en los últimos años se han removido barreras legales y prácticas para el ejercicio de los derechos políticos de las personas. En esta oportunidad el análisis se centra en la efectiva universalización del derecho al voto y en la puesta en marcha de acciones afirmativas para el logro de resultados más equitativos en el ejercicio del derecho a ser electo en cargos públicos.

La sección se organiza en tres acápi-tes. El primero estudia la remoción de barreras al voto de poblaciones especiales. El segundo analiza la remoción de barreras al voto de los ciudadanos en el extranjero, un tema importante habida cuenta de que cerca del 10% de

la población del Istmo emigró en las últimas décadas, y dio lugar a lo que puede llamarse ausentismo electoral¹⁰. Finalmente, el tercer acápite documenta la aplicación de las cuotas de género en las listas de candidatos a puestos públicos.

La principal conclusión de este apartado es que, en materia de inclusión ciudadana, los países centroamericanos han tenido importantes progresos en los últimos años, aunque no todas las decisiones adoptadas han sido ejecutadas.

Ampliación efectiva del derecho a votar de adultos mayores y personas privadas de libertad

Durante los últimos años, las naciones de Istmo han avanzado en la aprobación de reformas y acciones políticas concretas para reducir las exclusiones políticas y las barreras que dificultan a grupos como los indígenas, las personas discapacitadas, los adultos mayores y los residentes en el exterior, ejercer libremente sus derechos civiles y políticos.

El *Informe Estado de la Región (2008)* daba cuenta de los problemas que subsistían entonces -y se mantienen aún- en las facilidades para la participación electoral de grupos poblacionales excluidos. En este sentido, en los procesos de 2009 y 2010 se destaca que Costa Rica, Panamá, y en menor medida El Salvador, pusieron en práctica medidas puntuales que, conforme se vayan generalizando, favorecerán la inclusión ciudadana y el ejercicio del derecho al sufragio. En Costa Rica, por ejemplo, se instalaron 35 juntas receptoras de votos en hogares de ancianos para las elecciones de 2010. En El Salvador, en 2009, se construyeron rampas para facilitar el acceso a los centros de votación de personas con problemas motrices. Otra medida que sobresale, tanto en Costa Rica como en Panamá, es la colocación de mesas electorales en centros penitenciarios, e incluso en hospitales en el caso panameño (Artiga, 2010).

De la mano con lo anterior, la región también ha realizado esfuerzos por ampliar y mejorar las condiciones para el ejercicio de los derechos políticos y el acceso al poder para poblaciones que, por diversas razones, se mantienen subrepresentadas políticamente.

Los casos típicos son los de las mujeres, los indígenas y los jóvenes. En este contexto, en los últimos años no se registran medidas afirmativas hacia los indígenas ni hacia los jóvenes, pero al menos en tres países (Costa Rica, Honduras y Panamá) se han promulgado disposiciones para establecer cuotas de participación femenina en las nóminas de candidatos de los partidos políticos. Algunas de estas regulaciones datan de la segunda mitad de los años noventa, pero en general se han venido ampliando en la última década.

Mayor reconocimiento al voto en el extranjero

El reconocimiento del derecho a votar de ciudadanos que viven en el extranjero ha ampliado los derechos políticos en el Istmo. Actualmente Costa Rica, Honduras, Nicaragua y Panamá reconocen ese derecho en su legislación (cuadro 6.10), pero carecen de capacidades institucionales para garantizarlo con una cobertura adecuada en los países de concentración de migrantes centroamericanos. En el caso nicaragüense, la ley autoriza el voto desde el extranjero tanto para las elecciones presidenciales como para las parlamentarias. En Costa Rica el nuevo Código Electoral faculta a los residentes en el exterior a participar además en las consultas populares de orden nacional.

Sin embargo, solo Honduras y Panamá (2009) han puesto en práctica el voto en el extranjero. Aunque los niveles de inscripción y de votación de los ciudadanos residentes en el exterior se consideran bajos¹¹, es importante que se comiencen a sentar las bases para la ampliación de este derecho, sobre todo si se toma en cuenta la dinámica migratoria de la región y cuánto contribuyen las remesas a equilibrar las finanzas de los países.

Cuotas de género en listas de candidatos a puestos públicos

Costa Rica es el país más avanzado en el reconocimiento de cuotas femeninas en las nóminas de candidatos a puestos públicos. A partir de 2009 el Código Electoral establece la obligatoriedad de la paridad de género (50% hombres y 50% mujeres). Esto se aplica no solo en las listas de candidaturas, sino también en las precandidaturas y órganos directivos de los partidos, bajo el sistema de alternancia, de tal forma que si un hombre encabeza la lista, el segundo lugar debe ser ocupado por una mujer, el tercero por un hombre y así sucesivamente. La misma lógica rige si el primer lugar es asignado a una mujer. En los casos de Honduras y Panamá la cuota actual es de un 30%, aunque en el último de estos países la representación femenina en el Congreso sigue estando

CUADRO 6.10

CENTROAMÉRICA

Regulación sobre el voto en el extranjero

País	Voto en el extranjero	Ámbito de aplicación	Aplicación del mecanismo
Belice	No		No
Costa Rica	Sí	Elecciones presidenciales y consultas populares de alcance nacional	No
El Salvador	No		No
Guatemala	No		No
Honduras	Sí	Elecciones presidenciales	Sí (desde 2001)
Nicaragua	Sí	Elecciones presidenciales y parlamentarias	No
Panamá	Sí	Elecciones presidenciales	Sí (desde 2009)

Fuente: Elaboración propia con base en legislación electoral y declaratorias de resultados electorales en cada país.

lejos de cumplir con ese porcentaje (gráfico 6.2).

El avance en materia de la acción afirmativa hacia las mujeres va a paso muy lento en El Salvador, Guatemala y Nicaragua, pese a que existe el debate e incluso hay propuestas e interés para incrementar la presencia femenina en los órganos de representación popular, tanto a nivel nacional como municipal. De cualquier manera, se rescata que partidos como el FMLN (El Salvador), la UNE (Guatemala) y el FSLN (Nicaragua) han establecido algún tipo de mecanismo de cuotas para ampliar la participación de las mujeres.

Estados de derecho

La debilidad de los Estados de derecho constituye el principal rezago en la democratización de los sistemas políticos en Centroamérica. Esto reitera los hallazgos reportados en Informes anteriores, pero además, en el período transcurrido desde el último *Informe Estado de la Región (2008)*, entre los países con los sistemas más frágiles solo en El Salvador es posible documentar avances significativos. No obstante, la sostenibilidad de esos progresos se encuentra amenazada por el conflicto

que se registra desde julio de 2010 entre la Asamblea Legislativa y el Poder Ejecutivo salvadoreños, por un lado, y la Sala Constitucional, por el otro; tal situación, como ya se comentó en la “Valoración general” de este capítulo, se agravó en junio de 2011.

En Honduras y Nicaragua, por diversas circunstancias, más bien hubo retrocesos en la independencia judicial. En Guatemala fue necesaria la intervención de la Organización de Naciones Unidas para crear un órgano que lleve a cabo las labores propias de una fiscalía y ayude a combatir la impunidad, la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (Cicig). Algunos expertos han sugerido que se amplíe la cobertura de esta entidad a otros países de la región, o bien la instalación de entes similares en El Salvador y Honduras. Por otra parte, no hay indicios de fortalecimiento de las cortes de cuentas y los *ombudsman*, o defensores de los ciudadanos, en ninguna de las naciones del Istmo. En materia de capacidades institucionales del Estado de derecho, hay evidencia de que las distancias entre Costa Rica y el resto de la región, excepto El Salvador, se ampliaron de manera considerable.

Esta sección examina el avance de

Centroamérica en el desarrollo de robustas instituciones del Estado de derecho, una característica fundamental de una democracia representativa. Se divide en dos acápite. El primero, que estudia los sistemas de administración de justicia, enfatiza en temas como la independencia judicial, el acceso a los servicios de justicia, el gasto judicial como indicador de las capacidades institucionales y el desempeño de los sistemas en la provisión de una justicia pronta. El segundo se centra en las agencias especializadas en el control de la acción pública, como las contralorías o cortes de cuentas y los *ombudsman*, así como en los marcos normativos para garantizar la transparencia de la gestión pública.

Sistemas de administración de justicia

Después de casi dos décadas en las que en la región se han venido promulgando marcos normativos relacionados con los poderes judiciales¹², claramente se observa la ineficacia de tales instrumentos para fortalecer la independencia judicial frente a presiones externas, provenientes tanto del sistema político como de actores privados organizados. Las reformas en este ámbito continúan desarrollándose con un alto componente de cooperación internacional¹³. Distintos esfuerzos procuran mejorar el funcionamiento administrativo de la justicia, pero no han logrado modificar el actual modelo judicial, marcado por la influencia de la política en los nombramientos de jefes y la limitada disponibilidad de recursos.

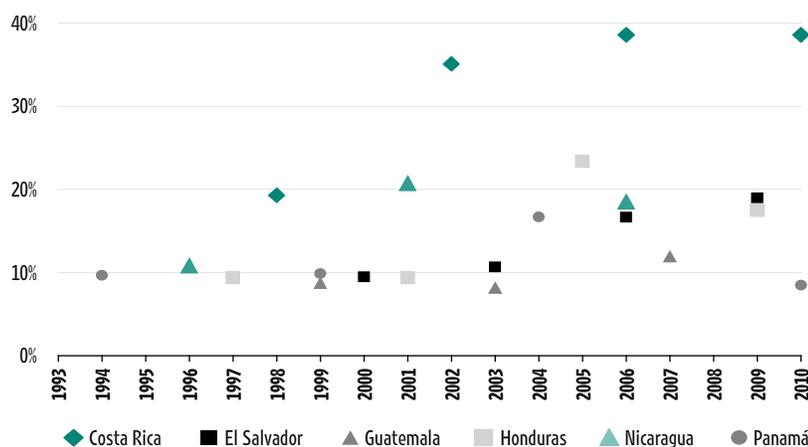
Se intensifican cuestionamientos a la independencia judicial

Durante los últimos cinco años, la independencia de los poderes judiciales de la región ha sido cuestionada de manera creciente, tanto por sectores políticos y sociedades civiles nacionales, como por de organizaciones internacionales, públicas y privadas. Los sistemas de Honduras y Nicaragua fueron los más criticados en el período de análisis de este Informe: el primero por el papel que jugó durante la crisis político-institucional del 2009 y el

GRÁFICO 6.2

CENTROAMÉRICA

Esaños ocupados por mujeres en los Parlamentos



Fuente: Artiga, 2010, con datos de la Unión Interparlamentaria, 2011.

segundo por haber anulado la limitación constitucional para la reelección presidencial, evidenciando así el control que ejerce el partido en el gobierno (FSLN) sobre el Poder Judicial.

La actitud deferente de la Corte hondureña ante los acontecimientos ocurridos durante y después del derrocamiento del presidente Zelaya queda manifiesta varias de sus decisiones: la negativa a revisar la validez de las actuaciones del Congreso (por ejemplo, el rechazo de recursos de inconstitucionalidad contra el decreto emitido por ese órgano acerca del relevo de Zelaya); el pronunciamiento a favor de la sustitución presidencial y la negativa a investigar la expulsión del Mandatario del territorio hondureño; la declaratoria de inocencia para los militares que abusaron de su autoridad al expulsar al Presidente y la persecución y destitución de funcionarios judiciales que se manifestaron en contra de la sustitución. La suma de estos hechos puso en entredicho la ya de por sí frágil independencia del sistema judicial frente a otros poderes, como el Legislativo y las fuerzas armadas¹⁴. Dos años más tarde, en 2011, en el marco de la negociación y acuerdo político para el regreso de Zelaya a Honduras, el Poder Judicial eliminó los procesos abiertos contra el Expresidente.

Diversos organismos internacionales se han pronunciado sobre estas actuaciones. La OACDH-ONU (2010), la CIDH (2010), expertos de la ONU y organizaciones no gubernamentales de carácter global como Human Rights Watch, Amnistía Internacional y la Fundación para el Debido Proceso, entre otros, expresaron su preocupación y condena por el comportamiento del Poder Judicial hondureño durante la crisis política. Independientemente de la perspectiva que se asuma, lo cierto es que esta coyuntura dio lugar a un revés en la legitimidad del Poder Judicial como árbitro y garante de la supremacía de la ley.

En el caso nicaragüense, los cuestionamientos a la independencia del Poder Judicial ya habían sido reportados como graves en anteriores Informes, en virtud del reconocido control partidario sobre

los magistrados (Programa Estado de la Nación, 2008)¹⁵. El agravamiento de esta situación en los últimos dos años ha sido uno de los factores de la inestabilidad política del país. Después de que el Congreso no logró un acuerdo para nombrar nuevos magistrados para reemplazar a aquellos a quienes se les había vencido su período (la necesidad de contar con un 60% de los votos de los diputados obliga a realizar negociaciones políticas), un decreto presidencial amplió el mandato de dos magistrados de la Corte Suprema afines al partido del Gobierno. Ello generó gran descontento en la oposición y en organizaciones de la sociedad civil. Como parte de las reacciones, en agosto de 2010 los siete magistrados afines al Partido Liberal (de oposición) se ausentaron de las sesiones para evitar el quórum, pero fueron rápidamente reemplazados por jueces suplentes, por decisión de la Presidenta interina de la Corte. Esto se tradujo en un absoluto control del máximo órgano judicial por parte de magistrados de orientación sandinista (Salinas, 2010).

En ese contexto, a finales de septiembre de 2010 la Corte Suprema decidió anular la norma constitucional que prohíbe la reelección de un Presidente de la República por más de dos períodos (Arévalo, 2010). El fallo ratificó una disposición previa, de octubre de 2009, que generó fuertes críticas y dio lugar a un pronunciamiento del Congreso en el cual se acordó “rechazar, desconocer y declarar la nulidad absoluta de la ilegal pseudo sentencia” (El Universal, 2009). Desde entonces, el país vive una crisis de institucionalidad en la que la independencia del Poder Judicial no se vislumbra como viable.

Nicaragua y Honduras son los casos extremos de la falta de independencia judicial en Centroamérica, pero no los únicos. En los sistemas de administración de justicia de Guatemala y Panamá los cuestionamientos se produjeron por la designación de magistrados de la Corte Suprema. En Guatemala la última elección, de octubre de 2009, se realizó utilizando un nuevo sistema en el que interviene una Comisión de Postulación; se nombró a trece magis-

trados, en un proceso que fue fuertemente impugnado, tanto por grupos de la sociedad civil como por la propia Cicig, debido a una alegada falta de mérito e idoneidad de las personas electas y supuestos vínculos con grupos del narcotráfico. Los cuestionamientos generaron la anulación de tres de los nombramientos. Sin embargo, persisten las críticas por la permanencia del resto de magistrados y la falta de transparencia en la sustitución de las personas removidas.

En Panamá el Presidente de la República tiene amplia injerencia en el sistema de administración de justicia, pues entre sus potestades está la de nombrar a la cúpula judicial y otros cargos, como el Contralor General, el *ombudsman* y el Procurador General de la Nación (el Congreso se limita a aprobar o rechazar a las personas designadas por el Consejo de Gabinete). En 2010, la Corte Suprema destituyó a la Procuradora General, por el delito de abuso de autoridad; ello provocó fuertes reacciones de partidos de oposición y organizaciones civiles nacionales e internacionales. Se acusó al Ejecutivo de desplegar acciones judiciales contra funcionarios que adversaron proyectos legislativos impulsados por el Gobierno. El caso fue presentado ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y fue el detonante para que organizaciones como la Fundación para el Debido Proceso, Alianza Pro Justicia y el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (Cejiil, por su sigla en inglés), se pronunciaran en contra de la fuerte injerencia del Poder Ejecutivo en los órganos de la administración de justicia panameña.

Aunque en menor medida, Costa Rica y El Salvador no están exentos de crítica en torno a los nombramientos de magistrados y la influencia de los políticos en los fallos del órgano judicial. La existencia de dos bloques antagónicos en las Asambleas Legislativas de ambos países propicia la distribución de cuotas partidarias, con miras a obtener la mayoría calificada que se requiere para la designación de magistrados. En Costa Rica desde 2005 se han planteado reiteradas denuncias por influencias

políticas en la elección de un juez para la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia. Este tipo de disputas ha causado que los puestos vacantes tarden más de un año en ser llenados, aunque en el ínterin se cuenta con magistrados suplentes, la inestabilidad del cargo puede afectar la independencia de sus decisiones.

Destaca la independencia que ha mostrado la Sala Constitucional de El Salvador, especialmente a partir de 2010, con la promulgación de algunos fallos pese al descontento del propio Gobierno, las instituciones públicas, miembros del partido oficialista y medios de comunicación (por ejemplo, permitir las candidaturas independientes o no partidarias a diputados, o limitar el uso de las partidas “secretas” de la Casa Presidencial¹⁶). Las autoridades públicas han realizado acciones que contrarían las sentencias de la Sala e intentan remover a los jueces que las impulsaron; cuatro de los cinco magistrados constitucionalistas tienen demandas de antejuicio.

Limitada autonomía de jueces por falta de aplicación de la carrera judicial

La promulgación de leyes de carrera judicial en todos los países de la región se puede definir como un avance para consolidar la autonomía de los jueces en términos formales. Cuando hay carrera judicial, los nombramientos, promociones, traslados o sanciones de estos funcionarios están basados en el mérito. No obstante, la verticalidad del sistema y la intervención de las jerarquías judiciales en los procesos plantean obstáculos considerables a la verdadera efectividad de los regímenes de carrera judicial. Esta situación no varió en los últimos cinco años.

En Guatemala, coincidentemente, en los períodos previos a las últimas dos tomas de posesión de las nuevas magistraturas se elevó en más del 50% con respecto a otros años el número de jueces destituidos y nombrados (Fernández, 2010). En Honduras, de acuerdo con la ley, los jueces deben elegirse mediante oposición; sin embargo, siempre han existido nombramientos

hechos en forma directa por el presidente de la Corte.

En la mayoría de los países para los cuales hay datos, los nombramientos de jueces por mérito representan la mitad o menos del total (gráfico 6.3). En Nicaragua solo se ha realizado una convocatoria utilizando el sistema de concurso (cuatro jueces de Familia nombrados en fechas recientes), tras la aprobación, en junio de 2008, del reglamento que permitió la implementación de la ley respectiva (Arauz, 2010). Panamá resalta como el caso más extremo de injerencia de la jerarquía jurisdiccional en la carrera judicial. Según la Constitución Política (artículo 206), los jueces y magistrados del nivel inmediatamente superior al cargo en concurso seleccionan, nombran y, si es del caso, destituyen a los titulares de los cargos inferiores (Castillo, et al., 2010; cuadro 6.11).

El desempeño de los jueces también es influenciado por actores externos al Poder Judicial que amenazan su seguridad personal y, con ello, la autonomía de la labor jurisdiccional. Los datos obtenidos dan cuenta de doce funcionarios judiciales asesinados, once de ellos en Guatemala y uno en El Salvador.

En Guatemala se reportaron tres asesinatos de jueces en el 2002 -el año más violento- y a partir de entonces se registra por lo menos uno de estos homicidios cada año, con excepción del 2006. Asimismo, entre 2001 y 2009 a nivel regional se presentaron 365 denuncias de amenazas contra jueces, provenientes de actores ilegales (narcotráfico, maras, etc.). De ellas, 331 se dieron en Guatemala, 21 en Panamá y 13 en El Salvador. Sin embargo, estas cifras podrían ser mucho mayores, puesto que solo en Guatemala se cuenta con información del año 2001 en adelante (en Panamá los datos se recopilan a partir del 2006 y en El Salvador desde el 2004).

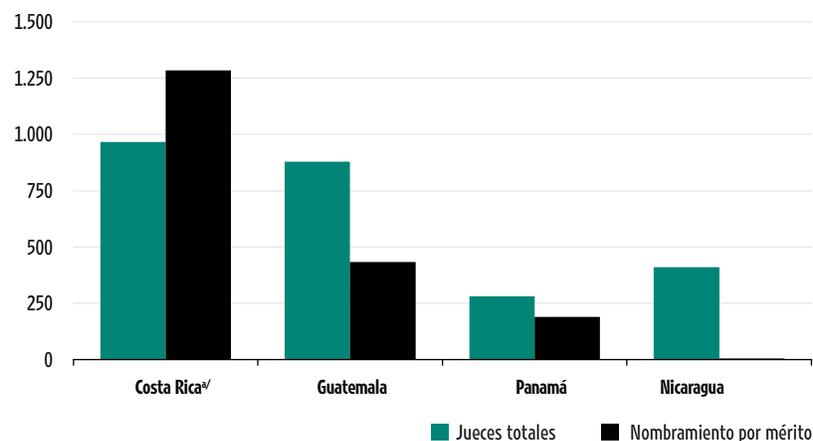
Aumento en presupuestos no satisface necesidades mínimas

En los últimos diez años solo en tres países se cumplió de manera consistente con el mínimo constitucional en el presupuesto asignado al Poder Judicial¹⁷ (cuadro 6.12). En Nicaragua, Guatemala y Honduras los incumplimientos se prolongaron por cinco años en el primer caso, y por tres años en los otros dos. Ello agrava la falta de independencia del Poder Judicial para

GRÁFICO 6.3

CENTROAMÉRICA

Número de jueces totales y nombramientos con base en el mérito



a/ En el caso de Costa Rica debe tenerse en cuenta que la información corresponde a la cantidad de nombramientos de jueces que hizo el Poder Judicial entre 2005 y 2009 en las diferentes materias. Las cifras incluyen los ascensos.

Fuente: Elaboración propia con información de los poderes judiciales.

CUADRO 6.11

CENTROAMÉRICA

Estructura del gobierno judicial y competencias con respecto al régimen de carrera de los jueces

País	Órganos del gobierno judicial	Mandato frente a jueces	Composición ^{a/}	Designación ^{b/}
Costa Rica	Corte Suprema	Nombra, asciende y traslada jueces (categorías 4 y 5; superiores y de casación) y ejerce potestad disciplinaria sobre sus propios miembros.	Interno	Cupular
	Consejo Superior (órgano subordinado de la Corte Suprema)	Nombra jueces (categorías 1 a 3) y ejerce potestad disciplinaria sobre ellos (conoce apelaciones presentadas ante el Tribunal de Inspección).	Mixto	Plural
	Consejo de la Judicatura	Convoca concursos; designa tribunal examinador y define temas de jueces elegibles.	Interno	Plural
	Tribunal de Inspección Judicial (órgano dependiente del Consejo Superior)	Vigila el buen cumplimiento de deberes de los jueces y ejerce potestad sancionadora (incluso destitución).	Interno	Plural
El Salvador	Corte Suprema	Nombra, asciende, traslada y sanciona jueces (incluso destituciones).	Interno	Cupular
	Consejo Nacional de la Judicatura	Propone temas para el ingreso a la judicatura.	Interno	Cupular
Guatemala	Corte Suprema	Nombra, asciende, traslada y destituye jueces.	Mixto	Plural
	Consejo de la Carrera Judicial	Convoca y administra los concursos para nombrar jueces.	Interno	Cupular
	Comisiones de Postulación	Elaboran listas de candidatos a magistrados de la Corte de Apelaciones.	Interno	Plural
	Unidad de Capacitación Institucional	Evalúa candidatos a jueces.	Mixto	Plural
Honduras	Juntas de Disciplina Judicial	Sancionan jueces, pero no destituyen.	Interno	Cupular
	Corte Suprema	Nombra, asciende, traslada y sanciona jueces (incluso destituciones).	Interno	Cupular
	Consejo de la Carrera Judicial (depende de la Corte Suprema)	Auxilia directamente a la Corte en la aplicación de la Ley de Carrera.	Interno	Cupular
	Dirección de Administración del Personal	Efectúa los concursos para determinar los candidatos a jueces.	Interno	Plural
Nicaragua	Comisión de Selección de Personal	Coadyuva con la Dirección de Administración para escoger candidatos a jueces.	Interno	Cupular
	Inspectoría de Tribunales	Investiga actuaciones de jueces y remite sus conclusiones a la Corte Suprema.	Interno	Cupular
	Corte Suprema	Nombra, asciende, traslada, sanciona y destituye jueces.	Interno	Cupular
	Consejo de Administración y de la Carrera Judicial	Convoca concursos de elección y sanciona jueces.	Interno	Cupular
Panamá	Tribunales Examinadores	Evalúan candidatos a jueces.	Mixto	Plural
	Superior jerárquico inmediato del juez	Selección, nombra, destituye y ejerce jurisdicción disciplinaria sobre los jueces.	Interno	Cupular

a/ Composición: i) interno: los miembros son funcionarios del Poder Judicial; ii) mixto: los miembros son de varias entidades, incluyendo al Poder Judicial.

b/ Designación: i) cupular: un superior jerárquico efectúa el nombramiento; ii) plural: los miembros son designados por diversas entidades dentro o fuera del Poder Judicial.

Fuente: Elaborado con base en las leyes de carrera judicial de Guatemala, Nicaragua y Honduras. En el caso de Panamá se utilizó el libro primero del Código Judicial. En El Salvador se consultó además la Ley del Consejo Nacional de Judicatura, y en Costa Rica la Ley Orgánica del Poder Judicial.

determinar su propia capacidad financiera. Sobresalen las diferencias entre lo solicitado por el sistema de administración de justicia y lo finalmente otorgado por el Poder Legislativo. En Guatemala, el presupuesto per cápita aprobado entre 2005 y 2009 fue poco más de la mitad del monto requerido. En Nicaragua hay inconsistencias año tras año; del 2002 al 2005 la dotación de recursos asignada por la Asamblea Nacional fue casi la mitad de lo solicitado; entre 2006 y 2008 más bien se autorizó una cantidad levemente mayor a la propuesta, y en 2009 otra vez el monto otorgado fue menor (Arauz, 2010)¹⁸.

En el período 2005-2009, en toda Centroamérica se registraron incrementos cercanos al 30% o 40% en el gasto judicial per cápita. No obstante, la brecha entre los países que más y menos gastan es cada vez mayor. En el 2005, los valores reportados por Costa Rica y El Salvador (los más altos de la región: 43 y 20 dólares per cápita, respectivamente) más que duplicaban los de Guatemala, Nicaragua y Honduras (los más bajos: 8,4, 7,2 y 7,3 dólares per cápita, en cada caso). Para el 2009 estas diferencias aumentaron a más del triple. El gasto de Costa Rica superó más de siete veces las erogaciones de Honduras y Nicaragua, que no sobrepasaron los 11 dólares por persona (gráfico 6.4).

En general, los sistemas judiciales centroamericanos muestran una asociación positiva entre el gasto judicial y la demanda por sus servicios (casos entrados). Los sistemas con bajo gasto tienen también una relativa baja demanda; Costa Rica, por su parte, tiene más altos niveles de gasto y demanda.

Mayoría de los países sigue con pocos operadores judiciales

El acceso ciudadano a los sistemas de justicia sigue siendo muy dispar en Centroamérica. Existen significativas brechas entre y dentro de los países que no disminuyen a lo largo del tiempo. Un indicador del acceso ciudadano es la cantidad de habitantes por tribunal. Con poco más de 13.000, El Salvador es el país con la mejor condición, seguido de cerca por Costa Rica y Panamá. En contraste, Guatemala sobrepasa

CUADRO 6.12

CENTROAMÉRICA

Presupuesto del Poder Judicial. 2005-2009 (cifras en dólares per cápita)

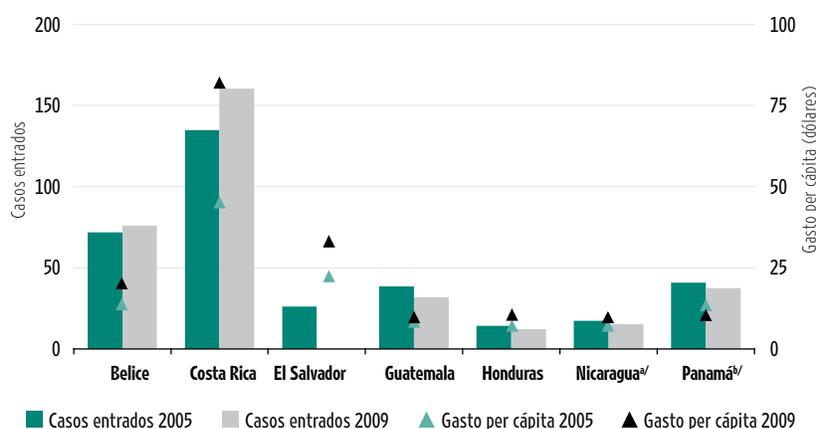
	Presupuesto	2005	2006	2007	2008	2009
Belice	Solicitado	7,1				11,0
	Aprobado	7,1				11,0
Costa Rica	Solicitado	43,0	45,5	54,9	63,9	84,8
	Aprobado	42,9	45,5	52,6	64,0	81,2
Guatemala	Solicitado	12,2	12,7	12,6	16,3	15,6
	Aprobado	6,4	6,9	6,7	9,2	9,5
Nicaragua	Solicitado	12,1	7,8	8,4	10,2	11,4
	Aprobado	7,7	9,4	10,3	10,7	10,9

Fuente: Elaboración propia con información de los poderes judiciales de cada país, cifras de población de los institutos de estadística de cada país y tipos de cambio de la Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano.

GRÁFICO 6.4

CENTROAMÉRICA

Casos entrados en el Poder Judicial por cada mil habitantes y gasto judicial per cápita. 2005 Y 2009



a/ En Nicaragua los casos entrados solamente incluyen los de primera instancia en las materias civil, Laboral, Familia y Penal.

b/ No incluye el gasto de la Defensa Pública (6,5% del total anual).

Fuente: Elaboración propia con información de los poderes judiciales de cada país, cifras de población de los institutos de estadística de cada país y tipos de cambio de la Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano.

los 20.000 habitantes por tribunal, lo que refleja carencias importantes en la cobertura territorial de las oficinas jurisdiccionales.

Un segundo indicador de acceso ciudadano es la relación de habitantes por juez. La mayoría de países oscila

entre 11.000 (El Salvador) y 14.000 (Nicaragua). Costa Rica se aparta del resto de la región, pues tiene menos de 5.000 habitantes por juez. Nuevamente Guatemala muestra la peor situación, con una tasa cercana a 16.000.

Al igual que con los tribunales y

jueces, el acceso a la defensa pública presenta notables disparidades en la región; destacan las diferencias entre Costa Rica (13.500 habitantes por defensor) y las demás naciones, así como las brechas entre los departamentos y provincias de un mismo país (gráfico 6.5)¹⁹. No obstante, en este tema cabe reconocer que ha habido mejoras con respecto a lo reportado por el *Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá* a inicios de la década del 2000, especialmente en Nicaragua.

En 2003, en Nicaragua había casi 900.000 habitantes por defensor público. Esta situación reflejaba el hecho de que, en la región, este país había sido el último en crear un sistema de defensa pública (1998) que, además, contaba con pocos medios y capacidades (inició con doce defensores y solo una oficina en la capital). En sus primeros años de funcionamiento, sin embargo, logró constituir un equipo de 179 defensores, una cifra similar a la de Guatemala y que le permitió superar a Panamá en

cuanto a cobertura de defensores. Pese a esta mejoría, la relación de habitantes por defensor público sigue siendo discreta: en 2009 había uno por cada 32.000 personas.

La ampliación de las defensas públicas en Guatemala y Panamá ha sido poco dinámica. En Guatemala había un defensor por poco más de 47.000 habitantes en el 2005, relación que cambió a uno por cada 32.000 personas en el 2009. En Panamá el crecimiento fue menor; entre 2005 y 2009 se pasó de 51.000 a casi 43.000 habitantes por defensor, lo que ubica a esta nación como la más atrasada del Istmo en esta materia. Finalmente, sorprende la evolución de El Salvador, un país que ha reportado importantes mejoras en otros indicadores judiciales básicos, pero que se ha mantenido estancado en cuanto al acceso ciudadano al sistema de defensores públicos (alrededor de 26.500 defensores por habitante a lo largo del período 2004-2009).

Casos pendientes se incrementan y retardan la justicia

En la mayoría de los sistemas judiciales de Centroamérica los despachos resuelven menos casos de los que ingresan cada año. Esto provoca importantes retrasos y, con ello, el incumplimiento del principio de justicia pronta que todos estos sistemas están obligados a dispensar. En general, cuanto más bajo es el gasto judicial per cápita, mayor es la acumulación de expedientes (excepto en Panamá).

En El Salvador, Panamá y Costa Rica los sistemas de administración de justicia resuelven cada año un volumen de casos cercano al 90% de los ingresados. En este aspecto están muy por encima del promedio regional. Belice se encuentra en una posición intermedia (77%), similar al promedio regional. Con una proporción de alrededor del 50% están Honduras (58%), Nicaragua (52%)²⁰ y Guatemala (50%). Esta situación genera una carga procesal inconveniente en los despachos judiciales y altas tasas de mora judicial (casos no resueltos) (cuadro 6.13).

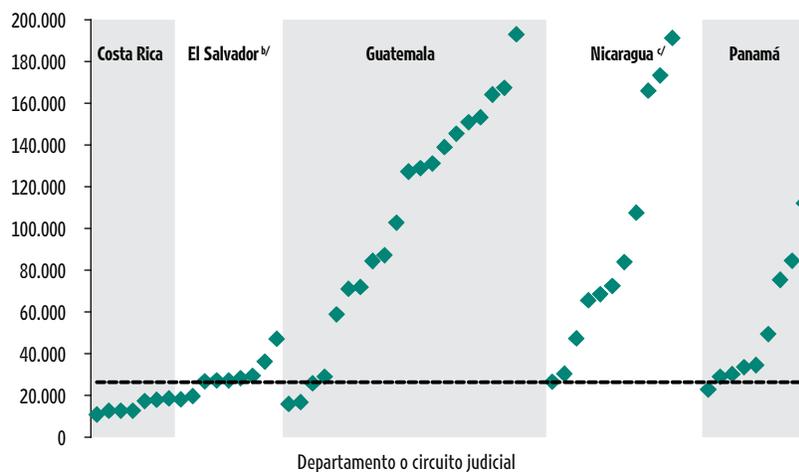
Las materias jurisdiccionales con más volumen de trabajo son la Penal, la Civil y la de Familia. Los juicios penales son el principal rubro en Costa Rica (42%), Panamá (51%) y, en menor medida, Guatemala (18%). Los juicios civiles superan a las demás materias en Nicaragua (47%), El Salvador (19%) y un tanto menos en Honduras (9,5%). En todos los países, la materia laboral es la que menos casos atiende, un hallazgo que amerita mayor investigación para determinar si refleja problemas de acceso a la justicia por parte de los trabajadores.

En un sistema de administración de justicia, los ciudadanos tienen derecho a apelar las sentencias de los jueces, para lo cual existe una secuencia jerárquica de diversas instancias judiciales. Por falta de información no puede valorarse aquí el desempeño de cada una de las instancias procesales en toda Centroamérica. En los cinco países donde hay datos (Belice, Costa Rica, Guatemala, Honduras y Panamá) se sabe que solo el 3% de los casos ingresados a la primera instancia fueron

GRÁFICO 6.5

CENTROAMÉRICA

Habitantes por defensor, según departamento o provincia^{a/}. 2009



a/ La línea punteada representa el promedio de los cinco países. Se eliminaron los puntos extremos: para Guatemala los departamentos de Huehuetenango y Totonicapán, con 362.000 y 448.000 habitantes por defensor respectivamente, y para Nicaragua los departamentos de Jinotega y Matagalpa, con 385.000 y 513.000.

b/ El Salvador no incluye los departamentos de: Cabañas, Cuscatlán, La Libertad, La Paz y Morazán por falta de información.

c/ Nicaragua no incluye los departamentos de Nueva Segovía, Madriz, Carazo y Chontales por falta de información.

Fuente: Elaboración propia con información del Poder Judicial de cada país.

CUADRO 6.13

CENTROAMÉRICA

Razón entre los casos terminados y los casos ingresados, según país y año, por materia. 2005 Y 2009

País	Año	Materia			
		Penal	Civil	Laboral	Familia
Costa Rica	2005	112,0	63,2	108,5	97,8
	2009	98,6	37,5	113,4	96,6
El Salvador	2005	61,6	148,1	188,3	52,0
	2008	64,9	199,3	141,8	78,8
Guatemala	2005	65,0	20,9	69,3	16,2
	2009	72,5	20,6	47,9	16,2
Honduras	2005	55,9	94,5	87,6	39,6
	2009	32,0	29,4	52,5	36,0
Nicaragua ^{a/}	2005	69,4	35,9	30,6	46,4
	2009	77,3	20,0	30,5	49,5
Panamá	2005	71,7	105,4	111,5	86,7
	2009	104,2	103,7	96,7	102,9

a/La contabilización de los casos ingresados y terminados en Nicaragua utiliza una metodología distinta; los casos penales corresponden a los del Código Procesal Penal.

Fuente: Base de datos de administración de justicia del *Informe Estado de la Región*.

nombramientos de sus jercas se realizan con criterios partidistas- y no gozan de una alta confianza ciudadana.

Se amplía la normativa de control, pero persiste la debilidad institucional

En el período 2007-2010 se efectuaron reformas legales y se abrieron oficinas relacionadas con la lucha contra la corrupción en todos los países del Istmo. Paralelamente, se establecieron mecanismos de seguimiento y evaluación de los compromisos internacionales adquiridos por los países para la transparencia y la rendición de cuentas en el uso de los recursos públicos (recuadro 6.4).

En Honduras se reformó la Carta Magna para elevar a rango constitucional las normas relacionadas con el Tribunal Superior de Cuentas, el Ministerio Público y la Fiscalía General. En Panamá se instituyó el Tribunal de Cuentas, como una entidad independiente que reemplazó a la Dirección de Responsabilidad Patrimonial de la Contraloría General de la República. En Nicaragua se dictó un nuevo reglamento para la Procuraduría General de la República, que reorganiza algunas de sus dependencias. En Guatemala se creó el Viceministerio de Transparencia Fiscal y Evaluación, un órgano del Ministerio de Finanzas. En El Salvador fue conformada la Secretaría de Asuntos Estratégicos, oficina presidencial a la que compete la modernización del Estado, la descentralización y la transparencia, y se aprobó la Ley de Transparencia y Acceso a la Información, que entrará en vigencia en 2012 (cuadro 6.14).

En la legislación que fiscaliza la función pública, las reformas se han dirigido a mejorar las regulaciones sobre el servicio civil y a establecer pautas de conducta para los servidores públicos. En El Salvador, en ocasión del cambio de gobierno, en 2009, se dictaron medidas para garantizar la estabilidad laboral de los empleados estatales. En Honduras y Nicaragua, en 2007 y 2008 respectivamente, se aprobaron códigos de ética y directrices aplicables a instituciones específicas de los niveles nacional y municipal. En todos los países

luego conocidos por un tribunal superior. No hay una tendencia definida en relación con la eficiencia de estos tribunales: en Belice, y sobre todo en Guatemala, funcionan peor que los juzgados de primera instancia, pese al poco volumen de trabajo. En cambio, en Costa Rica, Honduras y Panamá tienen desempeños claramente mejores (Obando, 2010).

Finalmente, para este Informe se procuró obtener datos sobre la duración promedio de los asuntos por materia jurisdiccional, lo que solo fue posible para el caso de Costa Rica. Este resultado es un indicador de las asimetrías regionales en la producción y disponibilidad de la información judicial. Si los sistemas de justicia carecen de estadísticas que documenten el quehacer de sus instancias, se torna muy difícil identificar acciones para mejorar el acceso ciudadano a la justicia. Uno de los desafíos más importantes en Centroamérica es invertir en sistemas de seguimiento y registro del desempeño judicial, que ofrezcan la información necesaria para el análisis objetivo y propositivo en este ámbito.

MÁS INFORMACIÓN SOBRE



EVOLUCIÓN DE LOS SISTEMAS DE ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA EN CENTROAMÉRICA

VÉASE

Obando, 2010, y la base de datos en línea sobre ese tema en www.estadonacion.or.cr

Controles sobre la acción pública

En los anteriores *Informes Estado de la Región* (1999, 2003 y 2008), los controles institucionales para fiscalizar la legalidad y la rendición de cuentas en el uso de los recursos públicos fueron señalados como una debilidad de la democratización en Centroamérica. Con los datos disponibles, el presente Informe sostiene que, pese a los avances en los marcos legales, las instituciones de control (cortes de cuentas o contralorías, *ombudsman* y otros mecanismos de fiscalización) siguen presentando serios problemas: carecen de recursos humanos y financieros adecuados, están politizadas -pues los

RECUADRO 6.4

Cumplimiento de compromisos internacionales de lucha contra la corrupción

En la última década todos los países centroamericanos han adquirido compromisos de lucha contra la corrupción derivados de acuerdos y convenciones internacionales. Estos instrumentos tienen mecanismos de implementación y seguimiento. Así por ejemplo, el cumplimiento de la Convención Interamericana contra la Corrupción ha sido sometido, desde 2002, a dos rondas de evaluación a cargo del Comité de Expertos²¹. Sus informes indican que las naciones miembros han atendido de manera general las recomendaciones, lo cual significa que han avanzado en el desarrollo del marco jurídico requerido para cumplir con las disposiciones de la Convención. Este es un cambio notable con respecto a la situación prevaleciente en los años noventa, cuando no se daba seguimiento al tema (OEA, 2011b). Los expertos señalan desafíos importantes, especialmente en el plano normativo, que los Estados suscriptores de la Convención deben atender. Pese a los avances, los países aún no cuentan con indicadores que permitan valorar de modo sistemático la implementación de este instrumento.

Con excepción de Guatemala y Costa Rica²², todas las naciones del Istmo cuentan con planes de acción para aten-

der las recomendaciones formuladas por el Comité de Expertos. La formulación de estos planes es un acuerdo voluntario entre cada Estado y la Secretaría General de la OEA. Nicaragua fue el primer país de Centroamérica que adoptó un plan acción, en 2006; dos años después lo hicieron Honduras y El Salvador, en tanto que Panamá lo tiene desde 2009.

Grupos de la sociedad civil, muchos de ellos coordinados por la organización Transparencia Internacional, han participado de forma activa en el seguimiento a esta Convención. El mecanismo diseñado por el Comité de Expertos contempla que, en cada ronda de evaluación, estos grupos pueden presentar informes alternativos a los de los gobiernos, además de tener acceso a audiencias para exponer sus puntos de vista.

Un segundo compromiso internacional en este ámbito es la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Uno de sus aportes ha sido la introducción de la figura del enriquecimiento injustificado, que llena un vacío legal importante. La ONU promueve que aquellos Estados que no tengan esa figura, la desarrollen en su propia legislación. En 2009, los países firmantes de la Convención adoptaron un

mecanismo para dar seguimiento a sus disposiciones. Este es más limitado que el de la Convención Interamericana, pues no contempla, por ejemplo, la participación directa de la sociedad civil mediante acciones como, la presentación de informes alternativos. Sin embargo, el contenido de la Convención de las Naciones Unidas es mucho más amplio y, por tanto, permitirá evaluar aspectos que hasta ahora no han estado sujetos a revisión. Aún no se cuenta con informes sobre el grado de avance en su cumplimiento.

Otro instrumento de importancia para los países del área es la “Declaración de Guatemala por una Región Libre de Corrupción”, suscrita por los presidentes centroamericanos en 2006. En 2008 algunas organizaciones de la sociedad civil y oficinas públicas, convocadas por Transparencia Internacional, evaluaron el estado de su cumplimiento. Una de las conclusiones fue que se han logrado avances legislativos en casi todos los países, aunque persisten vacíos importantes y el mayor reto sigue siendo la implementación de la normativa existente.

Fuente: OEA, 2011a; Onudd, 2011 y Transparencia Internacional, 2008.

del Istmo hubo modificaciones relacionadas con normas tributarias, para evitar prácticas como el contrabando, la evasión y la elusión fiscal, el lavado de dinero y el financiamiento ilegal de los partidos políticos, así como cambios en la legislación penal para precisar los tipos delictivos, incluyendo los asociados a la corrupción, y fortalecer los sistemas y protocolos de protección de testigos.

La ampliación de la normativa legal relacionada con el control de los recursos públicos no ha sido acompañada por un fortalecimiento de las capacidades

de las instituciones responsables de garantizar la legalidad, la transparencia y la rendición de cuentas sobre su uso. Aunque existen múltiples entidades con competencias en esta materia (tribunales, procuradurías del Estado, contralorías de servicios, *ombudsman*, entre otros), las cortes de cuentas (o contralorías) son la pieza clave. Un indicador básico de la capacidad efectiva de las cortes de cuentas es su dotación de recursos presupuestarios (pocos recursos restringen, o incluso impiden, el cumplimiento de las funciones de control asignadas). En la mayoría de

los países de Centroamérica esta asignación es muy baja y, cuando crece, lo hace muy lentamente.

En el Istmo destaca el presupuesto asignado a la Contraloría General de Panamá, muy superior al de los demás entes fiscalizadores (cuadro 6.15). Ello se debe en parte a que esta entidad tiene atribuciones adicionales, como llevar la contabilidad del Estado y el sistema de estadísticas nacionales, que son funciones atípicas en este tipo de instituciones. Le siguen los presupuestos de la Contraloría de Guatemala, la Corte de Cuentas de El Salvador

CUADRO 6.14

CENTROAMÉRICA

Nuevas entidades relacionadas con la lucha contra la corrupción

País	Entidad	Competencia
El Salvador	Secretaría de Asuntos Estratégicos de la Presidencia de la República	Su objetivo es generar condiciones favorables para la gobernabilidad democrática, la modernización del Estado, la transparencia de su gestión y los procesos de descentralización y desarrollo local. Cuenta con una Subsecretaría de Transparencia y Lucha contra la Corrupción (decreto ejecutivo 1/2009).
	Instituto de Acceso a la Información Pública	Funcionará como entidad autónoma cuando entre en vigencia la Ley de Transparencia y Acceso a la Información, en 2012.
Guatemala	Viceministerio de Transparencia Fiscal y Evaluación	Es un órgano especializado en la promoción de la transparencia fiscal y financiera (acuerdo gubernativo 198/2008).
	Comisión de Acceso a la Información Pública de la Procuraduría de Derechos Humanos	Apoya al Procurador de Derechos Humanos en su carácter de autoridad reguladora; evalúa los informes de cumplimiento de los sujetos obligados (acuerdo interno de 2009, con base en el decreto 57/2008).
Honduras	Instituto de Acceso a la Información Pública	Es el ente garante de la aplicación de la Ley de Acceso a la información Pública (decretos 170/2006 y 81/2007).
Nicaragua	Dirección de Contrataciones Municipales del Ministerio de Hacienda y Crédito Público	Coordina la aplicación de la Ley de Contrataciones Municipales (Ley 622/2007).
	Comisión Nacional de Acceso a la Información Pública	Es la principal instancia de coordinación, integrada por representantes de los órganos del Estado, para la aplicación de la Ley de Acceso a la Información Pública (Ley 621/2007).
Panamá	Tribunal de Cuentas	A través de un proceso de carácter patrimonial, resuelve el resarcimiento al Estado por las irregularidades cometidas por servidores públicos y privados que funjan como empleados o agentes de manejo (Ley 67/2008).
	Oficina de Ética Judicial del Poder Judicial	Recibe denuncias y consultas relacionadas con la aplicación del Código de Ética Judicial (acuerdo 1088/2009 de la Corte Suprema de Justicia)

Fuente: OEA, 2011b y sitios web institucionales de las entidades mencionadas.

y la Contraloría de Costa Rica, que varían entre 24 y 36 millones de dólares (en 2009). Bastante más abajo están los presupuestos de las contralorías de Honduras y Nicaragua, cercanos a los diez millones de dólares por año.

Una medida más precisa de la capacidad institucional de las cortes de cuentas o contralorías es la relación entre su presupuesto y el número de habitantes de cada país, es decir, la cantidad de dólares por persona que cada año se gasta en fiscalización (cuadro 6.16). Este indicador confirma la fuerte inversión de Panamá (15 dólares per cápita en 2009), a gran distancia de Costa Rica y El Salvador (poco más de 5 dólares). Los demás países tienen niveles muy inferiores, de entre 1,3 (Honduras) y 2,5 dólares per cápita (Guatemala).

CUADRO 6.15

CENTROAMÉRICA

Presupuestos^{a/} de las entidades fiscalizadoras superiores (miles de dólares)

País	Entidad	2007	2008	2009
Costa Rica	Contraloría General de la República	22.793,8	22.294,7	24.828,3
El Salvador	Corte de Cuentas de la República	25.181,0	27.543,0	31.570,0
Guatemala	Contraloría General de Cuentas	26.086,1	35.070,7	35.584,5
Honduras	Tribunal Superior de Cuentas	10.241,9	10.341,2	12.825,5
Nicaragua	Contraloría General de la República	8.560,5	7.225,6	8.010,2
Panamá	Contraloría General de la República	44.183,0	49.647,0	51.600,0

a/ Cifras estimadas con el tipo de cambio al 31 de diciembre de cada año.

Fuente: Memorias de labores de cada institución.

A las magras asignaciones presupuestarias para las cortes de cuentas se agrega, en la mayor parte del Istmo, la falta de independencia de estas instituciones con respecto a los partidos políticos. El *Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá* (2003) documentó este problema y señaló el establecimiento de contralorías colegiadas como medio para “repartir” la influencia de los partidos en los máximos cargos de estas instituciones (Honduras, Nicaragua y El Salvador). En los últimos años ha habido

enfrentamientos políticos alrededor de la designación de estas autoridades en Honduras, Nicaragua, El Salvador (2011) y Panamá (2010) (cuadro 6.17).

Finalmente, los órganos responsables de ejercer controles sobre la acción pública gozan de niveles intermedios o bajos de confianza ciudadana. En una escala de 0 a 100, donde 0 indica una falta absoluta de confianza ciudadana y 100 una confianza plena, las cortes de cuentas, procuradurías del Estado y cortes supremas de justicia de Centroamérica tienden a ubicarse

en el rango de 40 a 50 puntos, muy por debajo de los medios de comunicación colectiva, antes que desde la sociedad civil ejercen un escrutinio sobre las actuaciones de las instituciones públicas (recuadro 6.5)

Débiles *ombudsman* sujetos a los vaivenes políticos

En anteriores ediciones de este Informe se consignó la creación de defensorías o procuradurías para defender a persona humana (*ombudsman*) en todos los países del área. Los *ombudsman* fiscalizan las acciones de las instituciones públicas con el fin de garantizar que no violen los derechos de las personas. Sus pronunciamientos carecen de fuerza legal y están sustentados en la tesis de la “magistratura de influencia”, esto es, la capacidad de lograr sus objetivos mediante la persuasión. Son, en síntesis, un mecanismo de control horizontal y vertical sobre el Estado, una interfaz directa entre la institucionalidad pública y la ciudadanía.

Pegram (2011) analizó la institucionalización de los *ombudsman* en Centroamérica tomando en cuenta cuatro factores: diseño formal, relaciones políticas, metas de impacto y acceso para el ciudadano. Encontró que las leyes que los regulan no les garantizan

CUADRO 6.16

CENTROAMÉRICA

Presupuesto de las entidades fiscalizadoras por habitante (dólares)

País	2007	2008	2009
Costa Rica	5,1	4,9	5,4
El Salvador	4,1	4,5	5,1
Guatemala	2,0	2,6	2,5
Honduras	1,1	1,1	1,3
Nicaragua	1,5	1,3	1,4
Panamá	13,2	14,6	14,9

Fuente: Elaboración propia a partir de las memorias de labores de cada institución y datos sobre población de la Cepal.

CUADRO 6.17

CENTROAMÉRICA

Características del nombramiento de autoridades de las cortes de cuentas o contralorías

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Requisitos técnicos y experiencia previa en la materia	No	Sí	Sí	Sí	No	No
Proceso de competencia abierta	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No
Mecanismo de calificación de atestados	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí
Información transparente y masiva sobre el proceso	No	Sí	Sí	No	Sí	No
Elección por mayoría calificada	Sí	No	No	Sí	Sí	No
Participación de la sociedad civil	No	No	Sí ^{a/}	No	No	No
Período presidencial coincidente	No	No	No	No	No	Sí
Posibilidad de reelección	Sí	Sí	No	No	Sí	No
Cuestionamientos por partidismo en la última elección ^{b/}	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí

a/ Se trata de la participación de los rectores de las universidades (artículo 233 de la Constitución Política de la República de Guatemala).

b/ Vía Internet, se consultaron los periódicos publicados en las fechas cercanas al nombramiento del contralor o los magistrados de la corte de cuentas en cada país.

Fuente: Elaboración propia con base en leyes orgánicas y constituciones de cada país.

un presupuesto estable ni su autonomía operativa, lo que los hace vulnerables a presiones. El *ombudsman* de Panamá, por ejemplo, sufrió un recorte del 20% de sus recursos en 2003. En Nicaragua, que tiene el *ombudsman* más “pobre” en la región, el presupuesto se redujo un 50% en 2001. El ente respectivo en Honduras contaba en 2008 con apenas 1,46 millones de dólares (25 centavos de dólar per cápita, muy por debajo de los 80 centavos por persona que Costa Rica destina a este propósito). A partir de julio del 2009, a raíz de la actuación de esta entidad en la crisis política de ese país, se cancelaron los flujos de cooperación internacional que recibía, lo que restringió aun más su magra dotación presupuestaria. Pese a estas condiciones, la institución reporta haber cumplido sus planes operativos anuales.

La manera en que se nombran las autoridades superiores de los *ombudsmen* provee oportunidades para que actores políticos intenten capturar la entidad, en detrimento de la credibilidad institucional. No es casual, pues, que los conflictos en torno a la designación del defensor se hayan hecho más frecuentes en el Istmo. En Costa Rica (2005 y 2009) se han dado severos retrasos en el nombramiento de este jerarca. Por otra parte, la elección legislativa de defensores que han sido o son políticos destacados (Nicaragua en 2004 y Costa Rica en 2009), y otros hasta acusados por corrupción (El Salvador en 1998) ha dañado la reputación de estas instituciones de control.

En entregas previas el *Informe Estado de la Región* señaló el potencial de los *ombudsmen* como promotores de la lucha contra la corrupción y el fortalecimiento de la transparencia, pese a no tener poderes coercitivos. Las oficinas en Costa Rica y Panamá han coordinando redes interinstitucionales de transparencia. En Nicaragua y Guatemala, las procuradurías han sido designadas como los mecanismos legales para la implementación de la Ley de Acceso a Información Pública.

En Centroamérica hay grandes diferencias en el acceso de las personas a los *ombudsmen*. En general, este indicador no se amplió en la década recién

RECUADRO 6.5

Baja confianza ciudadana en las instituciones de control

En todos los países de Centroamérica, los medios de comunicación colectiva son las entidades en las que más confían los ciudadanos: en una escala de 0 a 100, donde 100 indica plena confianza, puntuaron alrededor de 60-65 en la medición del *Barómetro de las Américas*. Si ello se toma como parámetro de comparación, en la actualidad las instituciones de control legal, administrativo y político gozan de mucho menor confianza ciudadana, con promedios cercanos a 40 (gráfico 6.6). De todas las instituciones de control, los *ombudsmen* son los que han mantenido los mayores niveles de confianza.

Sin embargo, en este tema hay cambios importantes. El *Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá*, publicado en 2003, reportó el alto prestigio del que disfrutaban algunos *ombudsmen* (Costa Rica, Honduras y Guatemala), frente a otros órganos

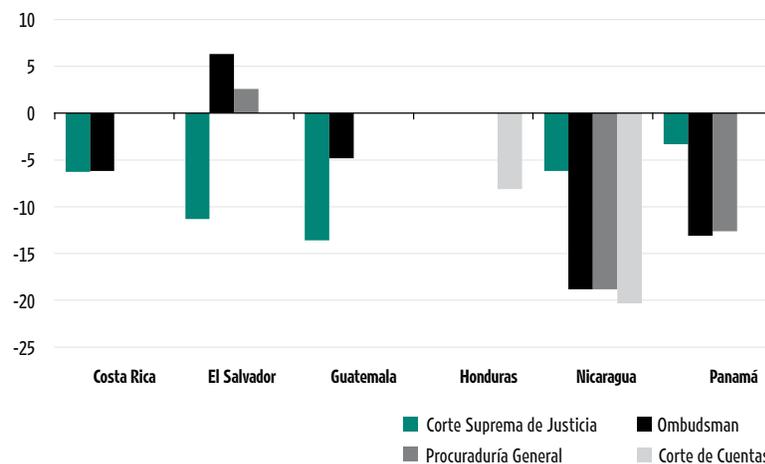
que se vieron envueltos en crisis de confianza (El Salvador y Nicaragua). En términos generales, esta situación positiva se mantiene en El Salvador, Guatemala y Panamá, pero en Costa Rica y Honduras la confianza disminuyó. Entre 2004 y 2010 la Defensoría de los Habitantes de Costa Rica perdió cerca de quince puntos porcentuales en este indicador. En el caso hondureño, la actuación en el golpe de Estado comprometió la confianza pública en el *ombudsman*, que en dos años descendió más de veinticinco puntos porcentuales. En Nicaragua no hay datos anteriores, pero el porcentaje de confianza expresado en 2010 es de los más bajos de la región y se encuentra en el centro de las luchas de poder electoral.

Fuente: Elaboración propia con datos de Lapop.

GRÁFICO 6.6

CENTROAMÉRICA

Diferencial de la confianza ciudadana en las instituciones de control con respecto a los medios de comunicación^{a/}. 2010



a/ Para los casos de Panamá y El Salvador, el diferencial de confianza de la Procuraduría General corresponde a la medición de 2008 (las preguntas respectivas no se incluyeron en la medición del 2010).

Fuente: Rodríguez, 2011 con datos de Lapop.

pasada (cuadro 6.18). Costa Rica tiene la entidad más accesible al público: cada año recibió cerca de cincuenta quejas por cada 10.000 habitantes en el período 2000-2009, pero el volumen ha decrecido sensiblemente en los últimos años. El *ombudsman* nicaragüense, en cambio, tuvo un promedio de cuatro quejas por cada 10.000 habitantes durante el mismo lapso²³.

Poca efectividad de las leyes de acceso a la información

Un amplio acceso ciudadano a la información sobre asuntos de interés público es un mecanismo efectivo para fiscalizar las actuaciones de las instituciones públicas. Si ese acceso está garantizado por una ley, las personas pueden exigir el cumplimiento de su derecho a la información ante intentos por negarla. Desde este punto de vista, en la mayoría de los países centroamericanos las leyes están a la altura de la tendencia latinoamericana en cuanto al desarrollo de los conceptos, garantías procedimentales, recursos, excepciones y sanciones en esta materia (Mendel, 2009). En estas leyes se exige a las entidades públicas guiarse por los principios de transparencia, publicidad y gratuidad. Se obliga a cada órgano

(con excepción de la ley panameña) a constituir una unidad de información dedicada a administrar y organizar la información y facilitar a las personas el acceso a ella. Por ejemplo, las leyes de Honduras y Nicaragua crean entes interinstitucionales encargados de coordinar los sistemas de acceso a la información en cada país²⁴.

Sin embargo, hay rezagos importantes. Costa Rica carece de una legislación específica sobre el acceso a la información y la materia se encuentra regulada por principios constitucionales generales (Constitución Política, artículo 29), leyes conexas (Ley General de Administración Pública) y, sobre todo, por la jurisprudencia dictada por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.

En Guatemala sobresale el amplio régimen de secretismo en el manejo de documentación referida a asuntos de interés público. En Honduras no es obligatorio proveer información existente antes de la entrada en vigencia de una ley, además de que se mantienen los secretos de información establecidos en leyes previas y no se prevén sanciones penales (solo administrativas) para los funcionarios que contravengan gravemente las disposiciones en esta materia.

En Nicaragua el principal problema es que, cuando se niega el acceso a la información, opera un sistema centralizado de apelación interna: la misma institución a la que se dirige el reclamo es la que resuelve la denuncia, en lugar de que lo haga una entidad administrativa independiente. En Panamá la ley es muy limitada: otorga alto rango de secretismo al manejo de la información y no considera la apelación en caso de que esta sea denegada (Mendel, 2009).

Aun con estas limitaciones, el avance en el diseño jurídico institucional ha sido más rápido que los progresos en la aplicación efectiva de los nuevos instrumentos. A la fecha no existen mediciones o indicadores que permitan hacer un análisis comparativo sobre la vigencia del derecho de acceso a la información en todos los países del Istmo. Sin embargo, se cuenta con algunos estudios nacionales e internacionales que evalúan la aplicación específica de ciertas normas. Los resultados indican que los logros son hasta ahora exiguos y aislados.

En Guatemala, Nicaragua, Honduras y Panamá, todos países que cuentan con leyes de acceso a la información, varias organizaciones de la sociedad civil, e incluso estatales²⁵, han reali-

CUADRO 6.18

CENTROAMÉRICA

Quejas totales recibidas por los *ombudsman*. 2002-2009

País e indicador	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Costa Rica								
Total	23.024	24.079	25.812	24.901	19.934	14.397	17.539	19.878
Por diez mil habitantes	56,3	57,8	60,8	57,6	45,3	32,8	39,4	44,1
Guatemala								
Total	23.299	36.908	35.677	25.361	24.020	25.301	24.005	25.853
Por diez mil habitantes	19,8	30,5	28,8	20,0	18,5	18,9	17,5	18,4
Honduras								
Total	9.273	9.374	11.500	9.061	9.390	9.906	9.535	10.601
Por diez mil habitantes	14,3	14,2	17,0	13,1	13,4			13,5
Nicaragua								
Total	1.877	2.423	1.936	2.425	1.535	1.827		
Por diez mil habitantes	3,6	4,6	3,6	4,4	2,8	3,3		

Fuente: Elaboración propia con base en Pegram, 2011 y los informes de labores de los *ombudsman*.

zados investigaciones que muestran el poco desarrollo práctico de ese derecho²⁶. Algunos de estos esfuerzos han generado sistemas de indicadores para analizar el cumplimiento de las obligaciones legales. Entre estas iniciativas sobresale la de la ONG guatemalteca Acción Ciudadana, que construyó un sistema de indicadores para evaluar el alcance y aplicación de la ley y efectuó mediciones para los años 2006 y 2008²⁷.

También es importante destacar el monitoreo realizado por los capítulos centroamericanos de la Alianza Regional por la Libertad de Expresión e Información²⁸. En términos generales, esta instancia señala la persistencia de una cultura de secretismo, frecuentes incumplimientos de los plazos para entregar la información solicitada, discrecionalidad y discriminación de los funcionarios a la hora de atender las peticiones ciudadanas y, sobre todo, severas limitaciones en cuanto a la disponibilidad y calidad de los archivos públicos.

Otros estudios de alcance mundial, como el *Open Budget Index* y el *E-government Readiness Index*, dan cuenta de severos rezagos en cuanto a la disponibilidad de información presupuestaria y el funcionamiento de mecanismos de gobierno electrónico en la mayoría de los países centroamericanos.

La disponibilidad de información presupuestaria es evaluada por el “índice de presupuesto abierto”, que cada dos años publica el International Budget Partnership. Este índice examina la existencia de documentos básicos sobre la formulación, aprobación, ejecución y liquidación de los presupuestos nacionales, y las facilidades de acceso a ellos (López, 2010). Entre 2008 y 2010 las naciones centroamericanas evaluadas se ubicaron en las categorías intermedias y bajas. En la medición más reciente, los cinco países (no se incluye a Belice ni a Panamá) registraron un promedio de 36 puntos, lo que los coloca por debajo del promedio de los 94 países considerados en el estudio de 2010 (42 puntos)²⁹.

El *E-Government Survey*³⁰ es una encuesta bienal de la Organización de

Naciones Unidas que mide el alcance y calidad de los servicios en línea, la conectividad de las telecomunicaciones y las capacidades humanas especializadas en esta área. En ella todos los países del Istmo aparecen en el tercio intermedio. Al comparar los datos más recientes se observa un ligero retroceso en el promedio regional: mientras en el informe de 2008 se situó levemente por encima del promedio mundial (182 países considerados), en el de 2010 fue un tanto inferior al promedio de las 190 naciones consideradas, incluyendo las del Caribe y América del Sur.

Un problema de índole más estructural es el estado de las fuentes de información pública. Exceptuando a los bancos centrales y a entidades como los institutos nacionales de estadística, que han construido sistemas de información confiables, accesibles y de divulgación periódica, persisten debilidades en la recolección, agregación, organización y sistematización general de los archivos públicos. Estas debilidades dificultan el respaldo documental de las decisiones y resultados del desempeño de los entes públicos (Rayo, 2011). El déficit de información oportuna y veraz no solo perjudica las posibilidades de fortalecer el papel del Estado en la dirección de los asuntos públicos, sino que a la vez menoscaba los cimientos de una ciudadanía informada, condición necesaria para una participación efectiva. Si la propia elaboración de informes como el *Estado de la Región* ha puesto de manifiesto los obstáculos que enfrentan los especialistas para acceder a información expedita, fidedigna y susceptible de comparación a nivel regional, cabe preguntarse cuánto más difícil puede ser esta búsqueda para la población en general.

Participación ciudadana

Esta sección analiza la participación ciudadana en los sistemas políticos centroamericanos. Su propósito es documentar el grado y los modos en que los ciudadanos ejercen sus derechos políticos. Se organiza en tres acápite. El primero estudia la participación electoral, dando seguimiento a los análisis de anteriores *Informes Estado de la Región*. El segundo aborda un tema novedoso: la participación ciudadana mediante mecanismos de democracia directa. Por último, se examinan los modos de participación ciudadana en tiempos no electorales, a partir de información de una base de datos que registra las protestas ciudadanas en varios países de la región.

Tres son los principales hallazgos de esta sección. Por una parte, en la última ronda de elecciones nacionales la participación ciudadana disminuyó en la mayoría de los países del Istmo; en términos comparativos, esta evolución sitúa a Centroamérica como una de las regiones con menor participación electoral en el mundo. Por otra parte, y en contraste con América Latina, la democracia directa es una práctica poco frecuente en Centroamérica. Finalmente, durante el período bajo análisis (2008-2010) no hubo cambios en los modos de participación ciudadana en los asuntos públicos. Los niveles de conflictividad social, pese a la crisis económica, se mantuvieron relativamente bajos.

Sin mayores cambios en la participación política electoral

En este Informe, el análisis de la participación electoral se centra en el voto de los ciudadanos y en los sistemas de partidos resultantes de la voluntad expresada en las urnas. Un hallazgo importante es que, en el período 2008-2010, los indicadores políticos usualmente empleados en estos temas no lograron anticipar las involuciones de la democracia ocurridos en Honduras y Nicaragua, ni la pacífica alternancia del poder en El Salvador.

Relativamente bajos y fluctuantes niveles de participación

En la última ronda de elecciones presidenciales hubo un descenso en

MÁS INFORMACIÓN
SOBRE



PARTICIPACIÓN CUIDADANA
EN CENTROAMÉRICA

VÉASE

Sol, 2010,
en www.estadonacion.or.cr

la participación ciudadana en cuatro de los seis países del Istmo. La disminución fue moderada en El Salvador, Honduras y Panamá -entre tres y seis puntos porcentuales- y muy alta en Nicaragua, donde en 2006 cayó casi veinte puntos porcentuales con respecto a los comicios previos. En Costa Rica y Guatemala, en cambio, la participación aumentó (gráfico 6.7).

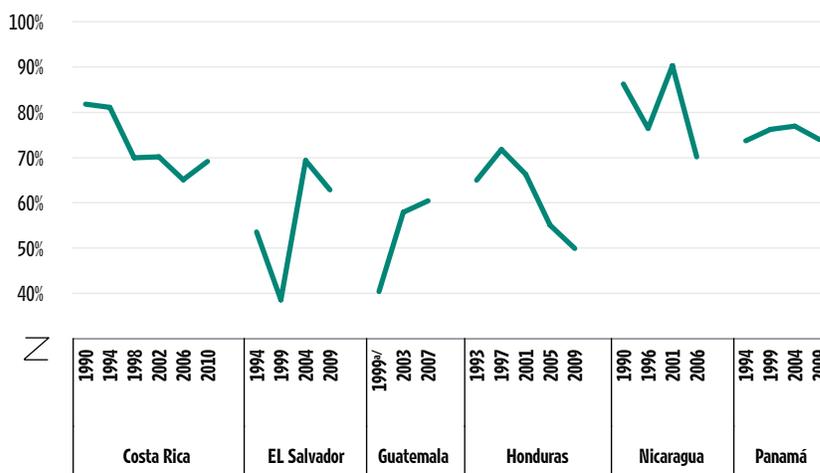
Desde una perspectiva de mediano plazo, en la región predominan grandes fluctuaciones en la participación electoral, con excepción de Panamá, donde esta ha sido alta y estable desde la década de los noventa (alrededor del 75%). Los demás países han experimentado variaciones de hasta quince puntos porcentuales en los niveles de votación. No hay una clara tendencia en la dirección de estos cambios: mientras en Costa Rica, Honduras y Nicaragua la participación descendió significativamente, en El Salvador y Guatemala, las naciones que en los años noventa tenían los menores niveles de participación, se registró un alza. El rango de participación en los últimos comicios osciló entre 60% y 74%, con excepción de Honduras (50%), cuya elección presidencial de 2009 se realizó en el contexto de la aguda crisis político-institucional ya comentada en secciones previas.

En comparación con otras regiones del mundo, de manera persistente Centroamérica muestra bajos niveles de participación electoral (cuadro 6.19). Durante la primera década del siglo XXI solo Europa del Este registró un promedio inferior (60,1% frente a 62,0% de los centroamericanos). Los niveles de participación en el Istmo también son inferiores a los de otras regiones que, como Centroamérica, adoptaron regímenes democráticos después de 1978, durante la denominada “tercera ola democrática” mundial. No se conocen las razones de este comportamiento. Una hipótesis que cabría investigar es la incidencia de la migración y el limitado uso del voto en el exterior. Dado que Centroamérica expulsa población en edades productivas (al menos 2,9 millones de centroamericanos residen en Estados Unidos, de los cuales la mitad tiene entre 25 y 44 años

GRÁFICO 6.7

CENTROAMÉRICA

Participación en elecciones presidenciales. 1990-2010 (porcentaje con respecto al total de votantes inscritos)



a/ En primera vuelta.

Fuente: Elaboración propia con base en resultados oficiales y Artiga, 2010.

CUADRO 6.19

CENTROAMÉRICA

Participación en elecciones presidenciales, por región. 1990-2009 (porcentajes)

Región	Participación electoral		
	1990-2009	1990-1999	2000-2009
Europa del Este	64,6	69,3	60,1
África subsahariana	66,7	67,0	66,3
Asia	77,2	80,1	75,6
América Latina	70,7	71,4	69,8
Centroamérica	62,7	63,1	62,0

Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos Voter Turnout, de IDEA Internacional.

de edad), una parte del abstencionismo podría deberse al ausentismo, es decir, la ausencia del voto de quienes viven fuera de la región.

Estabilidad en sistemas de partidos no predijo riesgos políticos

Uno de los resultados más importantes de la participación ciudadana es la conformación del sistema de partidos políticos, es decir, la manera en que se distribuye el poder entre los partidos

políticos de un país y la interacción que se da entre ellos a partir de esa distribución. El principal hallazgo de este Informe es que, en la última ronda de elecciones nacionales, las decisiones de las y los ciudadanos no implicaron mayores cambios en las características de los sistemas de partidos políticos de Centroamérica.

Los principales indicadores comúnmente empleados para analizar la evolución de los sistemas de partidos

RECUADRO 6.6

Indicadores para analizar el tipo y la dinámica de los sistemas de partidos

En este Informe se utilizan tres variables para analizar los sistemas de partidos en Centroamérica. La primera es la **fluidez partidaria**, es decir, la aparición y desaparición de partidos representados en el Poder Legislativo cada vez que se conforma un nuevo Congreso.

La fluidez se calculó con la fórmula: $fp = 1/2 (e_a + e_d)$, donde e_a es el porcentaje de escaños que obtienen los partidos que aparecen por primera vez en el Parlamento (o, por lo menos, que en la elección anterior no obtuvieron escaños, pero sí en la presente elección) y e_d es el porcentaje de escaños de los partidos que desaparecen (o, por lo menos, que en esta elección no obtuvieron escaños).

La segunda variable determina el formato del sistema de partidos, el peso relativo que tienen los partidos, medido por su apoyo electoral. Para ello se utiliza un indicador denominado **número**

efectivo de partidos políticos, en este caso parlamentarios (Laakso y Taagepera, 1979). Para calcularlo se utilizó la fórmula $N_p = 1 / (\sum S_i^2)$, donde S_i es el porcentaje de escaños que obtuvo cada partido.

La literatura distingue entre sistemas bipartidistas y multipartidistas (con tres partidos o más). De acuerdo con la hipótesis de Duverger (1963), el bipartidismo es más común en sistemas electorales de tipo mayoritario y el multipartidismo en sistemas de representación proporcional. No obstante, estudios recientes muestran que esto no siempre es cierto (Taagepera y Grofman, 1985 y Moser, 1999, entre otros).

Los datos comparados indican que el número efectivo de partidos puede variar entre 1,00, como sucedió en Grenada en 1999, Lesoto en 1993 y San Vicente y las Granadinas en 1989, y 9,32, como ocurrió en Brasil en 2006 (Gallagher, 2010).

Finalmente, la tercera variable empleada para analizar el sistema de partidos es su polarización, la mayor o menor cercanía ideológica entre los partidos. Ello se mide con base en dos indicadores: la **dispersión ideológica** y la **distancia ideológica**.

El indicador de dispersión ideológica corresponde a la desviación típica de las ubicaciones de los parlamentarios sobre una escala de 1 a 5, donde 1 es "extrema izquierda" y 5 es "extrema derecha". Por su parte, la distancia ideológica es la medida en que dos grupos cualesquiera -en este caso parlamentarios- difieren en su autoubicación, o en la ubicación que le asignan a sus partidos. En una escala de 1 a 10, la distancia ideológica se calcula dividiendo la diferencia entre las ubicaciones medias de los grupos parlamentarios considerados, por el rango de la escala (9).

Fuente: Elaboración propia con base en Artiga, 2010; Gallagher, 2010; Moser, 1999; Taagepera y Grofman, 1985 y Laakso y Taagepera, 1979.

políticos se mostraron estables (recuadro 6.6). En general, las naciones que tenían sistemas polarizados, fragmentados y fluidos los siguen teniendo; lo mismo ocurre con aquellas que tenían sistemas bipartidistas y estables (cuadro 6.20). El único cambio importante ocurrió en Panamá, que en los últimos años evolucionó hacia un sistema multipartidista moderado con una oferta electoral fluida; con anterioridad este país exhibía, al igual que Costa Rica, una oferta partidaria estructurada. Como indica Artiga (2010), el cambio se debe a la desaparición del Partido Solidaridad en las elecciones de 2009 y la introducción de un sistema de libre postulación. De esta manera, como resultado de las últimas elecciones nacionales en Centroamérica:

- Honduras tiene un bipartidismo estructurado, moderadamente polarizado.

CUADRO 6.20

CENTROAMÉRICA

Tipología de los sistemas de partidos. 2009-2010

Variables ^{a/}	Bipartidismo		Multipartidismo	
	Moderado	Polarizado	Moderado	Polarizado
Oferta estructurada	Honduras		Costa Rica	El Salvador
Oferta fluida		Nicaragua	Guatemala	Panamá

a/ Las definiciones de las variables pueden consultarse en el recuadro 6.6.

Fuente: Artiga, 2010.

- Nicaragua tiene un bipartidismo polarizado y fluido.
- El Salvador tiene un multipartidismo polarizado y estructurado.
- Costa Rica tiene un multipartidismo moderado y estructurado.
- Panamá y Guatemala tienen los sistemas de partidos más inestables: multipartidistas, moderadamente polarizados y fluidos.

RECUADRO 6.7

Discusiones centroamericanas sobre la idoneidad y pertinencia de los indicadores de sistemas de partidos

En el período 2007-2009 tres países centroamericanos -Honduras, Nicaragua y Guatemala- experimentaron crisis políticas de distinta naturaleza y amplitud, que comprometieron la estabilidad de sus sistemas políticos. En diversas actividades de discusión entre académicos y personalidades políticas de la región, estos episodios motivaron dos interrogantes: ¿cuánto contribuyeron los sistemas electorales y de partidos políticos a originar estas crisis?, ¿por qué los indicadores convencionales para estudiar los sistemas de partidos no lograron prever los problemas?

En la discusión destacaron dos temas. El primero de ellos es la desnaturalización de las funciones de los partidos políticos, un proceso no captado por los indicadores. Las funciones tradicionales de "agregar y canalizar los intereses y demandas ciudadanas, y organizar la competición política", han sido sustituidas por la tendencia a convertir los partidos, en el mejor de los casos, en maquinarias electorales y, en el peor, en

meros instrumentos de negocios de grupos específicos. En este contexto, las agrupaciones políticas no tienen conexión con la ciudadanía, no le rinden cuentas y tienen muchas limitaciones para incorporar las demandas de los nuevos movimientos sociales y las tecnologías de la comunicación. Si hoy en día los partidos no son mecanismos eficaces de representación social, ni de competencia electoral, y no son capaces de gobernar, entonces, ¿qué son? Esta pregunta, que debe responderse mediante investigaciones específicas, no puede ser contestada haciendo uso de los indicadores convencionales de las Ciencias Políticas.

En segundo lugar se señaló que los indicadores convencionales solo muestran una parte del panorama del sistema de partidos: permiten crear taxonomías, pero estas son insuficientes para explicar la situación política. El sistema de partidos hace una contribución a la estabilidad política si aumenta la representatividad y la eficacia en la toma de decisiones. Estos dos atributos no están siendo medi-

dos por los indicadores convencionales. Tampoco captan de manera correcta la satisfacción de las personas con los partidos, su implicación e identificación con estas organizaciones. Las inferencias teóricas usualmente asociadas a los valores de los indicadores no aluden a estos temas. En principio un sistema de partidos estructurado fortalece la democracia, pero, si se torna muy fuerte, más bien puede reducir el espacio de la acción política, como sucede en México. Por último, los datos sobre la participación electoral tampoco logran generar predicciones: son fluctuantes y no se relacionan con episodios de crisis.

En síntesis, los indicadores disponibles no dan cuenta de la manera en que la ciudadanía se relaciona con su sistema de partidos políticos, ni explican qué clase de organizaciones son, en la práctica, los partidos.

Fuente: Taller de consulta, 2010; Artiga, 2011; Cerezo, 2011 y Villarreal, 2011.

MÁS INFORMACIÓN
SOBRE



**EVOLUCIÓN DE LOS
SISTEMAS DE PARTIDOS EN
CENTROAMÉRICA**

VÉASE

Artiga, 2010,
en www.estadonacion.or.cr

A la luz de los acontecimientos recientes, la interpretación de estos indicadores arroja resultados paradójicos. De acuerdo con las teorías de partidos, un sistema bipartidista, estructurado y moderado es una garantía para la estabilidad política. Honduras es el único país de la región en el que está presente esta modalidad y, sin embargo, experimentó la severísi-

ma crisis político-institucional del 2009. Por otra parte, se supone que los sistemas multipartidistas polarizados están asociados a importantes riesgos para la estabilidad política. El Salvador, pese a tener este tipo de sistema, logró una alternancia tranquila en una elección intensamente disputada. Estos desenlaces provocaron discusiones en actividades de consulta realizadas durante la preparación de este Informe, acerca de la idoneidad y pertinencia de los indicadores convencionales para estudiar la dinámica política en Centroamérica (recuadro 6.7).

Electores votan por partidos que tienen bases territoriales nacionales

Los partidos que cuentan con un apoyo electoral más distribuido en el territorio nacional son, según la teo-

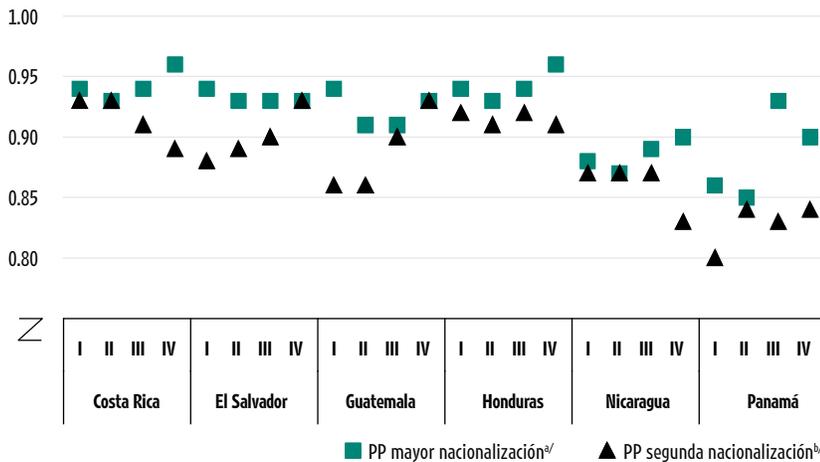
ría, más capaces de representar a los ciudadanos y de poner en marcha un espectro amplio de políticas, que los partidos cuyo apoyo electoral está focalizado solo en ciertos sitios. Un reciente estudio elaborado por Alfaro (2010)³¹ encontró que los partidos en Honduras, El Salvador y Costa Rica tienden a alcanzar un alto nivel de nacionalización (apoyo distribuido en el territorio). En contraste, los partidos panameños y los guatemaltecos muestran las mayores diferencias de apoyo entre departamentos o provincias (gráfico 6.8).

Los factores que explican las diferencias en la nacionalización de los partidos son de tres tipos: intrapartidarios, sociopolíticos e institucionales. En Centroamérica predominan los predictores intrapartidarios: la edad del partido y su ubicación ideológica. Cuanto

GRÁFICO 6.8

CENTROAMÉRICA

Índice de nacionalización partidaria (INP) de los dos principales partidos políticos en las últimas cuatro rondas electorales en cada país



a/ Partidos políticos de mayor nacionalización: Costa Rica: PLN (cuatro elecciones), El Salvador: Arena (cuatro elecciones), Guatemala: PAN, FRG y UNE (dos últimas elecciones), Honduras: PNH, PLH, PNH y PLH, Nicaragua: FSLN (cuatro elecciones), Panamá: PRD (cuatro elecciones).

b/ Partidos políticos de segunda nacionalización: Costa Rica: PUSC (dos primeras elecciones), PAC y ML, El Salvador: FMLN (cuatro elecciones), Guatemala: FRG, PAN y GANA (dos últimas elecciones), Honduras: PLH, PNH, PLH y PNH, Nicaragua: PLC (cuatro elecciones), Panamá: PP (cuatro elecciones).

Los nombres completos de las agrupaciones políticas pueden consultarse en la sección "Siglas y acrónimos" de este informe.

Fuente: Elaboración propia con base en Alfaro 2010, con datos de los tribunales electorales de cada país.

centroamericanas: El Salvador, Honduras y Nicaragua (Zovatto, 2008)³².

Durante los últimos treinta años se realizaron en el Istmo ocho ejercicios de democracia directa de alcance nacional (cuadro 6.21). Todos fueron consultas populares del tipo referéndum, vinculantes (sus decisiones tienen fuerza de ley) y "de arriba hacia abajo", convocadas por los gobiernos. Panamá es, por mucho, el país que más ha empleado este mecanismo (en cuatro ocasiones); en Guatemala se efectuaron dos consultas, en Costa Rica una y la más reciente en Belice. Cinco de ellas fueron aprobadas y tres rechazadas; una se llevó a cabo en la década de los ochenta (bajo un régimen autoritario), cuatro en los años noventa y tres en la primera década del siglo XXI.

El promedio de votación para las ocho consultas fue de 44,1%, pero hay grandes diferencias entre los países y según el tema. La actividad con mayor participación fue la convocada para la reforma constitucional promulgada en Panamá en abril de 1983 (66,7%), y la menos concurrida fue la que sometió a aprobación la reforma constitucional en Guatemala en enero de 1994 (15,9%). La mayor o menor participación ciudadana en las consultas populares parece estar asociada positivamente con los niveles de participación electoral de los países donde se efectúan.

La experiencia centroamericana con consultas populares en el plano local no está mucho más desarrollada. En todos los países del Istmo la legislación electoral tiene contemplados mecanismos de democracia directa a nivel municipal³³. Sin embargo, su empleo no es frecuente. Al menos en tres países, Honduras, Costa Rica y, recientemente El Salvador, se han realizado consultas locales vinculantes, pero su convocatoria es esporádica y la participación baja.

En síntesis, Centroamérica muestra una aplicación modesta de los mecanismos de democracia directa. Aunque los reconoce en el marco jurídico, los utiliza poco. Este escaso uso no se puede achacar en forma exclusiva al carácter incipiente de los diseños normativos e institucionales que regulan

más antiguo es un partido, mayor es su nivel de nacionalización, excepto en ciertas agrupaciones de Guatemala y Panamá. En el caso guatemalteco se constató el peso negativo de la fragmentación étnica sobre los patrones geográficos de apoyo partidario.

La importancia de la ideología para predecir el grado de nacionalización de los partidos está asociada a la historia política. En democracias jóvenes, como la mayoría de las centroamericanas, la penetración territorial de los partidos está fuertemente influenciada por el legado de los conflictos de las décadas pasadas. En países con secuelas de enfrentamientos armados, o serias tensiones sociales, las agrupaciones políticas buscan asegurar el respaldo de la población en las áreas donde tuvieron mayor soporte en los tiempos de beli-

gerancia. Se esperaría que la madurez partidaria abra paso a una búsqueda de apoyo más uniforme en todo el país (Alfaro, 2010).

Pocas oportunidades de participación por medio de democracia directa

La ola de reformas políticas de reconocimiento y uso de mecanismos de democracia directa observada en América Latina no ha entrado de lleno en Centroamérica (recuadro 6.8). Dieciséis de los dieciocho países latinoamericanos continentales han introducido modificaciones en sus ordenamientos jurídicos para reconocer o regular los mecanismos de democracia directa de alcance nacional. De estos, cinco no los han utilizado todavía, entre ellos tres naciones

RECUADRO 6.8

La difusión de los mecanismos de democracia directa en sistemas políticos representativos

En el último tercio del siglo XX, en todas las regiones del mundo se expandió el reconocimiento y uso de los mecanismos de democracia directa (Altman, 2011). En regímenes democráticos, estos han sido concebidos como instrumentos que podrían ayudar a cerrar la brecha entre los órganos representativos y la población en general, ya que, en principio, amplían las oportunidades que tienen los ciudadanos para participar en las decisiones públicas.

Los mecanismos de democracia directa conforman un diverso espectro que incluye figuras como referendos, plebiscitos, revocatorias de mandato e iniciativas de ley popular, mediante las cuales los ciudadanos deciden u opinan sobre determinados asuntos a través de votaciones universales y secretas³⁴. Estos

mecanismos pueden ser: i) obligatorios o facultativos, según estén prescritos taxativamente o no en la ley, ii) vinculantes o consultivos, según la aceptación de los resultados sea obligatoria o no, iii) "proactivos" o reactivos, según si proponen un cambio o se plantean para rechazar una acción determinada, iv) "de arriba hacia abajo" o "de abajo hacia arriba", según si son invocados por los gobiernos o por los ciudadanos (Altman, 2011).

Hay un intenso debate sobre la conveniencia de reconocer y utilizar los instrumentos de democracia directa. Sus críticos señalan que no resuelven los problemas de representatividad, e incluso de legitimidad, que experimentan algunos sistemas políticos. Sin embargo, la discusión no debería centrarse en la importancia o no de contar con estos mecanismos

(Kaufmann, 2008), sus modalidades o la frecuencia de su uso. Resulta más útil analizar cómo articularlos y contraponerlos con las instancias tradicionales de participación política, precisando y afinando los arreglos institucionales que favorecen una complementación entre las dimensiones representativa y participativa de la democracia.

No existe evidencia robusta de que los mecanismos de democracia directa debiliten la institucionalidad política democrática (Altman, 2011). Lo que se podría advertir es que, en una sociedad con una institucionalidad precaria, es más probable que su uso tenga como propósito la manipulación política y el reforzamiento de posiciones autoritarias, en lugar de la adecuada participación de la ciudadanía en el ejercicio del poder.

CUADRO 6.21

CENTROAMÉRICA

Consultas populares^{a/} de alcance nacional. 1983-2010

País	Fecha	Tema	Resultado ^{b/}	Participación (%)
Belice	Febrero de 2008	Permitir que el Senado sea electo mediante voto popular.	Aprobada	46,6
Costa Rica	Octubre de 2007	Ingreso del país al Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos de América.	Aprobada	59,2
Guatemala	Enero de 1994	Reforma constitucional.	Aprobada	15,9
	Mayo de 1999	Reformas constitucionales para implementar acuerdos de paz y otras reformas.	Rechazada	18,6
Panamá	Abril de 1983	Reforma constitucional.	Aprobada	66,7
	Noviembre de 1992	Reforma constitucional.	Rechazada	40,0
	Octubre de 1998	Reforma constitucional.	Rechazada	63,0
	Octubre de 2006	Reelección inmediata del Presidente y otras reformas. Propuesta de la Autoridad del Canal de Panamá, sobre la construcción del tercer juego de esclusas en el Canal.	Aprobada	43,3

a/ Los resultados de todas las consultas tuvieron un carácter vinculante.

b/ Aprobado: gana la posición del Gobierno; rechazado: pierde la posición del Gobierno.

Fuente: Elaboración propia con base en Zovatto, 2008. Los datos de Costa Rica fueron tomados de Breuer, 2011 y los de Belice del sitio <http://www.elections.gov.bz/modules/wfdownloads/singlefile.php?cid=86&lid=214>.

estas figuras, ya que, además de este factor, concurren otros como las estrategias que emplean las fuerzas sociales para influenciar la gestión de los asuntos de interés público y la actitud de las élites partidarias (Breuer, 2011).

Poco dinamismo en la participación ciudadana no electoral

La participación de las y los ciudadanos en los asuntos de interés público dinamiza la vida democrática durante los períodos no electorales. A través de ella las personas ejercen sus derechos políticos para, de manera individual u organizada, tratar de influenciar la gestión de los asuntos públicos. En este acápite se documentan los grados y modos de participación ciudadana no electoral en Centroamérica. El análisis se basa en dos fuentes de información: por una parte, las rondas de encuestas nacionales del *Barómetro de las Américas*, de la Universidad de Vanderbilt (2006 y 2010) y, por otra, la base de datos de acciones colectivas (protestas sociales) elaborada para este Informe. La principal conclusión es que, durante una época de crisis económica, no se registraron altos niveles de participación ciudadana no electoral en los planos nacional y local. Las diferencias entre países, aunque existen, no son

sustanciales y, en general, Centroamérica no se distingue significativamente del resto de América Latina.

Bajo activismo social

En Centroamérica un segmento importante, pero minoritario, de la población está compuesto por ciudadanos inactivos. Son personas que han escogido no ejercer sus derechos, pues no votan ni participan en asuntos de su comunidad y tampoco procuran influir en la gestión pública, sea peticionando o protestando. Los porcentajes varían según el país: en El Salvador y Panamá, alrededor del 15% de las y los ciudadanos son inactivos, proporción que en Costa Rica aumenta a una tercera parte de la población (cuadro 6.22).

El grupo más grande es el de las personas que solo realizan un tipo de acción: votan, peticionan o asisten a reuniones de grupos organizados, pero no combinan actividades (participación unidimensional). La mayoría se limita a votar en las elecciones nacionales. Alrededor del 40% de los ciudadanos pertenece a esta categoría, sin mayores diferencias entre países. En síntesis, más de la mitad de los centroamericanos no hace nada o hace apenas el mínimo (votar). No hay disparidades sistemáticas entre pobladores rurales

y urbanos, por lo que la percepción de que los habitantes del campo son más participativos parece errónea. Finalmente, la proporción de personas que además de votar realizan otras actividades en su comunidad o ante las instituciones (participación multidimensional) varía entre el 15% y el 16% en Costa Rica, y cerca del 35% en El Salvador y Guatemala.

Diversos estudios indican que el relativo bajo activismo social de las y los centroamericanos no es muy distinto al registrado en otras partes de América Latina (PNUD, 2004; Vargas-Cullell, 2005). Adicionalmente, este Informe encuentra que no hay relación entre los niveles y modos de participación ciudadana y el desarrollo democrático de los países.

Poca participación en la gestión local

Un ámbito en el que cabría esperar mayores niveles de participación ciudadana es el de la gestión municipal. En teoría, la mayor proximidad de los gobiernos locales con los problemas de las comunidades estimularía a las personas a intervenir en su manejo. Sin embargo, la participación ciudadana en este espacio tiende a ser baja en Centroamérica, sin grandes cambios recientes. Las mayorías no tienen

CUADRO 6.22

CENTROAMÉRICA

Modos de participación ciudadana, por país y zona. 2010

Modos de participación	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
No vota ni participa en nada	32,4	13,7	16,6	23,2	20,0	13,6
Participación unidimensional						
Solo vota	38,1	36,8	27,4	33,4	33,0	54,8
Solo asiste a reuniones	7,9	6,6	12,9	13,4	7,9	3,6
Solo asiste a protestas	1,2	0,1	0,7	1,3	1,7	0,8
Participación multidimensional						
Vota y asiste a reuniones	16,2	38,5	34,5	23,4	29,4	23,2
Protesta y asiste a reuniones	0,5	0,2	1,1	1,1	1,2	0,3
Vota y protesta	1,6	1,2	1,6	1,8	2,9	2,2
Vota, protesta y asiste a reuniones	2,1	2,8	5,2	2,4	4,0	1,6
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Rodríguez, 2011 con base en Lapop.

contacto alguno con su municipalidad: no realizan gestiones, peticionan o participan en reuniones convocadas por el gobierno local.

En general, la proporción de ciudadanos “desenganchados” de la gestión local en el 2010 varía entre el 52% y el 88% (cuadro 6.23). Si a esto se suman las personas que se limitan a efectuar trámites, puede concluirse que en promedio ocho de cada diez centroamericanos no tienen contacto, o tienen uno mínimo, con el gobierno local. El resto (17,2%) peticiona o asiste a reuniones, un indicio de una activa pero minoritaria participación.

Protestas sociales se concentran en trabajadores y grupos de vecinos

En Centroamérica, solo una pequeña minoría de ciudadanos se organiza para protestar ante el estado de cosas imperante en sus lugares de trabajo y residencia. De acuerdo con los datos información del *Barómetro de las Américas 2010*, de la Universidad de Vanderbilt, entre el 4% y el 10% de la población participó en alguna protesta organizada en el curso del año previo al estudio. En El Salvador y Panamá esta participación rondó el 4%, en Costa Rica y Honduras fue cercana al 6% y en Guatemala y Nicaragua ascendió a 9% y 10%, respectivamente.

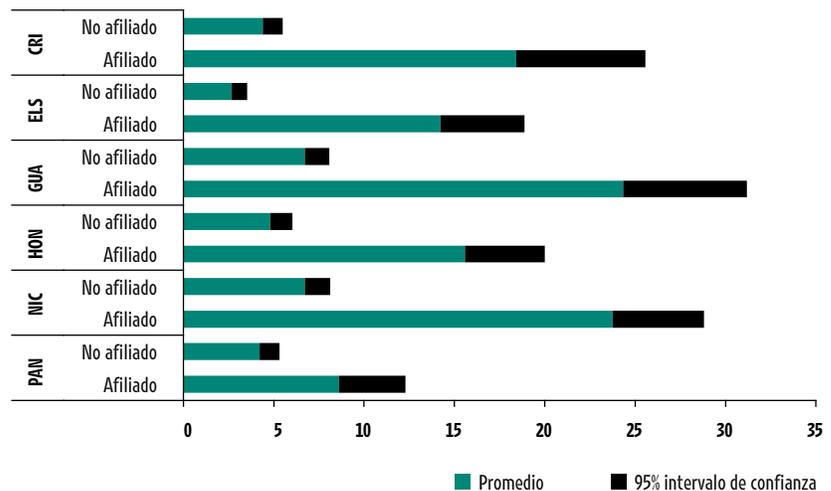
¿Cuáles factores ayudan a predecir la participación de las personas en protestas sociales? Un análisis basado en información de seis países (sin incluir Belice) concluye que no hay elementos comunes a toda la región³⁵. En términos generales, las personas con más interés en la política y con afiliación partidaria tienden a protestar más (gráfico 6.9). El interés en la política es un factor de peso en cuatro de las seis naciones y la afilia-

ción en cinco³⁶. Otras variables políticas tienden a no tener ningún efecto o, a lo sumo, son importantes solo en un país³⁷. Las variables sociodemográficas (edad, sexo, educación o nivel de riqueza de las personas) no son buenos predictores. El nivel educativo es el único que tiene alguna relevancia regional, pues predice la participación en protestas sociales en las naciones del sur del Istmo (Nicaragua, Costa Rica y Panamá).

GRÁFICO 6.9

CENTROAMÉRICA

Participación en protestas sociales, según afiliación a un partido (promedio de participación)



Fuente: Rodríguez, 2011, con base en Lapop.

CUADRO 6.23

CENTROAMÉRICA

Interacción ciudadana con los gobiernos locales. 2006 Y 2010 (porcentajes)

Modo de interacción con la municipalidad	Costa Rica ^{a/} 2010	El Salvador 2006	El Salvador 2010	Guatemala 2006	Guatemala 2010	Honduras 2006	Honduras 2010	Nicaragua 2010	Nicaragua 2010	Panamá ^{a/} 2010
No tramita ni participa en nada	76,5	53,4	51,8	62,6	55,5	60,8	79,6	59,5	60,8	88,0
Solo tramita	9,9	25,9	25,9	20,6	18,4	12,5	8,2	19,5	18,1	3,9
Solo peticiona	4,8	2,8	4,4	3,0	6,1	4,8	2,3	4,0	5,1	3,8
Solo asiste a reuniones	3,7	4,2	4,6	3,0	6,0	9,2	4,9	5,0	3,9	2,9
Tramita y asiste a reuniones	0,9	4,4	3,3	1,7	4,2	3,9	0,7	3,0	2,3	0,1
Tramita y peticiona	1,8	5,4	4,7	6,6	4,3	3,4	1,0	5,1	4,0	0,7
Asiste a reuniones y peticiona	1,2	1,1	2,8	0,7	2,0	1,8	2,2	1,3	2,5	0,3
Tramita, asiste a reuniones y peticiona	1,2	2,9	2,6	1,9	3,6	3,7	1,1	2,7	3,1	0,3
Total de casos	1.459	1.487	1.497	1.354	1.478	1.467	1.481	1.382	1.492	1.494

a/ En el 2006 algunas de estas preguntas no se hicieron en Costa Rica ni en Panamá.

Fuente: Rodríguez, 2011 con base en Lapop.

Las protestas sociales son, por lo general, actividades organizadas que reúnen a un grupo de personas que buscan resolver problemas comunes. Desde este punto de vista, ¿quiénes son los que protestan en Centroamérica?, ¿por qué protestan? Para avanzar en el conocimiento de este tema, poco investigado en la región, se construyó una base de datos que registra la información publicada por un conjunto de periódicos en cuatro países del Istmo, acerca de las acciones colectivas (recuadro 6.9). Aunque no es posible hacer un análisis de tendencia -la información está circunscrita a dos años (2008 y 2009)-, sí se identifican varias características de la protesta social durante la época de la crisis económica.

DESCARGUE EN LÍNEA
LA BASE DE DATOS



ACCIONES
COLECTIVAS

CONSULTE

Ramírez, 2011
www.estadonacion.or.cr

En los países centroamericanos donde fue posible realizar la investigación, los medios de prensa reportaron 4.421 protestas sociales durante los años de la crisis económica (2008-2009), un promedio de seis diarias. Las movilizaciones de trabajadores, relacionadas con sus condiciones laborales, y las de vecinos, ligadas a reivindicaciones comunales, fueron las más numerosas. Entre las dos representaron poco más de dos terceras partes del total (cuadro 6.24). Los productores y los empresarios también hicieron sentir su voz, y en menor medida lo hicieron los “nuevos actores sociales” (ambientalistas, grupos a favor de la equidad de género, activistas de derechos humanos, entre otros). Hay diferencias entre países: en Costa Rica y Panamá la protesta tiene un tinte más laboral, en contraste con Guatemala, donde predominan las acciones de base comunal.

RECUADRO 6.9

Base de datos de acciones colectivas en cuatro países de Centroamérica

Uno de los insumos elaborados para el *Cuarto Informe Estado de la Región* es una base de datos de acciones colectivas, en la cual se registran las demandas que generan tensiones entre la ciudadanía, el Estado y otros grupos sociales. Esta información permite estudiar y dar seguimiento al papel que juegan las organizaciones sociales en la búsqueda de mejores condiciones de vida para la población y examinar su participación en la convivencia democrática.

En la base se registran y codifican eventos en los cuales una colectividad o grupo expresa una demanda ante alguna entidad pública o privada. Esto es lo que se denomina “acción colectiva”, y es la unidad de análisis de la base de datos. La acción colectiva es una categoría amplia, que permite analizar las intervenciones formales e informales de los movimientos sociales y de otros grupos organizados en la vida pública.

El registro de las acciones colectivas se hace a partir de la revisión de medios de prensa escrita. De cada nota periodística

se extrae la información necesaria para documentar las catorce variables comprendidas en el manual de codificación de la base de datos. Algunas de las variables más importantes son: i) el tipo de actor que realiza la demanda, ii) el tipo de acción mediante el cual la hace pública, iii) el tipo de demanda, iv) la entidad ante la que se dirige la demanda, v) la cobertura territorial de la demanda (local, regional, nacional, internacional).

Los datos recabados para este Informe constituyen una primera exploración sobre el tema de la movilización social en Centroamérica. La indagación se hizo para Guatemala, Panamá, El Salvador y Costa Rica; se presenta información correspondiente a los años 2008 y 2009. Los medios de comunicación consultados fueron: *Diario Co Latino* y *La Prensa Gráfica* (El Salvador), *Siglo XXI* y *El Periódico* (Guatemala), *La Nación*, *La Extra* y *Semanario Universidad* (Costa Rica), *La Prensa* y *El Panamá América* (Panamá).

Fuente: Ramírez, 2011.

Las estrategias de protesta variaron según el actor social y el país. Los paros y las huelgas son un arma empleada exclusivamente por los trabajadores, aunque con poca frecuencia. Este sector utiliza las declaraciones públicas (a favor o en contra de ciertas iniciativas) como el principal medio para manifestar sus posiciones (cuadro 6.25). En cambio, los grupos de vecinos son resolutivos: usan los bloqueos, marchas y mitines para plantear sus reivindicaciones. En la mayoría de los países, los empresarios privilegian las declaraciones públicas y las reuniones con autoridades, excepto en El Salvador, donde también recurren al bloqueo (en este caso, los empresarios del transporte).

Un desafío confirmado: la inseguridad amenaza la estabilidad política regional

El *Informe Estado de la Región (2008)* calificó de alta la probabilidad de que la violencia social y delictiva pusiera en peligro el orden político democrático en Centroamérica, en caso de que persistiera, en los años subsiguientes, la configuración de serias amenazas a la seguridad ciudadana diagnosticada en esa ocasión (capítulo 12). Informes posteriores del PNUD (2009) y, más recientemente, el Banco Mundial (2010) confirmaron y, en algunos temas, profundizaron el conocimiento acerca de la gravedad del problema de inseguridad regional.

CUADRO 6.24

Acciones colectivas en cuatro países centroamericanos, según el actor social que las impulsa.

2008-2009

Tipo de actor social	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Panamá	Total
Total de protestas por país ^{a/}	702	364	1296	2.058	4.420
Distribución porcentual	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Trabajadores, desempleados, extrabajadores, sector informal	41,3	30,4	15,1	37,1	34,0
Vecinos, grupos ciudadanos, grupos pro vivienda	25,8	34,7	39,6	35,3	34,0
Productores, empresarios y profesionales	15,1	18,4	27,2	10,4	14,9
Nuevos actores sociales ^{b/}	6,7	9,0	11,8	9,5	9,1
Estudiantes y jóvenes	9,7	3,3	2,7	5,7	5,4
Otros (religiosos, privados de libertad)	1,4	4,1	3,6	2,0	2,6

a/ Los totales de acciones colectivas por país no deben tomarse como indicador del nivel de conflictividad, pues dependen de su registro por parte de los medios de comunicación, que pueden tener diferentes políticas de información.

b/ Se refiere a grupos ambientalistas, indígenas, defensores de la equidad de género, activistas de derechos humanos, grupos de usuarios y movimientos a favor de la paz.

Fuente: Elaboración propia con base en Ramírez, 2011.

En el trienio transcurrido desde entonces, los fundamentos de lo que en 2008 se denominó “el dilema regional de la inseguridad” persisten. La región en su conjunto sigue implicada en la geopolítica del narcotráfico y aún se distinguen las tres situaciones estratégicas de (in)seguridad que aquel Informe planteó, una que corresponde al “Triángulo Norte” y otras para el centro y el sur del Istmo (cuadro 6.26). Los indicadores tradicionales de violencia social y delictiva no mejoraron (capítulo 8).

En los últimos años ocurrieron eventos que confirman las repercusiones políticas de una violencia delictiva alta y persistente en Estados con débiles instituciones públicas (este tema se retoma en los capítulos 8 y 10 de este Informe). Ninguno de los hechos que a continuación se enumeran (no son un listado exhaustivo) provocó rupturas en el orden público de algún país, pero son serios avisos, anticipos, de situaciones políticamente graves para la democracia:

- Un asesinato desencadena presiones y turbulencias que amenazan la estabilidad política de un país (caso Rosenberg en Guatemala, 2008-2009).
- Masacres de civiles inocentes por

parte de fuerzas irregulares ligadas al narcotráfico (norte de Honduras, 2010; El Petén en Guatemala, 2011).

- Penetración de actores ilegales en los más altos estamentos del Poder Judicial (lista de magistrados electos en la Corte Suprema de Justicia de Guatemala, según denuncia de la Cicig).
- Uso del ejército para labores de patrullaje en las calles, en respuesta a eventos de extrema inseguridad (El Salvador, 2010).

Anexo. Cronología sintética de la crisis política en Honduras

22 de noviembre de 2008: El presidente Zelaya propone realizar una consulta junto con las elecciones generales del 2009. Para ello se instalaría una “cuarta urna” en los recintos electorales (además de las tres destinadas a los votos para presidente, diputados y municipios).

23 de marzo de 2009: Se emite el decreto ejecutivo PCM-005-2009, para realizar, a más tardar el 28 de junio de 2009, una consulta popular con la siguiente pregunta: “¿Está usted

de acuerdo que en las elecciones generales de noviembre de 2009 se instale una cuarta urna para decidir sobre la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente que apruebe una nueva Constitución Política?”

25 de marzo de 2009: La Fiscalía General denuncia la ilegalidad del decreto PCM-005-2009.

8 de mayo de 2009: La Fiscalía General inicia un proceso judicial contra el citado decreto en el Juzgado de Letras de lo Contencioso Administrativo.

20 de mayo de 2009: La Procuraduría General firma la solicitud del proceso judicial contra el decreto PCM-005-2009.

27 de mayo de 2009: El Juzgado de Letras de lo Contencioso Administrativo ordena suspender la consulta promovida por el Poder Ejecutivo.

16 de junio de 2009: La Corte de Apelaciones rechaza un recurso de amparo interpuesto por

CUADRO 6.25

CENTROAMÉRICA

Actores sociales y estrategias de protesta en cuatro países centroamericanos. 2008 Y 2009

País y actor	Tipo de acción							Total	
	Declaración pública	Reunión con autoridades	Marcha	Mitín o concentración	Paro y huelga	Bloqueo	Otros ^{a/}	Absolutos	Porcentajes
Costa Rica	145	35	21	37	25	46	4	313	100,0
Distribución porcentual									
Trabajadores	66,9	88,6	71,4		100,0			168	53,7
Vecinos	17,2		28,6	59,5		84,8		92	29,4
Estudiantes ^{b/}	3,4			40,5		15,2		27	8,6
Empresarios	12,4	11,4					100,0	26	8,3
El Salvador	298	20	69	91	22	36		536	100,0
Distribución porcentual									
Grupos de ciudadanos	43,3		39,1	40,7				193	36,0
Trabajadores	35,9		37,7	36,3	100,0			188	35,1
Empresarios	13,1	100,0				44,4		75	14,0
Vecinos	7,7		23,2	23,1				60	11,2
SJ ^{c/}					55,6			20	3,7
Guatemala	46	19	4	16		61	3	149	100,0
Distribución porcentual									
Grupos de ciudadanos	34,8			62,5		27,9		43	28,9
Vecinos	15,2	26,3	100,0	37,5		23,0		36	24,2
Productores agropecuarios	13,0	10,5		37,7				31	20,8
Trabajadores	15,2	26,3				11,5		19	12,8
Empresarios	21,7	36,8					100,0	20	13,4
Panamá	202	63	13	203	51	336	10	878	100,0
Distribución porcentual									
Trabajadores	43,6	68,3		24,6	100,0	42,6		375	42,7
Vecinos	20,3	31,7		49,3		57,4		354	40,3
Grupos de ciudadanos	36,1		100,0	26,1			100,0	149	17,0
Total de la región	691	137	107	347	98	479	17	1.876	

a/ Otros: asambleas y denuncias ante organizaciones nacionales e internacionales.

b/ Estudiantes de educación primaria y secundaria.

c/ SI: Sin información; no fue posible identificar a los actores que realizaron las acciones.

Fuente: Elaboración propia con base en Ramírez, 2011.

el Presidente Zelaya contra la orden del Juzgado.

24 de junio de 2009: Renuncia el Ministro de Defensa, por desacuerdo con el Presidente. Zelaya destituye al Jefe del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas por rehusarse a distribuir el material electoral para la consulta del 28 de junio.

25 de junio de 2009: La Corte Suprema de Justicia ordena la restitución del Jefe del Estado Mayor. El presidente Zelaya se presenta a una base militar con un grupo de ciudadanos y ordena que le entreguen el material de la consulta.

26 de junio de 2009: EL Poder Ejecutivo anula el decreto PCM-005-2009 y emite el decreto PCM-020-

2009, en el que ordena realizar una “Encuesta de Opinión Pública sobre la Convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente”, con la pregunta: “¿Está de acuerdo que en las elecciones generales del 2009 se instale una cuarta urna en la cual el pueblo decida la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente?”

CUADRO 6.26

CENTROAMÉRICA

Situaciones de inseguridad y escenarios políticos según el Informe Estado de la Región (2008)

Situación estratégica	Situación prototípica	Países que se aproximan	Factor analizado
Primera	Alta violencia social y delictiva, intensa inseguridad ciudadana, frágiles o incipientes Estados de derecho y aplicación de mano dura.	Guatemala, Honduras y El Salvador ^{a/}	Muy alta probabilidad de amenazas severas al orden democrático.
Segunda	Baja violencia social y delictiva, inseguridad ciudadana en aumento, frágiles Estados de derecho y poca o nula aplicación de mano dura.	Nicaragua y Panamá ^{a/}	Alta probabilidad de amenazas severas al orden democrático.
Tercera	Baja violencia social y delictiva, inseguridad ciudadana en aumento, robusto Estado de derecho y nula aplicación de mano dura.	Costa Rica	Baja probabilidad (pero no despreciable) de amenazas severas al orden democrático.

a/ Son los casos que muestran al menos una diferencia importante con los otros que han sido agrupados en la misma categoría.

Fuente: Programa Estado de la Nación, 2008.

26 de junio de 2009: La Corte Suprema, a pedido del Ministerio Público, aprueba que se acuse al presidente Zelaya como autor responsable de los delitos de traición a la patria, abuso de autoridad y usurpación de funciones en perjuicio del Estado hondureño. Dicta orden de captura y allanamiento contra el Mandatario (orden emitida el 30 de junio). Esta decisión detiene la consulta programada.

28 de junio de 2009: Las fuerzas armadas allanan la residencia presidencial en horas prohibidas por el ordenamiento jurídico, detienen al Presidente y lo trasladan a Costa Rica. La expatriación no está tipificada en las leyes hondureñas. El Congreso Nacional de Honduras admite una supuesta dimisión del Presidente. Desde Costa Rica, éste desmiente tal renuncia y hace un llamado a la desobediencia civil. Posteriormente el Congreso resuelve por unanimidad la destitución del Zelaya, por violar la Constitución y el ordenamiento jurídico. Designa para sucederlo al presidente legis-

lativo, Roberto Micheletti, con el mandato de que permanezca en el cargo hasta la terminación del período de Zelaya, en enero de 2010. Micheletti decreta toque de queda y limita las transmisiones de los medios de comunicación locales e internacionales.

28 de junio de 2009: Los países del llamado CA4 (Guatemala, El Salvador y Nicaragua) anuncian la suspensión del comercio con Honduras por 48 horas.

29 de junio de 2009: Inician manifestaciones masivas a favor y en contra del golpe, que se prolongan durante los meses siguientes. Hay enfrentamientos que provocan heridos, arrestados y varios muertos.

30 de junio de 2009: Se celebran reuniones extraordinarias del SICA, el ALBA-TCP y el Grupo de Río. Suspensión de Honduras en el SICA y el Grupo de Río.

30 de junio de 2009: La Asamblea General de la ONU aprueba por unanimidad una resolución que pide el restablecimiento de Zelaya como presidente.

4 de julio de 2009: Suspensión de Honduras de la OEA.

5 de julio de 2009: Zelaya intenta, sin éxito, regresar a Honduras por vía aérea. Choques entre manifestantes y autoridades provocan al menos un muerto y varios heridos.

20 de julio de 2009: Suspensión de ayuda de la Unión Europea al nuevo Gobierno hondureño.

25 de julio de 2009: Nuevamente Zelaya intenta regresar a Honduras, esta vez por vía terrestre. Un fuerte dispositivo militar lo impide.

28 de julio de 2009: El Gobierno de los Estados Unidos suspende visas a las autoridades del nuevo Gobierno y anuncia que no reconoce a la nueva Administración.

29 de julio de 2009: En la XI Cumbre del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla (presidentes de Mesoamérica, Panamá, Colombia y República Dominicana) se califica el reemplazo de Zelaya como golpe de

- Estado y se demanda su restitución.
- 21 de septiembre de 2009: Zelaya aparece en la Embajada de Brasil en Honduras, bajo la protección del Gobierno de ese país.
- 29 de noviembre de 2009: Celebración de elecciones generales. Resulta ganador Porfirio Lobo, con escasa observación internacional y el más alto abstencionismo desde 1980.
- 13 de enero de 2010: El Congreso nombra a Micheletti “diputado vitalicio”, un cargo que no existe en la Constitución.
- 26 de enero de 2010: El Congreso aprueba amnistía para eventuales delitos políticos de Zelaya y de quienes lo desplazaron del poder.
- 27 de enero de 2010: Lobo asume la Presidencia de la República y firma un salvoconducto para que Zelaya abandone el país hacia República Dominicana, en calidad de huésped distinguido.
- 4 de mayo de 2010: Se establece la Comisión de la Verdad y Reconciliación promovida desde la OEA. Semanas después, organizaciones de la sociedad civil crean una “Comisión de Verdad”, como instancia alternativa para investigar la situación de los derechos humanos durante y después del golpe.
- 9 de abril de 2011: El presidente Lobo se reúne en Cartagena con los presidentes de Colombia, Juan Manuel Santos, y Venezuela, Hugo Chávez, quienes actúan como mediadores.
- 22 de mayo de 2011: En la ciudad de Cartagena, Lobo y Zelaya firman un acuerdo para poner fin a la crisis. Horas después cuatro presidentes centroamericanos se reúnen en Managua, apoyan el acuerdo y reintegran a Honduras en el SICA. Nicaragua reconoce a Lobo.
- 28 de mayo de 2011: Zelaya regresa al país.

Fuentes: Herdocia, 2010; Cajina, 2010; CIDH, 2009 y 2010; Corte Suprema de Justicia de Honduras, 2009.

NOTAS

- 1** El 2 de junio del 2011 la Asamblea Legislativa salvadoreña aprobó el decreto 743, que establece la necesidad de unanimidad para las sentencias de inconstitucionalidad emitidas por la Sala Constitucional. El Presidente de la República sancionó el decreto y este se publicó en el diario oficial. Sin embargo, la Sala Constitucional podría no aplicar esta disposición si la considera contraria a sus competencias constitucionales. Desde la fecha indicada, se han producido manifestaciones en la capital en contra del decreto. Por lo reciente de este hecho, no fue posible incorporarlo en el análisis de la sección de administración de justicia de este capítulo.
- 2** Por ejemplo, desde el punto de vista conceptual, las variables utilizadas para examinar la cultura política, aunque relevantes, no están claramente articuladas al concepto de democracia. Además, las fuentes de información disponibles no en todos los casos son robustas.
- 3** Más detalles sobre la metodología del índice de democracia pueden consultarse en http://graphics.eiu.com/PDF/Democracy_Index_2010_web.pdf. The Economist Intelligence Unit.
- 4** No obstante, en todos los países se establecen salvedades de secretos de Estado para asuntos relacionados con actividades diplomáticas o militares.
- 5** El concepto de *reserved domains* es una adaptación del término utilizado por Valenzuela (1990), para referirse a los acuerdos tomados durante las transiciones a la democracia, que dejaban sin modificaciones ciertas áreas de los regímenes autoritarios anteriores. De manera similar, Garretón (1994) llama "enclaves autoritarios" a ciertos núcleos temáticos que no fueron afectados por las transiciones a la democracia, por ejemplo las restricciones institucionales presentes en la Constitución y otras normativas, la permanencia de núcleos autoritarios en el ejército y la sanción de las violaciones a los derechos humanos cometidas bajo el régimen militar.
- 6** Véase Grupo Cívico Ética y Transparencia, 2009 e Ipade, 2009. Según las revelaciones de *Wikileaks*: "Funcionarios del Gobierno y de la dirección del Consejo Supremo Electoral (CSE) nos han admitido en privado que hubo fraude", señala un despacho secreto enviado a Washington por el embajador en Managua, Robert Callahan, el 25 de febrero de 2009. "Los sandinistas cometieron un fraude en al menos 40 de los 146 municipios en juego en los comicios del 9 de noviembre de 2008" (Ordaz, 2008; Salinas, 2010; Navarrete, 2011).
- 7** Hay que tomar en cuenta que las elecciones de diputados y las elecciones presidenciales se llevaron a cabo el mismo año, pero con dos meses de diferencia: las primeras en enero y las segundas en marzo.
- 8** Este índice se construyó con base en el índice de autonomía de las superintendencias (Moreno et al., 2003) y considera factores como el número de políticos que participan en la designación de la autoridad, y del equipo de trabajo, número de años para los que son nombrados, participación de la Corte Suprema y la sociedad civil en los nombramientos del *staff*, monitoreo, etc. Por su parte, el índice de independencia partidaria califica si los magistrados o máximas autoridades de los órganos son nombrados directamente por los partidos o por otro medio de votación, o una combinación de los anteriores (Rosas, 2010).
- 9** Tomando como referencia la base de datos de Gallagher (2010), que utiliza el índice de Gallagher calculado a partir de mínimos cuadrados, se observa que para el período 2001-2009 Costa Rica, Nicaragua y Honduras muestran índices de desproporcionalidad menores a 6,5, en tanto Belice, que utiliza un sistema de mayoría, registra para la misma década un índice promedio de 22,9.
- 10** Para los efectos de este capítulo, se entiende por **ausentismo** la ausencia, en las urnas, de ciudadanos centroamericanos residentes en el extranjero, situación distinta a la noción tradicional de **abstencionismo**, que alude a la no participación electoral de los ciudadanos habilitados para ello.
- 11** De acuerdo con el Tribunal Electoral, en las elecciones panameñas de 2009 el padrón habilitó a 1.706 electores residentes en el extranjero, de los cuales el 31% (530 votantes) ejerció el sufragio. En el mismo año en Honduras, de un total de 40.649 ciudadanos habilitados en el exterior solo votó un 18%.
- 12** Las constituciones centroamericanas contienen normas específicas relativas a la independencia del Poder Judicial: la subordinación judicial a los intereses del Ejecutivo por medio del nombramiento directo de los magistrados ha sido superada de manera formal, la escasez endémica de recursos económicos no es una amenaza del mismo peso que antes (Popkin, 2000; Párasa, 2005), y en algunos países se han creado mecanismos formales para una participación más activa de la sociedad civil en la elección de magistrados.
- 13** En el sitio www.estadonacion.or.cr se pueden consultar los informes nacionales preparados para este Informe y obtener mayores detalles sobre los proyectos de mejora de la administración de justicia. Adicionalmente, la ponencia de Morales (2010), sobre cooperación internacional, brinda una idea de cuánto se ha invertido en este rubro.
- 14** Véanse valoraciones en este sentido en Sánchez, 2010, Orellana, 2004 y Custodio, 2004.
- 15** El pacto o acuerdo político que se llevó a cabo entre el Partido Liberal Constitucionalista (PLC) y el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) se basó, entre otras cosas, en disminuir del 45% al 35% el porcentaje necesario para lograr un triunfo electoral y obtener el control político de las instituciones del Estado, para luego distribuirlo entre ambos partidos. Según Transparencia Internacional, esto contribuyó a crear un clima de desconfianza con respecto a la independencia del Poder Judicial. Sobre la falta de independencia del Poder Judicial en Nicaragua, véase el libro editado por Close y Martí (2009).
- 16** La Sala declaró ilegal la transferencia de fondos remanentes de los ministerios a la Casa Presidencial.
- 17** En Guatemala del 2% sobre el presupuesto de ingresos ordinarios del Gobierno, en Honduras de un 3% sobre el presupuesto de ingresos netos y en Nicaragua de un 4% sobre el presupuesto general de la República. En el caso de Panamá, el presupuesto en conjunto del Poder Judicial y el Ministerio Público no debe ser inferior al 2% de los ingresos corrientes del Gobierno Central. El Salvador y Costa Rica establecen un monto del 6% para el Poder Judicial sobre los ingresos corrientes del presupuesto del Estado y sobre los ingresos ordinarios del Gobierno Central, respectivamente (Proyecto Estado de la Región-PNUD, 2003).
- 18** Matriz de presupuestos aprobados y ejecutados entre el 2000 y 2009. Información obtenida de la Secretaría General Administrativa de la Corte Suprema de Justicia de Nicaragua.
- 19** La información para este apartado se obtuvo del Departamento de Estadística y la Unidad de Información Pública del Instituto de la Defensa Pública Penal en el caso de Guatemala, de la Oficina de Planificación y la Unidad de Estadísticas de la Procuraduría General de la República en El Salvador, de la Administración de la Defensa Pública en Costa Rica y de las estadísticas del Centro de Estadísticas Judiciales en Panamá.
- 20** La comparación entre ingresos (nuevas denuncias presentadas ante el sistema de administración de justicia) y egresos (resoluciones emitidas) no debe tomarse como una medida de efectividad judicial. Ingresos y egresos son universos de casos diferentes. Las cifras comentadas solo incluyen los casos de primera instancia de las materias Civil, Laboral, de Familia y Penal del Código Procesal Penal.
- 21** El Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (Mesicic) funciona como una instancia de la OEA. El Comité de Expertos es el órgano que hace la revisión de los informes por país y está integrado por representantes designados por los respectivos gobiernos.
- 22** El plan de acción de Costa Rica se encontraba en etapa de borrador en el momento de editarse el presente Informe, según la información brindada por el Mesicic.
- 23** Cabe señalar que, además de la atención de denuncias, estas organizaciones de defensa desarrollan actividades como campañas de educación, cabildeo legislativo, estudios especiales sobre problemas nacionales o comunales e intermediación en conflictos, cuyo alcance es predominantemente local.
- 24** En Honduras se creó el Instituto de Acceso a la Información Pública, por mandato de los artículos 8 y 11 de la Ley de Acceso a la Información. En Nicaragua, una ley homónima dispuso, en su artículo 14, el establecimiento de la Comisión Nacional de Acceso a la Información Pública.
- 25** Fundación Violeta Barrios de Chamorro (Nicaragua), Fundación Democracia sin Fronteras y C-Libre (Honduras) y Fundación para la Libertad Ciudadana (Panamá).
- 26** Por ejemplo, el Instituto de Acceso a la Información Pública (IAIP) de Honduras elaboró en 2010 el *Informe de instituciones obligadas en el cumplimiento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública*, en el que evalúa a 73 entidades públicas (secretarías de Estado, organismos funcionales descentralizados, organismos desconcentrados, órganos contralores, Poder Judicial y Poder Legislativo) con respecto a la publicación y divulgación de la denominada "información de oficio", el cumplimiento de los lineamientos para uniformar los portales de transparencia y las condiciones de funcionamiento de las unidades de información pública. El informe revela que el 66% de las entidades dispone de una oficina de información pública, aunque menos de la mitad presenta condiciones adecuadas de infraestructura física para cumplir con sus funciones. Una de las áreas de mayor incumplimiento corresponde a la información de oficio relacionada con la planeación y rendición de cuentas y finanzas (planeación, uso y destino de los fondos públicos). En informes posteriores el IAIP pretende evaluar también a las municipalidades y a las ONG que administren o reciben fondos públicos.

27 Basándose en su sistema de indicadores, esta ONG reporta que en Guatemala, en el año 2008, de cada diez solicitudes de información presentadas a instituciones públicas solo tres obtuvieron una respuesta satisfactoria. Las categorías de presupuesto y servicio civil fueron las menos abiertas a brindar información adecuada. Además se observó una marcada discrecionalidad para decidir a quién se da o no acceso a la información, aspecto en el cual los solicitantes individuales reciben mucho menos atención que los institucionales. Asimismo, y contrario a lo que se podría suponer, la comparación entre los años 2006 y 2008 reveló que los niveles de acceso a la información pública disminuyeron significativamente (Acción Ciudadana, 2008).

28 La Alianza Regional para la Libertad de Expresión e Información es una coalición constituida en 2005 por organizaciones de la sociedad civil de Centroamérica, México y República Dominicana. Se dedica a defender y promover la libertad de expresión y el acceso a la información pública en la región.

29 Tanto en el informe de 2008 como en el de 2010 se reportó que ningún país de la región proporcionaba al público "información extensiva o significativa" (lo que les habría dado una calificación superior a 60 puntos). En el informe de 2010 se menciona que Guatemala y Costa Rica entregaban "alguna información" (entre 40 y 60 puntos), El Salvador y Nicaragua daban "información mínima" (entre 20 y 40 puntos), mientras que en Honduras la información presupuestaria era escasa (menos de 20 puntos).

30 El índice de *E-Government Readiness* comenzó a medirse en 2006. Incluye tres criterios de evaluación: sitio en Internet, infraestructura y capital humano. La metodología completa puede consultarse en http://www2.unpan.org/egovkb/global_reports/10report.htm

31 El estudio comprendió todos los países del Istmo, excepto Belice, y analizó 31 elecciones parlamentarias, 89 distritos electorales y 19 partidos políticos durante el período 1980-2010. Por otra parte, solo consideró los partidos que obtuvieron al menos el 10% del total de votos emitidos en cualquiera de las 31 elecciones realizadas.

32 En El Salvador (2000), Costa Rica (2002), Honduras (2004 y 2011) y Panamá (2006) se realizaron algunas inclusiones en el texto constitucional. Nicaragua lo hizo un poco antes, en 1995 (Zovatto, 2008).

33 En el caso de Nicaragua no se encontraron disposiciones en su Código Municipal, pero sí en la Ley de Participación Ciudadana promulgada en 2003.

34 Debido a la inacabada discusión conceptual sobre la diferencia entre el referéndum y el plebiscito, algunos autores, como Zovatto (2008), han optado por agrupar los dos términos bajo la categoría de consulta popular, que junto a la revocatoria de mandato y las iniciativas legislativas populares constituyen los tres subgrupos de la familia de instrumentos de participación directa que la literatura especializada suele reconocer.

35 Se efectuó un análisis de regresión logística binaria en el que la participación en protestas sociales (Sí=1, No=0) fue la variable dependiente. Se examinaron variables sociodemográficas y de actitudes políticas como posibles correlatos. Para cada país se corrió un análisis por separado. Los factores significativos son aquellos cuya $P > t$ fue menor a 0,05, un criterio restrictivo para evitar los efectos del tamaño grande de la muestra.

36 El interés en la política no fue significativo en Honduras y Panamá; la afiliación partidaria no fue significativa en Panamá.

37 Entre las variables políticas que, desde un punto de vista regional, no predicen la participación en protestas se encuentran: i) apoyar el sistema político, ii) preferir la democracia, iii) haber votado en las elecciones nacionales, iv) haber votado por el presidente actual y v) la mayor o menor aprobación de la gestión gubernamental.

C A P Í T U L O

7

Integración regional

INDICE

Hallazgos relevantes
Valoración general
Valoraciones anteriores
Introducción

Conceptos básicos

¿Qué entendemos por Centroamérica?
 ¿Qué entendemos por integración regional?
 ¿Qué entendemos por institucionalidad regional?

Producción normativa y programática aumenta las competencias del SICA

La reforma institucional avanzó poco
 Crece normativa regional
 Limitados cambios al Parlamento Centroamericano
 Mayores competencias en las áreas de seguridad y pesca
 Florecimiento de planes y estrategias crea competencias sin ampliar capacidades

No se fortalecen las capacidades institucionales del SICA

Sin resolver limitaciones históricas de recursos humanos y financieros
 Incipientes mecanismos de coordinación vertical con los países
 Signos de rendición de cuentas
 Relaciones exteriores: búsqueda de aliados

Principales procesos de la integración centroamericana en el período 2007-2010

Se concluye negociación con la Unión Europea
 Incorporación de Panamá al Subsistema de Integración Económica
 Unión aduanera progresa lentamente
 La apuesta en el Sistema de Interconexión Eléctrica para América Central (Siepac)
 Proyecto Mesoamérica: impulso a la infraestructura para la integración
 Compra conjunta de medicamentos

Anexo 1: Inventario parcial de planes y estrategias de la integración regional. 2002-2011

PREGUNTA GENERADORA

¿Cómo ha contribuido la institucionalidad de integración regional a enfrentar los desafíos del desarrollo humano de Centroamérica?

En el trienio 2007-2010, las capacidades de la institucionalidad de la integración para apalancar el desarrollo humano en Centroamérica siguieron siendo bajas y no muy distintas a las descritas por este Informe en 2008. A la falta de disciplina de los países y a una trunca reforma institucional, se le agregan en años recientes las dificultades surgidas de un contexto político aun más complejo, las fuerzas centrípetas originadas por la crisis económica internacional y un entorno regional severamente afectado por los desastres naturales sufridos en el 2010.

Pese a ello, es posible consignar avances que demuestran que la acción regional no solo fue posible, sino que además contribuyó para que las crisis mencionadas no tuvieran efectos más severos. Centroamérica aumentó su comercio interno, pudo completar la negociación de un Acuerdo de Asociación con la Unión Europea y consiguió que Panamá iniciara un proceso, gradual pero cierto, de incorporación al Subsistema de Integración Económica. También avanzó en la interconexión eléctrica, la estrategia regional de seguridad, la posición ante el cambio climático y la organización del sector pesquero. En forma paulatina, la región ha logrado cimentar

canales de comunicación transnacional fuertes y dinámicos en diversos sectores de la acción pública. Estos canales son imprescindibles como plataforma para la acción conjunta y pueden entenderse como uno de los elementos más importantes para el futuro éxito y ulterior desarrollo del SICA.

Estos avances, sin embargo, no logran contrapesar los problemas institucionales y políticos que enfrentó el SICA durante el período 2007-2010. Si bien la renuencia de los Estados a otorgar mayor capacidad infraestructural al Sistema limita la profundización del proceso de integración, también los problemas internos de gestión del SICA desestimulan a los países miembros. La principal respuesta de la Secretaría General ha sido una mayor influencia en la conducción y seguimiento de las actividades y organismos, con lo cual busca aumentar la articulación, disminuir la redundancia y hacer eficiente la ejecución presupuestaria. No obstante, esta práctica centralista debe ir acompañada de una sustantiva mejora en la rendición de cuentas y la transparencia del Sistema, sin que ello genere roces entre las diversas instancias, ni entre sus miembros o con la normativa regional.

HALLAZGOS RELEVANTES

>> En el período 2007-2010 se aceptaron cinco nuevos países observadores del SICA: Alemania, Chile, Argentina, Italia y Japón.

>> En 2007 se creó la Unidad de Seguridad Democrática, con el objetivo de dar seguimiento a los acuerdos de la Comisión de Seguridad de Centroamérica.

>> En el período 2007-2010 se crearon cuatro nuevos órganos adscritos al SICA, todos ellos con sede en San Salvador.

>> En 2008 se designó a la Corte de Cuentas de la República de El Salvador como Secretaría Técnica del Consejo Fiscalizador Regional del SICA. Desde entonces se han realizado doce auditorías financieras, en El Salvador, Honduras y Guatemala.

>> En febrero de 2008, en la Reunión Extraordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno del SICA, se suscribió el Protocolo de Reformas al Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano y otras Instancias Políticas, que entró en vigencia en septiembre de 2010.

>> El Plan Plurianual, que en principio debería orientar las acciones del SICA entre 2008 y 2011, no fue conocido ni aprobado en la Reunión de Presidentes.

>> Las crisis políticas originadas por el golpe de Estado en Honduras y el conflicto limítrofe entre Costa Rica y Nicaragua han reducido al mínimo el funcionamiento de los órganos políticos del SICA. El número de reuniones presidenciales disminuyó de ocho en el 2008, a tres en el 2010.

>> En el 2009, la Secretaría General del SICA presentó un informe de avance de la propuesta para la modernización y reforma del Sistema, pero no ha sido conocido en la Reunión de Presidentes. El proyecto no es considerado sistemáticamente en la agenda regional.

>> En marzo de 2009 el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores aprobó el documento por medio del cual se regula el funcionamiento de la Presidencia *pro tempore* del SICA, se delimitan sus atribuciones y se precisan sus mecanismos de coordinación con el resto del Sistema.

>> En 2010 Panamá anunció su retiro del Parlacen. La Corte Centroamericana de Justicia resolvió que el respectivo tratado no puede ser denunciado unilateralmente, debido a que no contempla la renuncia. Pese a ello, el Gobierno panameño ha reiterado su decisión.

>> El proceso de unión aduanera había acumulado 52 rondas de negociación a diciembre del 2009. A partir de 2010 se acordó trabajar con planes semestrales y metas puntuales.

En mayo de 2010 culminaron las negociaciones del Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea.

>> En junio de 2010 se presentó la hoja de ruta para la incorporación de Panamá al Subsistema de la Integración Económica Centroamericana.

>> En julio de 2010 los presidentes del Istmo acordaron relanzar el proceso de integración regional con base en cinco pilares: i) seguridad democrática, ii) prevención y mitigación de los desastres naturales y los efectos del cambio climático, iii) integración social, iv) integración económica, y v) fortalecimiento de la institucionalidad regional.

>> El Sistema de Interconexión Eléctrica para América Central (Siepac) creó la Empresa Propietaria de la Red (EPR). La nueva entidad está integrada por instituciones de seis países del área y tres socios extrarregionales, y está autorizada por el Tratado Marco del Mercado Eléctrico de América Central para desarrollar, diseñar, financiar, construir y mantener un primer sistema de transmisión regional que interconectará los sistemas eléctricos de las naciones centroamericanas.

>> Continuó la iniciativa de compra conjunta de medicamentos por parte de los países centroamericanos. Para el 2011, se proyecta que la adquisición de quince de estos productos generará un ahorro global de veintidós millones de dólares.

>> Durante su visita a San Salvador en marzo del 2011, el presidente estadounidense Barack Obama anunció la decisión de su Gobierno de aportar hasta 200 millones de dólares adicionales, en el marco de un esfuerzo de mayor coordinación entre Centroamérica, México y Colombia en materia de seguridad.

>> La última compilación de normativa realizada por la Secretaría General del SICA presenta un listado de 190 instrumentos regionales. De estos, veintitrés fueron aprobados en la década pasada, y entre ellos doce corresponden al período 2007-2010.

>> En los últimos dos años la Organización del Sector Pesquero y Acuícola del Istmo Centroamericano (Ospesca) aprobó los tres reglamentos relacionados con la Política de Integración de Pesca y Acuicultura del Istmo Centroamericano.

>> Pese a que no existe una lista oficial, en las investigaciones realizadas para este Informe se logró identificar al menos veintitrés planes o estrategias regionales vigentes en el SICA, casi todas elaboradas con amplia consulta ciudadana.

>> La cooperación europea es por mucho la principal fuente de financiamiento del SICA; aportó más de quinientos millones de euros en la primera década del siglo XXI.

>> El mecanismo de nombramiento de los jefes de las instituciones regionales continúa siendo un área crítica de la institucionalidad, tal como demostró el conflicto entre países por la remoción y nombramiento del actual Secretario de la Sieca.

VALORACIÓN GENERAL 2011

En el año 2011, las capacidades de la institucionalidad de la integración para apalancar el desarrollo humano en Centroamérica mediante acciones regionales siguen siendo bajas y no muy distintas a las descritas por este Informe en 2008. Hay un entorno político aun más complejo y las reformas emprendidas en años recientes no han logrado cambios sustantivos en la eficacia de la integración. El *Informe Estado de la Región* (2008) ya mencionaba la falta de disciplina de los países y la trunca reforma institucional como factores explicativos del poco peso del SICA en el desarrollo del Istmo, factores que el presente Informe continúa señalando como graves limitaciones. A esto se agregan, en esta ocasión, las dificultades surgidas de un entorno político aun más complejo y las fuerzas centrípetas originadas por la crisis económica internacional, que golpearon significativamente el quehacer de las instituciones de integración.

Si en lo institucional los cambios son apenas perceptibles, en lo político el proceso de integración ha experimentado graves retrocesos en el último trienio. A las dificultades históricas que tradicionalmente han impedido una acción colectiva eficaz (como por ejemplo la falta de voluntad de los países para otorgar a las instituciones regionales capacidad supranacional), se sumaron otras que se pensaban ya superadas en la región. El golpe de Estado al Ejecutivo que se produjo en Honduras en el año 2009 (analizado en los capítulos 6 y 8 de este Informe) y la crisis política y diplomática que le siguió, no se presentaban en el Istmo desde finales de la década de 1970. Lesivo en el plano doméstico, el golpe tuvo profundas repercusiones regionales que dislocaron al SICA. En efecto, tras el rompimiento del orden constitucional, Honduras fue aislada del Sistema. Esta condición solo se restituyó de manera parcial meses después de la toma de posesión del nuevo mandatario, e incluso entonces -como sucede todavía- con la objeción de Nicaragua en todo lo que se refiere a decisiones en materia de política regional.

Adicionalmente, la institucionalidad de la integración regional sufrió tres

embates inesperados. En primer lugar, en octubre de 2010 se produjo un serio incidente entre Costa Rica y Nicaragua, en la cuenca inferior del río San Juan. Por fortuna, el contencioso se ha mantenido en los cauces del Derecho Internacional y hoy se dilucida en la Corte Internacional de Justicia, en La Haya, donde tardará varios años en resolverse; entre tanto, rige un conjunto de medidas cautelares dictadas por la misma instancia en procura de aliviar la tensión entre los dos países. Sin embargo, el impacto sobre el SICA fue inmediato: no solo puso en evidencia que no es reconocido como comovedor, facilitador o mediador en situaciones de crisis (ni siquiera las instituciones regionales con capacidad técnica y jurídica en la materia, como la Corte Centroamericana de Justicia, fueron consideradas interlocutoras válidas por las partes); también lo obligó a lidiar con un segundo conflicto político que ha producido extrema crispación entre dos de sus Estados miembros¹.

En segundo lugar, y en el mismo mes de octubre de 2010, el Gobierno de Panamá puso término a su presencia en el Parlamento Centroamericano. Por sí mismo este hecho debilitó al Parlacen, pero además desató una crisis de competencias: aunque la decisión fue rechazada por la Corte Centroamericana de Justicia, no ha sido revocada por el gobierno panameño.

En tercer lugar, emergió un conflicto entre gobiernos por la remoción y nombramiento del Secretario de la Sieca, que ha enfrentado, en esta ocasión, a Costa Rica con los cuatro países del centro y norte de Centroamérica.

Estos eventos se desencadenaron en un entorno regional severamente afectado por desastres sufridos en el 2010 (erupciones volcánicas y fuertes temporales), los más fuertes experimentados en Centroamérica durante la última década. Hubo centenares de muertos y miles de millones de dólares en pérdidas materiales, sobre todo en Guatemala, Costa Rica y Panamá. Por otra parte, la crisis política de la integración regional ocurrió en momentos en que todas las economías del Istmo enfrentaban el impacto negativo de la contracción de su principal mercado externo, el de los Estados Unidos y, por ende, caídas en las exportaciones y

en los flujos de remesas y de turismo hacia la región. Al tiempo que este contexto generaba nuevas demandas sobre la integración, provocó que los gobiernos nacionales se abocaran a atender sus agendas domésticas, descuidando aun más sus compromisos regionales.

Pese a las adversas circunstancias, tanto internas como externas, la integración regional no colapsó, un hecho digno de subrayar. Centroamérica pudo avanzar y completar la negociación de un Acuerdo de Asociación con la Unión Europea y, en ese marco, lograr que Panamá iniciara un proceso, gradual pero cierto, de incorporación al Subsistema de Integración Económica y su respectiva normativa e institucionalidad, una aspiración de larga data para el resto del Sistema. También se han producido desarrollos positivos en el avance del Siepac y en el despliegue del Proyecto Mesoamérica. Asimismo, en materia de seguridad regional, la Secretaría General del SICA ha estado muy activa perfilando una nueva etapa que tendrá uno de sus hitos más importantes a mediados del año 2011, durante la conferencia internacional de cooperantes en este ámbito². El tema de cambio climático igualmente ha generado un gran dinamismo regional en el subsistema ambiental y en foros internacionales (como se verá en el capítulo 9). No obstante lo anterior, es válido preguntarse si estos logros puntuales son suficientes para evitar que la integración continúe paralizada por la coyuntura e incapaz de ofrecer en una respuesta eficaz ante a los grandes desafíos del Istmo. Este Informe encuentra que, en efecto, estos avances no logran contrapesar los problemas institucionales y políticos que enfrentó el SICA durante el período 2007-2010.

Hay que tener presente que la institucionalidad del SICA no fue diseñada para -ni está en capacidad de- producir políticas regionales tangibles que no cuenten con el aval de los Estados. Su misión y principal responsabilidad es motivar, promover, coordinar y hacer converger esas políticas en un marco regional armónico y articulado, pero la ejecución corresponde a los Estados nacionales. En forma

VALORACIÓN GENERAL 2011

gradual, Centroamérica ha logrado sedimentar canales de comunicación transnacional fuertes y dinámicos en diversos sectores de la acción pública. Estos canales son imprescindibles como plataforma para la acción regional conjunta y podrían entenderse como uno de los elementos más importantes para el futuro éxito y ulterior desarrollo del SICA.

Aun así, sería equivocado pensar que los problemas que afectan a la institucionalidad regional pueden resolverse solo con mayor "voluntad política". Si bien la renuencia de los Estados a otorgar capacidad supranacional a las entidades del Sistema limita la profundización del proceso de integración, también los problemas internos de gestión del SICA desestimulan a los Estados. Sobre este punto

se han realizado múltiples señalamientos acerca de las debilidades normativas, administrativas y gerenciales que afectan a las instituciones y órganos de conducción del Sistema, así como la evidente duplicación de funciones de algunos de estos, la inadecuada planificación, la carencia de trabajo intersectorial y la opacidad de sus procedimientos.

En los últimos años, la principal respuesta a la dispersión y duplicación de esfuerzos institucionales ha sido el reforzamiento de las potestades y capacidades de la Secretaría General del SICA. Esta ha adquirido mayor influencia en la conducción y seguimiento de los programas y sus presupuestos, así como en la coordinación de las secretarías especializadas. La ventaja de esta orientación es que permite una mayor articulación

de las diversas instancias técnicas y administrativas, lo que podría redundar en una gestión más eficiente del conjunto institucional. También podría bajar costos, al disminuir la redundancia burocrática y mejorar la ejecución presupuestaria. No obstante, si ese reforzamiento condujera a prácticas centralistas y, particularmente, si ello ocurriera sin que se mejorara de manera sustantiva la rendición de cuentas, podrían surgir roces con la normativa del Sistema que afectarían la autonomía de sus cuerpos especializados. Esos entes, dicho sea de paso, cuentan con potestades estatutarias que les confieren amplios márgenes de autonomía relativa con respecto a la propia Secretaría General.

VALORACIONES ANTERIORES

Valoración general 1999

La Cumbre de Presidentes de Esquipulas II, celebrada en 1987 y en la cual se aprobó el “Procedimiento para establecer la paz firme y duradera en Centroamérica”, fue el punto de arranque de los esfuerzos institucionales de integración regional de finales del siglo XX. Esquipulas II contribuyó decisivamente a la normalización de las relaciones económicas y políticas en el área, al hacer posible su gradual pacificación, facilitar su estabilización política y la transición democrática de los países gobernados, hasta entonces, por regímenes autoritarios.

La reactivación de los esfuerzos institucionales de fines de los ochenta rápidamente dio paso a una nueva etapa de integración en los años noventa. Primero, la creación del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) en 1991 implicó una reforma de la institucionalidad heredada de la década de los sesenta. Segundo, la suscripción de la Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible (Alides) por los gobiernos del área, en 1994, estableció una agenda de largo plazo para la integración regional. Tercero, una significativa ampliación de la normativa centroamericana (tratados y acuerdos) expandió las actividades de las instituciones de integración hacia ámbitos tradicionalmente considerados propios de cada país, tales como los asuntos ambientales, la seguridad democrática y la equidad social. Cuarto, en la actualidad nuevos actores gubernamentales y no gubernamentales participan en lo que antes era un espacio reservado a los gobiernos. Por una parte, Panamá, Belice y República Dominicana se convierten en socios activos del esquema de integración; por otra, las instituciones regionales abren mecanismos de consulta con las organizaciones de la sociedad civil.

Una corriente cotidiana, no tan visible, se agrega a los procesos institucionalizados. Durante la presente década se ha generado un creciente comercio intrarregional de bienes y servicios, mediante inversiones y exportaciones, que ha permitido un acercamiento a los niveles prevaletentes en la década de los setenta.

Los empresarios contribuyen significativamente a moldear los procesos económicos de carácter regional.

Los avances y esfuerzos empresariales de integración centroamericana obedecen, y han obedecido, más a decisiones adoptadas por empresas específicas, que a esfuerzos originados por las organizaciones del sector privado o por acciones de los gobiernos. En los noventa, estas decisiones microeconómicas fueron dinámicas y crecientes, y su principal efecto ha sido enlazar, en la práctica, a las economías de la región. Se trata, por su naturaleza, de una actividad dispersa e individual, que no depende de los avances en el marco jurídico e institucional regional, aunque se encuentra profundamente influida por él.

Como los empresarios, la sociedad civil regional ha contribuido de múltiples maneras a la nueva etapa de integración. Primero, sus organizaciones han logrado crecientes espacios de interlocución con los gobiernos y las instituciones de integración, creando nuevos mecanismos de participación social y de influencia sobre las agendas integracionistas. Segundo, canalizan importantes recursos financieros, técnicos y humanos de la cooperación internacional, para el fortalecimiento de otras entidades de la sociedad civil y la promoción de programas de desarrollo locales, con participación de las comunidades. Tercero, son medios relevantes para el intercambio de experiencias e información en un amplio conjunto de temas.

El *Primer Informe Estado de la Región* no se limita a documentar los esfuerzos institucionales en pro de la integración, sino que ilumina las iniciativas que otros actores sociales llevan adelante, a fin de sugerir los ámbitos distintivos y los avances de sus esfuerzos integracionistas. La visión que emerge es decididamente constructivista: una pluralidad de actores desarrollan esfuerzos que dan lugar a procesos caracterizados por la diversidad, la superposición, la falta de sincronía y hasta la contradicción entre agendas políticas y sociales.

La suma de estos esfuerzos, sin embargo, no implica un proceso pautado, o concertado, ni necesariamente un fortalecimiento de la dinámica integracionista, pues algunos de ellos se cancelan entre sí. La culpa no es de la diversidad de agendas, sino de la diversidad generada, no por el diálogo, sino por

los monólogos que se dan en el mismo espacio. Esto entraña riesgos para las sociedades centroamericanas, el principal de ellos una eventual desilusión con la presente etapa de integración. Reforzar una integración capaz de impulsar el desarrollo humano sostenible es, para el Primer Informe, un desafío regional.

Valoración general 2003

El momento actual de Centroamérica es tiempo crucial de negociación económica internacional, cargado de oportunidades y también de amenazas.

El cambio de siglo ha encontrado a Centroamérica elaborando propuestas de integración económica, con una orientación más acorde con las nuevas estrategias de desarrollo asumidas por los países y, además, con fuertes incentivos y tensiones derivadas de las negociaciones de convenios internacionales, acuerdos y planes, así como de la entrada en vigencia de nuevos tratados. Oportunidades y amenazas se hacen presentes en un marco de decisiones complejas y aceleradas, que pone en tensión a las instituciones de la integración, a los mecanismos *ad hoc* creados para enfrentar esos procesos y a los Estados y sociedades. Nunca como en esta época se han superpuesto y acumulado las negociaciones y acuerdos entre naciones del área, junto con la incorporación de nuevos países a la construcción de una zona de libre comercio en la región, negociaciones bilaterales con terceros países, procesos conjuntos de negociación con otros, en una acelerada dinámica de regionalismo abierto. Pero, quizás, nunca como ahora se enfrentan decisiones tan estratégicas para el futuro de los países y pueblos, sin certezas generalizadas y surgidas de la experiencia anterior, ni recetas para lo que sigue. Hoy las preguntas sobre la apertura, la concentración de la riqueza, la aceleración del desarrollo humano y la inclusión, el futuro del agro, el fortalecimiento de las instituciones y la capacidad reguladora de los Estados, y tantas otras, recuperan relevancia.

El *Primer Informe Estado de la Región* señaló de manera sucinta algunos

VALORACIONES ANTERIORES

esfuerzos institucionales en pro de la integración regional, pero se centró en iluminar los esfuerzos que otros actores sociales realizan para integrarse, entre ellos las migraciones. Este enfoque, y el consiguiente señalamiento de desafíos, correspondieron al momento en que más países y más temas se disputaban la atención de la integración, revitalizada por los logros de salidas políticas negociadas y el restablecimiento del comercio intrarregional. Adicionalmente, la participación de la sociedad en las decisiones, así como una mayor exigencia con respecto al cumplimiento de los numerosos acuerdos de integración, fueron señalados en forma consistente.

A su vez, este Segundo Informe se centra en la descripción y análisis de la integración centroamericana, considerando sus importantes y vastas dimensiones institucionales en la primera parte, y describiendo sus aspectos económicos, con énfasis en la política comercial, en la segunda.

Al abordar la institucionalidad y la política comercial se toma en cuenta el cambio de estilo de desarrollo, reflejado en la adopción de un nuevo paradigma de la integración, que se dio a partir de la década de 1980 y que se ha ido modificando gradualmente a partir de entonces. Ello ha tenido manifestaciones en el ámbito de los compromisos políticos, las reformas institucionales y los cambios en los instrumentos de política que comparte la región en su conjunto. Del análisis de estos acontecimientos se desprenden dos conclusiones fundamentales. En primer lugar, ha cobrado mayor relevancia el tema de la integración económica entre los países centroamericanos, se han agregado nuevos temas, como la solución de controversias, y se ha ampliado la cobertura de este esquema, por ejemplo, a los servicios. De esta forma se ha modernizado lo que puede calificarse como una zona de libre comercio altamente desarrollada, que tendría posibilidades de convertirse en una unión aduanera en la medida en que, en el futuro, se avanzara hacia un arancel externo efectivamente común. En segundo término, las perspectivas de contar

con un tratado de libre comercio (TLC) con los Estados Unidos se han convertido en el factor que más ha dinamizado la acción conjunta de los gobiernos en los últimos tiempos. Ello ha condicionado la naturaleza de la integración, que corresponde en buena medida a lo que podría calificarse como un proceso de regionalismo abierto que incluye a Centroamérica, la República Dominicana y los Estados Unidos, y en el que la velocidad con que se avanza depende del ritmo establecido por el gobierno norteamericano. Todo apunta a que ese TLC será uno de los principales determinantes de la inserción externa de cada país centroamericano y de la región en su conjunto en el futuro.

Valoración general 2008

El Informe del 2008 dio seguimiento a la dinámica del sistema de integración desde el punto de vista institucional. Se señalaron cuatro grandes deficiencias del SICA. En primer lugar, varios factores derivados de su misma arquitectura institucional dificultan el funcionamiento apropiado del sistema regional. Algunos de ellos son resultado de vacíos que quedaron en el diseño inicial de ese marco, otros se originan en la cultura gerencial y política de los actores del SICA y otros en la ausencia de normativa secundaria que desarrolle lo establecido en los tratados y el Protocolo de Tegucigalpa.

Un vacío importante en el diseño institucional es la ausencia de los mecanismos efectivos de coordinación vertical (entre el Sistema y los gobiernos nacionales) y horizontal (entre las mismas entidades del Sistema). Entre las mismas instituciones del SICA tampoco se establecieron enlaces horizontales apropiados, por ejemplo, para la articulación de la agenda. No se concibió una instancia que se ocupara de la conducción de las reuniones de los órganos intergubernamentales.

Estos vacíos impactan los vínculos entre la Reunión de Presidentes y otras instancias del SICA, como el Parlamen o el Comité Consultivo, que no tienen una interlocución directa con los órganos de conducción política del Sistema, ni una participación en la conformación de la agenda regional. La coordinación interinstitucional se le encomendó a la recién creada Secretaría General.

Sin embargo, ésta contaba (y sigue contando) con limitados recursos y capacidad institucional, y no puede afectar la autonomía funcional de las instituciones, según lo establecido en el Protocolo de Tegucigalpa.

En segundo lugar, se señaló como limitación la escasa seguridad jurídica que tiene el proceso de integración regional, agravado por una profusión de acuerdos presidenciales sin capacidad de ejecución o seguimiento. En el período 2000-2007 se realizaron 51 cumbres presidenciales, en promedio siete por año y 35 reuniones que los mandatarios sostuvieron con terceros países.

Muchas de las decisiones de los mandatarios no tienen un destinatario claramente identificable (25 del total); además, la mayoría de los mandatos -alrededor del 85- no tiene plazo de ejecución (Torres et al., 2006; Taller de Expertos, 2008). En ningún caso los acuerdos han sido acompañados de consideraciones acerca de las implicaciones financieras de su ejecución.

La Comisión *ad hoc* para el Replanteamiento Integral de la Institucionalidad Regional, creada en 2004 por la Reunión de Presidentes para continuar tratando el tema de la reforma institucional, identificó un problema de "desorden del marco jurídico y falta de sistematización de la normativa regional". Contribuyen a esta situación varios elementos:

- La falta de universalidad en la vigencia de los instrumentos jurídicos y los regímenes (prácticamente solo el Protocolo de Tegucigalpa tiene vigencia universal).
- Una cultura de los países miembros de escaso cumplimiento de los acuerdos regionales o la actuación *contrario sensu* de lo acordado, lo que debilita la juridicidad del sistema (Caldentey, 2004).
- La falta de mecanismos para desarrollar los procedimientos formales que regulan la adopción y puesta en marcha de las decisiones de integración.

VALORACIONES ANTERIORES

Uno de los problemas principales es la inexistencia de un órgano -al estilo de las procuradurías o tribunales constitucionales en el nivel nacional- que cuide la consistencia jurídica de las decisiones y mandatos. Tampoco existe un sistema de codificación numérica de las decisiones que permita su identificación y seguimiento según órgano, fecha, tipo de decisión o acuerdo y cantidad de decisiones adoptadas³.

En tercer lugar, otra limitación señalada al Sistema de la Integración Centroamericana fue su falta de rendición de cuentas y transparencia. Al momento de redactarse el Informe del 2008 (junio) no se había creado una instancia de fiscalización de la institucionalidad regional de carácter político, legal y administrativo, más allá de las memorias e informes periódicos (Proyecto Estado de la Región-PNUD, 2003). Tampoco se contaba con espacios para la rendición de cuentas por parte de los órganos políticos, ni existía un solo documento consolidado sobre lo actuado por la totalidad del Sistema cada año, que permitiera valorar su desempeño con información primaria.

No existe una práctica de presupuestación única del Sistema; cada institución y organismo cuenta con su propio presupuesto y sus particulares mecanismos para la gestión de recursos de la cooperación internacional. Tampoco se dispone de mecanismos para el financiamiento automático de las instituciones, ni de normativa respecto de la obligatoriedad de las instituciones de rendir cuentas a los países miembros.

Pese a que ello fue estipulado en el Protocolo de Tegucigalpa, en el SICA no se ha establecido un sistema de carrera administrativa que proporcione conocimiento estable a la institucionalidad y mayor calidad a los procesos burocráticos (BID y Cepal, 1997; Taller de Expertos, 2008). Una de las críticas centrales con respecto al manejo de los recursos humanos en la integración se refiere a la forma en que se elige a las autoridades de las principales instituciones del Sistema (Secretario General, Secretario de Integración Económica, para citar las más relevantes). Para estos nombramientos no se realiza un proceso técnico y abierto, sino una negociación directa entre los presidentes, sin que se conozca la manera en que se valoran los méritos de las y los candidatos (Taller de Expertos, 2008; Caldentey, 2004).

Finalmente, se hizo un llamado de atención debido a que el proceso de reforma del SICA no había logrado cambios en la institucionalidad, aunque se inició en 1994, solo tres años después de la entrada en vigor del Protocolo de Tegucigalpa. Los esfuerzos por diagnosticar y proponer programas de reforma son muy significativos, desde el estudio *La integración centroamericana y la institucionalidad regional* (BID y Cepal, 1997), hasta la Comisión *ad hoc* para el Replanteamiento Integral de la Institucionalidad Regional surgida de la Cumbre Extraordinaria del 26 de febrero de 2004 y la XXIV Reunión Ordinaria de Presidentes, del 29 de junio de 2004.

En varias cumbres posteriores se adoptaron reformas puntuales, la mayoría producto del trabajo de la citada comisión *ad hoc*.

Destacan en este sentido, por la cantidad de acuerdos tomados, la XXV Cumbre Ordinaria, de diciembre de 2004, la declaración "Hacia el fortalecimiento de la institucionalidad regional", emitida en la XXIX Cumbre Ordinaria, y la Reunión Extraordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los Países del SICA sobre la Institucionalidad Regional, del 20 de febrero de 2008.

En todo este proceso destacan dos cambios institucionales importantes. El primero fue la constitución del Comité Ejecutivo, diseñado como el principal mecanismo de enlace entre los gobiernos y el SICA, y contemplado en el Protocolo de Tegucigalpa como un órgano de control político de los gobiernos sobre la estructura regional de la integración y sobre la conducción misma del proceso, aunque también se le asignaron atribuciones de coadyuvancia en la formulación programática del Sistema y en el desarrollo institucional. El segundo cambio fue la creación del Organismo Superior de Control Regional del SICA, también contemplado desde 1991 en el Protocolo de Tegucigalpa.

Los cambios puntuales que se han adoptado, aunque necesarios y pertinentes, son insuficientes, pues no atacan aspectos tan trascendentales de la problemática institucional como para producir el salto cualitativo que la región requiere en la coyuntura actual.

COORDINACIÓN DEL CAPÍTULO

→ EVELYN VILLARREAL ► COSTA RICA

EDICIÓN FINAL

→ LUIS GUILLERMO SOLÍS ► COSTA RICA
 → JORGE VARGAS-CULLELL ► COSTA RICA
 → EVELYN VILLARREAL ► COSTA RICA

INSUMOS DISPONIBLES EN www.estadonacion.or.cr**"La evolución de la institucionalidad regional 2007-2010"**

→ MAURICIO HERDOCIA ► NICARAGUA

"Cooperación internacional en Managua"

NÉSTOR AVENDAÑO ► NICARAGUA

"Cooperación internacional en Guatemala"

MILGIAN CARDONA ► GUATEMALA

"Cooperación internacional en Costa Rica"

CARLA MORALES ► COSTA RICA

"Cooperación internacional en Honduras"

ROLANDO SIERRA ► HONDURAS

REVISIÓN Y COMENTARIOS

→ PEDRO CALDENTEY ► FONDO SICA-ESPAÑA

→ MAURICIO HERDOCIA ► NICARAGUA

→ ADRIANA PRADO ► EMBAJADA DE COSTA RICA EN EL SALVADOR

→ RICARDO SOL ► CONSEJO CONSULTIVO-COSTA RICA

→ OLIVIER DABÈNE ► OPAL C-FRANCIA

→ ELAINE WHITE ► PROYECTO MESOAMÉRICA-COSTA RICA.

AGRADECIMIENTOS ESPECIALES

A Juan Daniel Alemán (El Salvador) y Erich Vilchez (El Salvador) por las entrevistas concedidas, a Édgar Chamorro (El Salvador) por su aporte sobre el presupuesto de la SG-SICA y los proyectos de cooperación con la Unión Europea, a Elaine White (Costa Rica) por la información sobre el Proyecto Mesoamérica, y a Gilma Ascencio (El Salvador) por los datos sobre las auditorías realizadas por el Consejo Fiscalizador Regional. A las personas que completaron entrevistas por Internet: Alejandro Aráuz (Guatemala), Eduardo Bolaños (Nicaragua), Haydee Castillo (Nicaragua), Matthías Dietrich (Nicaragua), Patricia Durán (Guatemala), Alejandro Gómez, Ana Heizel Escrich (El Salvador), Yolanda Mayorga de Gavidia (Guatemala), Carlos Eduardo Molina (Costa Rica), María Eugenia Paniagua (Costa Rica), Claudia Pineda (Nicaragua), Mimi Prado (Costa Rica), Eva Sacasa (Nicaragua), Luis Guillermo Solís (Costa Rica), José Torres (Costa Rica) y Elaine White (Costa Rica).

ACTUALIZACIÓN DE CIFRAS

→ DIEGO FERNÁNDEZ

ASISTENTES DE INVESTIGACIÓN

→ CHRISTIAN ESCORCIA, RICARDO ANTONIO DE LEÓN, JUSMEIRY JISCELL LUMBI, VALERIA SALAZAR, MARILYNG MONTERO Y KAREN CHACÓN.

TALLER DE CONSULTA

SE REALIZÓ EL 8 DE SEPTIEMBRE DE 2010 EN MANAGUA, NICARAGUA, CON LA PARTICIPACIÓN DE

→ ÁLVARO ALTAMIRANO	► NICARAGUA
→ NÉSTOR AVENDAÑO	► NICARAGUA
→ RAÚL BOLAÑOS	► GUATEMALA
→ ÁLVARO CÁLIX	► HONDURAS
→ MILGIAN CARDONA	► GUATEMALA
→ HAYDEE CASTILLO	► NICARAGUA
→ GLORIA ARGENTINA CANALES	► HONDURAS
→ LIDIA FROMM	► HONDURAS
→ ALEJANDRO GÓMEZ	► NICARAGUA
→ PATRICIA GÓMEZ	► NICARAGUA
→ ORLANDO GUERRERO	► NICARAGUA
→ MIGUEL GUTIÉRREZ	► COSTA RICA
→ MAURICIO HERDOCIA	► NICARAGUA
→ RICARDO DE LEÓN BORGE	► NICARAGUA
→ JUSMEIRY LUMBI	► NICARAGUA
→ PABLO MANDEVILLE	► NICARAGUA
→ CARLA MORALES	► COSTA RICA
→ CAMILO PACHECO	► NICARAGUA
→ MAURICIO PEÑALBA	► NICARAGUA
→ NOLAN QUIRÓS	► COSTA RICA
→ VALERIA SALAZAR	► NICARAGUA
→ ROLANDO SIERRA	► HONDURAS
→ JOSÉ LUIS SOUZA	► PANAMÁ
→ ERNESTO TORRES	► EL SALVADOR
→ MYRIAM VÁSQUEZ	► NICARAGUA
→ EVELYN VILLARREAL	► COSTA RICA

REVISIÓN Y CORRECCIÓN DE CIFRAS

→ ANTONELLA MAZZEI Y NATALIA MORALES

CAPÍTULO

7

Integración regional

Introducción

El presente capítulo responde la siguiente pregunta general: ¿cómo ha contribuido la institucionalidad de integración regional a enfrentar los desafíos del desarrollo humano de Centroamérica? El análisis de esa contribución se enfoca en las instituciones interestatales de integración regional (que se definen más adelante), incluyendo no solo la burocracia técnica y administrativa del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), sino también las instancias intergubernamentales que dan orientación y contenido político y programático a este proceso. Se concentra en los órganos superiores del Sistema encargados de su conducción política (Reunión de Presidentes, Consejo de Ministros, Parlacen, Corte Centroamericana de Justicia), en la Secretaría General del SICA como entidad coordinadora y en aquellos órganos que, por su peso e influencia, impactan decisivamente en las políticas de integración (BCIE, Sieca, por ejemplo).

Esta aproximación procura un balance entre dos enfoques extremos que se presentan cuando se analiza la institucionalidad regional en Centroamérica: el pragmatismo minimalista intergubernamental y el normativismo maximalista comunitario.

En la corriente pragmática se utiliza como parámetro de evaluación el marco institucional y jurídico del SICA,

tal como fue diseñado en el Protocolo de Tegucigalpa, de 1991, y se formulan dos preguntas: ¿funciona la institucionalidad tal como fue diseñada? y ¿es este el esquema institucional que se necesita y se debe tener para el proceso centroamericano de integración?

En la corriente normativa, el principal parámetro de medición lo constituye el marco comunitario de la Unión Europea en su expresión actual. Por lo tanto, los cambios en las instituciones se valoran de acuerdo con una pregunta básica: ¿se acerca o se aleja Centroamérica del modelo europeo? (White, 2007; Caldentey, 2004; Herdocia, 2010; BID y Cepal, 1997).

Este Informe se ubica a medio camino entre ambos enfoques. Se ha optado por una visión que se podría denominar de “realismo con visión integracionista”, valga decir, una perspectiva que valora positivamente la integración como aspiración histórica de Centroamérica y como herramienta útil de inserción competitiva en el entorno internacional, pero que al mismo tiempo reconoce las limitaciones institucionales y políticas del modelo y, por ende, no lo sobredimensiona, ni como esquema ni en las expectativas sobre sus resultados.

No se pretende hacer un repaso exhaustivo de toda la acción regional. Esto corresponde a cada uno de los capítulos del Informe, en los que se incorporan secciones específicas sobre

la acción regional en los temas respectivos (cambio climático, crisis, democracia, exclusión social). Tampoco se pretende hacer un recuento pormenorizado de las labores de la institucionalidad. El capítulo más bien propone una lectura política de su evolución y sus principales aportes en el último trienio. El análisis estará enfocado en tres áreas de esa institucionalidad: competencias, capacidades y acciones recientes.

Se reconoce en este capítulo que las acciones de integración regional (de manera gradual, pero creciente) también se originan en el plano no estatal, valga decir, en los espacios privados que se han consolidado cada vez más como resultado de la democratización y la globalización. Potentes consorcios y conglomerados financieros, aeronáuticos, de construcción de infraestructura y de otros servicios se han convertido en fuentes de integración no institucional desde hace varias décadas. En suma, la integración regional hoy se construye desde diversos ámbitos, públicos y privados, que se benefician recíprocamente a partir de sinergias que trascienden las fronteras nacionales. Habiendo reconocido ese concepto amplio de integración, estos temas no serán abordados en este capítulo, en el cual, como ya se dijo, la atención está centrada en la institucionalidad regional.

La información y los datos proporcionados en el estudio de Herdocia (2010) constituyen el insumo básico para el análisis de desempeño en las áreas mencionadas en los últimos tres años (2007 a 2010). Los hallazgos agregados se emplearán para responder la pregunta principal que guía esta evaluación, a partir de dos supuestos: i) que las competencias, capacidades y acciones concretas, así como el grado de inclusión ciudadana en la gestión de las instituciones de integración son dimensiones del “poder infraestructural”²⁴ (Mann, 1984) de esas instituciones, ii) que el poder infraestructural de la institucionalidad está directa y positivamente relacionado con su capacidad para desempeñar sus funciones y atender su mandato (que aquí se denomina “contribución para enfrentar desafíos regionales”); en otras palabras, que los cambios en el poder infraestructural permiten inferir cambios en la contribución al desarrollo humano.

De esta manera, en primera instancia el capítulo identifica y valora los cambios observados en el poder infraestructural de institucionalidad superior de la integración regional. Posteriormente, examina si esos cambios implican una variación en el diagnóstico presentado en la edición anterior de este Informe (2008).

Tal variación puede ser resultado de un cambio de tendencia, de la suma de elementos nuevos o de una mayor precisión en la identificación de problemas. Se desea analizar los principales factores que influyen en el comportamiento del Sistema y que producen los cambios o las continuidades detectadas. No se pretende probar causalidad, pero sí detectar condicionantes clave del desempeño observado a lo largo del trienio. Algunos factores están presentes por inercia, como la débil o escasa incidencia de los mecanismos de coordinación vertical entre el SICA y los gobiernos nacionales. Otros se derivan de situaciones imprevistas que tienen un impacto significativo en el proceso de integración, como por ejemplo el golpe de Estado en Honduras. En definitiva, se responde la siguiente pregunta: ¿cuáles son los factores que

impactan, positiva o negativamente, la capacidad del Sistema de Integración para contribuir al desarrollo humano?

Conceptos básicos

¿Qué entendemos por Centroamérica?

Al analizar la integración de Centroamérica es inevitable preguntarse de cuál Centroamérica se habla, pues a lo largo de la historia, y aun en el presente, hay distintas denominaciones de los contornos de esta región. Este tema, que fue planteado ya en el *Primer Informe Estado de la Región*, fue posteriormente discutido por el costarricense *Decimocuarto Informe Estado de la Nación* (Programa Estado de la Nación, 2008).

El núcleo central de la región está constituido por lo que podría denominarse la “Centroamérica histórica”: las cinco repúblicas que conformaron la Capitanía General de Guatemala hasta 1821 (el llamado grupo CA 5). En esta Centroamérica histórica no participaban Panamá y Belice y, en la práctica, tampoco estaban incorporados vastos territorios del litoral caribeño del Istmo (donde la mayoría de los Estados nacionales tenían poca presencia institucional). Sin embargo, a lo largo del tiempo, la región se ha ampliado y, consecuentemente, ha establecido configuraciones diversas y hasta superpuestas que, al interactuar, han redefinido la geopolítica centroamericana de manera dramática.

En los años noventa, el fin de los conflictos militares y las transiciones políticas que les sucedieron, revivieron el proceso de integración regional bajo el nombre de Sistema de la Integración Centroamericana (SICA). La refundación del SICA facilitó, además, la ampliación de las definiciones sobre Centroamérica, que se concibió a partir de entonces como un proyecto histórico que necesariamente comprendía todo el Istmo, incluyendo a Belice y Panamá. Se formó así el grupo CA 7, bajo el marco institucional del SICA, como un espacio de interlocución política de alcance ístmico y como una propuesta de regionalización de cara a la globali-

zación y a la formación de grandes bloques comerciales. Este concepto ampliado también comprende a la República Dominicana, país que se venía asociando a Centroamérica de modo intermitente desde 1996, y que junto con ella configuró el llamado SICA-8 para la negociación del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos. La República Dominicana participa en algunos de los acuerdos regionales y, en ese tanto tiene estatus de miembro asociado del Sistema, posición reconocida mediante un acuerdo de asociación.

Así pues, la zona SICA no constituye un bloque único de integración. En ella coexisten simultáneamente varias alineaciones internas que hacen más compleja la construcción regional, a saber:

- El CA 7 tiene dos subbloques: uno conformado por Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua, que son miembros de todos los órganos y tratados del Sistema de Integración, y otro compuesto por Costa Rica, Panamá y Belice, que escogen en cuáles regímenes, instituciones o procesos desean participar, de acuerdo con sus intereses y tradiciones políticas.
- El CA 4, constituido por las naciones del centro y norte de la región -Guatemala, El Salvador, Nicaragua y Honduras- ha acelerado su proceso de integración aduanera y migratoria. Adicionalmente estos países desarrollan otras acciones bi y trinacionales (recuadro 7.1).
- El conjunto CA 5 es el núcleo del proceso de integración económica; lo conforman Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica, que tienen una larga tradición de búsqueda de un proyecto regional integrado. A este grupo se ha sumado preliminarmente Panamá, pero su ingreso definitivo no se producirá hasta que ratifique el Tratado General de Integración Económica Centroamericano, lo cual es previsible en el mediano plazo.

Una última concepción de “Centroamérica ampliada” es aquella

RECUADRO 7.1

Proyectos subregionales

Además de los esfuerzos regionales, los gobiernos centroamericanos han propiciado espacios de cooperación subregional, con el fin de atender las necesidades y las diferencias de desarrollo que se presentan en territorios o poblaciones compartidos por dos o más países. Así por ejemplo, en el 2009 Costa Rica y Panamá firmaron un acuerdo de asociación denominado CA 2, que incluye instrumentos de diálogo político, social, comercial y de cooperación. Este acuerdo es administrado por un Consejo de Asociación integrado por los cancilleres de ambas naciones y cuenta con mesas de trabajo binacionales en temas de seguridad y comercio.

El Plan Trifinio, que integran Guatemala, El Salvador y Honduras, es otra muestra de los esfuerzos de cooperación horizontal y desarrollo integral en las fronteras de los tres países. En esta zona se llevan a cabo programas y proyectos en los ámbitos de salud, educación, seguridad alimentaria, vivienda y energía, que han contribuido de manera decisiva a mejorar la calidad de vida de las comunidades.

También existe con el Plan para el Desarrollo Sostenible del Golfo de Fonseca, creado en el marco de la implementación de la Declaración de Managua, “Golfo de Fonseca: una zona de paz, desarrollo sostenible y seguridad”, suscrita en octubre de 2007 por El Salvador, Nicaragua y Honduras. En el Plan se incluyen temas como protección del ambiente y las especies marinas, costeras y terrestres; fomento del turismo sostenible, comunitario y social; desarrollo económico y social de la zona; fortalecimiento de las municipalidades en los tres países; desarrollo de infraestructura y servicios portuarios; defensa y seguridad. En una primera fase se efectuaron reuniones técnicas a nivel trinacional y se preparó un ambicioso plan de trabajo. Sin embargo, la iniciativa no ha avanzado pese a la fuerza del planteamiento original y la reunión sostenida por los presidentes de Honduras y Nicaragua en abril de 2010, en la cual firmaron un documento relativo a la reactivación de las comisiones creadas por la Declaración de Managua.

Fuente: Herdocia, 2010.

que incluye el entorno inmediato de la región, es decir, a los países vecinos. La noción de Mesoamérica ha dejado de ser un concepto histórico y antropológico, para convertirse en uno geopolítico que agrupa a las naciones del norte de América Latina, las cuales comparten un conjunto de especificidades, entre ellas su relación estructural con “el Norte” y similares patrones de desarrollo, que las diferencian con respecto a los demás países de Latinoamérica (E⁵: White, 2011; BCIE, 2010). En el caso de la frontera norte, desde 1991 se cuenta con el Proceso de Diálogo y Concertación Tuxtla, que reúne a las siete naciones centroamericanas y México. En el marco de este proceso, en marzo de 2001, mediante la Declaración Conjunta de los Ministros de Relaciones Exteriores

de la Región Mesoamericana, realizada en México, se creó un mecanismo de ejecución de proyectos denominado Plan Puebla-Panamá (PPP), que inicialmente incluía nueve municipios del sur de México (Campeche, Guerrero, Oaxaca, Chiapas, Puebla, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán) y a los países centroamericanos. Colombia participó en el PPP en calidad de observador desde noviembre de 2004 y se incorporó como miembro pleno en junio de 2006. La reestructuración del PPP, el Proyecto Mesoamérica (PM), instituido formalmente en el 2009 como uno de los cuatro pilares de Tuxtla y como un eje de acción concreta dedicado a la gestión de proyectos de importancia estratégica para la región mesoamericana, como se verá más adelante. En la actualidad agrupa a diez países (Belice, Colombia,

Costa Rica, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, México, Panamá y República Dominicana), con una población aproximada de 212 millones de habitantes y 3,65 millones de kilómetros cuadrados de extensión territorial. La idea también se ha adoptado en el diseño y puesta en ejecución de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica, la cual suma a México y Colombia como socios preferenciales de Centroamérica en la lucha contra el crimen organizado y el terrorismo. Esta noción además refleja un claro entendimiento de la geopolítica de la seguridad, mencionada en el *Informe Estado de la Región (2008)* y favorecida por los Estados Unidos (como se constató durante la visita del presidente Barack Obama a El Salvador en marzo de 2011), como la mejor alternativa en la lucha contra el narcotráfico y otras formas de crimen organizado en el área.

Curiosamente, y con la excepción de República Dominicana, la extensión del concepto no ha llegado aún a las naciones caribeñas con las que Centroamérica tiene fronteras, aunque no terrestres. Las relaciones con el Caricom o la Asociación de Estados del Caribe (AEC) son aún tímidas, a pesar de que Belice, miembro pleno del SICA, también es miembro de estas asociaciones caribeñas y podría constituirse en una potencial puerta de entrada a esta área geográfica, lo que permitiría aprovechar aun más la participación de Centroamérica en el acuerdo creador de la AEC y el Plan Conjunto Caricom-CA.

La existencia (en simultáneo) de diversas maneras de definir Centroamérica es un factor que complica las acciones emprendidas por las instituciones de la integración regional. Para distintas iniciativas hay unos socios que entran y otros que salen, y esta es una restricción que, de partida, incrementa las dificultades de gestión, coordinación y suma de voluntades políticas.

¿Qué entendemos por integración regional?

En Centroamérica con frecuencia se usan distintos conceptos como sinónimos de “integración regional”. Esta tendencia, que quizá tenga poca

consecuencia práctica, no es sin embargo correcta, porque puede generar confusiones e incluso desorientaciones significativas en los diversos ámbitos de la gestión regional. El Informe del 2008 aportó una distinción, que será utilizada nuevamente y reforzada en este capítulo.

Existe una aspiración de larga data en las relaciones intrarregionales, en el sentido de que Centroamérica funcione como una “región integrada”. Esta noción obliga a efectuar dos distinciones. La primera es entre los términos “región” y “región integrada”, que evocan realidades diferentes, pese a que a menudo se las equipara. ¿Qué es región? Aunque Centroamérica tiene un proyecto político de integración, las múltiples asimetrías que recorren el Istmo lo fragmentan, a la vez que obstaculizan su funcionamiento político y económico como región integrada (Proyecto Estado de la Región, 1999). A ello se agrega el hecho de que los países siguen sin resolver problemas de acción colectiva para enfrentar desafíos comunes, que típicamente podrían ser atendidos, entre otras estrategias, por un vigoroso proceso de integración. Aún está pendiente un acuerdo político

sobre el contenido y alcances de la integración centroamericana y, por tanto, sobre las características y atribuciones de la estructura regional subsecuente (Programa Estado de la Nación, 2008; White, 2007).

La segunda distinción es entre “acción regional” e “integración regional”. Acción regional es cualquier emprendimiento supranacional realizado por dos o más actores estatales o no estatales, bajo los marcos jurídicos y con los fines que convengan. La integración, por otra parte, es un subtipo de acción regional que específicamente se caracteriza por ser concertada entre Estados nacionales, los cuales acuerdan la creación de un marco jurídico e institucional común como plataforma para lograr ciertos fines.

La acción regional se expresa en arreglos interinstitucionales que pueden estar dentro o al margen del SICA. De los que se encuentran fuera de esa institucionalidad se pueden mencionar, por ejemplo, los órganos centroamericanos que agrupan a los presidentes de las Cortes Supremas, o a los presidentes de los Parlamentos. Otras formas de coordinación regional se evidencian en los acuerdos gubernamentales mul-

tilaterales o territoriales (mancomunidades de municipios fronterizos) o sectoriales, entre otros.

La acción regional, además, no solo es realizada por actores estatales. Hay un proceso de regionalización desarrollado por actores no estatales que operan independientemente de los esfuerzos oficiales de integración. Este proceso comprende realidades distintas, pues incluye actividades económicas o articulaciones sociales en las que participa una multitud de organizaciones de la más diversa naturaleza. El surgimiento de grandes grupos empresariales regionales, dedicados a la banca, comercio, servicios, actividades de economía social (cooperativas y otros emprendimientos de similar carácter), transporte aéreo y hotelería, ya sea de manera autónoma o en asocio con capital globalizado, ha sido definido por algunos autores como una “integración real” (Segovia, 2005). Estos grupos han generado dinámicas de operación regional más vertiginosas que las acciones estatales y, por lo general, han vinculado a los principales centros urbanos del Istmo. Un ejemplo concreto es el papel que ha jugado la Asociación Centroamericana de Abogados por la

FIGURA 7.1

Tipos de acción regional



Integración en la gestión del Tratado para la Creación e Implementación de la Hipoteca Centroamericana (E: Prado, 2011).

Otros actores también impulsan acciones regionales: sindicatos, organizaciones ambientalistas, artísticas y culturales, grupos étnicos, organizaciones de mujeres, campesinos y otros. Su trabajo regional se ha convertido en un instrumento que busca aumentar su impacto en los escenarios locales. Parte de esta importante expresión social tiene una representación institucionalizada en el Comité Consultivo del SICA.

¿Qué entendemos por institucionalidad regional?

Por institucionalidad regional se entiende el marco institucional y jurídico del Sistema de la Integración Centroamericana y República Dominicana (SICA)⁶, creado por los Estados nacionales socios, y conformado por un engranaje de instituciones y órganos, tanto políticos como burocráticos, destinados a dar un marco de gobernanza al proceso de integración regional⁷. También es parte del Sistema el conjunto de normas que dan sustento jurídico a sus actuaciones, regulan los procesos de toma de decisiones y de actuación de instituciones y órganos; que establecen (o deberían establecer) las relaciones

funcionales tanto entre órganos como entre niveles, y que definen el carácter de la relación de estos con los Estados nación que componen el SICA⁸.

Producción normativa y programática aumenta las competencias del SICA

En el período 2007-2010, la institucionalidad regional sufrió pocas modificaciones en su arquitectura organizacional, pero siguió creciendo el número de competencias que le son asignadas. Recuérdese que en la primera ronda de integración regional (durante las décadas de los cincuenta y los setenta del siglo pasado), los países crearon más de la mitad de la institucionalidad que hoy existe y un variado marco normativo. En la década de los noventa también se dio un aumento significativo de instituciones. Pero este ímpetu inicial se detuvo especialmente a partir del 2005 (cuadro 7.1), cuando se registran los mínimos históricos de innovación institucional desde mediados del siglo XX.

Las instituciones del SICA aprovecharon la coyuntura de crisis política, que impidió el normal funcionamiento de muchas de ellas, para avanzar en tareas de planificación. Esto explica la proliferación de planes y estrategias sectoriales que las entidades formularon en el período 2008-2010, entre los

que sobresale el Plan Plurianual 2008-2011. Pese a su importancia, y también por motivo de la crisis ya mencionada, ese instrumento no ha sido aprobado aún por los presidentes centroamericanos.

La reforma institucional avanzó poco

La institucionalidad regional ha vivido varios procesos de reforma, pero hasta el momento los cambios no han logrado modificar significativamente el marco de funcionamiento del SICA. La primera ronda de reformas se dio a partir de una serie de estudios realizados por el BID y la Cepal (1997) a mediados de los años noventa, y culminó el 12 de julio de 1997 con la Declaración de Panamá II y los Lineamientos para el Fortalecimiento y Racionalización de la Institucionalidad Regional; en ambos documentos se puso un fuerte énfasis en la centralización de las secretarías en una sola sede, proceso que terminó con el traslado de algunas de ellas a San Salvador. Una segunda ola de reformas, basada en los trabajos de la Comisión *ad hoc* para el Replanteamiento Integral de la Institucionalidad Regional, derivó en una propuesta de reformas al Parlamento Centroamericano y a la Corte Centroamericana de Justicia, de las cuales solo se completó el “Protocolo

CUADRO 7.1

CENTROAMÉRICA

Creación de organismos regionales, por área temática. 1940-2010

	Instituciones creadas	Porcentaje	Porcentaje acumulado	Área temática			
				Economía	Asuntos sociales	Política	Ambiente
1940-1950	2	4,9	4,9		2		
1951-1960	9	22,0	26,8	3	4	2	
1961-1970	5	12,2	39,0	3		1	1
1971-1980	4	9,8	48,8	2	2		
1981-1990	4	9,8	58,5	1		1	2
1991-2000	10	24,4	82,9	2	4	3	1
2001-2010	7	17,1	100,0	4	2		1
Total	41	100,0		15	14	7	5

Fuente: Elaboración propia con datos de Fernández, 1965; BID y Cepal, 1997 y SICA, 2009b.

de reformas al tratado constitutivo del Parlamento Centroamericano y otras instancias políticas”, de febrero del 2008.

Los cambios ocurridos durante el período 2008-2010 no pueden ser calificados como una “ola” de reforma institucional, porque sus alcances han sido acotados. La creación de instituciones regionales no fue tan intensa como en los años noventa, aunque no cesó del todo (cuadro 7.1). Se establecieron cuatro nuevos órganos adscritos al SICA; dos de ellos son convenios para dotar de secretarías técnicas a reuniones de ministros ya existentes, y los otros dos tienen funciones novedosas, como la fiscalización de las finanzas regionales y la defensa del consumidor. Todas estas instancias tienen sus sedes en San Salvador, y son las siguientes:

- Secretaría Ejecutiva del Consejo de Ministros de Salud de Centroamérica y República Dominicana, SE-Comisca (2007).
- Consejo Fiscalizador Regional, CFR (2007).
- Consejo Centroamericano de Protección al Consumidor, Concadeco (2007).
- Secretaría Ejecutiva del Consejo de Ministros de Hacienda o Finanzas de Centroamérica, SE-Cosefin (2009).

En los últimos años el esfuerzo de integración regional se ha centrado en mejorar la operatividad del Sistema, actualizarlo, poner en funcionamiento ciertos órganos, como el Comité Ejecutivo y el Consejo Fiscalizador Regional, y definir la cuestión relativa a la rotación de sedes y cargos, como se verá más adelante. Con ello se detuvo una tendencia a la expansión horizontal del SICA, que generaba nuevas demandas sobre la institucionalidad y mayores presiones sobre su presupuesto. Sin embargo, los cambios organizativos adoptados todavía no aseguran una operación más articulada del Sistema.

En la XXXIV Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los

Países Miembros del SICA, realizada en Managua el 15 de enero de 2009, los presidentes decidieron “instruir al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores para que, con el apoyo de la SG-SICA y en coordinación con todos los órganos, organismos e instituciones del Sistema presenten, en un plazo de seis meses, una propuesta que contemple las acciones y reformas necesarias para garantizar la revisión y modernización del SICA, asegurando los principios de proporcionalidad, rotación y equidad en la participación de los Estados Miembros en las sedes y cargos de los órganos, organismos e instituciones del Sistema”.

En mayo de 2009, la SG-SICA presentó un informe de avances de la propuesta solicitada por los mandatarios. Sin embargo, debido a la irregularidad con que se han realizado las reuniones ordinarias y extraordinarias de jefes de Estado y de Gobierno, la ausencia de algunos de los países miembros y los múltiples sobresaltos políticos vividos por la región en los últimos años, el documento no ha tenido una consideración sostenida en la agenda regional.

El intento más reciente para impulsar la modernización del SICA tuvo lugar en julio de 2010 en San Salvador, durante la Cumbre Extraordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno. Los mandatarios (sin la presencia de Nicaragua) relanzaron el proceso de integración regional con base en cinco pilares: i) seguridad democrática, ii) prevención y mitigación de los desastres naturales y los efectos del cambio climático, iii) integración social, iv) integración económica, y v) fortalecimiento de la institucionalidad regional. También se aprobó un plan de acción para poner en marcha este relanzamiento, cuyo aporte más importante es la definición de lineamientos concretos para estas cinco prioridades. La ejecución del plan conlleva el reto de coordinar y armonizar sus acciones con las diferentes estrategias programáticas regionales, así como canalizar esfuerzos y recursos hacia las cinco áreas de trabajo mencionadas. A casi un año de estas decisiones, no hay evidencia de que se haya logrado la reformulación propuesta.

El funcionamiento de la institucio-

nalidad regional se redujo al mínimo después de la crisis política generada por el golpe de Estado en Honduras, en junio del 2009. Los representantes de ese país estuvieron ausentes en determinados órganos del sistema, particularmente en las reuniones de presidentes. A este hecho se sumó la crisis financiera internacional, que concentró la atención de los gobiernos en sus dinámicas internas. Prueba de ello es el descenso en el número de las cumbres presidenciales, que constituyen el órgano superior del Sistema. Durante el período 2004-2008 cada año se celebraron ocho o más reuniones; esa cifra cayó a seis en 2009 y a solo tres en 2010. En esos años también se redujo el número de declaraciones conjuntas que expresan acuerdos presidenciales (cuadro 7.2) y aun más la aprobación de instrumentos jurídicos. Esta situación impidió que el SICA contribuyera de manera significativa en la atención de las crisis políticas que se produjeron en el Istmo en 2009 y 2010.

Pese a la relativa paralización de su principal órgano decisorio, la institucionalidad siguió produciendo normativa y también aprovechó este período para realizar labores internas, concentrándose en el ordenamiento y sistematización de los mandatos recibidos, así como en la planificación del trabajo regional (véase el apartado sobre estrategias regionales, más adelante).

Crece normativa regional

No obstante la ralentización de los cambios institucionales, vista en su conjunto, la primera década del siglo XXI da continuidad al decenio anterior en cuanto al número de convenios, tratados, protocolos y acuerdos de asociación aprobados. La última compilación realizada por la Secretaría General del SICA presenta un listado de 190 instrumentos vigentes en el ordenamiento regional (SICA, 2010), incluyendo todo tipo de textos legales, desde cartas de entendimiento hasta los documentos de más alta jerarquía, como tratados y protocolos.

De estos últimos, en la década de 2000 se aprobó un total de veintitrés instrumentos, de los cuales doce corresponden al período de este

CUADRO 7.2

CENTROAMÉRICA

Número de reuniones presidenciales y participantes. 1986-2010

Año	Reuniones presidenciales ^{a/}	Declaraciones ^{b/}	Instrumentos jurídicos ^{c/}	Participantes
1986	1	1		5
1987	1	1	1	5
1988	1	1		5
1989	3	5	2	5
1990	3	4		6 ^{d/}
1991	2	3	1	6
1992	2	11	4	6
1993	1	2	5	6
1994	4	10	4	8 ^{e/}
1995	2	9	4	7
1996	1	3	4	7
1997	2	6	4	8 ^{f/}
1998	4	4	1	8 ^{g/}
1999	5	2	0	
2000	3	3	0	
2001	5	3	0	
2002	13	13	7	6
2003	6	5	5	8
2004	10	9	8	8
2005	15	11	10	8 ^{h/}
2006	11	11	2	8 ^{h/}
2007	8	7	10	8
2008	9	11	6	8
2009	6	6	3	8
2010	3	4	2	8

a/ La información consignada corresponde a reuniones presidenciales ordinarias y extraordinarias, cumbres y reuniones con mandatarios de otros países. Se excluyen reuniones del CA 4, bilaterales, cumbres de las Américas o Iberoamericanas. Las cifras de este cuadro no coinciden las del cuadro 7.3 porque aquí no se incluyen los instrumentos jurídicos que no han sido conocidos por la Reunión de Presidentes.

b/ El término "declaraciones" se refiere a acuerdos, agendas, planes, y otros documentos en los que se declaran intenciones.

c/ Instrumentos jurídicos: documentos que tienen un carácter obligatorio y son vinculantes para los firmantes, tales como protocolos, resoluciones y convenios.

d/ En algunas reuniones participó Panamá.

e/ En algunas reuniones participaron Belice y Estados Unidos.

f/ En algunas reuniones participaron Belice, República Dominicana y Estados Unidos.

g/ En algunas reuniones participaron Belice y México.

h/ En algunas reuniones participó México.

Fuente: Elaboración propia con datos de Proyecto Estado de la Región, 1999 y SICA, 2011b.

Informe (2007 a 2010); tres de ellos no están vigentes porque no han cumplido el requisito de ser ratificados por al menos tres países (el Convenio Centroamericano para la Protección de Víctimas, el Tratado para la Creación e Implementación de la Hipoteca Centroamericana y el Protocolo de Reformas al Tratado Constitutivo del

Parlamento Centroamericano y otras Instancias Políticas). Tal como sucedió en el caso de las cumbres presidenciales, en 2009 hubo un importante descenso en la aprobación de nueva normativa, un indicador que refuerza la tesis acerca de una disminución en el ritmo de funcionamiento de la institucionalidad regional (cuadro 7.3).

En cuanto a los tratados, vistos como la norma de mayor rango regional, se han promulgado únicamente cuatro en los últimos diez años, entre los cuales hay uno que aún no entra en vigencia:

- Tratado sobre Inversión y Comercio de Servicios entre las Repúblicas de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua (2002).
- Tratado Centroamericano relativo a la Orden de Detención y Extradición Simplificada (2005).
- Tratado sobre Sistemas de Pagos y de Liquidación de Valores de Centroamérica y República Dominicana (2006).
- Tratado para la Creación e Implementación de la Hipoteca Centroamericana entre las Repúblicas de Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Panamá y República Dominicana (2007, no vigente).

La mayor cantidad de instrumentos jurídicos aprobados corresponde al área política, lo que es consistente con la creación de un número importante de instrumentos como acuerdos, acuerdos marco, convenios o memorandos, que se utilizan para establecer relaciones de cooperación entre dos entidades, algunas veces a lo interno del Sistema y otras con organizaciones académicas o regionales y con países amigos (cuadro 7.4). En la última década se incorporaron China, España, México, Brasil, Chile, Alemania y Argentina (en orden cronológico de incorporación) como observadores del SICA.

Cabe mencionar la aprobación de reglamentos que ordenan el funcionamiento de instancias del SICA, tales como el Comité Ejecutivo, la Comisión de Seguridad de Centroamérica, el Consejo Centroamericano de Turismo, la Presidencia *pro tempore* y el nombramiento de titulares de los órganos del SICA, con los cuales se instaura un marco normativo interno más propenso a la rendición de cuentas.

CUADRO 7.3

CENTROAMÉRICA

Instrumentos jurídicos regionales, por año de aprobación, según tipo. 2000-2009

Tipo de instrumentos	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Total
Acuerdo			2	1	2	2	4	1	7	1	20
Acuerdo de Asociación				1							1
Acuerdo marco	4			1	3	1		1	1		11
Convenio		1	1	2		1		2	4	2	13
Enmienda o protocolo			2		1	1		1	1	1	7
Estatuto									1		1
Memorandum			1	2	4	2	2	1	1	2	15
Reglamento	1	1	1	1	1	5		2	2	3	17
Resolución	2			1							3
Tratado	1					1	1	1			4
Otros		1				1	1				3
Total	8	3	7	9	11	14	8	9	17	9	95

Fuente: Elaboración propia con datos de SICA, 2010.

CUADRO 7.4

CENTROAMÉRICA

Tratados, protocolos y convenios aprobados, por área temática^{a/}
1951-2010

Década	Área temática				Total
	Economía	Asuntos sociales	Política	Ambiente	
1951-1960 ^{b/}	6		1		7
1961-1970	12	3	5		20
1971-1980	1				1
1981-1990	4		1	1	6
1991-2000 ^{c/}	13	1	12	3	29
2001-2010 ^{d/}	6	3	11	2	22
Total	42	7	30	6	85

a/ Solo se contabilizan tratados, convenios, protocolos, acuerdos de asociación y enmiendas a protocolos.

b/ Para la década la información se tomó de Fernández, 1965.

c/ La actualización 1996-1998 se tomó de SICA, 1999.

d/ La actualización 2001-2010 se tomó de SICA, 2010.

Fuente: Elaboración propia con base en Proyecto Estado de la Región, 1999 y SICA, 2010.

conflicto entre Costa Rica y Nicaragua sus resoluciones no han sido acatadas o siquiera solicitadas por las partes.

Limitados cambios al Parlamento Centroamericano

El Parlamento Centroamericano (Parlacen) fue creado antes que el SICA, en 1986, y por tanto su normativa no contempla muchos de los principios y desarrollos institucionales que se plasmaron en instrumentos posteriores. En diversos documentos de replanteamiento, modificación, modernización o fortalecimiento de la institucionalidad centroamericana, se ha planteado la necesidad de una reforma profunda del Parlacen.

El 20 de febrero de 2008, en Reunión Extraordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno del SICA, se suscribió el Protocolo de Reformas al Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano y otras Instancias Políticas. El quinto depósito necesario para su puesta en vigencia se realizó en agosto de 2010 y el instrumento entró a regir un mes después.

El Protocolo revalora las funciones del Parlacen, al permitirle proponer temas a los órganos e instituciones del Sistema, participar en reuniones del Consejo de Ministros y sus comisiones sectoriales,

En la Corte Centroamericana de Justicia (CCJ) se aprobó un procedimiento especial abreviado para conflictos económicos, se estableció una sala especial para conocer de los mismos y se elaboró un plan de trabajo para los

próximos cinco años. Aunque positivos, estos avances no necesariamente han aumentado el peso de la Corte en las disputas regionales, en algunas de las cuales -como la de Panamá, a propósito de su retiro del Parlacen, o el reciente

CUADRO 7.5

CENTROAMÉRICA

Principales modificaciones planteadas en el Protocolo de Reformas del Parlacen, con respecto al texto de 1986

Asunto	Original	Reforma
Naturaleza	Órgano de planteamiento, análisis y recomendación sobre asuntos políticos, económicos, sociales y culturales de interés común.	Órgano regional y permanente de representación política y democrática del Sistema de la Integración Centroamericana, que tiene como objetivo fundamental la realización de la integración de Centroamérica, para consolidarla como región de paz, libertad, democracia y desarrollo.
Atribuciones	Nueve funciones.	Veinticinco funciones. Las nuevas son, entre otras: proponer legislación a las comisiones de ministros, propiciar la participación de los pueblos en la integración, conocer de los nombramientos de direcciones del SICA y juramentar a las personas nombradas, solicitar información a la Reunión de Presidentes y los demás órganos del SICA sobre el proceso de integración, participar en las reuniones de presidentes y vicepresidentes (a cargo del presidente del Parlamento) y enviar recomendaciones a las mismas, promover la cooperación interparlamentaria, emitir opinión sobre nuevos instrumentos jurídicos, atender denuncias o consultas sobre el desarrollo de la integración, conocer y dar seguimiento al presupuesto del SICA.
Inmunidades	No se contempla el levantamiento de inmunidades.	El Parlacen reglamentará el procedimiento para el levantamiento y suspensión de las inmunidades y los privilegios de sus diputados. Podrá actuar en tal sentido a solicitud de las autoridades competentes del país del cual el diputado es nacional. En caso de flagrante delito, procederá de oficio, y de manera inmediata, al levantamiento de las inmunidades y privilegios.

Fuente: Protocolo de Reformas al Parlacen, en SICA, 2010.

aprobar su propio presupuesto, conocer el presupuesto del SICA y su ejecución, así como formular recomendaciones al respecto (cuadro 7.5). Sin embargo esta propuesta, al no modificar la forma de elección ni el número de diputados, ha generado críticas sobre su limitado alcance reformador.

En el período 2009-2010, el Parlacen enfrentó nuevos problemas que agudizaron su falta de credibilidad ante la región. En 2009, el Gobierno de Panamá manifestó su intención de retirarse del Parlamento y su Asamblea Legislativa aprobó una ley según la cual el país sería parte de ese órgano hasta el 24 de noviembre de 2010. Los diputados panameños en el Parlacen pertenecientes a partidos de oposición (doce de veinte) se han negado a acatar esta disposición, pese a que el Gobierno incluso les ha ordenado desalojar la sede que ocupan en Ciudad de Panamá (PAdigital-Grupo Epsa, 2011). Ante esta situación, el Parlacen

envió a la CCJ una consulta referida a la posibilidad de que un Estado denuncie el Tratado Constitutivo. La Corte resolvió que esto no puede hacerse unilateralmente, debido a que el instrumento no contempla la renuncia (expediente 6-14-08-2009). No obstante, el Gobierno de Panamá ha reiterado su decisión y continúa actuando en consecuencia.

Mayores competencias en las áreas de seguridad y pesca

En una época de escasa innovación institucional, destacan dos áreas en las que se reportan avances institucionales y jurídicos. En materia de seguridad ciudadana se creó una unidad dedicada exclusivamente al tema, Costa Rica regresó a la Comisión de Seguridad de Centroamérica y se aprobó el reglamento interno de esa instancia. En el sector pesquero se creó el Sistema Integrado de Registro Pesquero y Acuícola Centroamericano y se esta-

bleció un ordenamiento para la captura de langosta en el Caribe de la región. En este acápite se documentan estos avances.

Seguridad ciudadana se expande dentro de la institucionalidad regional

En el período 2007-2010, la alta incidencia del crimen violento y la inseguridad en Centroamérica, así como el incremento de las acciones de la delincuencia organizada, motivaron una ampliación del área de trabajo de la institucionalidad regional relacionada con la temática de seguridad ciudadana. La Unidad de Seguridad Democrática fue creada por el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores en el marco de la XXXI Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno, celebrada en Guatemala el 12 de diciembre de 2007, con el objetivo de dar seguimiento a los acuerdos de la Comisión de Seguridad de Centroamérica, así como a otras disposiciones en la materia,

fortaleciendo así las capacidades de la Secretaría General del SICA en este ámbito.

En la siguiente Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno se aprobó un plan de acción con costos estimados, cuyo monto asciende a los 900 millones de dólares (SG-SICA, 2009). Este plan ha servido de base para realizar un trabajo de revisión y actualización de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica, que ha incluido la consulta con cada país para conocer sus prioridades⁹. La Estrategia fue presentada formalmente a la comunidad internacional en la Conferencia Internacional de Apoyo a la Estrategia de Seguridad de Centroamérica, celebrada en junio del 2011 en Guatemala. Otras actividades regionales que ha organizado la Comisión de Seguridad de Centroamérica son, entre otras, la Conferencia Ministerial sobre Tráfico Ilícito de Drogas, Delincuencia Organizada Transnacional y Terrorismo como Desafíos para la Seguridad y el Desarrollo en Centroamérica (junio de 2009), la Primera Conferencia Centroamericana para una Cultura de la Legalidad (octubre de 2009), la Reunión Regional del Sector Privado y Prevención de la Violencia (julio de 2010), la Feria de Conocimiento: “Compromiso Centroamérica” (octubre de 2010) y la Reunión Regional de la Sociedad Civil y Seguridad Democrática (noviembre de 2010).

En junio de 2008 Estados Unidos aprobó la denominada Iniciativa Mérida, para combatir el narcotráfico y el crimen organizado por medio de cooperación militar, técnica y financiera dirigida a México y Centroamérica. A la región le corresponderá la suma de 65 millones de dólares en el primer año, cantidad que posteriormente aumentará hasta alcanzar un total de 110 millones de dólares. No obstante, los presidentes del Istmo plantearon una “solicitud al Gobierno de los Estados Unidos de América para incrementar los recursos de cooperación que destina a esta materia” (Declaración de Guanacaste, 2009). Además, han manifestado su apoyo a la Iniciativa de Seguridad Regional para Centroamérica (Carsi,

por su sigla en inglés), que impulsa el Departamento de Estado de ese mismo país (Declaración de Panamá, 2010).

Durante su visita a San Salvador en marzo del 2011, el presidente estadounidense Barack Obama anunció la decisión de su Gobierno de aportar hasta doscientos millones de dólares adicionales para la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado, en el marco de un esfuerzo de mayor coordinación entre Centroamérica, México y Colombia. Si bien se trata de un monto bajo, tanto en comparación con las expectativas de los gobiernos del área como con respecto a la magnitud del problema, señala un cambio de los Estados Unidos, frente a su anterior posición de relativo abandono de la región.

Otro avance fue el anuncio hecho por Costa Rica en abril de 2010, sobre su intención de reincorporarse a la Comisión de Seguridad de Centroamérica, decisión que fue refrendada por los presidentes del área en la Reunión Extraordinaria del SICA del 20 de julio del mismo año. Fue en ese encuentro que los mandatarios realizaron el proceso de integración y, además, dieron la pauta para impulsar un movimiento contra la violencia y la criminalidad que azotan la región.

Entre otras iniciativas para abordar el tema de la seguridad, se previó la elaboración de un programa centroamericano de juventud que ayude a la prevención de la violencia, la solicitud de aprobación o ratificación, en cada uno de los congresos, del “Convenio centroamericano para la protección de víctimas, testigos, peritos y demás sujetos que intervienen en la investigación y en el proceso penal, particularmente en la narcoactividad y delincuencia organizada” y el fortalecimiento del Programa Centroamericano de Control de Armas Pequeñas y Ligeras (Casac).

En cuanto a la ratificación de nuevos instrumentos de seguridad regional, no se reportan avances desde el 2007. Pese a su importancia y la novedad de sus contenidos, hasta el momento solo algunos países de la región han ratificado el “Tratado centroamericano relativo a la orden de detención y extra-

dición simplificada” y el convenio sobre protección de víctimas y testigos antes mencionado.

Armonización de la normativa pesquera y acuícola

La Unidad de Pesca y Acuicultura, que funciona en la Secretaría General del SICA, ha trabajado en la armonización de la normativa regional que rige la materia de su competencia. En 2005, la Organización del Sector Pesquero y Acuícola del Istmo Centroamericano (Ospesca) aprobó la “Política de integración de pesca y acuicultura de los países del istmo centroamericano”. A partir de entonces se pusieron en marcha esfuerzos en diversos ámbitos, que condujeron a la formulación y adopción de los siguientes instrumentos:

- Reglamento OSP-01-09, del Sistema Integrado de Registro Pesquero y Acuícola Centroamericano (Sirpac). Aprobado el 21 de mayo de 2009. Su finalidad es fortalecer las bases de información que faciliten el ordenamiento de la pesca y la acuicultura regionales. Incluye una directriz para que las instituciones del sector alimenten el sistema cada mes.
- Reglamento OSP 02-09, para el ordenamiento regional de la pesquería de la langosta del Caribe (*Panulirus argus*). Aprobado el 21 de mayo de 2009. Con este instrumento por primera vez en la historia los países se pusieron de acuerdo en la veda o suspensión de la pesca de langosta, en el período comprendido entre el 1 de marzo y el 30 de junio de cada año. También se prohíbe el buceo autónomo por dos años. Sin embargo, esta norma no prevé sanciones por incumplimiento.
- Reglamento OSP 03-10, para la creación e implementación gradual de un sistema regional de seguimiento y control satelital de embarcaciones pesqueras de los Estados del istmo centroamericano. Aprobado el 15 de diciembre de 2009. Su objetivo principal es asegurar el aprovechamiento sostenible de los recursos pesqueros y

prevenir la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada.

En la XIII Reunión del Comité de Dirección de SICA/Ospesca, del 29 de junio de 2010, se aprobó el proyecto de Código de Ética de la Pesca y la Acuicultura Centroamericanas. Esta iniciativa aspira a convertirse en breve en el cuarto instrumento comunitario en esta materia. Actualmente se avanza en un reglamento fitosanitario para la pesca y la acuicultura en conjunto con el Organismo Internacional Regional de Sanidad Agropecuaria (Oirsa) y el Consejo Agropecuario Centroamericano (CAC).

Florecimiento de planes y estrategias crea competencias sin ampliar capacidades

La planificación institucional mejoró con la aprobación de numerosos planes y estrategias en diferentes sectores financiados por la cooperación internacional. Sin embargo, es claro que esos instrumentos no tienen la misma prioridad para las agencias de cooperación que para los gobiernos, ni tampoco aluden a ámbitos de la realidad regional cuya atención debería ser del mayor interés para el conjunto de Estados que forman parte del SICA. Esto resulta particularmente evidente en la concentración de recursos en áreas como

la seguridad regional y el ambiente, en detrimento de otras gran relevancia estratégica, como podrían ser los asuntos sociales.

La falta de planificación estratégica del SICA fue una crítica realizada en las anteriores ediciones del *Informe Estado de la Región*. En este período de estudio (2008-2010) la elaboración de planes de acción y estrategias sectoriales concentró la mayor actividad de las instituciones del Sistema. Aunque no existe una lista oficial, en las investigaciones efectuadas para este Informe se identificaron al menos veintitrés documentos, de los cuales catorce se aprobaron en los últimos tres años y ocho corresponden a temas de medioambiente (cuadro 7.6 y anexo 1).

La revisión de estos textos, aunada a una consulta directa con las instituciones encargadas, reveló varias características comunes. En primer lugar, carecen de antecedentes normativos y referencias con las políticas nacionales. No se realizaron estudios que relacionaran los mandatos de las estrategias con el Derecho comunitario centroamericano, ni con los marcos legales y de política pública de los países, de tal forma que se pudiera contar con una base sólida para sustentar la nueva normativa y con una garantía *a priori* de que podrían ser aplicados sin reñir con el ordenamiento jurídico, o tener

que pasar por complicados procesos legislativos.

En segundo lugar los documentos, en su mayoría, desaprovechan la experiencia anterior. No cuentan con referencias que procuren construir sobre lo que ya se ha realizado en la región y en los países, a menudo en temas que se vienen trabajando desde los años noventa. Con ello se pierde la acumulación de conocimiento y experiencias necesarias para lograr el mejor resultado de los planes.

En tercer lugar, por lo general los textos no tienen un enfoque intersectorial que permita articular los planes de diversas instituciones. Muy pocos de ellos mencionan las relaciones que tendrán con otras estrategias o planes ya existentes en otras entidades del Sistema. Estos documentos están, pues, concebidos como piezas relativamente aisladas de un rompecabezas. Aunque muchas estrategias requieren la participación de varios organismos de los subsistemas, no garantizan la articulación sectorial horizontal (a lo interno del SICA) y tampoco a nivel vertical con los países, que ya de por sí, a lo interno, tienen serios problemas para la coordinación entre sus instituciones.

En cuarto lugar, si bien las estrategias regionales suelen incluir un apartado sobre la forma de ejecución y los responsables, a las instancias nacionales no se les ha capacitado o brindado recursos para dar seguimiento o ejecutar esos mandatos.

Finalmente, hay grandes dificultades para dar seguimiento a la implementación de las estrategias, debido a que las respectivas secretarías técnicas no cuentan con información sistematizada que les permita conocer el avance y mucho menos los impactos de las acciones asociadas a ellas. También existe el problema de que, en algunos casos, los textos han sido redactados de una forma más bien discursiva, y resulta difícil extraer de ellos objetivos concretos, acciones y resultados esperados. En opinión de algunos funcionarios, en ocasiones hay documentos de planificación que no se pueden considerar como tales, y es necesario someterlos a un proceso de clasificación para distinguir entre sus objetivos específicos y las

CUADRO 7.6

CENTROAMÉRICA

Resumen de planes y estrategias, según sector. 2002-2011

Sector	2002-2007	2008	2009	2010	2011	Total
Aduanas	1					1
Ambiente	3		2	3		8
Institucionalidad regional			1			1
Actividades productivas		2	1	2		5
Seguridad		1				1
Servicios	1		1			2
Asuntos sociales		1	3		1	5
Total	5	4	8	5	1	23

Fuente: Elaboración propia a partir de los documentos de cada estrategia.

declaraciones de principios o aspiraciones.

Debe señalarse que la cooperación internacional jugó un papel muy importante como promotor de estos instrumentos, financiando su elaboración y los procesos de consulta que se realizaron por varios años, con una destacada participación de representantes de la sociedad civil, académicos y funcionarios nacionales, como se verá más adelante.

No se fortalecen las capacidades institucionales del SICA

La creación de capacidades institucionales no tuvo dinamismo que sí mostró la producción de nuevas normas y documentos estratégicos, con lo cual la aplicación de estos últimos enfrenta importantes obstáculos. Durante los últimos tres años, el poder infraestructural del SICA siguió siendo limitado. En este apartado se presenta, en primer lugar, una valoración parcial -debido a la escasez de información- de las capacidades financieras y de recursos humanos de la institucionalidad regional. El principal hallazgo es que no tienen la robustez y sostenibilidad necesarias para desplegar las acciones que demanda el marco de competencias mencionado. En segundo lugar, se analiza la coordinación entre el SICA y los Estados (vertical) como uno de los mayores desafíos pendientes, tal como se señaló en el *Informe Estado de la Región (2008)*. El reglamento para el Comité Ejecutivo y el reglamento para la Presidencia *pro tempore* son dos mecanismos que se han creado precisamente con el propósito de fortalecer la coordinación entre el Sistema y sus Estados miembros. El Plan Plurianual también es un instrumento que puede mejorar la gestión hacia los países, y a la vez contribuir con la rendición de cuentas sobre la base de su agenda. Empero, estos nuevos órganos no han escapado de la parálisis generada por la crisis política, ante la cual su eficacia también ha sido limitada.

En tercer lugar, el apartado examina algunas acciones puntuales que el SICA ha realizado para mejorar la rendición de cuentas; entre ellas destacan la puesta en funcionamiento del Consejo

Fiscalizador Regional y las consultas ciudadanas efectuadas en el proceso de elaboración de estrategias y planes. Aunque esta apertura es un signo de cambio en la dirección correcta, aún es temprano para una adecuada valoración de sus resultados, en particular por las dificultades de acceso oportuno y completo a los informes de labores de las instituciones del Sistema¹⁰.

Sin resolver limitaciones históricas de recursos humanos y financieros

Los aportes de los países miembros del SICA no cubren siquiera los gastos operativos de las instituciones regionales. Tampoco son cancelados con puntualidad ni fiscalizados en su ejecución por parte de los Estados o de la ciudadanía.

La información sobre recursos humanos en el SICA es quizá la menos disponible, por la inexistencia de planillas institucionales y mucho menos del Sistema como un todo. Cuestionamientos en torno a las formas de nombramiento de los jerarcas, la representatividad por país y el poco progreso en la creación de la carrera de funcionario regional evidencian serias limitaciones en este campo.

Recursos externos financian el proceso de integración

En el ámbito financiero y de recursos humanos, no es posible tener una visión de conjunto sobre la evolución de la institucionalidad regional. Los datos obtenidos para este Informe son incompletos y se refieren a partes del presupuesto de la Secretaría General (SG-SICA), así como a algunos de los proyectos del portafolio de iniciativas financiadas por la cooperación internacional. Adicionalmente, no existe una línea base de comparación, pues se carece de registros sistemáticos e informes periódicos públicos, a lo cual se unen la lentitud y renuencia con que las instituciones atienden las solicitudes de este tipo de información.

La SG-SICA diseñó el Sistema de Información sobre Cooperación Regional (Sicor) con el objetivo de contar con una base de datos sobre los fondos ingresados al Sistema. Sin embar-

go, hasta la fecha el Sicor no está siendo actualizado sistemáticamente y no es de acceso público. Cuando funcione como ha sido programado, será una herramienta muy valiosa para la gestión y transparencia del SICA.

Esta opacidad no solo es responsabilidad de la burocracia regional, que pareciera no haberse sensibilizado a la necesidad de desarrollar una cultura de transparencia con respecto a los recursos que administra. También es imputable a los Estados miembros y las agencias cooperantes, porque rara vez demandan la aplicación de prácticas en ese sentido.

Como ya se mencionó, los recursos propios de los Estados miembros tan solo cubren una parte ínfima del gasto operativo del Sistema. Especialmente después de la crisis política generada por el golpe de Estado en Honduras, la institucionalidad entró en una situación de alta vulnerabilidad financiera que debió ser atendida, una vez más, con fondos externos (en su mayoría provenientes de la cooperación internacional). El grueso de la actividad programática del Sistema es financiado por las agencias de cooperación internacional. En el caso de la Secretaría General, las cuotas de los países no logran sufragar siquiera el presupuesto operativo de este centro neurálgico para la integración (cuadro 7.7). Además, al 31 de diciembre de 2010, los Estados miembros de la SG-SICA adeudaban un total de 1.274.289 dólares por este concepto (E: Chamorro, 2011). Según el presupuesto publicado en la página *web* de la CCAD, actualizado al año 2006, este organismo ejecutó 1.017.848 dólares por este concepto, de los cuales el 75% fue aportado por la cooperación internacional (CCAD-SICA, 2006).

Frente a una contribución de los Estados miembros a la SG-SICA de cerca de dos millones de dólares anuales, solo un programa de cooperación como el Pairca II cuenta con un presupuesto de más de veinte millones de dólares para ejecutar en un plazo de tres años. La cooperación europea es por mucho la principal fuente de recursos del SICA. En el período 2002-2013 ha programado aportes por más

de quinientos millones de euros, casi la mitad de ellos destinados a actividades de reconstrucción por desastres naturales ocurridos en la región (cuadro 7.8). Esta dependencia del financiamiento externo no es una situación nueva pero,

luego de tantos años, ratifica la debilidad de las instituciones de integración y la falta de compromiso real de la mayoría de los países para sostenerlas. Desde la perspectiva del SICA como institución, constituye una práctica

inconveniente, ya que, por un lado, la distrae de sus competencias principales y la obliga a concentrarse en labores de gestión de fondos y ejecución de proyectos “micro” que no le corresponden; por otro lado, dada la relación de dependencia comentada, podría ocasionar la pérdida de autonomía del Sistema frente a los donantes. Sin embargo, desde el punto de vista de las naciones centroamericanas, en especial aquellas catalogadas como de renta media, la gestión de fondos de cooperación por medio de la institucionalidad del SICA puede ser una forma de captar recursos para la ejecución de proyectos y, a la vez, consolidar al SICA como una entidad de “segundo piso”, que impulse y coordine acciones de alcance regional directamente relacionadas con las políticas y necesidades de los países, según sus particularidades.

El reto apunta a garantizar una base financiera regional para la operación cotidiana del SICA, que le permita a

CUADRO 7.7

Presupuesto de la Secretaría General del SICA. 2008-2010
(dólares constantes)

	2008	2009	2010
Gastos	2.248.859	2.221.518	2.515.500
Crecimiento anual gastos		-1,2	13,2
Ingresos	1.971.714	1.971.714	1.912.104
Crecimiento anual ingresos		0,0	-3,0
Monto promedio depositado por país	246.464	246.464	239.013
Déficit	277.145	249.804	603.396

Fuente: Elaboración propia con base en E: Chamorro, 2011.

CUADRO 7.8

CENTROAMÉRICA

Centroamérica: cooperación europea, por principales programas y montos, según período. 2002-2013

Período	Principales programas	Monto por programa (millones de Euros)	Porcentaje en cada período
2002-2006	Programa de apoyo a la integración regional de Centroamérica	15	16,7
	Programa de unión aduanera centroamericana	8	8,9
	Programa de consolidación de la unión aduanera centroamericana	7	7,8
	Programa de apoyo al diseño de aplicación de políticas comunes centroamericanas	10	11,1
	Programa regional de reducción de la vulnerabilidad y degradación ambiental	20	22,2
	Programa de desarrollo transfronterizo Honduras-El Salvador	30	33,3
	Subtotal	90	100,0
2007-2013	Fortalecimiento del sistema institucional para la integración regional	15	15,8
	Consolidación de la unión aduanera y armonización de políticas comunes conexas	67,5	71,1
	Fortalecimiento del buen gobierno regional y aspectos de seguridad	12,5	13,2
	Subtotal	95	100,0
Otros	Programa regional de reconstrucción para América Central (PRRAC)	250	76,3
	Programa Regional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Presanca I)	12	3,7
	Presanca II	13	4,0
	Programa Regional de Sistemas de Información en Seguridad Alimentaria y Nutricional (Presisan)	5	1,5
	Programa de desarrollo local en zonas fronterizas	40	12,2
	Programa regional de investigación e innovación	5	1,5
	Alianza en Energía y Ambiente (en co-financiación con Finlandia y Austria)	1,5	0,5
	Proyecto de fortalecimiento de las capacidades locales para adaptación al cambio climático en el Golfo de Fonseca	1,3	0,4
Subtotal	327,8	100,0	
Total		512,8	

Fuente: Elaboración propia con base en Sica, 2011 a.

este contar con las capacidades institucionales requeridas para gestionar el tipo de cooperación internacional que le conviene a la integración y a la comunidad centroamericana.

Los recursos de fuentes internacionales no se han distribuido de manera equilibrada, pues, como se observa en los cuadros 7.9 y 7.10, sus principales beneficiarios han sido la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD), la Alianza en Energía y Ambiente con Centroamérica (AEA) y el Comité Regional de Recursos Hidráulicos (CRRH), seguidos por la Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana (CECC). Esto sería una señal positiva si indicara que esas entidades han logrado articular mejor sus planes de trabajo y posicionarse estratégicamente frente a los donantes. Sin demeritar esas razones, empero, cabe apuntar que este desequilibrio también podría reflejar las prioridades de las agencias de cooperación, más que de la región y sus instituciones, algo que es menester señalar como un rasgo poco alentador del aparato regional.

Persisten dificultades en el nombramiento de altos cargos del Sistema

El mecanismo de designación de sus jerarcas continúa siendo un área crítica de la institucionalidad regional. Hay

países miembros del SICA que no están representados en sedes ni en altos cargos (cuadro 7.11), aunque se debe tener en cuenta que no todos ellos pertenecen a todas las instancias de la integración. A ello se agregan los problemas que se han presentado recientemente en los procesos de designación en órganos regionales, y que han trascendido a los medios de comunicación; algunos se deben a la imposibilidad de concertar las reuniones de las comisiones sectoriales de ministros y otros a la falta de consenso o a cuestionamientos sobre el procedimiento.

Durante muchos años, la designación de autoridades se realizó siguiendo un criterio de rotación nacional estricta, independientemente de las condiciones y aptitudes de las y los candidatos para el ejercicio del cargo correspondiente. Con el mismo criterio se afincaron las sedes de las instituciones del Sistema, factor que dispersó por el Istmo los principales órganos y agencias. A mediados de los años noventa, las y los mandatarios del área consideraron llegado el momento de intentar nuevas prácticas. En cuanto a los jefes institucionales, resolvieron iniciar procesos de selección más “técnicos”, incluso contemplando la posibilidad de utilizar los servicios de empresas especializadas en reclutamiento de personal. Y en lo relativo a las sedes, durante

la Reunión de Panamá II (1997), se hizo un llamado a la centralización de las diversas instituciones en una sede común, que estaría ubicada en San Salvador. Ambas decisiones, se han aplicado con altibajos y hoy más bien coexisten los dos sistemas, algo que, antes que facilitar, complica las relaciones políticas en la región (cuadro 7.11).

Tal ha sido el caso la Sieca. Desde hace ya varios años en esta entidad se adoptó un procedimiento externo para la selección de su titular, pero este no fue seguido en la última elección, en 2010. Ello provocó una crisis institucional que todavía mantiene a la Secretaría en un *impasse*¹¹.

El problema se manifiesta especialmente cuando se trata de los órganos más visibles del SICA, como la Secretaría General o la Sieca, pero situaciones de este tipo se presentan en otras entidades regionales. En el Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá (Incap) era tradición que el director o directora fuera designado por la Organización Panamericana de la Salud (OPS), hasta el 2008, cuando los ministros de Salud decidieron asumir esa potestad, pero aun así permitieron que la OPS nombrara un director *ad interim* para el período de transición, y esa persona todavía se encuentra en funciones. En el Instituto Centroamericano de Administración

CUADRO 7.9

Reconstrucción parcial^{a/} de los proyectos de cooperación del SICA, por monto, según área temática. 2000-2010

Tema	Menos de 250.000 dólares	De 251.000 a 500.000 dólares	De 500.000 a un millón de dólares	Más de un millón de dólares	Sin datos	Total
Medioambiente	24	9		13	4	50
Asuntos económicos	4	5	3	10	3	25
Turismo	3	1		2	1	7
Asuntos sociales ^{b/}	3	0	1	4	7	15
Fortalecimiento institucional			1	2		3
Total	34	15	5	31	15	100

a/ Según listado publicado en la página web del SICA. Se trata de una reconstrucción parcial, pues no todos los proyectos brindan información sobre su monto. Tampoco es posible constatar su ejecución.

b/ La categoría "asuntos sociales" incluye proyectos en educación, salud y cultura.

Fuente: Elaboración propia con base en SICA, 2011a.

CUADRO 7.10

Reconstrucción parcial del financiamiento de proyectos de cooperación de las entidades del SICA, por institución receptora y fuente, según tema. 2000-2010

Tema	Institución ^{a/}	Fuente de financiamiento					Total	
		Agencia de cooperación	Organismo Multilateral	Organismo internacional	Organismo Regional	País		NI ^{b/}
Ambiente	Total	7	8	11	0	22	2	50
	AEA					10	1	11
	CCAD	3	6	6		1		16
	CRRH			3		9		12
	Otras	4	2	2	0	2	1	11
Economía	Total	1	10	1	1	9	3	25
	Sieca		5			1		6
	Ospesca		2			3		5
	Otras	1	3	1	1	5	3	14
Educación	Total	4	1		1	3		9
	CECC	4			1	3		8
	CRRH		1					1
Salud	Sisca		2					2
Asuntos sociales y culturales	Total	3	1					4
Fortalecimiento institucional	Total		2			1		3
Turismo	CCT	4		1	1	1		7
Total		19	24	13	3	36	5	100

a/ Los nombres completos de las instituciones pueden ser consultados en la sección "Siglas y acrónimos", al inicio de este Informe.

b/ NI: no hay información.

Fuente: Elaboración propia con base en SICA, 2011a.

CUADRO 7.11

CENTROAMÉRICA

Principales instituciones regionales, por sede y nacionalidad del jerarca. 2010

Organismo ^{a/}	Sede	Nacionalidad del jerarca
SG-SICA	El Salvador	Guatemalteco
Sieca	Guatemala	Salvadoreño
Sisca	El Salvador	Salvadoreña
SE-CCAD	El Salvador	Costarricense ^{b/}
SG-CECC	Costa Rica	Costarricense
BCIE	Honduras	Hondureño
Ospesca	El Salvador	Salvadoreño
CCJ	Nicaragua	Rotativo
Parlacen	Guatemala	Rotativo
Sitca	El Salvador	Salvadoreña
SE-CAC	Costa Rica	Costarricense
CRRH	Costa Rica	Costarricense

a/ Los nombres completos de las instituciones pueden ser consultados en la sección "Siglas y acrónimos", al inicio de este Informe.

b/ Nombrado como coordinador interino, está pendiente el nombramiento del Secretario Ejecutivo.

Fuente: Herdocia, 2010.

Pública (ICAP) la plaza de director se encuentra vacante desde diciembre de 2010, fecha en que el encargado terminó una gestión de casi veinte años, con el estatus de "interino", aunque su titularidad siempre fue incuestionable. La CCAD se mantiene sin jerarca desde hace dos años, a pese a que tiene un director a.i. El recurso a las decisiones políticas de los órganos superiores del SICA, siendo como es potestad del Consejo de Ministros en la rama respectiva, constituye un elemento perturbador de los procesos de elección interna por medios más "técnicos".

En el 2008 el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores de los países aprobó el "Reglamento relativo a la elección de los titulares de los órganos, secretarías e instituciones del Sistema de la Integración Centroamericana". Este instrumento establece los principios de equilibrio geográfico, rotación, oportunidad y proporcionalidad en la elección de los cargos, reglamenta la

presentación de candidaturas por medio de concursos públicos y define que los criterios de selección deben basarse en un mecanismo de consenso acordado entre los países; este último, sin embargo, aún no se ha implementado.

El Estatuto del Servicio Civil Centroamericano, o del Funcionario Centroamericano fue una propuesta planteada desde la evaluación que realizaron el BID y la Cepal, en 1997. Ha sido objeto de actividades de difusión y análisis, así como de consultorías (Pairca I)¹², pero aún no funciona. Por ahora, cada organismo tiene sus propias normas para el manejo de los recursos humanos (por ejemplo desde 1993 existe un Reglamento Interno de Servicios y Prestaciones Laborales para la Secretaría General del SICA). Las capacidades institucionales del Sistema se verán fortalecidas cuando, de manera generalizada, los nombramientos se efectúen con base en méritos y exista una normativa de servicio civil de funcionarios regionales que defina escalafones, pagos por zonajes y mecanismos de reclutamiento, para disminuir los sesgos por país y las inequidades salariales.

Incipientes mecanismos de coordinación vertical con los países

Una de las principales restricciones que enfrenta el Sistema de Integración para llevar a cabo sus tareas es la debilidad de la gestión de las iniciativas que, una vez aprobadas por las máximas autoridades, quedan bajo responsabilidad de las instituciones nacionales de los Estados socios. Durante el período 2008-2011 no se registraron avances en esta materia, aunque a continuación se señalan tres mecanismos que, de llegar a consolidarse, tiene el potencial para mejorar esta coordinación vertical: el Comité Ejecutivo del SICA, la Presidencia *pro tempore* y el Plan Plurianual.

Nacionalizar las decisiones: tarea pendiente del Comité Ejecutivo

El Comité Ejecutivo es el encargado de asegurar la vinculación entre el SICA y las instituciones nacionales. Nació con el Protocolo de Tegucigalpa,

en 1991, como un órgano permanente cuya principal función es la de servir como “correa de transmisión” (de doble vía) entre los Estados y el Sistema, para garantizar el efectivo seguimiento de los mandatos regionales en el plano nacional. Inicialmente sus competencias las asumió el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, pero este primer intento no produjo los resultados esperados, dada las obligaciones y absorbentes tareas que, en forma paralela, debían atender sus miembros en las respectivas Cancillerías.

El 11 de diciembre de 2007 se aprobó el Reglamento del Comité Ejecutivo y se procedió a su reinstalación, de acuerdo con lo estipulado en el Protocolo de Tegucigalpa. Poco después, a diecisiete años de su creación, celebró su primera reunión, el 13 de febrero de 2008, en San José¹³.

En marzo del 2011, el Comité Ejecutivo estableció una instancia denominada Comisión de Seguimiento, con el objetivo de poner en práctica los lineamientos de este órgano. La Comisión está integrada por los embajadores designados por los países en El Salvador. Sus tareas comprenden redactar documentos, preparar términos de referencia y solicitar a todas las instituciones del Sistema informes sobre sus proyectos, acciones, resultados, manejo presupuestario y programas de cooperación (E: Prado, 2011). Aunque positiva, esta y otras medidas similares todavía no son ni suficiente ni rápidamente acatadas por las estructuras burocráticas regionales, que siguen mirando al Comité Ejecutivo como un órgano “anejo”, de poco peso político. Mientras este tipo de situaciones no se revierta, el vínculo entre lo regional y lo nacional seguirá siendo uno de los eslabones más débiles del SICA.

Reglamento de la Presidencia pro tempore podría ordenar la gestión

El 25 de marzo de 2009, el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores adoptó el documento por medio del cual se regula el funcionamiento de la Presidencia *pro tempore* (PPT) del SICA, se delimitan sus atribuciones y se precisan las formas de coordinación

con la institucionalidad regional. En él se señala que el papel de la PPT es servir de “articulación entre los gobiernos y los órganos e instituciones del Sistema, para el desarrollo continuado de la Agenda de la Integración Regional”. Los países miembros se turnan en el desempeño de este cargo, según un orden de rotación establecido y por períodos de seis meses.

La adopción de este Reglamento es de suma importancia para la coordinación entre la PPT y las secretarías del SICA, para evitar la dispersión de esfuerzos y generar un instrumento de conducción que lleve a cabo su labor en armonía con las funciones de la SG-SICA. Algunos sectores promueven una PPT que asuma la vocería política del Sistema, y una Secretaría General fuerte, que desarrolle las actividades administrativas y técnicas preparatorias de la toma de decisiones en los distintos órganos. Ello pone de manifiesto la necesidad de delimitar con precisión las competencias e interacciones entre la PPT y la SG-SICA.

Un intento de organizar las capacidades institucionales: el Plan Plurianual

Una de las principales innovaciones en cuanto a la reforma institucional fue la elaboración del Plan Plurianual, que en principio debía orientar las acciones del SICA del 2009 al 2011 y proveer una línea de trabajo de mediano plazo, por primera vez en la historia reciente de la SG-SICA. En octubre de 2008, en la Reunión Extraordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los Países Miembros del SICA, realizada en Honduras, los presidentes aprobaron los lineamientos que sustentarían la planificación a través de una programación que abarcaría varios años y varias presidencias *pro tempore*. Asimismo, solicitaron que, a partir de enero de 2009, el Consejo de Ministros y sus diversos sectores incorporaran sus planes respectivos en el Plan Plurianual.

La propuesta del “Plan Plurianual del Sistema de la Integración Centroamericana (2009-2011)” identificó once áreas temáticas prioritarias: i) integración social, ii) profundización

de la integración centroamericana, iii) inserción de Centroamérica en la economía internacional, iv) cooperación internacional, v) seguridad democrática, vi) desarrollo sostenible, vii) integración y desarrollo energético, viii) educación, ix) cultura, x) género y xi) política de fortalecimiento institucional de la integración regional. Cuando se compara esta amplitud de acciones con las capacidades institucionales del Sistema, se torna especialmente complejo establecer un orden de prioridades generales. Además se plantea el reto de coordinar el trabajo a nivel intersectorial, pues de otro modo se estaría ante una suma de temas o acciones sin carácter orgánico, ni elementos de evaluación plurinstitucionales.

Pese al impulso inicial, a marzo de 2011 el Plan Plurianual aún no había sido aprobado por los presidentes, debido a la crisis política suscitada tras el golpe de Estado en Honduras. Como una respuesta contingente, el documento fue modificado para ampliar su período de cobertura hasta el año 2013, y se espera que sea conocido en una próxima Cumbre de Presidentes. No obstante, muchos de sus lineamientos cuentan con el respaldo de los diferentes comités sectoriales de ministros, y en la práctica están siendo utilizados como orientadores de las iniciativas

de cooperación regional (por ejemplo, el Fondo España-SICA 2010-2013; E: Caldentey, 2011).

Sin embargo, aun si el Plan es finalmente aprobado, lo cierto es que la mayor parte de su período de vigencia transcurrió sin que el documento que ordena las prioridades del Sistema fuera revisado por el órgano presidencial.

Signos de rendición de cuentas

El control financiero que ejerce el Consejo Fiscalizador Regional y la apertura a la participación de la sociedad civil en la definición de planes, son dos actividades que encaminan al SICA por la senda correcta de la apertura, la transparencia y la rendición de cuentas, que no existían como tales hasta hace poco. El alcance de ambas es aún limitado, en la primera porque todavía no cubre una proporción significativa de instituciones regionales, ni a todos los países; en la segunda porque la consulta ciudadana se encuentra en una etapa de experimentación, lejos de institucionalizarse, en especial para las fases de ejecución y evaluación de las estrategias.

Consejo Fiscalizador Regional detecta debilidades en control interno

En el artículo 33 del Protocolo de Tegucigalpa, de 1991, se estableció una

norma relativa a la auditoría y fiscalización financiera de los órganos e instituciones del Sistema de la Integración Centroamericana. El 11 de diciembre de 2007, en la Ciudad de Guatemala, se puso en funcionamiento el “Acuerdo de Creación del Organismo Superior de Control del SICA”, como un ente autónomo, sistémico, independiente y técnico, ubicado orgánicamente al más alto nivel. Su misión es asesorar a la Reunión de Presidentes en materia de control y auditoría, y tiene la potestad de dictar las políticas, normas y procedimientos de control y fiscalización del Sistema. En ese sentido, el propósito esencial del Consejo Fiscalizador Regional (CFR) es garantizar que los recursos invertidos para desarrollar proyectos y programas en los países que conforman el SICA, sean utilizados de manera correcta y transparente.

El 12 de marzo de 2008, las entidades fiscalizadoras superiores de los países miembros del SICA designaron por unanimidad a la Corte de Cuentas de la República de El Salvador, para desempeñar la función de Secretaría Técnica del CFR. Desde entonces por este medio se han realizado doce auditorías financieras, todas ellas en entidades regionales ubicadas en los países del llamado Triángulo Norte (cuadro 7.12).

De los informes publicados por el

CUADRO 7.12

Auditorías financieras realizadas por el Consejo Fiscalizador Regional. 2008-2010

Entidad auditada	Período	Estado	Unidad de enlace que coordinó la auditoría
Parlamento Centroamericano (Parlacen)	2008	Finalizada	Guatemala
Secretaría General del SICA (SG-SICA)	2008	Finalizada	El Salvador
Centro Regional para la Promoción de la Micro y Pequeña Empresa en Centroamérica (Cenprompe)	2008	Finalizada	El Salvador
Corporación Centroamericana de Servicios de Navegación Aérea (Cocesa)	2008	Finalizada	Honduras
Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD)	2008	Finalizada	Guatemala
Secretaría de Integración Turística Centroamericana (Sitca)	2008-2009	Finalizada	El Salvador
Comisión Técnica Regional de Telecomunicaciones (Comtelca)	2008-2009	Finalizada	Honduras
Secretaría General del SICA (SG-SICA)	2009	Revisión de informe	El Salvador
Secretaría de la Integración Social Centroamericana (Sisca)	2008-2009	Revisión de informe	El Salvador
Consejo de Ministras de la Mujer de Centroamérica (Commca)	2008-2009	Revisión de informe	El Salvador
Consejo Superior Universitario Centroamericano (CSUCA)	2008-2009	Revisión de informe	Guatemala
Comisión Centroamericana de Transporte Marítimo (Cocatram)	2008-2009	Revisión de informe	Nicaragua

Fuente: Elaboración propia con base en CFR-SICA, 2009a, 2010b y 2011.

CFR se pueden extraer hallazgos relacionados en su mayoría con la debilidad de los controles internos de las instituciones. En el caso de la SG-SICA, la auditoría de 2009 concluyó que “aún se encuentra en proceso de implementar normas internacionales de información financiera (NIIF), adoptadas por El Salvador; en consecuencia, las prácticas contables adoptadas por la SG-SICA y las divulgaciones de los estados financieros no están conforme a los requerimientos exigidos en dichas normas”. El informe hace un recuento detallado de deficiencias en el sistema de control interno, que incluye la falta de un presupuesto extraordinario con los fondos de cooperación, bajas ejecuciones en proyectos de cooperación, carencia de procedimientos para controlar las cuentas bancarias, y la no aprobación, por parte del Consejo de Ministros, del plan de trabajo y el presupuesto de la Secretaría, entre otros (CFR-SICA, 2009b). En el caso de Comtelca, el CFR encontró que la institución no elaboró un manual de procedimientos para el uso y manejo de sus inversiones; los encargados de administrar y manejar los fondos no rindieron caución; se registró una sola firma para la autorización de cheques; se emitieron y pagaron cheques a nombre de empleados de la institución por la compra de bienes y servicios a proveedores; no se ejercen controles sobre la asistencia del personal y se mantienen saldos de cuentas por pagar con más de dos años de antigüedad (CFR-SICA, 2010a). En otro caso publicado en la prensa, el CFR determinó que, en Honduras, Cocesna permitió la importación de vehículos exonerados que luego se inscribieron como automóviles particulares de altos funcionarios de la entidad (El Heraldo, 2010).

Una falla importante que continúa limitando la rendición de cuentas es la ausencia de memorias institucionales sistemáticas y periódicas, que sirvan de base para la evaluación de las actividades. Según el artículo 29 del Tratado Constitutivo del Parlacen, todas las instituciones centroamericanas deben rendir ante este órgano un informe anual de labores. No obstante, ese mandato

no se ha cumplido, empezando por el propio Parlamento, a pesar de que tiene veinticuatro años de existencia.

Se experimenta con la consulta ciudadana en las estrategias y planes

El empleo de métodos de consulta ciudadana durante la fase de elaboración de estrategias y planes institucionales puede ampliar las capacidades de las instituciones para ejecutarlos. Ello por cuanto, en principio, estas consultas contribuyen a generar propuestas más alineadas con las sensibilidades y necesidades de los países y grupos sociales, y otorgan mayor legitimidad a la acción posterior. Para la institucionalidad regional la consulta tiene un valor agregado especial, ya que ayuda a disminuir la natural distancia entre las entidades supranacionales y la población. No obstante, la consulta previa puede tener efectos negativos para estas entidades cuando estas, por diversas razones, no pueden ejecutar las acciones previstas. En tal caso, se habrían creado expectativas que luego no son cumplidas.

Durante el período bajo análisis, la institucionalidad de integración experimentó con métodos de consulta ciudadana, que fueron utilizados con distintos niveles de intensidad en la formulación de las estrategias regionales. Estas experiencias se consignan como “experimento” por constituir una práctica que no se ha institucionalizado; no hay certeza de su continuidad y, además, para muchas entidades significó la primera incursión en consultas de este tipo, incluso empleando medios virtuales.

El Parlacen, por ejemplo, en conjunto con los Congresos nacionales y sectores de la sociedad civil promueve desde el 2008 el lanzamiento del proceso Esquipulas, bajo el nombre Esquipulas III o Esquipulas de los Pueblos. La idea es que las carencias sociales en Centroamérica requieren un nuevo gesto, igual en magnitud, voluntad política y profundidad que el de 1987, para enfrentar los desafíos del desarrollo sostenible. En ese sentido, si el proceso de Esquipulas II fue una puerta a la paz y la democracia, habría

quedado pendiente la fase dedicada al desarrollo sostenible.

La formulación de la propuesta implicó consultas ciudadanas en los países miembros del SICA, por medio de los capítulos nacionales del Comité Consultivo, los cuales recogieron aportes y planteamientos que luego fueron llevados a los presidentes. En total, 838 personas participaron en ocho talleres nacionales realizados en 2008 y 2009 (FES y Parlacen, 2010).

La Unidad de RUTA-Banco Mundial sistematizó el proceso de consulta que se aplicó en las tres estrategias relacionadas con el sector rural y agrícola. La Política Agrícola Centroamericana 2008-2017, por ejemplo, tuvo dos rondas de consulta, cada una con ocho talleres nacionales y un foro virtual; se contabiliza la participación de más quinientas personas, provenientes de más de 180 organizaciones públicas y privadas (RUTA, 2007). Se cuenta también con la experiencia de la Estrategia Regional Agroambiental y de Salud (ERAS), en la cual el CAC, la CCAD y el Consejo de Ministros de Salud de Centroamérica (Comisca) unieron esfuerzos para trabajar de manera coordinada y, además, crear una plataforma que permita integrar a múltiples actores de la región en este impulso innovador. Veintidós instituciones contribuyeron a la formulación de la ERAS. Posteriormente, en Belice, se llevó a cabo el lanzamiento de la propuesta, así como un taller de consulta sobre su planificación a escala nacional, con personas vinculadas a los sectores de agricultura, recursos naturales y salud, entre ellas funcionarios públicos, empresarios, representantes de ONG, academia y sociedad civil, quienes tuvieron la oportunidad de conocer y reaccionar a los antecedentes, estructura y lógica de implementación (ejes, líneas y medidas) de la Estrategia (Rodríguez y Acuña, 2010).

Este mismo documento de sistematización recoge algunas enseñanzas que dejaron los procesos de consulta, especialmente referidos a la calidad de la participación ciudadana. Entre otras limitaciones se apuntan: i) inadecuada metodología de selección para la

RECUADRO 7.2

Radiografía del proceso de consulta y participación ciudadana de la Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial (Ecadert)

Número de reuniones: se efectuaron veintiséis consultas nacionales, regionales y territoriales, entre ellas siete talleres de análisis de resultados, discusión y validación crítica. Además se realizaron 45 entrevistas, videoconferencias, consultas en red y foros virtuales, y se construyó un portal de territorios centroamericanos para generar información pública.

Lugares: Belmopán, Ciudad de Guatemala, Managua, San José, Santiago de Veraguas, San Marcos de Ocotepeque, Santa Tecla, Tegucigalpa, San Salvador, Darién, Divisa, Veraguas, Quetzaltenango, Ciudad de Belice.

Total de participantes: 1.200 personas.

Organizaciones que coordinaron: CAC, RUTA, IICA, Fundación ETEA para el Desarrollo y la Cooperación, FAO, CC-SICA.

Proceso de convocatoria: a cargo de los ministerios de Agricultura de los países, el IICA, RUTA y otras instancias de cooperación.

Grupos meta de la consulta: academia, sector público, sector privado, organizaciones de pequeños productores, juventud, pueblos indígenas, afrodescendientes, actores políticos, grupos de género.

Ámbito: la Estrategia incluye a los siete países centroamericanos y República Dominicana, y su horizonte temporal abarca dos décadas, del 2010 al 2030.

El proceso de consulta se llevó a cabo durante el mes de julio y a finales de septiembre de 2009.

Metodología: se realizó una consulta abierta, basada en preguntas motivadoras que se presentaron en diversas actividades, tales como paneles, trabajo en grupos, discusiones en plenario, videoconferencias, foros electrónicos, encuentros y talleres regionales. La modalidad utilizada en las consultas nacionales y territoriales fue presencial, en talleres de un día (en algunos casos de medio día).

Divulgación: la información sobre este proceso, y sobre la propuesta resultante, fue difundida a las personas vinculadas con el tema a través de sitios electrónicos, documentación impresa, exposiciones presenciales y medios de comunicación.

Resultados: se generaron veinticuatro informes de consulta y un informe específico con la colaboración de los organismos de apoyo (IICA, RUTA y SE-CAC). Se elaboró una propuesta preliminar, la cual, después de ser revisada y consultada con grupos de expertos, fue aprobada por el CAC el 12 marzo de 2010 y por los jefes de Estado en reunión celebrada el 29 y 30 de junio de 2010 en Ciudad de Panamá.

Fuente: Elaboración propia con base en Rodríguez y Acuña, 2010.

convocatoria, ii) sobrerrepresentación de funcionarios públicos y técnicos, iii) poca representación de personas de los territorios, iv) las consultas en su mayoría estuvieron concentradas en las ciudades, lo cual dificultó el desplazamiento de los habitantes de zonas rurales, v) muy pocas consultas en los territorios, vi) como resultado de

experiencias previas, temor a participar y legitimar procesos que luego no fructifican en pro del desarrollo rural y de la población, vii) no todos los participantes representaban los intereses de comunidades, o de las organizaciones de los sectores involucrados (Rodríguez y Acuña, 2010).

Comité Consultivo participa en la consulta del Acuerdo de Asociación con la Unión Europea

El Comité Consultivo (CC-SICA) encuentra su fundamento legal en el artículo 12 del Protocolo de Tegucigalpa, que lo define como uno de los órganos del Sistema de la Integración Centroamericana. Fue establecido formalmente en 1996, luego de que dieciocho organizaciones de la sociedad civil firmaran el acta y los estatutos constitutivos, en respuesta a la convocatoria para que tales efectos hiciera el entonces Secretario General del SICA.

Las anteriores ediciones de este Informe han dado cuenta de la dinámica del Comité desde su creación. En unas ocasiones se documentó su fortalecimiento y en otras se señalaron sus debilidades para incidir efectivamente en la institucionalidad regional.

MÁS INFORMACIÓN
SOBRE EL



AVANCE DEL
CC-SICA

VÉASE

Sol, 2010,
en www.estadonacion.or.cr

Durante el período 2007-2010, la sociedad civil regionalmente organizada experimentó una maduración significativa. Por una parte, desarrolló su capacidad consultiva frente a las negociaciones del Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea, y promovió que se incluyeran en él los temas relativos al desarrollo sostenible. Al mismo tiempo, logró fortalecer la capacidad de las organizaciones sociales de la región, en particular de los grupos vulnerables, como los indígenas, las personas con discapacidad, las mujeres, los jóvenes y los afrodescendientes.

En contraposición, debe anotarse que todavía las propuestas de la sociedad civil centroamericana no llegan a sus destinatarios gubernamentales con la fluidez necesaria, ni son tomadas en cuenta por estos con el debido rigor.

La consulta al Comité no es aún una práctica de la institucionalidad y las condiciones de acceso a él no son las adecuadas. Persiste una tensión entre algunos sectores empresariales, académicos y sociales representados en esta instancia, que todavía no termina de resolverse, en tanto que algunos actores importantes aún no están incorporados formalmente. A ello deben sumarse las carencias presupuestarias que erosionan su efectividad.

Como parte de la dinámica de consulta alrededor del Acuerdo de Asociación, el Comité Consultivo llevó a cabo las siguientes actividades:

- Taller para la identificación y validación de plataforma programática de la Sociedad Civil centroamericana, para la negociación del Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea, Tegucigalpa, 3 y 4 de marzo de 2007.
- Segundo Foro de Diálogo de la Sociedad Civil Centroamérica-Unión Europea: “Perspectivas hacia un Acuerdo de Asociación”, Tegucigalpa, 5 y 6 de marzo de 2007.
- La Asamblea Plenaria Extraordinaria del CC-SICA aprobó el “Marco referencial para la consulta a la sociedad civil en el proceso de negociación del Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Centroamérica”, Managua, 30 y 31 de agosto de 2007.
- Primer Foro Regional de Consulta a la Sociedad Civil sobre el Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Centroamérica, Ciudad de Guatemala, 4 y 5 de noviembre de 2008.
- Segundo Foro Regional de Consulta a la Sociedad Civil sobre el Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Centroamérica, Tegucigalpa, 19 y 20 de febrero de 2009.
- Foros nacionales de consulta en cada país.

Debe aclararse -aunque el tema no

RECUADRO 7.3

Los empresarios y la responsabilidad social empresarial regional (RSER)

Centroamérica tiene, junto a una integración formal, una integración que realizan directamente otros actores (Proyecto Estado de la Región, 1999; Proyecto Estado de la Región-PNUD, 2003). En este sentido, tanto en el plano nacional como en el regional, varios sectores empresariales han venido agrupándose en torno a la idea de la responsabilidad social empresarial (RSE), como un medio para promover una mayor competitividad, con réditos sociales, ambientales y laborales. Hacer visible este esfuerzo y conectarlo con la plataforma institucional puede ser una oportunidad para mejorar los grados de cohesión social en el Istmo.

Existen en la región diversos grupos que han aglutinado a empresas privadas y públicas conscientes de su responsabilidad social. Cuentan con una red integrada por Nicaragua, El Salvador, Honduras, Costa Rica, Guatemala y

Panamá, a través de organizaciones como la IntegraRSE, de Panamá, UniRSE, de Nicaragua, AliaRSE y Asociación Empresarial para el Desarrollo (AED), de Costa Rica, CentraRSE, de Guatemala, Fundación Empresarial para la Acción Social (Fundemas), de El Salvador y FundahRSE, de Honduras.

A partir de 2009 esta red ha desarrollado los “Indicadores centroamericanos de responsabilidad social empresarial”, con el fin de compartir mediciones comparables del rendimiento empresarial y su grado de responsabilidad social.

Sería de gran utilidad para el proceso de integración que el SICA conozca y analice los esfuerzos que se realizan regionalmente, para estudiar la forma de potenciar esas energías positivas y obtener beneficios mutuos.

Fuente: Herdocia, 2010.

sea objeto de estudio en este capítulo que la participación ciudadana en la integración va más allá del ámbito del Comité Consultivo; se complementa y enriquece a partir de una vasta experiencia acumulada por la sociedad civil y los gobiernos locales. Esto ha permitido importantes intercambios de servicios básicos en las zonas fronterizas, hermanamientos de ciudades, mancomunidades binacionales y movimientos sociales regionales de mujeres, poblaciones indígenas, afrodescendientes y sectores ambientalistas, entre otros.

Estos movimientos paralelos de integración, fuera del plano formal, se están expresando también en diversos centros académicos, profesionales y de reflexión e investigación. Tal como sucede en el sector empresarial (recuadro 7.3), algunos de ellos no necesariamente tienen una política de acercamiento a las instituciones de integración, ni están conscientes de

que realizan “integración”. Numerosas organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil se han hecho más visibles ante la región, tanto en el ámbito del SICA como a lo interno de sus países miembros. Estas organizaciones se han dedicado al estudio y debate de casos de índole social, económica, ambiental, política o de seguridad, y han producido informes académicos con recomendaciones para la acción regional.

Relaciones exteriores: búsqueda de aliados

Cada vez más el SICA se presenta a la comunidad internacional como un interlocutor válido en Centroamérica, en especial por las actividades de vinculación y de gestión de fondos desarrolladas por la SG-SICA. En el período 2007-2010 los países amigos canalizaron una significativa cantidad de recursos de cooperación por medio de fondos

regionales administrados por este organismo y, a su vez, el Sistema aceptó cinco nuevos países observadores.

De acuerdo con el artículo 17 del Protocolo de Tegucigalpa, en el cual se establece que es competencia del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores del SICA decidir sobre la admisión de países observadores en el Sistema, en los últimos años se han aceptado los siguientes observadores regionales y extrarregionales:

- Alemania y Chile: XXXII Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno del SICA, en junio de 2008.
- Argentina e Italia: XXXIII Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno del SICA, en diciembre de 2008.
- Japón: XXXIV Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno del SICA, junio de 2009.

El 29 de junio de 2010 se llevó a cabo la III Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno del SICA y la República de Corea, en la cual se instó a reactivar el Fondo de Cooperación Corea-SICA para la implementación de proyectos de apoyo a la integración regional y la promoción de las inversiones de Corea en Centroamérica. El país invitado, por su parte, solicitó ser admitido como observador extrarregional en el SICA y además ofreció asistencia en el campo de la seguridad pública, por medio de un programa de entrenamiento.

Los jefes de Estado y de gobierno del SICA se reunieron también con Silvio Berlusconi, primer ministro de la República Italiana, en su calidad de representante de este país observador extrarregional. La cita tuvo lugar en Panamá el 30 de junio de 2010, y en ella se creó el Foro de Diálogo y Cooperación SICA-República Italiana, con el fin de tener un mecanismo anual de consultas de alto nivel en el cual se aborden temas de política exterior, seguridad, cooperación técnica, científica y tecnológica, relaciones económicas, culturales, inversiones y otros de interés común. El Primer Ministro italiano ofreció asistencia en materia

de seguridad, mediante el Plan de Apoyo a la Estrategia de Seguridad Centroamericana.

Muchos de los documentos contabilizados en el cuadro 7.3 se refieren a convenios, acuerdos o memorandos de entendimiento suscritos por la SG-SICA con organismos regionales o multinacionales, que denotan su interés en expandir su red de aliados, tanto dentro como fuera de Centroamérica. Entre ellos cabe citar:

- Convenio Marco de Cooperación entre el Sistema de la Integración Centroamericana y la Universidad José Vasconcelos de Oaxaca (Univas).
- Convenio Marco entre el Centro Latinoamericano para las Relaciones con Europa (Celare) y la Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana.
- Convenio Marco de Cooperación Institucional, entre el Instituto para el Desarrollo Local de Centroamérica (Idelca) y la Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana.
- Memorándum de Entendimiento entre la Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana y la Fundación Valenciaport.
- Memorándum de Entendimiento entre la Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana y la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional al Desarrollo (Aacid), para la aprobación del Programa Operativo de Cooperación.

Principales procesos de la integración centroamericana en el período 2007-2010

En este apartado se hace un recuento -no exhaustivo- de las principales líneas de acción en materia de integración regional impulsadas por los Estados en el período de estudio que abarca el presente Informe. Desde la negociación región-región del Acuerdo de Asociación con la Unión Europea, hasta gestiones puntuales para la com-

pra de bienes en conjunto, demuestra que los países centroamericanos han podido actuar unidos, a veces dentro y a veces a pesar de la institucionalidad regional. En estas áreas concretas se identifican buenas prácticas que podrían contribuir a superar las adversas circunstancias generadas por el entorno internacional, las debilidades del SICA y las propias crisis políticas de la región.

No es casual que los seis procesos que se analizan a continuación conciernan a aspectos centrados en la integración económica, pues esa es el área en la que -como se ha señalado en Informes anteriores- se expresa más intensamente la interdependencia regional (recuadro 7.4). Habría que agregar a estas dinámicas los temas de seguridad y pesca, antes abordados, y otros dos asuntos cruciales que son tratados en capítulos específicos de este Informe: el cambio climático (capítulo 9) y el papel que jugó el mercado regional centroamericano como amortiguador de los efectos de la crisis económica internacional (aporte de capítulo 4).

Se concluye negociación con la Unión Europea

El proceso para la firma de un Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea inició en 2007 y se extendió hasta 2010, período en el cual se efectuaron ocho rondas de negociación en torno a tres áreas complementarias: diálogo político, cooperación y establecimiento de una zona de libre comercio entre ambas regiones.

MÁS INFORMACIÓN
SOBRE



**ACUERDO DE ASOCIACIÓN
CON LA UNIÓN EUROPEA
Y LA EVOLUCIÓN DE
LA INSTITUCIONALIDAD
REGIONAL**

VÉASE

Herdocia, 2010,
en www.estadonacion.or.cr

RECUADRO 7.4

¿Cuáles son los intereses nacionales de cada país miembro del SICA en la región centroamericana?

El *Decimocuarto Informe Estado de la Nación* de Costa Rica, presentó un análisis realizado a partir de los hallazgos del *Informe Estado de la Región (2008)*, con el interés de explorar la visión costarricense acerca del Istmo y el proceso de integración regional. El punto de partida fueron las siguientes preguntas: ¿cuáles son las opciones de política exterior que Costa Rica puede desarrollar hacia Centroamérica?, ¿qué papel juega la Centroamérica de hoy dentro de la perspectiva estratégica de Costa Rica?, ¿cuáles pueden ser los nodulos temáticos que vinculen a Costa Rica con la región?, ¿qué márgenes posibles y previsibles de acción tiene el país para acometer sus intereses nacionales en la región?, ¿qué cursos de acción trazar?

El detalle de los resultados de ese análisis puede ser consultado en el Decimocuarto Informe. En este espacio

lo que interesa es dar cuenta de la metodología exploratoria utilizada, que junto con las preguntas anteriores bien puede ser adaptada para replicar el ejercicio en otras naciones y ampliar la frontera de estudio sobre el proceso de integración regional.

La metodología parte del concepto de "interés nacional"¹⁴ como una herramienta de análisis para resaltar la importancia que tienen las relaciones entre Centroamérica y Costa Rica, no solo para el futuro del país sino para el de la región en su conjunto. Por su naturaleza, este concepto permite conectar las políticas públicas (en el ámbito de las relaciones externas) con una reflexión de carácter estratégico sobre las oportunidades y amenazas que enfrenta cada nación.

La definición del interés nacional depende de la importancia estratégica que tenga la región para el país analizado. En el caso de

Costa Rica se definieron cinco ámbitos de interés nacional en Centroamérica (cuadro 7.13). En cada uno de ellos, y de acuerdo con la información de base proporcionada por el *Informe Estado de la Región*, se procedió a esbozar un plan de acción defensivo y uno ofensivo. En el primero se trata de enfrentar las amenazas que generan los rezagos en el desarrollo nacional. En el segundo se procura mejorar la posición internacional de país y potenciar su ubicación geográfica estratégica. Finalmente, la metodología incluye un análisis sobre los mecanismos con que cuenta el país para alcanzar sus intereses. La visión realista sobre la posición relativa del país en cada ámbito, contribuye a seleccionar el plan de acción más plausible.

Fuente: Elaboración propia con base en Programa Estado de la Nación, 2009.

CUADRO 7.13

Costa Rica: temas de interés nacional, según ámbitos en los que la región es relevante

Ámbito	Interés nacional en el tema
Centroamérica como espacio económico primigenio	Promover la prosperidad económica de la región y fortalecer la seguridad jurídica del intercambio comercial.
Centroamérica como plataforma para relacionarse comercialmente con el mundo	Construir proyectos de acción regional específicos que desarrollen el potencial de la ubicación geográfica de Centroamérica como centro logístico y comercial internacional.
Centroamérica como suplidor de mano de obra y alimentos	Buscar una convergencia regional en los indicadores de nutrición, salud y educación de la población, y, en especial, de la población joven, para eliminar las asimetrías intrarregionales.
Centroamérica como entorno inmediato de seguridad	Tener un vecindario estable, del cual no deriven amenazas tradicionales o nuevas a la seguridad costarricense y con métodos no violentos para tramitar el conflicto.
Centroamérica como socio para el manejo del territorio común	Buscar una convergencia de los instrumentos institucionales y jurídicos para mejorar la capacidad regional de manejar el territorio común con criterio de sostenibilidad y prevención de desastres.

Fuente: Elaboración propia con base en Programa Estado de la Nación, 2009.

El desarrollo de las negociaciones con la Unión Europea mostró que, pese a las diferencias que surgieron, Centroamérica tiene capacidad para negociar desde una posición conjunta con vocerías rotativas. Ciertamente es que los países no lograron establecer una estrategia de negociación regional previa. Un ejercicio de este tipo habría facilitado la obtención de mayores ventajas en la articulación de los tres pilares del acuerdo. Más aun, tal entendimiento previo habría reforzado la idea original -que la fragmentación malogró- de establecer una verdadera “asociación estratégica” entre dos regiones pioneras en sus respectivos procesos integradores. Pero también es cierto que la contraparte mantuvo una posición rígida en todos los pilares de negociación, que no facilitó los acuerdos. En especial en el tema de cooperación regional, la Unión Europea se adhirió a lo que ya estaba definido en su estrategia 2009-2013, con escasos márgenes de maniobra para las propuestas nuevas de los países.

Hay que subrayar que, aunque se hacía hincapié en la naturaleza “integral” del acuerdo y la existencia de los tres pilares que debían interactuar de manera equilibrada, el énfasis de las negociaciones terminó colocándose en la suscripción de un acuerdo de libre comercio. Esto debilitó el abordaje de temas torales para la consolidación de la integración, como lo es el de las asimetrías subregionales, pues Centroamérica no cuenta con socios internos que puedan asumir el costo de promover la cohesión social al interior y entre los países, como fue el caso de Francia y Alemania en la Unión Europea. En ese sentido, por ejemplo, la propuesta nicaragüense de crear un fondo común capitalizado por Europa no pudo concretarse, entre otras razones, por la oposición de otras naciones del SICA, que objetaban sus alcances. La incorporación del fondo en el Acuerdo se logró, y solo parcialmente, después de la séptima ronda de negociaciones.

El Fondo Común de Crédito Económico Financiero Unión Europea-Centroamérica (Fondo E-CA) fue pro-

puesto por Nicaragua para “contribuir a la reducción de las asimetrías existentes entre las dos regiones, a nivel de la región centroamericana y a nivel nacional, así como para fortalecer las inversiones de desarrollo en Centroamérica”. Se planteaba una cifra mínima de 22.000 millones de euros y una cifra máxima de 60.000 millones de euros: una parte que aportaría el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), otra (la mayor) que financiaría la Unión Europea y una que provendría de para los propios Estados del SICA. La iniciativa tuvo la oposición de algunos Gobiernos de la región y de la Unión Europea, pues se consideró que su monto era excesivo y que, debido a los altos niveles de endeudamiento, sería altamente riesgoso para la sanidad de las economías del área.

En abril de 2010, representantes de los bancos centrales redujeron el fondo a un estimado de 5.200 millones de dólares. El documento final del Acuerdo de Asociación establece así la creación de un mecanismo económico y financiero constituido de modo conjunto por el Banco Europeo de Inversiones, el ya existente Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR) y el BCIE.

En general, las negociaciones fueron azarosas y no siempre contaron con el apoyo desde la región. Retrasadas cerca de ocho meses debido al golpe de Estado en Honduras, fueron reiteradamente confrontadas por muchas organizaciones de la sociedad civil y del propio Comité Consultivo del SICA. Para esas fuerzas sociales, el proceso no estaba enfatizando lo suficiente en los pilares político y de cooperación y, en la práctica, no apuntaba más que a la suscripción de un acuerdo de libre comercio, dejando de lado el mandato original del Parlamento Europeo, de contemplar a plenitud la asimetría entre las dos regiones. Asimismo, la sociedad civil criticó la forma en que se negoció el Fondo E-CA, que finalmente cerró sin un acuerdo completo. Tampoco se acogió la propuesta del Comité Consultivo en el sentido de establecer un Fondo de Cohesión Social.

El Acuerdo de Asociación también debía fortalecer la constitución

de contrapartes birregionales. En este sentido, se ha criticado la ausencia de una contraparte judicial para la Corte Centroamericana de Justicia, pues a la Corte de Luxemburgo no se le asignó ese papel. También se ha deplorado que se permitiera que la contraparte del Parlamento Europeo sea un Parlacen integrado tanto por diputados centroamericanos electos por el voto popular, como por diputados provenientes de Asambleas Nacionales.

No obstante lo anterior, el Acuerdo significa el inicio de una etapa de relaciones entre Centroamérica y Europa que abre oportunidades inéditas para el Istmo. Por ejemplo, en el ámbito comercial se vuelve vinculante el Sistema Generalizado de Preferencias Plus, que ahora se ve expandido a nuevos productos. También se ratifica el factor democrático como elemento cohesionador de la relación birregional, y a todo ello se suma un pilar de cooperación que es una base para importantes proyectos de desarrollo e integración en el área.

La culminación de las negociaciones en mayo de 2010, y la entrada en vigencia del Acuerdo en un plazo no menor de dos años, supondrá en principio un incremento de 2.600 millones de euros anuales en las exportaciones de Centroamérica a la Unión Europea, y de 2.400 millones de euros en sentido inverso. Igualmente supone el aumento de cuotas para ciertos productos esenciales -aunque no en la medida deseada por Centroamérica- y establece un régimen de desgravación diferenciado, aunque tampoco en la dimensión requerida.

Independientemente de las críticas al proceso negociador, se trata de un acuerdo pionero, el primero de este tipo que se negocia entre y de región a región, entre grupos de países integrados bajo un mismo objetivo y con instituciones que, guardando las distancias, tienen similitudes y premisas comunes de acción regional. El Acuerdo está concebido como una herramienta de desarrollo que consolida el proceso iniciado en 1984 (el denominado Diálogo de San José), que garantiza la continuidad del apoyo europeo a la región en forma privilegiada.

Asimismo, las negociaciones con la Unión Europea propiciaron que Panamá ingresara como miembro pleno del Acuerdo de Asociación. Esto creó condiciones favorables para que se acelerase el proceso de ingreso de ese país, por medio de una hoja de ruta ya determinada, al Subsistema de Integración Económica.

Incorporación de Panamá al Subsistema de Integración Económica

En marzo de 2010, Panamá se incorporó en forma plena como parte del Acuerdo de Asociación con la Unión Europea. Este hecho marcó un cambio importante puesto que, antes de esa fecha, el país solo participaba como observador del proceso.

Posteriormente, en la XXV Reunión Ordinaria de Presidentes del SICA, realizada el 29 de junio de 2010 en Ciudad de Panamá, se presentó la hoja de ruta para la incorporación de Panamá al Subsistema de Integración Económica Centroamericana, de acuerdo con lo estipulado en el Protocolo de Guatemala. Ese proceso tendrá que culminar a más tardar el 31 de diciembre de 2011, según lo establecido en la resolución 249-2010 del Consejo de Ministros de Integración Económica (Comieco) y en la Declaración Conjunta del Comieco y el Ministro de Comercio e Industrias de Panamá.

De este modo se logra avanzar en una dirección hacia la que se dirigieron importantes esfuerzos durante décadas. En este sentido, se puede afirmar que el Acuerdo de Asociación con la Unión Europea fue un factor determinante para la aceleración de ese proceso.

Unión aduanera progresa lentamente

En el período 2007-2010 los avances de la unión aduanera se concentraron en la elaboración de una serie de reglamentos e instrumentos para facilitar el comercio intrarregional y solucionar las disputas entre países. El bienio 2008-2009 fue de poco dinamismo, pues el área económica también vivió la parálisis derivada de los sucesos políticos; sin embargo, en los últimos años se ha reto-

mado un ritmo constante de negociaciones con un carácter más pragmático y de corto plazo, que tiende a sustituir la aspiración máxima de la unificación arancelaria, tributaria y de administración aduanera en Centroamérica, por una meta más factible de facilitación de la movilidad de bienes. Estos cambios de rumbo no han estado exentos de debates, entre quienes abogan por el libre comercio unilateral con todas las naciones del mundo, y aquellos que promueven áreas geográficas de protección y consolidación del espacio económico regional.

La aspiración de la unión aduanera en Centroamérica está presente desde el inicio del proceso de integración en los años cincuenta (Sieca, 2011; Pérez, 2010a y 2010b; Cáceres, 2010). Las ediciones anteriores del *Informe Estado de la Región* han dado cuenta de los intentos más recientes por alcanzar esa meta (capítulo 4 del Segundo Informe y capítulo 13 del Informe del 2008). Las rondas de negociación que se están llevando a cabo desde entonces son guiadas por el Marco General para la Negociación de la Unión Aduanera en Centroamérica, aprobado en 2004, y cuyo objetivo es “alcanzar de manera gradual y progresiva la Unión Aduanera”. En el 2007, los presidentes aprobaron el Convenio Marco para el Establecimiento de la Unión Aduanera Centroamericana, con el fin de actualizar el marco del 2004 y concretar esta etapa del proceso de integración. A febrero del 2011, este instrumento había sido depositado por El Salvador y Honduras, aprobado por el Congreso guatemalteco y estaba pendiente en los demás países. No obstante, la firma de este convenio permitió cumplir el requisito planteado por la Unión Europea, de tener firmada la unión aduanera centroamericana para proceder a la negociación del Acuerdo de Asociación entre las dos regiones (Caldentey, 2010).

El Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por su sigla en inglés) (artículo XXIV) define la unión aduanera como la sustitución de dos o más territorios aduaneros por uno solo, de manera que los derechos de aduana y demás reglamentaciones

comerciales restrictivas sean eliminados para lo esencial de los intercambios comerciales de los productos originarios de dichos territorios. Según el Convenio Marco, en Centroamérica la unión aduanera busca:

- Promoción de la libre circulación de bienes y facilitación del comercio.
- Convergencia normativa (modernización y armonización de normativa regional, arancel externo común, tratados de libre comercio).
- Desarrollo institucional (establecimiento de la institucionalidad para la consolidación del proceso).

No obstante, las negociaciones de los últimos años han estado concentradas en metas más realistas y prácticas, como la armonización de algunas áreas y la libre movilidad de bienes. A diciembre del 2009 se habían realizado 52 rondas de negociación. A partir del 2010 se cambió la forma de trabajo, que ahora se basa en planes semestrales. En el 2010 se efectuaron cinco rondas y a abril del 2011 se había llevado a cabo una. Se acordó un plan de acción de enero a julio de 2011, en el cual se establecen cuatro rondas de negociación, una reunión de ministros para el 30 de junio y el establecimiento de un nuevo plan para el segundo semestre del 2011. Algunos de los temas novedosos agendados para los próximos encuentros son la incorporación de Panamá al mecanismo, como resultado del proceso de negociación del Acuerdo de Asociación con la Unión Europea, y retomar la discusión en torno al Tratado sobre Inversión y Comercio de Servicios (Comex, 2010).

En estas negociaciones intervienen cuatro grupos principales: los directores de comercio o integración de los ministerios de Economía, el Grupo Técnico Arancelario, el Grupo Técnico de Registros¹⁵ y el sector privado de cada país, mediante el mecanismo de cuarto adjunto. Adicionalmente, el grupo de directores conforma el Comité de Política Arancelaria y el Grupo de Revisión, Análisis y Solución de Barreras no Arancelarias. Este último

tiene como actividad prioritaria la resolución de conflictos comerciales entre países, en las sucesivas rondas. En su seno se discuten y resuelven denuncias que presentan las delegaciones nacionales, cada vez que consideran que alguno de sus pares ha aplicado de forma errónea o ha violado algún acuerdo suscrito de previo en este proceso. Por ejemplo, al finalizar la tercera ronda de negociaciones del año 2010, se habían resuelto 44 disputas relacionadas con barreras al comercio (transportes, trámites o cobros; Comex, 2010)¹⁶. Algunas debilidades que se le han señalado a esta metodología de trabajo son que no tiene un horizonte definido hacia el cual se avanza, que privilegia el corto plazo, sin que exista claridad sobre la permanencia de las metas de administración aduanera común, armonización arancelaria y tributaria señaladas en el Convenio Marco, y que carece de indicadores de cumplimiento y etapas a mediano plazo (BCIE, 2010).

Este proceso ha contado con el apoyo sistemático de la cooperación internacional desde su relanzamiento en el 2002. Para la Unión Europea, la unión aduanera es el principal rubro de financiamiento en Centroamérica: por medio de su proyecto “Apoyo al diseño y aplicación de políticas comunes centroamericanas” (Adapcca) y el nuevo “Programa de apoyo a la creación de un sistema regional de calidad y a la aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias en Centroamérica” (Pracams), planificó en su estrategia regional un aporte de 47 millones de euros para el período 2007-2013 (Comisión Europea, 2007).

Entre los obstáculos que continúan postergando la unión aduanera se pueden señalar la dificultad de armonizar los aranceles, debido a la dispersión de acuerdos de libre comercio y tarifas preferenciales que tienen las naciones del Istmo con otros países o regiones del mundo, el temor de los gobiernos de perder sus ingresos por concepto de aranceles intrarregionales, la debilidad estructural y la falta de competencias de la institucionalidad centroamericana para administrar un proyecto de esta magnitud, las brechas de desa-

rollo institucional y normativo entre los países, que generan desconfianza con respecto a una institucionalidad y políticas comunes, y sectores productivos que luchan por mantener cuotas de proteccionismo en ciertas áreas sensibles. Finalmente, se debe indicar que este proceso, que como se dijo ha sido financiado en una buena parte por la cooperación internacional, requiere un mayor compromiso de los Estados para su sostenibilidad.

La apuesta en el Sistema de Interconexión Eléctrica para América Central (Siepac)

En noviembre de 2007 los ministros de Energía de la región aprobaron la Estrategia Energética Sustentable Centroamericana 2020, la cual tiene como objetivo fundamental asegurar el abastecimiento energético en calidad, cantidad y diversidad de fuentes, así como incrementar en un 11% la participación de las fuentes renovables en la generación eléctrica. El seguimiento a los avances de la Estrategia se realiza por medio de las reuniones de ministros de Energía.

La producción de biocombustibles bajo normas técnicas y criterios de sostenibilidad social y ambiental ya está en marcha. También se está trabajando en la sistematización de la “Matriz de acciones para la integración y desarrollo energético de Centroamérica”. De igual manera, se avanza en la elaboración de reglamentos técnicos centroamericanos que ayuden a obtener mayor eficiencia energética, por ejemplo en el tema de los biocombustibles.

En el ámbito del Siepac se creó la Empresa Propietaria de la Red (EPR), bajo un esquema de vanguardia a nivel mundial que integra las compañías eléctricas de seis países y tres socios extrarregionales¹⁷. El Tratado Marco del Mercado Eléctrico Regional autorizó a la EPR a desarrollar, diseñar, financiar, construir y mantener un primer sistema de transmisión que interconectará los sistemas eléctricos de los seis países de la región.

El Siepac representa una visión compartida cuyos beneficios alcanzarán a Centroamérica, México y Colombia. La

inversión total en el proyecto asciende a 494 millones de dólares y ha sido cubierta por los seis países del área que participan y los tres socios extrarregionales (Endesa de España, ISA de Colombia y CFE de México) con financiamiento del BID, BCIE, Bancomext y CAF (Proyecto Mesoamérica, 2010).

La línea de interconexión del Siepac está construida en un 92%. Durante los últimos cinco años (hasta agosto de 2010) se adquirieron 7.237 servidumbres, equivalentes al 98,4% de la red, en seis países, y a partir de octubre de 2010 se comenzó a energizar el primer tramo entre Costa Rica y Panamá. Adicionalmente, se estableció la interconexión eléctrica México-Guatemala (inaugurada en octubre de 2009), que requirió una inversión de 56 millones de dólares y que entre septiembre de 2009 y junio de 2010 registró un total de 192.412 MWh de energía exportada desde México hasta Guatemala. También se trabaja en la interconexión Panamá-Colombia, cuyos estudios de factibilidad han demandado recursos de cooperación técnica por alrededor de 2,3 millones de dólares, financiados por el BID. Se constituyó la empresa Interconexión Eléctrica Colombia-Panamá S.A. (ICP), responsable de viabilizar, construir y operar la línea.

Proyecto Mesoamérica: impulso a la infraestructura para la integración

El Proyecto Mesoamérica vincula a diez países: los siete de Centroamérica, México, Colombia y República Dominicana. En este espacio se coordinan, impulsan y desarrollan emprendimientos de carácter estratégico, tendientes a proveer a la región de infraestructura para la integración. Además del impulso a la interconexión eléctrica, otros proyectos en la cartera del Proyecto son:

- **Sistema de Transporte Multimodal Mesoamericano.** Su objetivo es lograr un uso más eficiente de los distintos medios de transporte (terrestre, ferroviario, marítimo, fluvial y aéreo). En materia de transporte terrestre, uno de los proyectos emblemáticos es la Red Internacional de

Carreteras Mesoamericanas (Ricam), que consiste en la rehabilitación de 13.132 kilómetros de carreteras para mejorar la red vial de México, Centroamérica y Colombia.

- **Corredor Pacífico de la Ricam.** Consiste en modernizar 3.244 kilómetros de carreteras que cruzan seis fronteras y siete países en el litoral pacífico, desde México hasta Panamá. Este corredor constituye la ruta más corta para conectar ambos extremos y a través del cual circula el 95% del comercio intrarregional.
- **Procedimiento Mesoamericano de Tránsito Internacional de Mercancías.** Tiene la finalidad de aplicar sistemas informáticos y procedimientos estandarizados en los puertos fronterizos, para optimizar los trámites migratorios, aduaneros y cuarentenarios, los cuales se integrarán en el Documento Único de Tránsito (DUT). Pruebas piloto realizadas en el paso fronterizo entre El Salvador y Honduras (El Amatillo), así como en la frontera entre Guatemala y El Salvador (Pedro de Alvarado-La Hachadura), entre julio y agosto de 2008, dieron como resultado la reducción del tiempo promedio de cruce de mercancías, de más de una hora a menos de ocho minutos. En el 2011 el procedimiento se ampliará al resto de fronteras terrestres del Corredor Pacífico de la Ricam y se utilizará en las operaciones marítimas y aéreas que se efectúan en Centroamérica, Colombia y República Dominicana.
- **Transporte Marítimo de Corta Distancia.** Busca generar alternativas de transporte comercial marítimo que favorezcan el crecimiento del comercio intrarregional. En el 2011 se pondrá en marcha una estrategia de política portuaria regional (México,

Centroamérica y Colombia) en cuatro áreas específicas: procedimientos aduaneros, instalaciones portuarias, legislación y normativa sobre transporte marítimo.

- **Autopista Mesoamericana de la Información.** Es una infraestructura de telecomunicaciones que interconectará a Centroamérica (primera etapa) y a esta última con México y Colombia (segunda etapa). Se complementará la interconexión existente por medio de cables submarinos, con lo cual se alcanzará una alta conectividad de banda ancha entre los países, particularmente con servicios convergentes y de banda ancha (fibra óptica), capaces de transportar todo tipo de información (datos, voz, vídeo). La red troncal de fibra óptica iniciará parcialmente sus operaciones en 2011.
- **Promoción de las exportaciones de PYME.** A la fecha se han desarrollado dos ruedas de negocios denominadas “LAC Flavors” (octubre de 2009 en Cancún y junio de 2010 en Cartagena de Indias). En ambos casos participaron entre ochenta y noventa pequeñas y medianas empresas, que generaron negocios valorados en alrededor de nueve millones de dólares en cada ronda.
- **Sistema Mesoamericano de Salud Pública (SMSP) e Instituto Mesoamericano de Salud Pública (IMSP).** A través de estos proyectos se impulsa la cooperación regional para dar respuesta a los retos comunes en materia de salud pública. En el 2011 se aprobarán los lineamientos para la participación de los países en la “Iniciativa Salud Mesoamericana 2015”, en el marco del SMSP, iniciando con ello la ejecución de recursos del orden de 150 millones de dólares, financiados por el Gobierno

de España y las fundaciones Bill & Melinda Gates y Carlos Slim. Este esfuerzo constituye una experiencia de asociación público-privada a nivel regional para abordar retos compartidos.

Compra conjunta de medicamentos

Un logro importante dentro del proceso de integración es la compra conjunta de medicamentos que los países centroamericanos y República Dominicana han implementado en los mercados internacionales. Gracias a ello obtienen como principal beneficio la reducción de costos, ya que se negocia a escala y se eliminan comisiones.

Los principales productos médicos que se han comprado son los que se utilizan para el tratamiento de la hepatitis B, el cáncer, la diabetes y diversas enfermedades infantiles. A la fecha se ha concretado la adquisición conjunta de quince medicamentos, en un proceso de cuatro etapas que representará un ahorro global de veintidós millones de dólares, según el Consejo de Ministros de Salud de Centroamérica (Comisca).

Estos avances se han logrado bajo el marco normativo del “Protocolo centroamericano de control de calidad y adquisición de medicamentos”, aprobado en agosto de 2006. Otros beneficios generados por la aplicación de este instrumento son:

- Asistencia técnica y financiera en el proceso de negociación conjunta de precios y compra de medicamentos.
- Avances en la elaboración de un protocolo regional para el control de calidad de los medicamentos.
- Talleres regionales de capacitación. Hasta el momento se han realizado dos de estas actividades: en noviembre de 2009 en San Salvador y en junio de 2010, en Ciudad de Panamá.

CUADRO 7.14

Proyecto Mesoamérica: inversión en proyectos estratégicos, a mayo de 2010
(millones de dólares)

Proyectos estratégicos	Montos invertidos^{a/}
Sistema de Interconexión Eléctrica para América Central (Siepac)	500,5
Interconexión eléctrica México-Guatemala	37,6
Interconexión eléctrica Panamá-Colombia	2,6
Sistema de Transporte Multimodal Mesoamericano	1,6
Ricam	2.167,4
Corredor Pacífico de la Ricam	3,3
Transporte Marítimo de Corta Distancia	1,0
Autopista Mesoamericana de la Información	0,8
Procedimiento Mesoamericano de Tránsito Internacional de Mercancías	2,9
Promoción de las exportaciones de PYME	0,4
Sistema Mesoamericano de Salud Pública (SMSPP) e Instituto Mesoamericano de Salud Pública (IMSP)	150,0
Otros	223,9
Biocombustibles	1,8
Promefrut	0,8
Sistema Mesoamericano de Información Territorial (SMIT)	0,8
Generación eléctrica	220,5
Total	3.092,0

a/ Registra el financiamiento aportado por la banca multilateral a cada uno de los proyectos.

Fuente: Dirección Ejecutiva del Proyecto Mesoamérica, con información de BID, BCIE, CAF y UE-Siepac.

ANEXO 1

Inventario parcial de planes y estrategias de la integración regional. 2002-2011

Nombre del plan o proyecto	Año de creación	Documentación accesible ^{a/}	Financiamiento	Monto destinado	Ente encargado
Estrategia Energética Sustentable Centroamericana 2020	2007	Sí	Aecid-Fondo España y Unión Europea	NI ^{b/}	Secretario General Sieca
Estrategia de Seguridad de Centroamérica	NI	NI	NI	NI	Secretario General Sieca
Estrategia Forestal Centroamericana	2002	Sí	FAO/PNUD, Italia y Estados Unidos	41.8297 dólares	FAO
Estrategia Regional de Promoción y Mercadeo Turísticos	2002	Sí	NI	NI	CCT
Estrategia Regional para la Conservación y Uso Sostenible de la Biodiversidad en Mesoamérica	2003	Sí	NI	NI	CCAD
Acuerdo para la Unión Aduanera	2004	Sí	Unión Europea	0,8 millones de dólares	Secretario General Sieca
Estrategia Centroamericana para la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos	2006	Sí	NI	NI	CCAD
Plan Regional de Reducción de Desastres	2006	Sí	NI	NI	Cepredenac
Agenda Estratégica Social de Centroamérica	2008	Sí	Gobierno de Taiwán, Aecid, BID, BM, BCIE, UE, ASDI	2,3 millones de dólares	Sisca
Política de Integración de Pesca y Acuicultura en el Istmo Centroamericano	2008	Sí	Taiwán	0,6 millones de dólares	Ospesca
Política Agrícola Centroamericana 2008-2017	2008	Sí	Taiwán	NI	SE-CAC
Plan Estratégico de Desarrollo Turístico Sostenible	2009	Sí	Aecid, por medio del Fondo España SICA	NI	Sitca
Agenda Regional de Educación 2009-2011	2009	Sí	Aecid, Gobierno de Holanda	4,4 millones de dólares	CECC
Agenda Regional de Cultura 2009-2010	2009	Sí	No tiene	0,4 millones de euros	CECC
Plan Plurianual del Sistema de Integración Centroamericana 2009-2011	2009	Sí	No específica	NI	Sieca
Estrategia Regional Agroambiental y de Salud	2008	Sí	NI	NI	Comisca, CCAD, CAC
Estrategia Marítima Portuaria Centroamericana	2009	NI	NI	NI	Cocatram
Estrategia Regional de Vivienda y Asentamientos Humanos	2009	NI	GTZ, UICN, ONU-Habitat, Uniapravi, Acenvi	NI	CCVAH
Propuesta de Estrategia sobre Cambio Climático y el Parra 2010-2014	2010	NI	NI	NI	CCAD
Política Centroamericana de Gestión Integral de Riesgos de Desastres	2010	Sí	NI	NI	Cepredenac
Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial	2010	Sí	IICA, Aecid, RUTA	NI	CAC
Estrategia Regional de Seguridad Alimentaria y Nutricional	2011	Sí	Unión Europea, Aecid, PNUD, Gobierno de Finlandia	25,3 millones de euros	Incap-Presanca

a/ Se dice que la documentación es accesible cuando el documento está en línea en un portal de Internet y está disponible para consulta pública.
b/ NI: no hay información en los documentos consultados.

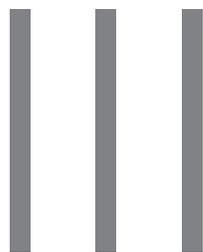
Fuente: Documentos de cada estrategia en los casos disponibles.

NOTAS

- 1** El 18 de octubre 2010 Nicaragua inició el dragado del río San Juan. Sus actividades provocaron que Costa Rica denunciara lo que a su juicio es una invasión de fuerzas militares nicaragüenses y daño ambiental en su territorio. En noviembre del 2010 se pronunció el Consejo Permanente de la OEA y Costa Rica acudió a la Corte Internacional de Justicia. En marzo de 2011 esta última dictó medidas provisionales para ambas partes, con el objetivo de no agravar o extender el conflicto.
- 2** Este capítulo fue editado en los primeros meses del 2011, por lo que no recoge información sobre los trabajos preparativos para esa conferencia.
- 3** Sobre este particular, un estudio realizado en el marco del Programa de Apoyo a la Integración Regional Centroamericana (Pairca), planteó un conjunto de propuestas para ser aplicadas a los productos de la Reunión de Presidentes. Esas recomendaciones no han sido discutidas en el nivel oficial de los países.
- 4** Mann define el poder infraestructural de un Estado como su capacidad para penetrar y coordinar de manera centralizada las actividades de la sociedad civil e implementar logísticamente las decisiones políticas en el territorio de su jurisdicción (Mann, 1984). Lo contrapone al poder despótico, esto es, el poder del Estado que no requiere ni utiliza el recurso de la negociación institucionalizada con grupos de la sociedad civil para ejecutar sus acciones.
- 5** Las referencias que aparecen antecedidas por la letra "E" corresponden a entrevistas o comunicaciones personales realizadas durante el proceso de elaboración de este Informe. La información respectiva se presenta en la sección "Entrevistas", de la bibliografía de este capítulo.
- 6** La inclusión de República Dominicana como miembro asociado del SICA ha presentado problemas semánticos en cuanto a la denominación de los distintos órganos de la integración, por cuanto, si se utiliza el adjetivo "centroamericano" se estaría excluyendo a este país caribeño. En las comunicaciones oficiales del SICA se ha optado por hablar de "miembros del SICA", cuando se hace referencia a las naciones que integran el Sistema. Para efectos de este Informe, al citar "los órganos centroamericanos" se sobreentenderá, cuando corresponda, la participación de República Dominicana.
- 7** Todos los órganos e instituciones deben haber sido creados formalmente por un instrumento o decisión con validez jurídica.
- 8** Son elementos distintivos de los procesos de integración formal: la condición vinculante de los compromisos, la búsqueda de la convergencia hacia estándares acordados y, por ende, la ampliación de los espacios (físicos, económicos, de formulación de políticas, entre otros), así como la existencia de una estructura jurídico-institucional para la toma de decisiones y la ejecución de lo pactado que muestre un nivel aceptable de fortaleza. Tradicionalmente, esta condición de fortaleza se medía solo en términos del grado de supranacionalidad o intergubernamentalidad que tuviera el esquema institucional, entendiéndose que el primero es el que en mayor medida representa el avance en la integración. Pero existen otros elementos -quizás tanto o más relevantes- que definen el nivel de fortaleza del marco jurídico institucional. Por ejemplo, también deben valorarse las capacidades institucionales y políticas a lo interno de los países para articular y ejecutar, dentro de la política pública, los compromisos de la integración, la formalidad, previsibilidad y no discrecionalidad en el proceso de toma de decisiones en el plano regional, y la correcta asignación de recursos financieros, jurídicos e institucionales que los Estados pongan a disposición del esfuerzo integrador (véase White, 2007).
- 9** El 3 de septiembre de 2010, en la ciudad de Antigua Guatemala, se celebró la Reunión Intersectorial de Ministros de Relaciones Exteriores, Ministros de Seguridad Pública/Gobernación, Ministros de Defensa, Fiscales Generales y Jefes/as y Directores/as de Policías, de países del SICA en la cual, teniendo como base las circunstancias anteriores, los Ministros decidieron adecuar la Estrategia de Seguridad y solicitaron que la Secretaría General convoque, coordine y consolide el aporte de los países del SICA a la revisión y actualización de ese instrumento, para lo cual se creó un grupo de trabajo *ad hoc* y se aprobó la propuesta metodológica que se utilizará en ese proceso (CSC-SICA, 2011).
- 10** La mayor parte de la información consignada en este capítulo es producto de búsquedas en una veintena de sitios *web*, publicaciones y comunicados de prensa. Es, por tanto, parcial e insuficiente para una valoración más detallada del amplio quehacer del SICA.
- 11** El Gobierno de Costa Rica mantiene un recurso de reposición contra el nombramiento y se abstiene de pagar su cuota a la Sieca, aun después de casi dos meses del nombramiento del actual Secretario. El recurso debe ser conocido por el Comieco en su próxima sesión (Comex, 2010). Según este Gobierno, presuntas presiones políticas llevaron a la renuncia de la titular (de nacionalidad salvadoreña) y su sustitución, en ausencia de todos los ministros de Relaciones Exteriores y sin apego a los procedimientos acordados.
- 12** Consultoría "Asistencia técnica local para la elaboración de un anteproyecto de Estatuto Legal del Funcionario Centroamericano". Puede consultarse en www.sica.int/pairca/cct_pairca/cct_c.
- 13** Está integrado por un representante de cada uno de los Estados miembros, nombrados por sus respectivos presidentes, a través de los ministros de Relaciones Exteriores. Es presidido por el representante del Estado sede de la última Reunión Ordinaria de Presidentes.
- 14** El capítulo 6 del *Decimocuarto Informe Estado de la Nación*, recuadro 6.1, define lo que se entiende por "interés regional" y menciona las limitaciones y debates académicos a los que ha estado sometido el concepto.
- 15** A su vez, este grupo tiene a su cargo los subgrupos de medidas de normalización, de medicamentos y productos afines, de insumos agropecuarios y de medidas sanitarias y fitosanitarias.
- 16** Este mecanismo de solución de denuncias pretende evitar que los problemas que se presentan entre los países lleguen al Mecanismo de Solución de Controversias, que implica un proceso más largo y complicado.
- 17** La EPR está integrada por el Instituto Nacional de Electrificación (INDE) de Guatemala, la Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa (CEL) de El Salvador, la Empresa Nacional de Energía Eléctrica (ENEE) de Honduras, la Empresa Nacional de Transmisión Eléctrica (Enatrel) de Nicaragua, el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) de Costa Rica, la Empresa de Transmisión Eléctrica S.A. (Etesa) de Panamá, Interconexión Eléctrica S.A. (ISA) de Colombia, la Empresa Nacional de Electricidad S.A. (Endesa) de España y la Comisión Federal de Electricidad (CFE) de México.



P A R T E



Desafíos del desarrollo humano sostenible

En esta sección se analiza un conjunto pequeño pero relevante de desafíos cuya atención es crucial para mejorar los niveles de desarrollo humano en Centroamérica. Un desafío representa un rezago del desarrollo humano, y se estudia en profundidad con el fin de precisar sus implicaciones sobre la calidad de vida de la población. Se convierte en un desafío regional cuando se presenta en tres o más países del Istmo.

Por la naturaleza del abordaje, este segmento se basa en investigaciones que utilizaron fuentes primarias de información, así como en estudios complementarios realizados para profundizar en las distintas materias. Para una comprensión más completa de cada desafío, los temas fueron tratados desde diversos ángulos, incluyendo la dimensión legal e institucional. Además se hacen comparaciones con estándares internacionales, para valorar el desempeño regional desde una perspectiva comparada. Se hace referencia a los capítulos del apartado “Panorama regional” en aquellos aspectos en los que resulta necesario contextualizar el análisis o fundamentar rasgos de la evolución reciente del Istmo, lo cual confiere un valor agregado a esa sección.

En cada uno de los desafíos se busca ahondar en el conocimiento de las razones que explican la situación y sus implicaciones para el desarrollo humano, así

como en las principales acciones de política pública ejecutadas en los ámbitos nacional y regional para enfrentarla.

El análisis en profundidad de temas que se consideran desafíos se viene efectuando desde la publicación del *Primer Informe Estado de la Región* (1999). Aunque los asuntos planteados en anteriores ediciones en su mayoría no han sido resueltos y, como destaca este Cuarto Informe, persiste una acumulación de rezagos, la mayor parte de ellos se ha transformado y adquirido dimensiones o magnitudes distintas. Tal es el caso de los desafíos expuestos en el Tercer Informe: expulsión de la población (migraciones), necesidad de ampliar las opciones laborales de los habitantes, garantías para el derecho a la alimentación y a la salud, promoción de la estabilidad democrática, lucha contra la corrupción, fortalecimiento de los gobiernos locales, protección del patrimonio natural y requerimientos energéticos para impulsar el desarrollo regional.

Incluso los rezagos señalados en los dos primeros Informes siguen vigentes. Asuntos como la disponibilidad y calidad del agua, las oportunidades para la niñez y la adolescencia, junto a desafíos más

generales como la equidad social, el desarrollo económico, la acción regional, la gestión ambiental y la multiculturalidad, continúan pendientes en la agenda centroamericana.

A diferencia de los tres Informes precedentes, en este se incluye un conjunto más reducido de temas, a fin de abordarlos con mayor profundidad. La escogencia más acotada no implica que esos asuntos sean los únicos que afronta la región. La selección tiene que ver, entre otras razones, con los señalamientos recibidos en el proceso de consulta para la formulación del temario del Informe, así como con la dinámica de la coyuntura regional.

En esta ocasión el Informe aborda dos áreas temáticas. La primera es el desafío de consolidar Estados de y para la democracia, y su análisis se centra en las capacidades de los Estados centroamericanos para resguardar y promover los sistemas democráticos. La segunda es el desafío de la gestión del riesgo ante el cambio climático; se busca identificar los sectores y territorios más vulnerables a ese fenómeno, y señalar las principales implicaciones sociales, económicas y ambientales que estos sufrirían, de concretarse las proyecciones en esta materia.

C A P Í T U L O

8

El desafío de los Estados de y para la democracia

ÍNDICE

Pregunta generadora
Hallazgos relevantes
Valoración general**Introducción**

Perspectiva de análisis
Organización del capítulo
Metodología y fuentes de información
Alcances y limitaciones

Aparatos institucionales poco propicios para la democracia

Mayoría de Estados con débiles aparatos institucionales
Intensa renovación institucional en décadas recientes
Funciones y estructuras desbordan el esquema republicano clásico
Fuerte centralización de poder en la estructura institucional
Modelos híbridos de representación en la toma de decisiones públicas

Debilidad infraestructural de los Estados frena democratización

Sin capacidad para garantizar el financiamiento de la democracia
Sistemas de administración de justicia con débil poder infraestructural
Mayoría de países con débiles e inequitativos sistemas públicos de seguridad social
Nota especial: La debilidad infraestructural para enfrentar la violencia homicida en Centroamérica

Amenazas a la democracia desde el Estado

Esfuerzos estatales para erosionar la independencia judicial
Actos para restringir ámbitos de la legalidad democrática
Impunes amenazas a la libertad de prensa

PREGUNTA GENERADORA

¿Qué capacidades tienen los Estados centroamericanos para resguardar y promover la democracia?

El tipo de Estado presente en la mayoría de los países del Istmo no corresponde a estructuras propicias para la democracia. La modalidad de organización, la distribución de poderes y el alcance territorial de los aparatos estatales, entre otros factores examinados aquí, hacen que los Estados se constituyan en frenos para el acceso y el ejercicio democrático del poder político. Aun más, el Estado no solo perjudica la democracia por su forma de organización y por su debilidad institucional, sino que además tiene enquistadas prácticas que transgreden directamente las reglas de la democracia.

Hay un tipo de Estado, presente en varios países de la región, que es particularmente hostil a la democracia. Se trata de Estados cuyos aparatos institucionales son pequeños y poseen redes institucionales precarias en ámbitos clave de su quehacer. En ellos el Ejecutivo es un actor dominante, que controla en forma directa el presupuesto y la dirección de la mayoría de las entidades públicas y, en un contexto de fragilidad institucional, ha sido penetrado en la toma de decisiones por redes corporativistas, aprobadas por ley, que en el balance otorgan más poder a los sectores empresariales. Esta configuración de aparato institucional converge, en Centroamérica, con una acentuada debilidad infraestructural: son Estados que, por su reducida base fiscal, no pueden pagar el costo de tutelar los derechos democráticos y tienen una magra dotación de recursos y personal especializados, con lo cual se les dificulta imponer una presencia institucional a lo largo y ancho del territorio de sus países.

Esta variedad de Estado pequeño y débil no solo es incapaz de apalancar la democracia, sino que es hostil a ella: de su seno han surgido los actos contra la legalidad democrática. Entre estos destacan acciones deliberadas y sistemáticas del Ejecutivo para cooptar el Poder Judicial y disminuir la independencia de la jurisdicción constitucional, y la aquiescencia de las autoridades ante la violación de la Constitución Política.

Guatemala, Honduras y Nicaragua se acercan mucho a esta modalidad de Estado hostil a la democracia. El Salvador y Panamá tienen sistemas con características mixtas. Belice, y en particular Costa Rica, son los países que más se alejan de este patrón. Cuentan con Estados cuyos aparatos institucionales son, absoluta o relativamente, más grandes, una representación más equitativa de grupos sociales en las instancias públicas y mayor poder infraestructural. En estas naciones también se documentan actos agresivos de la institucionalidad contra el régimen democrático, pero no son tan frecuentes y sistemáticos y, sobre todo, han sido infructuosos.

Estos hallazgos subrayan el papel central que juegan los Estados en la democratización de las sociedades. Estados hostiles a la democracia no solo frenan ese proceso, sino que procuran sofocar o, por lo menos, vaciar de contenido las democracias electorales que albergan en su seno. En los próximos años, el establecimiento de Estados de y para la democracia será crucial para el futuro político del Istmo.

HALLAZGOS RELEVANTES

>> En Centroamérica existen casi mil instituciones públicas (968). El Estado costarricense reúne el 29% de ellas (276), seguido por El Salvador (162); en los demás países el número oscila entre 92 (Honduras) y 121 entidades (Guatemala).

>> Los aparatos estatales de los países del llamado CA4 (Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua), donde habita el 80% de la población, representan el 34% de los presupuestos públicos de la región, un peso combinado menor que el del Estado costarricense (44% del presupuesto público, 10% de la población).

>> La institucionalidad pública existente en el Istmo es relativamente nueva. Poco menos de la mitad de sus entidades fueron creadas en los últimos veinte años, y solo un 33% tiene antecedentes legales de instituciones previas.

>> Los Poderes Ejecutivos más dominantes dentro de sus respectivos aparatos institucionales son los de Honduras y Belice. Estos países obtienen puntuaciones de 74,5 y 64,1, respectivamente, en el índice de concentración de poder institucional del Ejecutivo. Las naciones restantes están cercanas al promedio regional (53,3 puntos); Costa Rica tiene Poder Ejecutivo menos dominante.

>> El Ejecutivo (presidente y ministro del ramo) nombra al máximo jerarca en cerca de seis de cada diez instituciones públicas centroamericanas.

>> Los grupos sociales tienen puestos directivos asegurados por ley en aproximadamente cuatro de cada diez entidades públicas del Istmo.

>> Todos los países registran episodios de tensión entre el Poder Ejecutivo y las salas de lo constitucional, desde manifestaciones en contra de sus sentencias, hasta el extremo de la supresión de esas instancias.

>> Mientras en América Latina el promedio per cápita de pago en impuestos es de casi 1.200 dólares por año, entre 2005 y 2009 los costarricenses y los beliceños pagaron casi 900 dólares anuales; en Nicaragua, Honduras y Guatemala, el promedio es de menos de 300 dólares.

>> En administración de justicia, los países del CA4 gastaron entre tres y seis veces menos que el promedio latinoamericano de 195 dólares anuales durante el período 2005-2009. En el ámbito de la salud pública el rango es similar.

>> El Salvador y Costa Rica cuentan con los sistemas de administración de justicia con mayor penetración territorial del Istmo. Tiene el doble o hasta seis veces más oficinas y operadores judiciales que Guatemala y Panamá.

VALORACIÓN GENERAL

Los Estados son una fuente importante de los problemas de la democracia en Centroamérica. La organización y la distribución de poder dentro los aparatos institucionales no son propicias para el control político. Además, la mayoría de los Estados tiene un bajo poder infraestructural, es decir, pocas capacidades para tutelar eficazmente los derechos ciudadanos y, en años recientes, varios de ellos se han vuelto contra la democracia, procurando distorsionar o restringir los ámbitos de aplicación del orden constitucional.

Hay un tipo de Estado, presente en varias naciones del Istmo, que es particularmente hostil a la democracia. Se trata de Estados cuyos aparatos institucionales son pequeños y poseen redes precarias en ámbitos clave del quehacer estatal; en ellos el Ejecutivo es un actor dominante, que controla en forma directa el presupuesto y la dirección de la mayoría de las entidades públicas. Además, en este contexto de fragilidad institucional, el Estrado ha sido penetrado en la toma de decisio-

nes por redes corporativistas, aprobadas por ley, que en el balance otorgan más poder a los sectores empresariales.

Esta configuración converge, en Centroamérica, con una acentuada debilidad infraestructural: por su reducida base fiscal, estos Estados no pueden pagar el costo de tutelar los derechos democráticos y tienen una magra dotación de recursos y personal especializado, lo cual les dificulta imponer una presencia institucional a lo largo y ancho del territorio del país. Esta variedad de Estado pequeño y débil no solo es incapaz de apalancar la democracia, sino que es hostil a ella: de su seno han surgido actos contra la legalidad democrática garantizada constitucionalmente. En tal sentido destacan las acciones deliberadas y sistemáticas del Ejecutivo para cooptar el Poder Judicial y restringir la independencia de la jurisdicción constitucional, así como la aquiescencia de las autoridades ante la violación de la Carta Magna.

Guatemala, Honduras y Nicaragua se acercan mucho a este modelo de Estado hostil a la democracia. El Salvador y Panamá

tienen Estados con características mixtas. Belice¹, y en particular Costa Rica, son los países que más se alejan de este patrón. Sus Estados cuentan con aparatos institucionales que son, absoluta o relativamente, más grandes; hay una representación más equitativa de grupos sociales en las instancias públicas y mayor poder infraestructural. En estas naciones también se documentan actos agresivos del Estado contra el régimen democrático, pero no son tan frecuentes y sistemáticos y, sobre todo, han sido infructuosos.

Estos hallazgos subrayan el papel central que juegan los Estados en la democratización de las sociedades. Estados hostiles a la democracia no solo frenan ese proceso sino que vacían de contenido las democracias electorales que contienen en su seno. En los próximos años, el establecimiento de Estados **de y para** la democracia será crucial para el futuro político del Istmo.



VERSIÓN FINAL DEL CAPÍTULO

La redacción de este capítulo fue realizada por Jorge Vargas Cullell con el apoyo de Evelyn Villareal (Costa Rica). Carlos Mendoza (Guatemala) elaboró un texto inicial y además sistematizó la información de las ponencias, y Ronald Alfaro (Costa Rica) elaboró mapas y sintetizó insumos.

INSUMOS

"Truco o trato: Mecanismos para la obstaculización de las reformas tributarias en Guatemala, 1985-2010"
 → DINA FERNÁNDEZ Y ENRIQUE NAVEDA ► GUATEMALA

"Negociación o imposición: el Poder de la Iglesia en Panamá"
 → LEONARDO FLORES ► PANAMÁ

"La derogatoria de la ley de amnistía general para la consolidación de la paz sus alcances y limitaciones en la sociedad salvadoreña"
 → ROBERTO BURGOS ► EL SALVADOR

"Privatización de la cooperación venezolana en Nicaragua"
 → CARLOS SALINAS ► NICARAGUA

"Sistemas de pensiones en Centroamérica, estudio comparativo sobre la capacidad de los sistemas de pensiones en Centroamérica para enfrentar la crisis actual y los posibles efectos en los principios fundamentales de la seguridad social"
 → CARMELO MESA-LAGO ► ESTADOS UNIDOS

"Sistemas de atención médica en Centroamérica, estudio comparativa sobre su capacidad para enfrentar la crisis"
 → JULIANA MARTÍNEZ ► COSTA RICA

"Institucionalidad pública en Centroamérica"

"Institucionalidad pública en Costa Rica"

"Institucionalidad pública en Belice"
 → ALONSO RAMÍREZ ► COSTA RICA

"Institucionalidad pública en Guatemala"
 → LUIS LINARES Y JAVIER BROLO ► ASIES | GUATEMALA

"Institucionalidad pública en El Salvador"
 → ORLANDO ELÍAS, OSCAR MORALES Y CARMEN BARAHONA ► FESPAD | EL SALVADOR

"Institucionalidad pública en Honduras"
 → JAVIER DAVID LÓPEZ ► DANISH HUMAN RIGHTS INSTITUTE | HONDURAS

"Institucionalidad pública en Nicaragua"
 KATHYA JAENTSCHE Y VIRGILIO NOGUERA ► NICARAGUA

"Institucionalidad pública en Panamá"
 BELQUIS SÁEZ Y VANESSA CAMPOS ► CENTRO DE INVESTIGACIÓN JURÍDICA ► UNIVERSIDAD DE PANAMÁ | PANAMÁ

"Los poderes judiciales en Centroamérica y su papel en la consolidación del Estado democrático de derecho"
 LUIS DIEGO OBANDO CON EL APOYO TÉCNICO DE EVELYN VILLARREAL, DIEGO FERNÁNDEZ Y EMILIO SOLANA ► COSTA RICA

"Administración de justicia en Belice"
 SHAUN FINNETTY ► BELICANA CONSULTING AND DEVELOPMENT LIMITED | BELICE

"Administración de justicia en Costa Rica"
 EMILIO SOLANA ► COSTA RICA

"Administración de justicia en El Salvador"
 ORLANDO DÍAZ, MARÍA SILVIA GUILLÉN, ABRAHAM ABREGO, CARMEN AMALIA BARAHONA, OSCAR MORALES, SHATNAM PEÑA, NANCY HENRÍQUEZ, YESENIA BONILLA ► FESPAD | EL SALVADOR

"Administración de justicia en Guatemala"
 CYNTHIA SULEMA FERNÁNDEZ ► ASIES | GUATEMALA

"Administración de justicia en Honduras"
 CLAUDIA SÁNCHEZ ► HONDURAS

"Administración de justicia en Nicaragua"
 MANUEL ARAUZ ► UCA | NICARAGUA

"Administración de justicia en Panamá"
 MAGALY CASTILLO, GINA DE LA GUARDIA, AIDA JURADO Y MARGARITA ROSEMENA ► ALIANZA CIUDADANA PRO JUSTICIA | PANAMÁ

REVISIÓN Y COMENTARIOS A LOS BORRADORES DE CAPÍTULO

→ JORGE VARGAS CULLELL ► COSTA RICA
 → FABRICE LEHOUCQ ► ESTADOS UNIDOS
 → RONALD ALFARO REDONDO ► COSTA RICA
 → ANÍBAL PÉREZ-LIÑAN ► ARGENTINA
 → JEFREY STATON ► UNIVERSIDAD EMORY, ESTADOS UNIDOS
 → ÁLVARO CÁLIX ► CONSEJO CONSULTIVO.

AGRADECIMIENTOS ESPECIALES

Hugo Noé Pino y Maynor Cabrera del Icefi (Guatemala) por adelantarnos material de su próximo *Informe de Fiscalidad en Centroamérica*, incluyendo la ponencia preparada por Carlos Mendoza titulada "Dinámicas políticas de las reformas fiscales".

TALLERES DE CONSULTA

SE REALIZARON EN GUATEMALA Y MANAGUA, EL 25 DE FEBRERO DE 2010 Y EL 26 DE MAYO DE 2010, CON LA ASISTENCIA DE:

ADA VERGARA	► PANAMÁ
ALEJANDRO BALSSELLS	► GUATEMALA
AMELIE YOC	► GUATEMALA
AYDA JURADO	► PANAMÁ
CAIRO MANUEL LÓPEZ	► NICARAGUA
CAMILLA TIRABOSCHI	► EL SALVADOR
CARLA SEQUEIRA	► NICARAGUA
CARMEN BARAHONA	► EL SALVADOR
CAROLINA ROCA	► GUATEMALA
ELÍAS MUÑOZ	► COSTA RICA
ERICK TEJADA	► PANAMÁ
ERICKA GONZALEZ	► PANAMÁ
ERWIN SOLÓRZANO	► GUATEMALA
FRANCISCO LAZO	► EL SALVADOR
GUSTAVO PALMIERI	► GUATEMALA
JAVIER BROLO	► GUATEMALA
JAVIER CASTRO	► HONDURAS
JORGE YLLESCAS	► HONDURAS
JOSÉ MONSANTO	► GUATEMALA
KARIN DE MALDONADO	► GUATEMALA
KATHYA JAENTSCHE	► NICARAGUA
LENA WHITE	► COSTA RICA
LUIS DIEGO OBANDO	► COSTA RICA
LUIS LINARES	► GUATEMALA
MARCELO MARQUELLI	► EL SALVADOR
NORMA BENAVIDES	► HONDURAS
OMAR GARCÍA	► NICARAGUA
ROCÍO AGUILAR	► COSTA RICA
ROGER FOTORIA	► NICARAGUA
ROSENDA SARMIENTO	► PANAMÁ
SIDNEY BLANCO	► EL SALVADOR
SONIA ARBELAEZ	► PANAMÁ
VANESSA CAMPOS	► PANAMÁ

ASISTENTES DE INVESTIGACIÓN

→ KAREN CHACÓN, FRAYA CORRALES, NOEL CUEVAS ► COSTA RICA
 → CRISTHIAN ALTAMIRANO TORRES, ERIKA BÁEZ LAGUNA, CRISTEL CASTRO SACASA, YESENIA AGUILAR QUIÑONEZ | UNIVERSIDAD CENTROAMERICANA ► NICARAGUA

REVISIÓN Y CORRECCIÓN DE CIFRAS

→ NATALIA MORALES Y DIEGO FERNÁNDEZ.



C A P Í T U L O

8

El desafío de los Estados de y para la democracia

Introducción

Este capítulo examina el avance en el establecimiento de Estados democráticos en Centroamérica, es decir, si en el Istmo la organización y funcionamiento de los Estados garantiza el ejercicio democrático del poder político. El foco del análisis son las estructuras o aparatos institucionales públicos, un aspecto clave para arrojar luz sobre la organización del poder y sobre las capacidades de los Estados para llevar a cabo las tareas que sus constituciones políticas les asignan.

Los aparatos institucionales son la herramienta que tienen los Estados para lograr sus fines. Cuando se examinan los atributos de una herramienta -si está en buena o mala condición, si es fuerte o adecuada- es posible anticipar muchas de las ventajas y problemas que surgirán al usarla. Esta es precisamente la perspectiva del capítulo: que una buena parte de las dificultades que atraviesa la democracia en el Istmo surgen de la organización y las capacidades de sus aparatos públicos. No solo hay resistencias a la democratización por parte de diversos grupos sociales, sino que varios Estados la frenan y, en ocasiones, la agreden.

Un Estado frena la democratización cuando la organización de su aparato institucional no propicia el equilibrio de poderes y el escrutinio sobre la función pública; también cuando sus

capacidades institucionales son insuficientes para cumplir con la tutela de los derechos ciudadanos constitucionalmente reconocidos. En estos casos, un Estado no atenta de manera abierta contra la democracia, pero la obstaculiza pues, en la práctica, no resguarda el control ciudadano sobre el poder y el libre ejercicio de los derechos. Además hay ocasiones en que el Estado no solo entorpece, sino que se vuelve contra el régimen democrático. En estos casos las autoridades públicas vulneran en forma explícita la legalidad democrática establecida por la Constitución Política.

En las dos últimas décadas las relaciones entre Estado y democracia en Centroamérica han sido poco estudiadas. Por lo general se asume que los frenos a la democratización son exógenos, que el Estado es una herramienta más o menos neutra en manos de los gobernantes o, a lo sumo, que no es un vigoroso agente democratizador debido a una dotación insuficiente de recursos o competencias que le impide hacer más. Es indudable que hay oposición externa y que los Estados carecen de capacidades. Sin embargo, esta es solo una parte de la historia. La otra parte, la que este capítulo investiga, es si en Centroamérica pueden documentarse obstáculos y agresiones a la democracia surgidos del seno de los mismos Estados, esos que, se supone, son su principal resguardo, pero que nacieron antes

que la democracia y tienen un andamiaje institucional que, en mucho, es predemocrático (incluso antidemocrático).

El estudio de los aparatos institucionales públicos, su estructura, funciones, distribución interna de poder, su cobertura territorial, el grado de penetración en la toma de decisiones públicas, legalmente autorizada o no, por parte de actores sociales, entre otros, busca llamar la atención ciudadana sobre uno de los principales desafíos de la democratización en Centroamérica: la democratización de sus propios Estados.

Perspectiva de análisis

El estudio sobre el carácter democrático de los Estados centroamericanos se realiza a partir de dos conceptos: el principal es el de “Estado democrático” propuesto por Guillermo O’Donnell (2007 y 2010); el otro, más operativo, es el de “poder infraestructural del Estado”, acuñado por Mann (1984). El primero establece los parámetros para valorar la democratización de los aparatos institucionales y, en particular, para identificar lo que aquí se denomina las resistencias internas a la democratización, las amenazas surgidas del seno mismo del Estado. El segundo permite examinar las capacidades instaladas de esos aparatos para apalancar la democracia, si pueden o no (y en qué medida) cumplir con su obligación de garantizar los derechos ciudadanos.

El concepto de Estado democrático se sustenta en una distinción importante: la diferencia entre régimen político y Estado. Un régimen político comprende las instituciones y procesos que norman el acceso al poder político, quiénes y cómo pueden llegar a gobernar una sociedad. Por su parte, el Estado es un concepto más amplio, pues incluye todas las instituciones y relaciones sociales que reclaman el monopolio en la autorización legítima para el uso de la coerción física sobre un territorio (O'Donnell, 2010).

Todo Estado contiene en su seno a un régimen político. Sin embargo, es un error lógico y político calificar a la totalidad del Estado por su sistema de selección de gobernantes: una parte nunca puede calificar al todo. Un Estado es más comprensivo que un régimen, pues su ámbito va más allá de la regulación del acceso al poder. Todo Estado requiere generar un bien público primordial, orden y previsibilidad en las relaciones sociales, y proteger los intereses comunes por encima de los particulares, funciones más complejas y a la vez más cotidianas que la selección periódica de autoridades. Así, un Estado reúne la organización material y simbólica que los gobernantes, cualquiera que sea el método mediante el cual llegaron a esa posición, necesitan ejercer su poder sobre la población y sobre el territorio que dicen controlar.

La historia registra muchos tipos de Estado. En este Informe interesa una variedad particular, el Estado democrático. Aunque todo Estado democrático contiene un régimen democrático (un sistema en el cual los gobernantes son electos mediante elecciones limpias, libres, competitivas y decisivas), no se reduce a eso. Tiene otras características que aseguran que, una vez llegados al poder, los gobernantes gobiernen democráticamente.

Un Estado democrático es, ante todo, un Estado **de y para** la democracia. Es un Estado **de** la democracia porque reconoce los derechos ciudadanos y tiene resguardos para que los gobernantes se sujeten a las leyes o, dicho en sentido más general, para asegurar que nadie esté por encima de la ley.

Es un Estado que “domestica” al poder político, por medio de un cuidadoso entramado de reglas e instituciones que impiden que alguien acumule tanto poder como para someter a los demás, despreciando sus derechos y libertades. Por otra parte, es un Estado **para** la democracia porque, además de reconocer esos derechos y libertades, tiene que garantizarlos, es decir, tener la capacidad y no solo la intención de acuarparlos, defenderlos, promoverlos y ampliarlos, aun en el caso del incómodo derecho ciudadano a fiscalizar las actuaciones de sus gobernantes.

Para garantizar la democracia un Estado democrático necesita poder. Poder significa aquí capacidad para lograr los fines deseados. No se trata simplemente de estar facultado para algo, sino de tener la solvencia para hacerlo. Esta capacidad para penetrar y coordinar de manera centralizada las actividades de la sociedad e implementar lógicamente las decisiones políticas en el territorio de su jurisdicción es lo que Mann llama “poder infraestructural del Estado” (Mann, 1984).

El poder infraestructural remite al análisis de las instituciones públicas, de su dotación de recursos financieros y técnicos, y de la manera en que estos se despliegan en el territorio a fin de garantizar, en la práctica, el ejercicio de derechos y libertades constitucionales. Nótese, y aquí de nuevo es relevante la distinción entre régimen y Estado, que el poder infraestructural del Estado se requiere y se pone a prueba todo el tiempo, no solo cuando se celebran procesos electorales. Por medio de este concepto, en el presente capítulo se valoran las capacidades instaladas de los aparatos institucionales en el Istmo en ciertos ámbitos de actividad.

Finalmente, cabe resaltar que el poder infraestructural de un Estado no tiene que ser despótico, aunque puede serlo²: incluso un Estado autoritario requiere ciertas capacidades para imponerse sobre la población. Sin embargo, en el caso de un Estado democrático, su poder infraestructural refiere a la mayor o menor capacidad de cumplir con sus obligaciones constitutivas de ser un Estado de y para la democracia.

Organización del capítulo

El presente capítulo se organiza en cuatro secciones, incluida esta Introducción. En el segundo apartado se estudia qué tipo de herramienta son los Estados centroamericanos: su estructura, funciones y distribución de poder dentro de los aparatos institucionales. La principal conclusión es que, en la mayoría de los países del Istmo, ciertos rasgos de esos aparatos son amenazas potenciales para la democracia.

El tercer acápite analiza las condiciones en que se encuentran los Estados de la región para impulsar la democracia en dos áreas de actividad pública: los sistemas judiciales y los sistemas de salud y seguridad, ambos relevantes para el ejercicio de derechos civiles y sociales consagrados en todas las constituciones políticas. Un análisis conjunto y comparado de indicadores institucionales e indicadores de situación ilustra las precarias capacidades de varios Estados para apalancar la democracia en estos ámbitos.

La cuarta y última sección estudia las amenazas a la democracia surgidas en años recientes del seno de los mismos Estados. Examina actos contrarios a la vigencia de normas democráticas, en la toma de decisiones públicas por parte de poderosos actores institucionales. En varios países centroamericanos hay muestras evidentes de hostilidad al orden democrático por parte de autoridades públicas.

Metodología y fuentes de información

Este capítulo aporta información novedosa para el análisis de los Estados centroamericanos. La mayor parte de los datos proviene de fuentes inéditas, que fueron exploradas con el fin de complementar los indicadores convencionalmente empleados para valorar las capacidades públicas. En general, estos indicadores se enfocan en el ingreso y el gasto públicos (Cepal, 2008, 2009 y 2010), así como en las competencias formales de las instituciones (Lora, 2007). Brindan información que da una idea global de la morfología institucional y la dotación de recursos públicos,

pero dice muy poco sobre la aptitud de los aparatos institucionales desde la perspectiva del Estado democrático delineada en el acápite anterior.

Cualquiera que haya ocupado cargos de representación política o de gerencia pública puede atestiguar que la falta de información sobre los aparatos institucionales es un grave problema. La manera como un Estado se organiza es fundamental para entender su capacidad para hacer política pública. Sin esos datos, los tomadores de decisiones, y la ciudadanía en general, carecen de coordenadas vitales para su acción. Este vacío es, precisamente, el que este capítulo procura subsanar por medio de las siguientes fuentes de información, reconociendo que aún falta mucho camino por recorrer:

- La base de datos de entidades públicas en Centroamérica, que contiene un inventario exhaustivo de las instituciones que componen los Estados en el Istmo (recuadro 8.1). Adicionalmente, y gracias a la colaboración del Departamento de Ciencias Políticas de la Universidad Católica de Chile, se tiene información comparable sobre este país, que es utilizada de manera selectiva a lo largo del capítulo.
- Una compilación exhaustiva de las estadísticas judiciales en Centroamérica, que logró reunir un amplio acervo de indicadores de desempeño de los sistemas judiciales, a partir de un proceso de revisión y homologación de las fuentes originales (recuadro 8.1).

Asimismo, el capítulo utiliza análisis y datos de varias investigaciones realizadas expresamente para este Informe. Los trabajos, que también pueden ser descargados del sitio www.estadonacion.or.cr, son los siguientes:

- Sistemas de salud pública (Martínez-Franzoni, 2010).
- Sistemas de seguridad social (Mesa-Lago, 2010).
- Sistemas de administración de justicia (Obando, 2010).
- Dominios reservados (Fernández y Naveda, 2010; Flores, 2011; Salinas, 2010).
- Instituciones públicas (Ramírez et al., 2010).

Alcances y limitaciones

Aunque este capítulo abre nuevas avenidas para la investigación en y sobre Centroamérica, no tiene un alcance académico. No elabora teorías o hipótesis sobre la evolución de los Estados en el Istmo, o sobre la relación entre Estados, democratización y desarrollo humano. La puerta queda abierta para este tipo de iniciativas y el Programa Estado de la Nación/Región espera que el texto genere estudios y reflexiones que amplíen la frontera del conocimiento en estos temas. El objetivo del capítulo es más limitado: valorar el grado en que los Estados existentes en Centroamérica son Estados de y para la democracia. Más que buscar causas, describe y analiza situaciones.

El análisis se enfoca en los aparatos institucionales públicos, los cuales, como quedó dicho en la Introducción, constituyen una dimensión clave para el estudio de los Estados. Sin embargo, este no es el único ámbito que debe indagarse para tener un panorama más completo sobre la medida en que los Estados del Istmo son de y para la democracia. El capítulo no aborda asuntos relevantes para tal cometido, como la legitimidad de los Estados (en la terminología de O'Donnell (2010), si funcionan como “focos de identidad

colectiva” y “filtros de intereses”), la dinámica de pesos y contrapesos dentro de los aparatos institucionales o los mecanismos de exacción y redistribución de recursos que todo Estado aplica. Estos temas demandarían largas, costosas y complejas investigaciones que exceden el marco de recursos disponibles. Aun así, el Informe aporta análisis y datos útiles e inéditos para el estudio de la democratización de los Estados.

Pese a su riqueza, las principales fuentes de información del capítulo -la base de datos de entidades públicas y la compilación de estadísticas judiciales- no pudieron llenar los vacíos en ciertos temas. En el caso de la base de datos deben tomarse en cuenta tres limitaciones:

- Se trata de una primera versión. Aunque se efectuaron revisiones sucesivas para lograr la mayor exhaustividad posible, no puede descartarse que algunas entidades públicas hayan sido omitidas. En años venideros se continuará trabajando en el perfeccionamiento de esta herramienta.
- La información reunida no sirve para analizar la evolución histórica de los Estados. Su propósito es examinar las raíces de los aparatos institucionales contemporáneos (Ramírez et al., 2010). No obstante, las y los estudiosos de la historia encontrarán valiosas pistas mediante la consulta de los listados de entidades eliminadas, disponibles para cuatro países, y las variables relacionadas con los antecedentes legales de las instituciones actuales.
- Los datos sobre presupuestos públicos son dispersos y difíciles de localizar para aproximadamente el 40% de las entidades públicas. Se pudo reunir la información para un año (2009), pero no se logró el propósito inicial de elaborar series temporales en esta materia.

La compilación de estadísticas judiciales es probablemente la más amplia existente sobre Centroamérica. Sin

DESCARGUE EN LÍNEA
LAS BASES DE DATOS



ENTIDADES PÚBLICAS
EN CENTROAMÉRICA

COMPILACIÓN DE ESTADÍSTICAS
JUDICIALES CENTROAMERICANAS

CONSULTE

www.estadonacion.or.cr

RECUADRO 8.1

Las novedosas fuentes de información del capítulo

Base de datos de instituciones públicas

Antecedentes: pese al debate político, académico y técnico que se ha desarrollado en torno al tamaño y las funciones del Estado, en Centroamérica no existen estudios empíricos sobre su organización institucional. En 2005, el Programa Estado de la Nación construyó una base de datos sobre las entidades públicas en Costa Rica y elaboró su respectivo manual. En el 2010 este último fue adaptado para la región y se conformó una red de investigadores para realizar el inventario de instituciones públicas de cada país.

Unidad de medida: toda entidad pública creada durante el período 1985-2009, y existente al año 2009, independientemente de si fue derogada o no. Por entidad pública se entiende todo órgano de la administración pública que posea personería jurídica.

Período: contiene instituciones vigentes en el período de conteo realizado entre agosto de 2009 y junio de 2010.

Fuentes de información: en cada país se utilizaron los archivos electrónicos y físicos de las leyes y las listas de entidades incluidas en el Presupuesto de la República y las contralorías, cortes o tribunales de cuentas. Una fuente complementaria fue la lista de instituciones públicas del Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá (Incap).

Principales variables:

- Básicas: nombre de la institución, sigla o acrónimo, página *web*.
- Creación: año, norma que la creó, administración gubernamental en la que se fundó, presidente, partido político que lo propuso.
- Normativa: tipo de norma, norma vigente, naturaleza jurídica según la norma, órganos adscritos, personería jurídica.

- Antecedentes: período histórico en que se creó, clasificación por período según índices de democracia, antecedentes institucionales.

- Presupuestos: clasificación de financiamiento según monto, financiamiento para los últimos cuatro años.

- Autoridades: junta directiva, modo de selección de junta directiva, detalles de selección de junta directiva, número de miembros, nombramientos directos por parte del Poder Ejecutivo, corporativismo, nombramiento del jerarca institucional (representante legal).

- Funciones: facultades de fiscalización o supervisión pública, facultades de regulación de mercado o fijación de precios, prestación de servicios, definición de política pública.

Base de datos de estadísticas judiciales

Antecedentes: para las tres primeras ediciones del *Informe Estado de la Región* se elaboraron indicadores judiciales agregados sobre el desempeño de los sistemas de justicia. Para la presente entrega esos indicadores fueron desagregados, a fin de ilustrar de manera más precisa la distribución de recursos y tareas en cada país, y superar así el nivel de indicadores promedio nacionales. Una red de investigadores trabajó durante el 2009 y parte del 2010 en la recolección de más de cien indicadores sobre administración de justicia.

Unidad de medida: datos cuantitativos para distintas variables y además indicadores *de iure* (preguntas de "sí o no" sobre existencia de normativa).

Período: la década 2000-2010 en la medida de lo posible. Adicionalmente se incluyó 1995 o algún año cercano para tener una línea base contra la cual hacer análisis de más largo plazo.

Fuentes de información: departamentos de Estadística, archivos y secretarías de los poderes judiciales de los países.

Principales variables:

- Autonomía de los jueces: operadores de justicia, apoyo profesional y administrativo, capacitación, normativa sobre independencia de jueces, carrera judicial, selección de jueces, consejos administrativos o de judicatura, capacidad de organización de jueces, intromisión de superiores jerárquicos.

- Independencia externa del organismo judicial: autogobierno judicial, asignación presupuestaria, selección de magistrados, intromisiones de otros poderes del Estado, intromisiones de otros actores, confianza ciudadana (encuestas de opinión).

- Desempeño institucional: volumen de casos, circulante o pendiente, tipo de terminación, mora judicial, justicia constitucional, innovaciones procesales, resolución alternativa de conflictos.

- Rendición de cuentas y transparencia: sistemas de información de estadísticas judiciales, autoridad disciplinaria (inspección judicial, etc.), ética jurídica y evaluación de desempeño.

- Acceso ciudadano: cobertura geográfica, presencia territorial del ministerio o fiscalía pública y defensa pública, oficinas de atención a las víctimas, percepción de acceso a la justicia, justicia para grupos excluidos, requisitos económicos, número de abogados.

MÁS INFORMACIÓN SOBRE

- MANUALES DE ELABORACIÓN
- BASES DE DATOS
- INTERPRETACIÓN REGIONAL

VÉASE

Ramírez et al., 2010
y Obando, et. al., 2010
en www.estadonacion.or.cr

embargo, no cubre todos los temas planteados en un inicio (Obando, 2010). Pese al trabajo directo con las fuentes, muchos sistemas de justicia carecen de datos elementales sobre la distribución territorial de su personal y recursos presupuestarios e, incluso, para una serie de años no desagregan la información sobre la demanda atendida en las distintas materias por los despachos judiciales.

Aparatos institucionales poco propicios para la democracia

Esta sección analiza en detalle los aparatos institucionales de los Estados centroamericanos. Examina la estructura, funciones y distribución de poder dentro de ellos para arribar a conclusiones sobre la democratización de las estructuras públicas y sobre el poder infraestructural de los Estados para apalancar la democracia.

En la mayoría de las naciones del Istmo los aparatos institucionales son pequeños, con una arquitectura simple y poco peso presupuestario, débiles redes en ámbitos clave de la vida social, una marcada concentración de poder en el Ejecutivo y una fuerte penetración -legalmente sancionada- de un solo grupo, los empresarios, en la toma de decisiones públicas. Este tipo de estructuración genera fragilidades y

amenazas para el funcionamiento de Estados de y para la democracia. Las principales fragilidades residen en el escaso vigor del poder infraestructural de estos aparatos tan pequeños. Las principales amenazas son el peso excesivo del Poder Ejecutivo y la probabilidad de veto a decisiones públicas debido a la injerencia de poderosos actores en las máximas instancias de administración, en un contexto de endebles instituciones públicas. Guatemala y Honduras son los países cuyos Estados más se aproximan a esta configuración; Nicaragua, Panamá y El Salvador muestran algunos rasgos en ese sentido, aunque con distintas intensidades.

Costa Rica destaca como caso contrastante. Su aparato institucional es complejo, representa una parte sustancial del presupuesto público regional, posee densas redes sectoriales y amplios segmentos de la institucionalidad están sustraídos del control directo de los poderes del Estado. Aunque también muestra una fuerte presencia de arreglos corporativistas en la administración pública, las redes parecen ser más equilibradas, gracias a la participación de otros sectores, además de los empresarios. Este tipo de estructuración del Estado no amenaza la democracia, pero plantea evidentes riesgos de disfuncionalidad en la gestión pública.

Las conclusiones de esta sección son convergentes con los hallazgos de anteriores ediciones de este Informe y de instituciones como la Cepal y el BID, acerca de la debilidad de la mayoría de los Estados centroamericanos.

Mayoría de Estados con débiles aparatos institucionales

Al cierre de la primera década del siglo XXI, los siete Estados centroamericanos estaban compuestos por casi mil instituciones públicas (968). Son Estados cuyos aparatos institucionales tienen muy distintos tamaños y dotaciones de recursos (cuadro 8.1). A menor desarrollo económico, menor tamaño del aparato institucional, excepto en el caso de Panamá, que tiene el nivel económico más alto del Istmo y un aparato institucional pequeño.

Predominan los Estados pequeños y simples, salvo en Costa Rica

Un primer indicador del tamaño de un Estado es el número de instituciones que lo componen. En principio, sectores públicos con más instituciones son más grandes (y podría agregarse, complejos, pues implican redes institucionales más extensas y con mayor densidad de interacciones).

Según este indicador, el Estado costarricense es el más grande de la región (276 instituciones), seguido por El Salvador (162); los demás países tienen Estados de tamaños muy similares, que oscilan entre 92 (Honduras) y 121 entidades (Guatemala). En términos relativos, el Estado costarricense reúne el 29% de las instituciones públicas centroamericanas, un peso casi tres veces mayor que el de los Estados de Belice, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá.

Un segundo indicador del tamaño de un Estado son los presupuestos públicos. De nuevo se observa una relación: a mayor presupuesto, mayor tamaño del Estado (y, en principio, más capacidad para la acción pública). Desafortunadamente, solo fue posible localizar el presupuesto del 60% de las entidades públicas, con un mínimo de 52% en Costa Rica y un máximo de 68% en Guatemala (cuadro 8.1).

CUADRO 8.1

CENTROAMÉRICA

Entidades y presupuestos públicos. 2009

País	Cantidad de instituciones	Porcentaje de instituciones	Porcentaje de instituciones con presupuesto conocido	Porcentaje del total presupuestado en la región
Belice	102	10,5	56,9	2,9
Costa Rica	276	28,5	52,2	43,8
El Salvador	162	16,7	58,0	13,0
Guatemala	121	12,5	67,8	10,7
Honduras	92	9,5	53,3	6,5
Nicaragua	104	10,7	55,8	2,9
Panamá	111	11,5	65,8	18,9
Centroamérica	968	100,0	58,0	100,0

Fuente: Mendoza, 2011b, a partir de la base de datos de entidades públicas en Centroamérica.

Muchas entidades no tienen una partida presupuestaria específica y son alimentadas por transferencias de recursos difíciles de ubicar como tales.

Aun con las distorsiones que la falta de información puede introducir, el Estado costarricense se confirma como el más grande de Centroamérica; en 2009 sus instituciones representaron el 44% del total de los presupuestos públicos de la región. En este indicador, los Estados beliceño y nicaragüense tienen tamaños muy pequeños (y similares), situación que probablemente cambiaría de contarse con los datos de todos los sectores públicos. Los Estados de El Salvador y Guatemala equivalen a cerca de una cuarta parte del costarricense (13% y 11% del presupuesto regional, respectivamente) y el Estado panameño a la mitad (recuadro 8.2).

Un tercer indicador del tamaño de los Estados son los sectores institucionales existentes, según los distintos servicios que brindan los aparatos públicos. En principio, sectores con más entidades denotarían aparatos institucionales más densos, los que a su vez reflejarían una mayor voluntad del sistema político de atender problemas y regular o fomentar actividades específicas.

Cuando los Estados centroamericanos se analizan desde esta perspectiva, surgen constataciones importantes. En ciertos sectores, los Estados no son muy distintos entre sí, independientemente del tamaño general de sus aparatos institucionales. Estos son los casos de los “servicios de gobierno y públicos” y los “servicios de defensa nacional, orden público y seguridad”, en los que el tamaño de los sectores, medido por el número de entidades que los componen, es muy semejante entre los países (gráfico 8.1).

Las diferencias emergen cuando se analizan otras actividades. Ahí puede apreciarse la densidad de los sectores institucionales de Costa Rica. En ese país, el sector de servicios económicos (118 instituciones) es entre dos y cuatro veces mayor que en el resto del área; en los servicios ambientales la situación es similar, aunque la población de instituciones es mucho menor, un hecho que además muestra lo reciente del desarrollo institucional en ese tema,

RECUADRO 8.2

Alcances y límites de los indicadores del número de instituciones y presupuestos públicos

En este Informe se utiliza la cantidad de instituciones y los presupuestos públicos como medidas del tamaño de los Estados. Se trata de indicadores generales, que dan una primera idea sobre este tema. Sin embargo, no son medidas precisas. Por sí mismo, un número mayor de instituciones públicas no necesariamente implica un Estado más grande, pues pueden estarse comparando entidades con estructuras y capacidades muy distintas. Así, un Estado puede tener pocas pero muy robustas instituciones y otro, por el contrario, puede mostrar una miríada de entidades de poca monta y descoordinadas entre sí.

El examen de los presupuestos públicos permitiría, en principio, corregir la distorsión que el simple conteo de instituciones puede introducir. En Centroamérica, sin embargo, no fue posible localizar los pre-

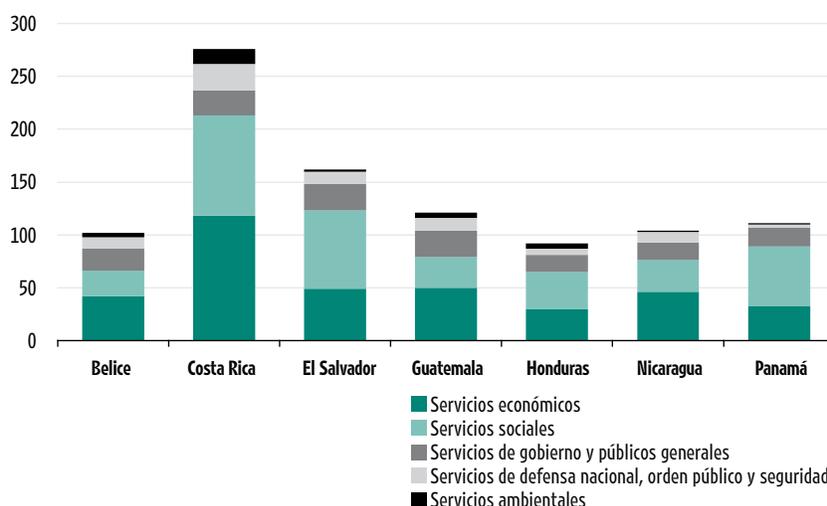
supuestos de todos los entes públicos, lo que impidió crear una medida que combinara la cantidad de instituciones con sus recursos. Además, aun cuando se dispusiera de esta información, tampoco se tendría una medida exacta del tamaño de los Estados, ya que estos pueden tener otros medios de financiamiento de sus obras, como es el caso del Estado panameño, que ha recurrido extensamente a la concesión de obra pública.

Pese a estas limitaciones, los indicadores comentados son sumamente útiles. La creación de entidades y la asignación de recursos públicos no son eventos triviales: reflejan la voluntad de atender problemas y las prioridades que el sistema político asigna a los desafíos surgidos de la dinámica económica, social y política de los países.

GRÁFICO 8.1

CENTROAMÉRICA

Entidades públicas, según sector de actividad^{a/}. 2009



a/ La clasificación sectorial de las instituciones es la del Fondo Monetario Internacional.

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de entidades públicas en Centroamérica.

pues en el Istmo casi todas las entidades ambientales fueron creadas en los últimos treinta años. En los servicios sociales los contrastes entre Costa Rica y las demás naciones del Istmo son igualmente marcados, con excepción de El Salvador (gráfico 8.1).

Prevalece asociación inversa entre tamaño del Estado y nivel de desarrollo económico

Como se mencionó, en Centroamérica prevalece una relación directa entre el tamaño del Estado y el desarrollo económico. La mayoría de las naciones con Estados pequeños tienen un nivel de desarrollo económico bajo (gráfico 8.2). Honduras, Guatemala y Nicaragua, con un PIB per cápita inferior a 3.000 dólares, poseen sectores públicos con menos de 120 entidades. En El Salvador, un mayor tamaño del Estado está asociado a un PIB per cápita un tanto superior. En Costa Rica, un desarrollo económico significativamente más alto está vinculado a un amplio aparato institucional público. Un país extrarregional, Chile, para el cual se tiene información comparable, también muestra una asociación positiva entre ambos factores.

Sin embargo, esta relación no siempre es cierta: Panamá es una clara excepción. El país del Istmo con el PIB per cápita más alto (más de 7.000 dólares) y mayor dinamismo económico en las décadas recientes (véase el capítulo 4), tiene un Estado pequeño³.

Finalmente, los países centroamericanos más poblados tienen los Estados más pequeños. Los sectores públicos de las naciones del llamado CA4 (Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua), donde habita el 80% de la población, representan el 34% de los presupuestos públicos de la región, un peso combinado menor que el del Estado costarricense (44% de los presupuestos públicos y 10% de la población).

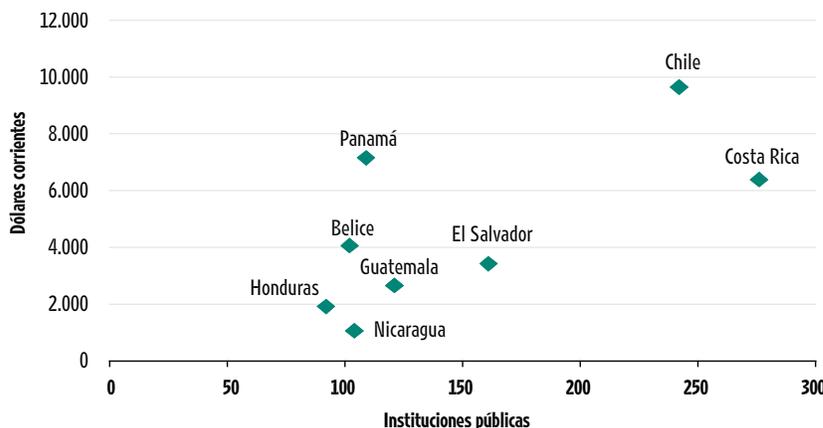
Intensa renovación institucional en décadas recientes

Los aparatos institucionales de los Estados centroamericanos son jóvenes. Esta situación refleja el intenso proceso de creación e innovación ocurrido a partir de la segunda mitad del siglo

GRÁFICO 8.2

CENTROAMÉRICA Y CHILE

PIB per cápita y cantidad de instituciones públicas. 2009

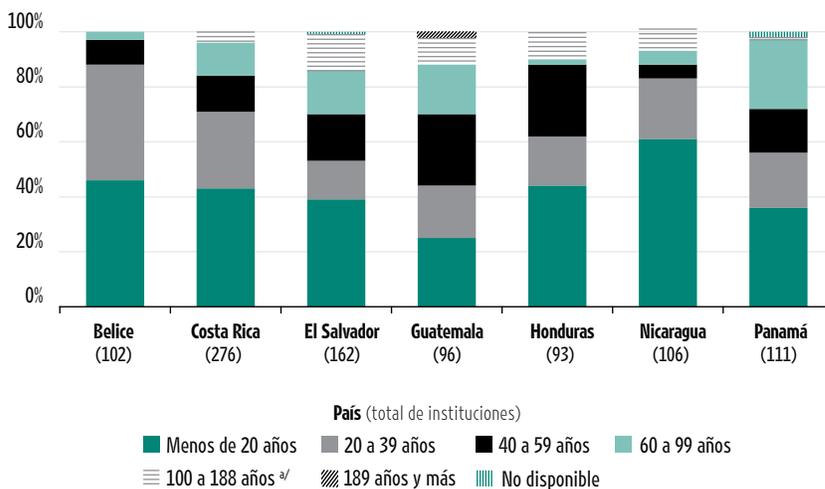


Fuente: Elaboración propia a partir de los indicadores del desarrollo mundial del Banco Mundial (para PIB per cápita), la base de datos de entidades públicas en Centroamérica y Campos y Sáez, 2010 (para el dato de instituciones públicas en Chile).

GRÁFICO 8.3

CENTROAMÉRICA

Vida institucional media de las instituciones públicas existentes. 2009 (porcentajes)



a/ Fecha de la independencia.

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos sobre entidades públicas en Centroamérica.

XX, y corrobora lo reportado por Lora y colegas en el volumen editado sobre reforma del Estado en América Latina a mediados de la década de 2000 (Lora, 2007).

Poco menos de la mitad de las instituciones públicas existentes en el Istmo en el 2009 fueron creadas en los últimos veinte años (gráfico 8.3). Si se adopta una perspectiva temporal más

amplia, cuatro décadas, se tiene que dos terceras partes de esas entidades son de reciente fundación. La imagen de los Estados del Istmo como aparatos inmóviles, atrapados todavía por el liberalismo económico decimonónico, no es cierta.

Hay grandes diferencias entre los países. Nicaragua tiene el aparato institucional más joven, pues el 61% de las entidades públicas existentes fue establecido luego de 1989 (el 83% en los últimos cuarenta años). Esta situación refleja los episodios de ruptura política que vivió esa nación en aquel período: el triunfo (1979) y la caída (1990) de una revolución. Guatemala posee el Estado menos reformado de todos: apenas un 25% de sus instituciones se fundó recientemente (comparado con un promedio regional de 42%) y menos de la mitad en los últimos cuarenta años (44% versus 66% regional). El resto de los países se acerca a la situación promedio del Istmo.

Diferencias entre aparatos institucionales se acentuaron hacia el final del siglo XX

Los Estados centroamericanos son, como ha sido visto, hijos de las postrimerías del siglo XX, una situación que el Istmo comparte con Chile (gráfico 8.4). Esta retrospectiva descubre otra característica: hasta fines de los años sesenta las diferencias en el tamaño de los aparatos institucionales no eran muy acentuadas (además, el Estado salvadoreño era el más grande). Fue a partir de esa época que Costa Rica emprendió en un vigoroso proceso de desarrollo institucional, históricamente coincidente con el de Chile, que dio como resultado las importantes diferencias que hoy se registran en este tema⁴.

Innovación institucional con pocas raíces

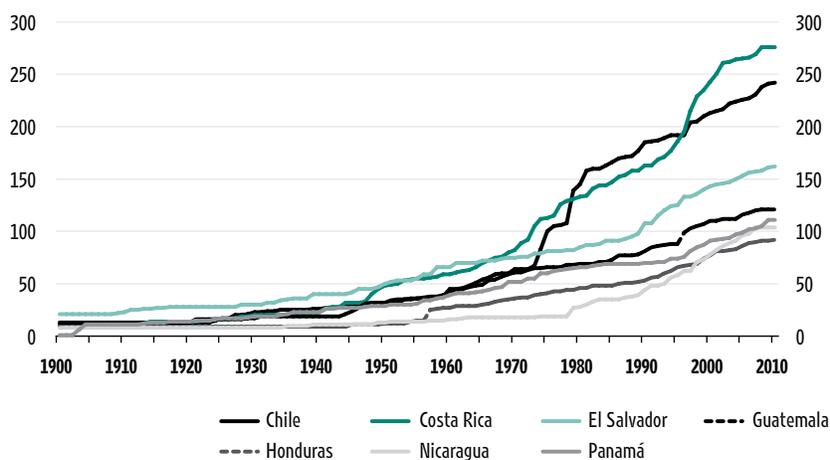
Los Estados centroamericanos son jóvenes también en otro sentido. La mayor parte de las entidades creadas en las últimas décadas carece de antecedentes legales (cuadro 8.2). Por antecedentes legales se entiende la existencia de una institución previa con funciones y competencias similares, que la ley

GRÁFICO 8.4

CENTROAMÉRICA Y CHILE

Configuración temporal de la institucionalidad pública existente en 2009

(entidades acumuladas por año)



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de instituciones públicas de Centroamérica.

CUADRO 8.2

CENTROAMÉRICA

Instituciones públicas con antecedentes legales. 2009

País	Antecedentes legales		Porcentaje con antecedentes	Sin información	Total de instituciones
	Sí ^{a/}	No			
Belice	84	18	17,6		102
Costa Rica	180	96	34,8		276
El Salvador	119	42	25,9	1	162
Guatemala	86	35	28,9		121
Honduras	43	49	53,3		92
Nicaragua	62	42	40,4		104
Panamá	50	59	53,2	2	111
Centroamérica	624	341	35,2	3	968

a/ La ley de creación de la entidad expresamente deroga una ley anterior, elimina la institución preexistente y la sustituye por una nueva.

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos sobre entidades públicas de Centroamérica.

expresamente eliminó y sustituyó por la nueva. Si la mayoría de las entidades en operación al 2009 tuviera antecedentes, ello indicaría una evolución orgánica del Estado, con raíces que se hundan en la historia nacional. Por el contrario, una baja proporción de entidades con antecedentes evidenciaría una amplia

dinámica de innovación institucional. Este es el caso en la mayoría de los países del Istmo y en la región en su conjunto.

Solo un 35% de las instituciones públicas existentes en Centroamérica en 2009 tenía antecedentes legales. El país de mayor innovación institucional

CUADRO 8.3

CENTROAMÉRICA

Innovación institucional en cuatro países después de 1950

Instituciones eliminadas	Belice	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Total
Instituciones eliminadas con fecha acreditada de origen ^{a/}	4	48	19	41	112
Instituciones eliminadas sin fecha acreditada de origen ^{b/}	1	0	1	12	16
Total de instituciones eliminadas	5	48	20	53	128
Total de instituciones existentes en 2009	102	276	161	121	670
Instituciones eliminadas en relación con las existentes en el 2009 (%)	4	17	12	34	17

a/ Fecha acreditada de origen: se pudo localizar el acto jurídico de creación de la institución con una fecha cierta.

b/ Sin fecha acreditada de origen: no se pudo localizar el acto jurídico de creación de la institución.

Fuente: Elaboración propia con base en Ramírez et al., 2010.

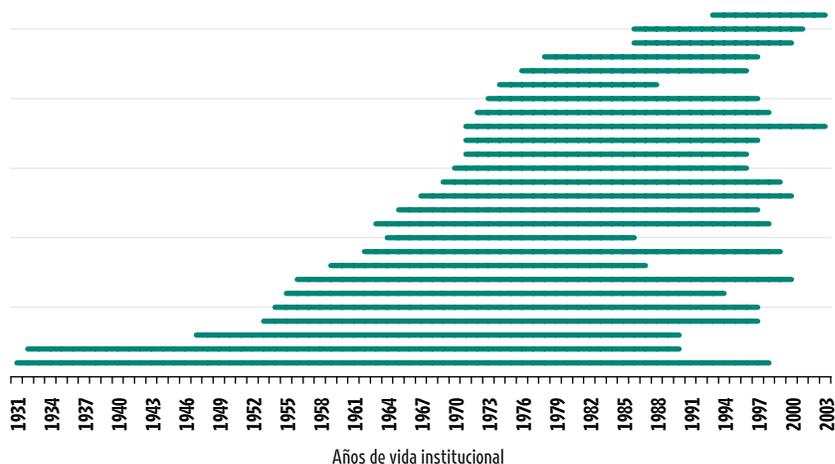
fue Belice (con apenas un 17% de entidades con antecedentes), una situación lógica habida cuenta de que no fue sino hasta 1981 que inició su vida independiente. Después de Belice, Guatemala, Costa Rica y El Salvador tienen los aparatos públicos más innovadores. En el otro extremo se encuentran Panamá y Honduras, donde más de la mitad de las entidades públicas tiene antecedentes legales, aunque aun en esos casos la amplitud de la innovación institucional es evidente.

La innovación institucional implica tanto la creación *de novo* de entidades, como la supresión de las antiguas. Solo fue posible obtener información sobre este último particular para cuatro países, los cuales presentan situaciones muy distintas (cuadro 8.3). En Belice este proceso ciertamente implicó la construcción de un nuevo Estado post-colonial, pero no la liquidación del anterior: se eliminaron solo cinco entidades previas (5% del nuevo aparato institucional). En Costa Rica y El Salvador, la innovación implicó una reforma más amplia: se suprimieron 48 entidades en el primer país y 20 en el segundo, la mayoría de las cuales eran relativamente jóvenes (cuarenta años o menos). Sin embargo, la proporción de entes eliminados es pequeña en contraste con el aparato institucional que se construyó posteriormente.

Una mirada más en profundidad sobre el caso guatemalteco muestra que, en efecto, la mayoría de las

GRÁFICO 8.5

GUATEMALA

Antigüedad de entidades públicas eliminadas^{a/}. 1931-2008
(muestra de 26 de 41 instituciones)

a/ Desaparecieron 64 entidades, pero solo en 41 casos se cuenta con las fechas precisas de creación y eliminación. El promedio de vida fue de 26 años, sin incluir cuatro entidades que superaron los 100.

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de instituciones públicas de Centroamérica.

instituciones eliminadas eran relativamente jóvenes (la más antigua tenía poco más de setenta años). Una buena parte de ellas eran empresas de servicios públicos o segmentos de instituciones (direcciones) que tenían personería jurídica para realizar funciones de fomento productivo, típicas del estilo desarrollista que imperó en el Istmo durante la segunda mitad del siglo XX. Tres ejemplos son la Dirección

de Política Industrial, la Dirección General de Servicios Agrícolas y la Dirección General de Servicios Pecuarios (gráfico 8.5).

Democratización de regímenes políticos aceleró la creación de instituciones

En toda Centroamérica la democracia aceleró la creación de instituciones. Tanto si la democratización ocurrió

temprano, como en Costa Rica, o tarde, hacia finales del siglo XX como en la mayoría de los países, la democracia está asociada a una ampliación del tamaño de los aparatos públicos. Ello sugiere, al menos en el Istmo, una inclinación hacia Estados más complejos cuando el sistema es democrático, que en períodos cuando prevalecen regímenes autocráticos (recuadro 8.3).

Un análisis de correlación entre el total de entidades creadas anualmente en cada país y el puntaje modificado en el índice BLM en el año respectivo, permite afirmar que la variación en ambos indicadores sí está correlacionada y que tal asociación no es fruto del azar. Cuando se examina esta correlación para todos los países en su conjun-

to (tomando la región como unidad), la asociación es estadísticamente significativa en todos los componentes del índice BLM modificado, más fuerte en el indicador del grado de competencia electoral (0,42), y menor en el caso del indicador sobre supremacía del poder civil (0,14), todos con un nivel de significancia de 0,01.

La asociación positiva entre democracia e innovación institucional también se observa cuando se examina cada uno de los países por separado (gráficos 8.6). Es más alta en Guatemala (0,48) y más débil en Honduras (0,24), donde también es un tanto menos significativa (Niv. Sig. 0,02). En las demás naciones los coeficientes son más parecidos al de Guatemala que al de Honduras, lo que

señala que, en general, la intensidad de la asociación entre democracia y creación institucional en Centroamérica es moderada.

La correlación entre democracia e innovación institucional se sostiene cuando se utilizan otros indicadores para calificar el régimen político. Al usar Polity IV se observa una correlación de 0,36 (estadísticamente significativa para un alfa de 0,01) entre el indicador Polity2 y el número de entidades de la administración pública creadas en cada año. Es decir, a mayor puntaje en Polity2, mayor cantidad de entidades públicas creadas. Cuando se emplean las dos dimensiones teóricas propuestas por Robert Dahl para describir la poliarquía (oposición efectiva

RECUADRO 8.3

Democratización y cambio en el aparato institucional público

Por democratización se entiende la difusión de los principios de organización del poder democrático en una sociedad. En este Informe se estudia la relación entre democratización y el cambio en el aparato institucional de los Estados centroamericanos, examinando si la democratización de los regímenes políticos estuvo asociada a los procesos de innovación institucional descritos. La creación de entidades públicas a lo largo del tiempo se emplea como variable dependiente y el tipo de régimen político, como variable independiente o explicativa. Cabe indicar que esta no es la única manera de analizar la relación entre Estados y democracia. Otra, relevante desde la perspectiva del desarrollo humano, consiste en indagar cómo el Estado favorece o imposibilita la expansión de derechos de las personas, más allá de aquellos políticos, exigidos por un régimen democrático. Esta dimensión se explora más adelante en este capítulo y, además en los capítulos 6 y 10.

Para medir la democracia se utilizan tres indicadores usualmente empleados para clasificar los sistemas políticos:

- La clasificación de los tipos de regímenes políticos existentes en

Centroamérica a lo largo del siglo XX de Bowman et al. (2005), o índice BLM. En cada uno de los países del Istmo, excepto Panamá y Belice, y para cada año de ese siglo, los autores determinaron el tipo de sistema existente a partir del puntaje que obtuvieron en cinco dimensiones: i) existencia de libertades políticas, ii) elecciones competitivas, iii) participación ciudadana inclusiva, iv) supremacía civil sobre las fuerzas armadas y v) soberanía nacional del Estado. Para cada año y dimensión, los autores aplicaron una escala de tres categorías (0, 0,5 y 1), que corresponden a los tipos de autocracia, semidemocracia y democracia, respectivamente. Utilizando la teoría de conjuntos difusos, el puntaje del país lo da la dimensión con menor puntaje (se supone que todas son condiciones necesarias para la democracia). Para obtener una mayor sensibilidad en el análisis estadístico, en este Informe los puntajes se agregan de otra manera: se suman con el fin de obtener una escala de cinco categorías (rango 0-5). A la suma se le denomina puntaje modificado en el índice BLM.

- A diferencia de la anterior, la clasificación de Polity IV considera a los regímenes políticos no como categorías discretas,

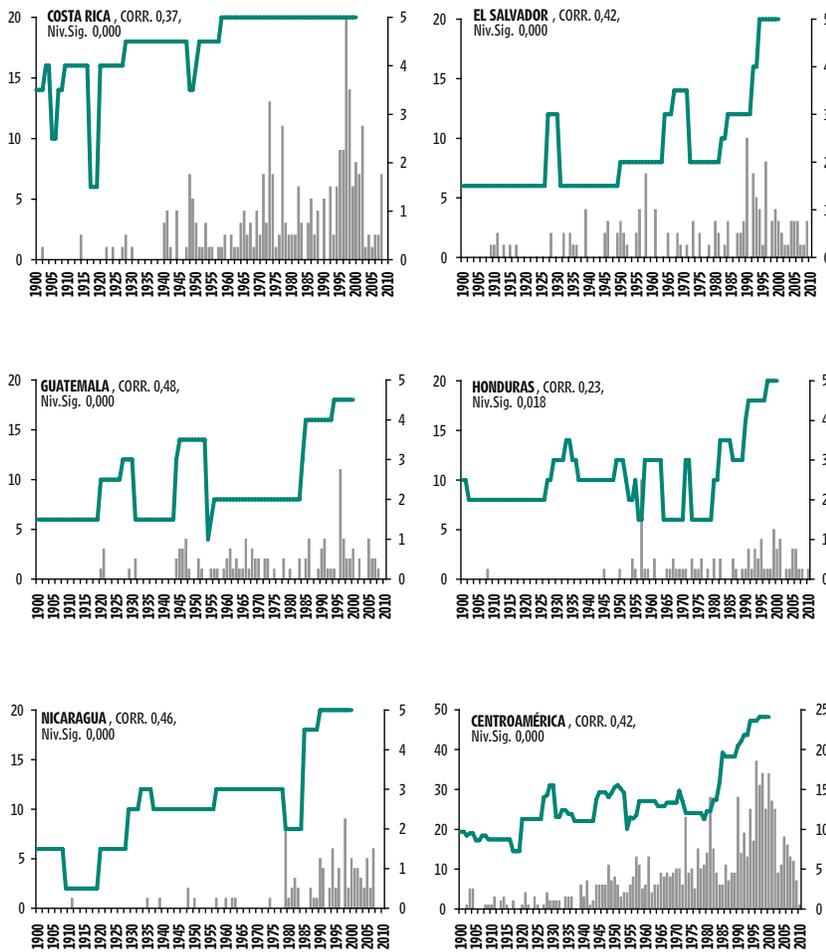
sino como parte de un *continuum* que va desde la monarquía hereditaria hasta la democracia consolidada o plenamente institucionalizada. En este Informe se utiliza la variable Polity2 de esta clasificación. Polity2 resta los puntajes que un país obtiene cada año en dos variables: "autoc" (que mide el grado de existencia de una autocracia) y "democ" (que mide el grado de existencia de una democracia). La variable resultante tiene un rango que va de -10 a 10, lo que arroja puntajes para los años de transición, o interregno entre regímenes políticos.

- La clasificación de Coppedge et al. (2008) agrupa los sistemas políticos de acuerdo con las dos dimensiones de la democracia (poliarquía) definidas por Robert Dahl. En una base de datos se registran las variaciones de los sistemas en dos dimensiones: permitir el funcionamiento de una oposición efectiva (*contestation*) y permitir una participación ciudadana inclusiva (*inclusiveness*) desde 1950 hasta 2000.

Fuente: Elaboración propia con base en Mendoza, 2011b.

GRÁFICOS 8.6
CENTROAMÉRICA

Creación de entidades públicas y calificación del régimen político^{a/} 1900-2008



a/ La calificación global de la región es una sumatoria ponderada de acuerdo con la población de cada país. La calificación máxima por país es 5 y la conjunta para la región es 25. El eje de la izquierda indica el número de entidades creadas y el eje de la derecha es la calificación sobre el régimen, donde 1 es autocracia y 5 democracia plena.

Fuente: Elaboración propia con base en Ramírez et al., 2010, base de datos sobre entidades públicas de Centroamérica y base de datos de Bowman et al., 2005.

y participación ciudadana), estimadas por Coppedge et al. (2008) con base en otros indicadores, se obtiene que la oposición efectiva tiene una asociación moderada (0,42), estadísticamente significativa, mientras que la dimensión de participación ciudadana muestra una correlación débil (0,14), significativa para un alfa de 0,02 (cuadro 8.4).

Funciones y estructuras desbordan el esquema republicano clásico

En los Estados modernos, el aparato institucional público no se circunscribe a las instituciones y funciones clásicas del esquema republicano (Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial). Los Estados no se limitan a proveer el bien público tradicional (orden público), sino que desarrollan múltiples y diversas intervenciones en los distintos ámbitos de la vida social. Consecuentemente, su estructura institucional se ha vuelto más compleja: hoy los gobernantes presiden aparatos institucionales más intrincados que pocas décadas atrás.

Por una parte, el Poder Ejecutivo, que comprende las entidades a cargo del presidente de la República y sus ministros, ha experimentado un desarrollo institucional significativo. Además de los ministerios o secretarías, una variedad de instituciones y agencias especializadas, con responsabilidades en la gestión pública, dependen del gabinete y la Presidencia. Por otra parte, al margen de los poderes del Estado, en la mayoría de los países se ha establecido una red de entes descentralizados y empresas públicas, con grados sustanti-

CUADRO 8.4

CENTROAMÉRICA

Coefficientes de correlación por país, entre indicadores del régimen político y la creación de entidades públicas. 1900-2009

Indicador	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá	Centroamérica
Polity2	a/	0,41***	0,47***	0,12	0,62***	0,30***	0,36***
SumaBLM	0,37***	0,42***	0,48***	0,24**	0,45***		0,42***
Contest	0,45***	0,34**	0,34**	0,21	0,57***	0,21	0,41***
Inclusiv	0,30**	0,05	0,11	0,10	-0,08	-0,08	0,14**

a/ Costa Rica no muestra coeficiente de correlación con la calificación de Polity2 porque esta última casi no varía en el tiempo.

** p<0,05 *** p<0,01

Fuente: Base de datos de instituciones públicas de Centroamérica, Polity IV, Bowman et al., 2005 y Coppedge et al., 2008.

vos de independencia. Estas entidades tienen a cargo funciones y actividades especializadas de producción de bienes y servicios, y cuentan con protecciones constitucionales o legales frente a los vaivenes de la política electoral. La autonomía de estas instituciones con respecto a los poderes clásicos del Estado, asociada a la presencia de actores tecnocráticos con capacidad propia de acción, ha llegado a plantearse en términos de “un nuevo poder” (Ackerman, 2000).

En todo el Istmo los aparatos institucionales reflejan estas tendencias propias de los Estados modernos. Las entidades públicas no solo se ocupan de definir políticas y establecer prioridades y lineamientos para la acción. Casi la mitad tiene este tipo de competencias (49%), con variaciones relativamente pequeñas entre países salvo en el caso de Panamá, donde muy pocas instituciones tienen estas potestades definidas en sus leyes constitutivas (gráfico 8.7). La gran mayoría de los entes públicos, por lo general más allá del 70%, presta servicios a la población, lo cual denota una organización bastante desconcentrada, sobre todo en Costa Rica, que posee el aparato institucional más extenso (destaca, como excepción, el Estado hondureño, en el que menos de un tercio de las instituciones presta servicios).

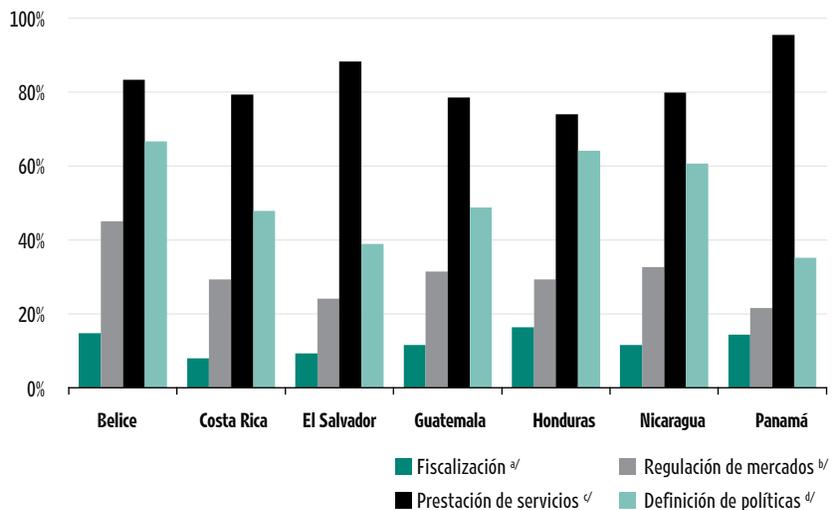
La regulación de mercados privados y la fiscalización de otras instituciones públicas (*accountability* horizontal) son nuevas e importantes funciones en todos los Estados centroamericanos. En la mayoría de los países las entidades que se dedican a regular mercados y fijar precios representan cerca de un tercio del total. Sobresalen Belice, con 45%, y El Salvador y Panamá, con menos del 25% (gráfico 8.7).

Todos los Estados muestran un notable desarrollo de su sector descentralizado (empresas públicas e instituciones autónomas). Hoy en día, este sector es tan o más complejo que el aparato institucional ligado a los poderes republicanos clásicos. Destacan El Salvador, Panamá y Nicaragua como los países con el mayor tamaño relativo de su sector descentralizado. En las demás naciones este sector representa entre el 20% y el 35% del

GRÁFICO 8.7

CENTROAMÉRICA

Tipos de funciones desempeñadas por las instituciones públicas. 2009



a/ Fiscalización: la entidad cuenta con potestades de fiscalización o supervisión de otras entidades públicas.

b/ Regulación de mercados: la entidad cuenta con potestades de regulación de mercado o fija precios de mercado.

c/ Prestación de servicios públicos: la entidad presta servicios públicos a entes privados o al público en general.

d/ Definición de políticas públicas: la entidad cuenta con potestades para, como mínimo, plantear políticas públicas en el ámbito de su competencia.

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos sobre entidades públicas de Centroamérica.

aparato institucional (cuadro 8.5). Costa Rica tiene dos particularidades: posee el Gobierno Central institucionalmente más complejo (149 entidades) y una buena parte de su sector descentralizado está compuesto por empresas públicas y entidades públicas no estatales⁵, lo que denota una amplia y directa intervención del Estado en la actividad económica.

En resumen, la innovación institucional durante las últimas décadas llevó a la conformación de aparatos estatales que van claramente más allá de los poderes republicanos clásicos. Todos ellos realizan una multiplicidad de funciones y poseen una diversidad de sectores que implican la existencia; en el seno mismo del Estado, de actores con distintos grados de autonomía con respecto a los poderes clásicos.

Fuerte centralización de poder en la estructura institucional

En la mayor parte del Istmo el Ejecutivo es un actor dominante dentro

de los aparatos institucionales. Controla el “tesoro público”⁶, del cual depende la mayoría los órganos estatales y tiene potestades legales sobre el gobierno de las entidades. A tal punto llega su dominio, que pocas instituciones escapan a su control directo, lo que expone a buena parte de la administración pública a los vaivenes de la política partidaria, con pocos resguardos para las funciones técnicas especializadas. Destaca, por su situación contrastante, el Estado costarricense, donde el Ejecutivo debe lidiar con un aparato institucional en el cual vastos segmentos tienen amplios márgenes de independencia.

Ejecutivos controlan el “tesoro público”

Aproximadamente la mitad de las instituciones públicas centroamericanas se financian con cargo al Presupuesto Nacional, lo que da al presidente de la República y a su ministro de Finanzas o Hacienda una fuerte capacidad para influir sobre el conjunto del aparato estatal⁷

CUADRO 8.5

CENTROAMÉRICA

Instituciones públicas, según su naturaleza jurídica. 2009
(porcentajes)

Naturaleza jurídica	Poderes clásicos ^{a/}	Instituciones autónomas ^{b/}	Empresas públicas ^{c/}	Otros ^{d/}	Total de instituciones
Belice	51,0	35,3	6,9	6,9	102
Costa Rica	54,0	19,9	9,4	16,7	276
El Salvador	38,3	57,4	4,3	0,0	162
Guatemala	46,3	35,5	1,7	16,5	121
Honduras	59,8	32,6	7,6	0,0	92
Nicaragua	42,3	43,3	10,6	3,8	104
Panamá	27,9	44,1	11,7	13,5	111
Centroamérica	450	352	74	92	968

a/ Poderes clásicos: Legislativo, Judicial y Ejecutivo, incluyendo ministerios y órganos desconcentrados adscritos a ministerios. Integra también a las entidades independientes y los programas institucionales.

b/ Instituciones autónomas: entidades descentralizadas, autónomas y semiautónomas, órganos desconcentrados adscritos a entidades descentralizadas. Cuentan con personalidad jurídica propia y asignaciones legales de recursos; tienen la facultad de administrarse a sí mismas, pero son "propiedad" del Estado, el cual las crea y las controla. No se incluyen en esta categoría los entes públicos organizados como empresas.

c/ Empresas públicas: empresas públicas, sociedades públicas de economía mixta, sociedades privadas de economía mixta.

d/ Otros: colegios profesionales, comités para la administración de centros locales.

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos sobre entidades públicas de Centroamérica.

(cuadro 8.6). Este promedio regional encubre, empero, dos situaciones muy distintas. En Belice, El Salvador y Guatemala, la mayoría de las entidades sufragas sus gastos con cargo a ese presupuesto; en estos países el Ejecutivo es dominante y puede "apretar" a una institución, pues esta depende por completo del "tesoro público". Otra es la situación en Panamá, Nicaragua y Costa Rica, donde alrededor de una tercera parte de las entidades depende en forma exclusiva del Presupuesto Nacional.

El Poder Ejecutivo también tiene medios de influencia cuando las instituciones dependen parcialmente del Presupuesto Nacional, es decir, cuando tienen un financiamiento mixto de ingresos propios y transferencias del Gobierno Central. En todos los países del Istmo, excepto Costa Rica, la proporción de instituciones públicas financiadas de manera total o parcial con el Presupuesto Nacional es cercana al 70% o más (por encima del 80% sin considerar a Guatemala). En esas condiciones, el Ejecutivo tiene una poderosa palanca para convertirse en el actor dominante dentro del aparato institucional.

CUADRO 8.6

CENTROAMÉRICA

Centroamérica: origen del financiamiento de las instituciones públicas. 2009

Tipo de financiamiento/país	Belice	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá	Total general
Cargo al Presupuesto Nacional ^{a/}	59	95	124	90	63	36	40	507
Mixto ^{b/}	26	52	10		29	52	57	226
Ingresos descentralizados ^{c/}	13	127	28	29	0	8	8	213
Fondos creados por ley	4	30	13			1		48
Impuestos, multas o cargas pecuniarias o de trámite	6	8		16		1		31
Ingresos de índole municipal		3				1		4
Préstamos, donaciones y subvenciones públicas y privadas		16	10					26
Servicios brindados o utilidades obtenidas	3	70	5	13		5	8	104
Otros	4	2	0	2	0	8	6	22
Otro tipo de financiamiento	4	2		2		1	5	14
Sin información						7	1	8
Total general	102	276	162	121	92	104	111	968
Porcentaje del Presupuesto Nacional	57,8	34,4	76,5	74,4	68,5	34,6	36,0	52,4
Porcentaje de ingresos mixtos	25,5	18,8	6,2	0,0	31,5	50,0	51,4	23,3
Porcentaje de ingresos descentralizados	16,7	46,7	17,3	25,6	0,0	15,4	12,6	24,3

a/ El presupuesto de la institución es un rubro del Presupuesto Nacional, financiado con los ingresos recaudados centralmente por el Ministerio de Finanzas o Hacienda.

b/ El presupuesto de la institución se financia por dos fuentes: ingresos propios e ingresos provenientes del Presupuesto Nacional.

c/ El presupuesto de la institución se financia enteramente con ingresos propios previstos por las leyes correspondientes.

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos sobre entidades públicas de Centroamérica.

El origen del financiamiento da una buena pero insuficiente pista sobre la distribución de poder dentro del aparato institucional. Aun cuando una entidad dependa enteramente del Presupuesto Nacional, la Constitución Política puede establecer protecciones especiales que salvaguarden su independencia, como es el caso, por ejemplo, de los otros poderes del Estado.

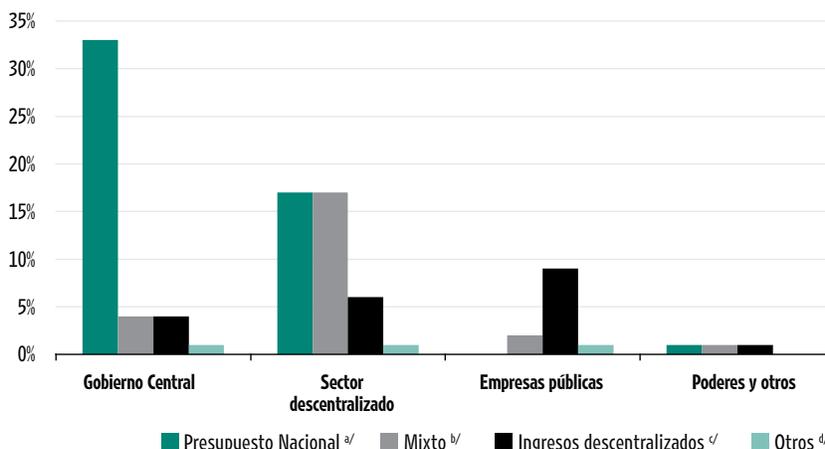
En Centroamérica, como era de esperar, la gran mayoría de las instituciones de los poderes clásicos se financia a través del presupuesto público (gráfico 8.8). Pero además la mayor parte de las instituciones descentralizadas, aquellas que jurídicamente tienen capacidad de autogobierno, dependen también de manera total o parcial de ese presupuesto. No debe suponerse, entonces, que en todos los países la independencia *de iure* de una institución (la capacidad legal de autogobernarse) implica su independencia financiera, es decir, una dotación propia de fuentes de ingreso distintas al Presupuesto Nacional.

Ambas dimensiones (independencia *de iure* e independencia material) se combinaron para obtener el índice de concentración del poder institucional en el Ejecutivo (recuadro 8.4).

GRÁFICO 8.8

CENTROAMÉRICA

Naturaleza jurídica de las instituciones públicas, según fuente de financiamiento. 2009
(porcentajes)



a/ El presupuesto de la institución es un rubro del Presupuesto Nacional, financiado con los ingresos recaudados centralmente por el Ministerio de Finanzas o Hacienda.

b/ El presupuesto de la institución se financia por dos fuentes: ingresos propios e ingresos provenientes del Presupuesto Nacional.

c/ El presupuesto de la institución se financia enteramente con ingresos propios previstos por las leyes correspondientes.

d/ Para efectos de reflejar mejor la independencia de los poderes, estos se incluyen dentro de la categoría "Otros".

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos sobre entidades públicas en Centroamérica.

RECUADRO 8.4

Índice de concentración de poder institucional en el Ejecutivo

El índice de concentración del poder institucional en el Ejecutivo combina dos variables de la base de datos de entidades públicas en Centroamérica: la naturaleza jurídica y la fuente de ingresos.

La naturaleza jurídica clasifica a las instituciones según su mayor o menor capacidad para autogobernarse. En un extremo están aquellas que jurídicamente son parte del Gobierno Central y dependen en forma directa del Ejecutivo; en el otro, las entidades descentralizadas, las empresas públicas y otras, que tienen personería jurídica propia y están facultadas para autoadministrarse.

La fuente de financiamiento clasifica a las instituciones según su mayor o menor independencia frente al presupuesto del Gobierno Central, que está bajo el control directo del presidente y de su ministro de Finanzas o Hacienda.

En un extremo están las entidades que dependen enteramente del presupuesto central y en el otro, las que tienen fuentes de ingreso propias (creadas por ley u obtenidas mediante la prestación de servicios).

Ambas variables pueden medirse empleando una escala ordinal, en la que los puntajes más altos reflejan una mayor dependencia de la entidad con respecto al Poder Ejecutivo o, dicho a la inversa, más poder institucional del Ejecutivo sobre la entidad (cuadro 8.7). El resultado luego se estandariza en una escala de 0 a 100 para mejor comprensión.

Un puntaje de cero (0) indicaría que todas las instituciones públicas de un Estado tienen el máximo grado de independencia con respecto al Ejecutivo, es decir, que éste carece de poder institucional sobre la entidad. Cien (100) indicaría

que todas las instituciones públicas de un Estado están firmemente bajo el poder del Ejecutivo, el cual tiene potestades legales para administrarlo y provee la totalidad de los recursos presupuestarios.

El algoritmo se define de la siguiente manera:

$$ICPIE = \frac{[(\sum_{inst=1}^{inst=n} (NJ*FF)) - INST]}{(INST*PMAX)*100}$$

donde:

NJ: puntaje de la entidad en la escala ordinal sobre la naturaleza jurídica del ente; FF: puntaje de la entidad; INST: cantidad de instituciones en el Estado "X"; PMAX: puntaje máximo combinado en las escalas NJ y FF. Los términos INST y PMAX son necesarios para estandarizar el puntaje en una escala de 0 a 100.

CUADRO 8.7

CENTROAMÉRICA

Índice de concentración del poder institucional del Ejecutivo

Escala de las fuentes de financiamiento del ente^{b/}

Escala de la naturaleza jurídica del ente ^{a/}	Presupuesto Nacional (10)	Mixto (7)	Ingresos descentralizados (1)	Otros (1)
Gobierno Central (10)	100	70	10	10
Sector descentralizado y empresas públicas (5)	50	35	5	5
Empresas públicas (5)	50	35	5	5
Otros (1)	10	7	1	1

a/ Escala de la naturaleza jurídica: Gobierno Central (10 puntos): las entidades que pertenecen a esta categoría no tienen órganos de autogobierno y dependen enteramente del Ejecutivo. Sector descentralizado y empresas públicas (5 puntos): las entidades tienen órganos de autogobierno jurídicamente responsables por su desempeño, pero el Ejecutivo tiene potestades y controles sobre ellas. Otros (1): corporaciones y otras entidades públicas con órganos de autogobierno y controles muy laxos o inexistentes por parte del Ejecutivo.

b/ Escala de las fuentes de financiamiento: Presupuesto Nacional (10): los recursos de la entidad provienen enteramente del presupuesto de la República. Mixto (7): una proporción variable del presupuesto del ente, menor a 100% y mayor a 0%, es financiada a través del presupuesto de la República; la entidad también tiene rentas propias. Ingresos descentralizados y otros (1): las entidades tienen sus propias fuentes de financiamiento (usualmente impuestos, cobro de tasas y servicios, etc.).

Fuente: Elaboración propia con procesamientos de Vargas Cullel, 2011.

Este índice capta la gradación que hay desde una situación en la que una entidad no tiene independencia legal ni material y está firmemente bajo el control del Ejecutivo, hasta otra en que las entidades tienen plena independencia legal y material, pues la Constitución Política y las leyes respectivas las dotan de órganos propios de autogobierno y fuentes de financiamiento. El resultado se expresa en una escala de 0 a 100, donde 100 indica que ninguna entidad pública tiene independencia *de iure* ni material, y 0 que todas tienen ambas.

La mayoría de los países se acerca al promedio regional (53,3 puntos). Los países con los Ejecutivos más dominantes son, por mucho, Honduras (74,5 puntos) y Belice (64,1). En estos casos, la estructura de los aparatos institucionales hace que estos sean sumamente vulnerables a los vaivenes de la política electoral (gráfico 8.9).

Costa Rica es el país que más bajo puntúa en el índice de concentración de poder institucional del Ejecutivo (42,7 en una escala de 0 a 100). Ello refleja el hecho de que buena parte de su aparato público tiene protección legal e independencia material frente a la política partidista. En este caso, el problema no es tanto la presencia de un actor dominante, como en el resto de la región, sino lo contrario: la presencia de múltiples y poderosos actores institucionales con capacidad de veto, que complican la gestión pública (Gutiérrez-Saxe y Straface, 2009).

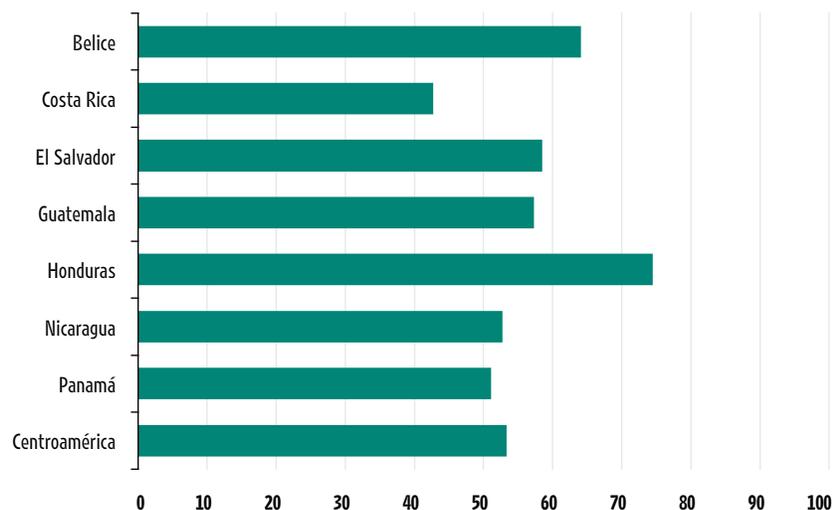
En síntesis, cuando se analizan de manera combinada las distintas dimensiones del Estado vistas hasta ahora, en Centroamérica pueden identificarse dos prototipos de aparatos institucionales:

- Estados pequeños, con una arquitectura relativamente simple, débiles redes institucionales en los sectores económicos, sociales y ambientales y con Ejecutivos dominantes dentro del aparato institucional. Honduras y Guatemala se acercan a este prototipo (cuadro 8.8).
- Estados grandes, complejos, con densas redes institucionales en sectores

GRÁFICO 8.9

CENTROAMÉRICA

Índice de concentración de poder institucional en el Ejecutivo
(puntaje en una escala de 0 a 100)



Nota: Consúltese el recuadro 8.4 para una explicación sobre el cálculo del índice.

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos sobre entidades públicas en Centroamérica.

clave y Ejecutivos que no son dominantes dentro del aparato institucional. Solo Costa Rica se aproxima a esta situación.

Los demás países muestran situaciones un poco más heterogéneas, aunque tienden a acercarse más al primer prototipo que al segundo.

Potestad de nombrar jerarcas centralizada en el Ejecutivo

Un indicador adicional sobre la distribución de poder dentro del aparato institucional de los Estados es la potestad de nombrar a los máximos jerarcas de los entes públicos; quien nombra puede remover, tiene influencia sobre el nombrado.

En Centroamérica, el Poder Ejecutivo (presidente y ministro del ramo) nombra al máximo jerarca en cerca de siete de cada diez instituciones (64%; gráfico 8.10). El Poder Legislativo tiene un ámbito muy restringido (3,6% de total), aunque este corresponde a unas pocas entidades que usualmente son claves para el balance de poderes en el sistema político, como la Corte Suprema de Justicia, las cortes de cuentas o contralorías y otros órganos de control (Ministerio Público). Sorprendentemente, una alta proporción de instituciones tiene otros modos de designación de sus máximos jerarcas, fuera del control de los poderes del Estado: selección interna, elección popular, nombramiento por otras instituciones (31,9% de las entidades públicas del Istmo; gráfico 8.10).

En Belice, Honduras, El Salvador y Nicaragua, la prevalencia del Ejecutivo como responsable del nombramiento de autoridades institucionales es muy elevada (70% o más). Si se atan cabos, Honduras es el país con el Ejecutivo más dominante del área: la mayoría de sus instituciones depende jurídica y financieramente de él y, además, este Poder nombra a cerca de tres cuartas partes de los jerarcas. Llamen la atención los casos de Guatemala y Panamá, que en otros ámbitos tienen un Ejecutivo dominante, mas no en este. En Costa Rica el Ejecutivo tiene potestades más acotadas (nombra a

CUADRO 8.8

HONDURAS Y GUATEMALA

Países con Estados pequeños y Ejecutivos dominantes. 2009 (porcentajes)

País y sector	Fuente de ingresos				Total
	Presupuesto Nacional ^{a/}	Mixto ^{b/}	Ingresos descentralizados ^{c/}	Otros	
Honduras					
Gobierno Central	28				28
Sector descentralizado	36		10	2	48
Empresas públicas			18		18
Otros	4		2		6
Total	68		30	2	100
Guatemala					
Gobierno Central	45	16			61
Sector descentralizado	24	15			39
Total	69	31			100

a/ El presupuesto de la institución es un rubro del Presupuesto Nacional, financiado con los ingresos recaudados centralmente por el Ministerio de Finanzas o Hacienda.

b/ El presupuesto de la institución se financia por dos fuentes: ingresos propios e ingresos provenientes del Presupuesto Nacional.

c/ El presupuesto de la institución se financia enteramente con ingresos propios previstos por las leyes correspondientes.

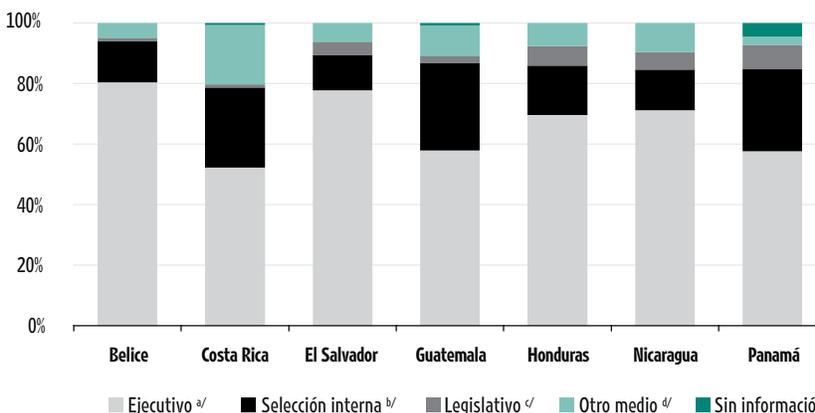
Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos sobre entidades públicas en Centroamérica.

GRÁFICO 8.10

CENTROAMÉRICA

Modo de nombramiento del máximo jerarca de las instituciones. 2009

(porcentajes)



a/ Ejecutivo: incluye nombramiento directo del Ejecutivo o del ministro de ramo, nombramiento por el Ejecutivo con candidatos del Legislativo y nombramiento del Ejecutivo con candidatos presentados por entes estatales y no estatales.

b/ Selección interna: el jerarca es seleccionado por votación de instancias internas del ente que dirigirá.

c/ Legislativo: incluye nombramiento directo del Legislativo, nombramiento del Legislativo con candidatos de entes estatales y no estatales y nombramiento del Legislativo con candidatos del Ejecutivo.

d/ Otro medio: incluye conformaciones mixtas con delegados de entes públicos y privados, como grupos de empresarios, universidades o cooperativas, que eligen a sus representantes en las juntas directivas de las entidades.

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos sobre entidades públicas en Centroamérica.

menos de la mitad de los jerarcas institucionales), lo que refuerza la tesis de que en el aparato institucional de ese Estado el presidente de la República es un actor influyente, pero no dominante.

Modelos híbridos de representación en la toma de decisiones públicas

Si bien el Poder Ejecutivo es el actor dominante en la mayoría de los Estados centroamericanos, no está solo. Aun en países altamente centralistas, como

Honduras, Guatemala o El Salvador, hay una fuerte presencia de grupos sociales y gremiales, garantizada por ley, en las instancias de toma de decisiones públicas. Como se ha visto, en la mayor parte de las instituciones el Ejecutivo nombra al principal jerarca, pero con mucha frecuencia estos grupos tienen asientos en las juntas directivas. Esta situación no solo les da poder en la definición de políticas públicas, sino que torna más complejas e institucio-

nalizadas las relaciones entre las élites económicas, sociales y políticas.

Esta presencia social obedece a una visión corporativista en la gestión de los asuntos públicos. En Centroamérica el corporativismo coexiste, de un modo no exento de tensiones, con las potestades de los gobernantes para conducir los Estados. Ambos son modelos de representación en la toma de decisiones públicas que, en el Istmo, anteceden a la democratización de los Estados (recuadro 8.5).

RECUADRO 8.5

Dos modelos de toma de decisiones públicas: corporativismo y pluralismo

El corporativismo es un modelo de representación que se caracteriza por incluir grupos de interés seleccionados en la definición de políticas públicas. Responde a una idea organicista y funcionalista de la sociedad según la cual cada sector tiene su lugar y cumple con una función indispensable, a semejanza del cuerpo humano. Bajo este modelo, el Estado se limita a coordinar y conciliar intereses y, a cambio, recibe garantías para la gobernabilidad (lo cual es posible solo si las organizaciones participantes ejercen un control centralizado sobre sus integrantes y gozan de una amplia representatividad). Así, en las instituciones deben estar representados los diversos sectores sociales, especialmente aquellos con mayor interés en el resultado de las políticas públicas a cargo de la entidad. Para ello es necesario que estos sectores tengan asiento en los órganos de decisión. En su versión más extrema, los entes sujetos a este modelo operan por medio del consenso (cualquier actor puede vetar una decisión). No obstante, en el corporativismo la regla de la mayoría también puede ser aplicada.

En el pluralismo, los partidos políticos son considerados como los legítimos representantes de la ciudadanía. Compiten entre sí en procesos electorales y el triunfador tiene derecho a conducir el Estado como gobernante.

Desde el Parlamento, o por medio de la opinión pública, los opositores pueden ejercer el escrutinio de las acciones públicas. Lo fundamental es que quien gana tiene el derecho a llenar el aparato público con sus correligionarios: tiene el poder de decisión.

Los dos modelos pueden coexistir dentro de un Estado democrático y así sucede en los Estados centroamericanos. Varias decisiones de política económica (salarios mínimos, precios tope para productos y servicios esenciales, por ejemplo) y monetaria⁹ (tipo de cambio y tasas de interés) se rigen por un modelo corporativista promulgado (o al menos tolerado) por las autoridades electas.

Esta mezcla de modelos de representación crea tensiones. Por una parte, a veces lo que las autoridades electas ofrecieron no se puede implementar debido al bloqueo legal de grupos opositores dentro del mismo Estado. Por otra parte, en una democracia la legitimidad que otorga el voto es limitada, pues esa misma legalidad garantiza los derechos adquiridos previamente por los ciudadanos, así como ciertos derechos que las minorías pueden ejercer aunque no triunfen en las votaciones.

Ambos modelos tienen desventajas. El pluralismo reconoce un hecho cierto: los diversos grupos de interés tratarán de influenciar la política pública y sus resultados, en beneficio propio. No obstante,

se asume que los inevitables conflictos resultantes se resolverán por medio de la negociación política democrática, dando por sentado que todos los grupos tienen similar influencia sobre la toma de decisiones, gracias a las garantías existentes para el ejercicio efectivo de sus derechos políticos -libertad de expresión, por ejemplo- y a la existencia de un sistema de justicia imparcial, apegado al Derecho. Sin embargo, como el mercado distribuye la riqueza de manera asimétrica, hay grupos con suficiente capacidad económica para inclinar la balanza de las negociaciones políticas (o las decisiones judiciales), lo cual puede sesgar el modelo pluralista a favor de los más poderosos.

El corporativismo procura rebalancear las asimetrías de poder estipulando por ley la presencia social en la toma de decisiones públicas. Al hacerlo, sin embargo, crea nuevos desbalances y puede otorgar poder e influencia desproporcionadas a minorías poco representativas. Además, puede crear condiciones objetivas para que los gobernantes democráticamente electos vean vetado su programa de gobierno, pese a un mandato ciudadano mayoritario, y que su capacidad para orientar la gestión pública sea desarticulada por múltiples bloqueos internos.

Fuente: Elaboración propia con base en Mendoza, 2011b.

En este acápite se examina la prevalencia de arreglos corporativistas dentro de la estructura institucional de los Estados centroamericanos. Las principales conclusiones son tres: primero, el corporativismo se encuentra muy extendido en el Istmo, independientemente del tamaño del Estado y del desarrollo democrático del país. Segundo, y en razón de lo anterior, en todas las naciones hay intrincadas redes de influencia de los grupos sociales, pues algunos tienen asientos en las juntas directivas de varias entidades públicas. Por último, los empresarios parecen tener las redes de influencia más extensas, lo que en ocasiones les da un poder decisivo para moldear las decisiones en ámbitos estratégicos de la vida económica. En Costa Rica las redes del corporativismo son socialmente más balanceadas que en los demás países, y también más complejas, pues se diseminan sobre un aparato institucional más amplio y descentralizado.

Fuerte presencia de arreglos corporativistas en la administración pública

En los Estados centroamericanos hay una extendida presencia de arreglos corporativistas en las máximas instancias de gobierno de las instituciones públicas (juntas directivas u órganos homólogos). Los grupos sociales tienen puestos directivos asegurados por ley en aproximadamente cuatro de cada diez entidades (cuadro 8.9). Las excepciones son Nicaragua y Belice, donde el corporativismo es mucho menos frecuente.

Los arreglos corporativistas en la toma de decisiones públicas anteceden a la democratización de los sistemas políticos centroamericanos. En Costa Rica se encuentran presentes desde antes de 1950, cuando la mitad de las instituciones que habían sido creadas –y que existen aún hoy– tenía este modelo. En los demás países el corporativismo ya era empleado antes de 1980, aunque era una fórmula muy poco frecuente (cuadro 8.10).

En todos los países la utilización de este modelo se generalizó durante la segunda mitad del siglo XX. Entre el

CUADRO 8.9

CENTROAMÉRICA

Presencia de arreglos corporativistas en las máximas instancias de las instituciones. 2009

País	Corporativismo en máxima instancia				Total de instituciones
	No aplica	No	Sí	Porcentaje sí	
Belice	38	29	35	34,3	102
Costa Rica	83	64	129	46,7	276
El Salvador	82	18	62	38,3	162
Guatemala	46	19	56	46,3	121
Honduras	35	20	37	40,2	92
Nicaragua	47	31	26	25,0	104
Panamá	27	35	49	44,1	111
Centroamérica	358	216	394	40,5	968

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos sobre entidades públicas en Centroamérica.

CUADRO 8.10

CENTROAMÉRICA

Presencia de corporativismo en las instancias máximas de las entidades, según década de creación

Período	Presencia de corporativismo		Total general
	Entidades	Porcentaje	
Antes de 1950	36	20,1	179
1950-1959	30	44,1	68
1960-1969	40	51,3	78
1970-1979	46	42,2	109
1980-1989	37	32,5	114
1990-1999	114	46,7	244
2000-2009	89	51,4	173
Sin información			3
Total general	392	40,5	968

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos sobre entidades públicas en Centroamérica.

30% y el 50% de las instituciones creadas en ese período tiene presencia de grupos sociales en sus máximos órganos de gobierno. Es interesante notar, empero, que su uso decayó durante las décadas de los setenta y ochenta, cuando la región vivió tres guerras civiles. En las naciones afectadas la aplicación de fórmulas corporativistas cayó significativamente.

Empresarios son actores clave en las intrincadas redes corporativistas

El corporativismo en las instituciones públicas puede estudiarse desde una perspectiva distinta y complementaria. Una cosa es identificar la incidencia de este modelo, cuántas y cuáles son las entidades que lo utilizan, y otra cosa, indagar acerca de la penetración de sectores sociales en la toma de

decisiones públicas. Cuando se adopta este último enfoque, el análisis se centra en las redes corporativistas de los sectores sociales y no tanto en las instituciones vistas por separado. Se entiende por red corporativista al conjunto de entidades públicas donde un sector social tiene legalmente garantizados asientos en las máximas instancias de decisión.

En todos los Estados centroamericanos las redes corporativistas son complejas. La de Costa Rica es por mucho la más intrincada, debido al tamaño de su aparato institucional, y la de Nicaragua la menos desarrollada. Este hallazgo invita a cuestionar la comúnmente aceptada división entre gobierno y sociedad civil. Además, puede indicar una erosión de la influencia del debate político en las Asambleas Legislativas (representantes electos a través de los partidos políticos) sobre la gestión pública. Muchas decisiones están en manos de grupos organizados que no compiten en la arena electoral (Mendoza, 2011b).

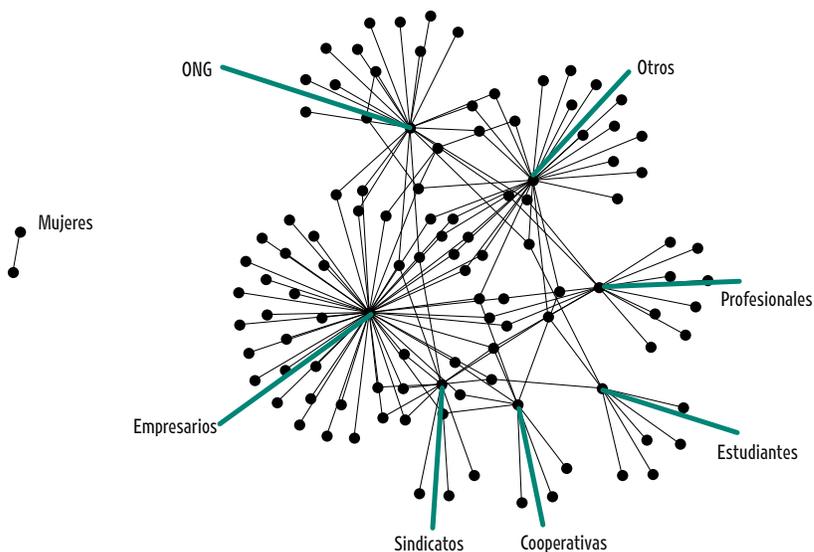
Las fuertes asimetrías en la densidad de las redes corporativistas son un segundo hallazgo importante. En todos los países, los empresarios constituyen, por amplia ventaja, el grupo con mayor penetración, por lo general en instituciones de los ámbitos económico y financiero. Además, frecuentemente son el único sector representado. En contraste, la presencia de las mujeres, los grupos ambientalistas y las comunidades indígenas es mínima. Entre estos extremos se encuentra el entramado corporativista de los sindicatos y los gremios profesionales, que tienden a ubicarse en una situación intermedia. Estas asimetrías sugieren que, en Centroamérica, el corporativismo asegura una posición ventajosa a los empresarios en la toma de decisiones públicas.

El análisis de los países por separado permite precisar este hallazgo. Como ha sido dicho, el Estado costarricense tiene las redes corporativistas más intrincadas de todo el Istmo y también allí los empresarios tienen la red más densa (gráfico 8.11). Están presentes en la dirección de 49 instituciones públi-

GRÁFICO 8.11

COSTA RICA

Red de sectores representados en las juntas directivas de las entidades públicas. 2009



Fuente: Mendoza, 2011b, a partir de la base de datos sobre institucionalidad pública de Centroamérica. Software: ORA (CASOS Center@CMU).

cas (cerca del 20% del total), tanto de naturaleza económica, como financiera y social; duplican o triplican la densidad de los otros sectores. Las menos desarrolladas son las de los grupos de mujeres y los ambientalistas. Pese a estas asimetrías, el aparato institucional de Costa Rica posee los arreglos corporativistas más balanceados de la región: los sindicatos, las cooperativas, los gremios profesionales y las ONG tienen redes relativamente extensas, que abarcan entre nueve y veinte instituciones. Por otra parte, en la mayoría de las entidades los empresarios no son el único sector representado: comparten asientos con sindicatos y, en menor medida, con cooperativas y otros grupos (organizaciones campesinas y microempresariales, por ejemplo).

Las redes corporativistas en Guatemala son significativamente menos densas que las de Costa Rica (gráfico 8.12). En ellas, los empresarios ocupan un lugar central, con participación estipulada por ley en las máximas instancias del sistema financiero, como la Junta Monetaria (véase más adelante), y también en una amplia variedad

de entidades; en casi la mitad de las instituciones (nueve de diecinueve) son el único sector representado. Los gremios profesionales tienen una red bastante extensa; están presentes en once instituciones, en la mayoría de las cuales son los únicos con asiento directivo. Una importante novedad es el relativo desarrollo de la red corporativista de las organizaciones indígenas, presente en cinco instituciones. Cooperativistas, ambientalistas, estudiantes y mujeres tienen poca o nula penetración.

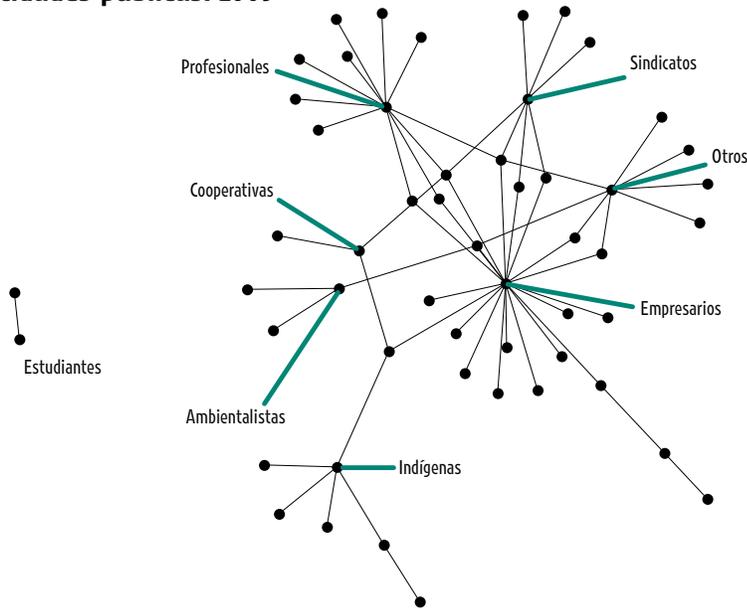
Probablemente no hay un aparato institucional en el Istmo donde los empresarios tengan más redes corporativistas que en el Estado salvadoreño (gráfico 8.13). Tienen representación en al menos 34 entidades públicas. El segundo lugar lo ocupan los gremios profesionales, con una participación a todas luces más extensa que la de los sindicatos y las ONG. En este sentido, el corporativismo salvadoreño parece tener un marcado sesgo tecnocrático-empresarial.

El entramado corporativista en la institucionalidad pública de Honduras es claramente menos desarrollado que

GRÁFICO 8.12

GUATEMALA

Red de sectores representados en las juntas directivas de las entidades públicas. 2009

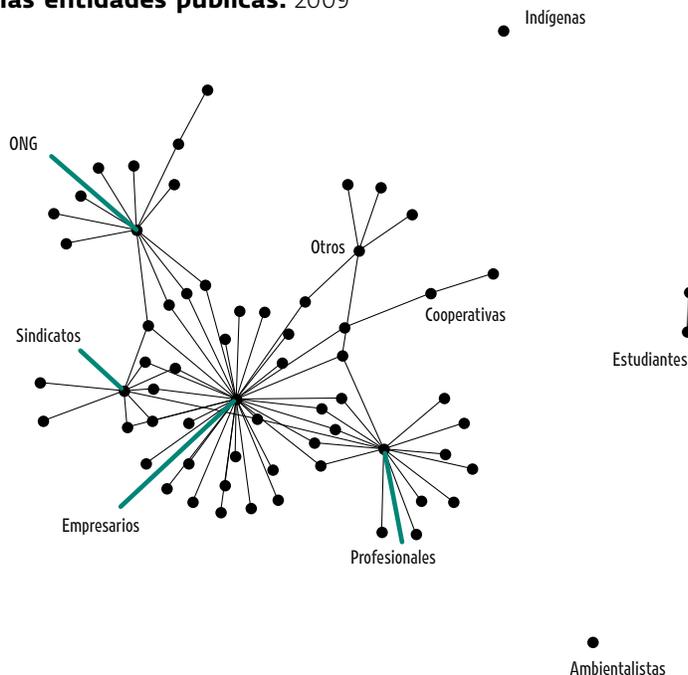


Fuente: Mendoza, 2011b, a partir de la base de datos sobre institucionalidad pública de Centroamérica. Software: ORA (CASOS Center@CMU).

GRÁFICO 8.13

EL SALVADOR

Red de sectores representados en las juntas directivas de las entidades públicas. 2009



Fuente: Mendoza, 2011b, a partir de la base de datos sobre institucionalidad pública de Centroamérica. Software: ORA (CASOS Center@CMU).

el de El Salvador (gráfico 8.14). Ambos comparten el particular predominio de las redes empresariales, que en caso hondureño están presentes en el sistema financiero, los fondos públicos de inversión y la seguridad social (en total, veinte entidades). Sin embargo, hay una diferencia sustancial: en términos proporcionales el Estado hondureño brinda más espacios a los sindicatos, los cuales participan en nueve instituciones, incluido un banco (Bantrab) donde son el único sector representado. Los grupos ambientalistas no tienen penetración alguna, las mujeres e indígenas una presencia marginal y los estudiantes, como en el resto de Centroamérica, tienen asiento en las instancias de los gobiernos universitarios.

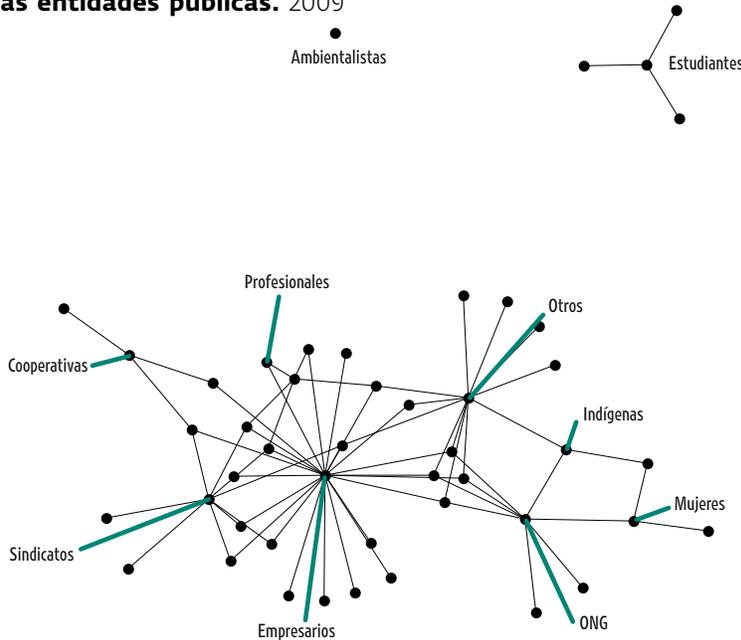
Nicaragua posee la red corporativista menos densa del Istmo. Pese a ello, reproduce varios rasgos ya vistos en los demás casos. Los empresarios tienen la mayor penetración institucional, concentrada en trece entidades a cargo de funciones económicas como la promoción de la competencia, el turismo y la ciencia y la tecnología; en cinco de estas instituciones son el único sector representado. Las organizaciones de microempresarios tienen asiento en entidades relacionadas con la actividad de microcréditos y con el desarrollo rural. Los sindicatos están insertos en siete instituciones, en la mayoría de las cuales comparten representación con otros grupos sociales. Por su parte, los indígenas, las mujeres, los ambientalistas y los cooperativistas tienen poca o nula presencia institucional en la toma de decisiones. A diferencia de la mayoría de los países, los gremios de profesionales tienen poca representación (gráfico 8.15).

En Panamá las redes corporativistas son más extensas que en Nicaragua, pese a que el tamaño del aparato público es similar en ambos países (gráfico 8.16). Al igual que en el resto del área, los empresarios participan en más juntas directivas que cualquier otro sector (doce entidades). En cinco de ellas son el único actor social representado. Hay un fuerte contraste con los trabajadores, presentes en seis instituciones (en dos son el único actor representado) y,

GRÁFICO 8.14

HONDURAS

Red de sectores representados en las juntas directivas de las entidades públicas. 2009



Fuente: Mendoza, 2011b, a partir de la base de datos sobre institucionalidad pública de Centroamérica. Software: ORA (CASOS Center@CMU).

especialmente, con grupos como las mujeres, los ambientalistas y los estudiantes, que casi no tienen presencia en el aparato institucional. Una característica particular del Estado panameño es su apertura a la participación de otros grupos (microempresarios, ciudadanos, consumidores).

Corporativismo en un ámbito estratégico: el caso de la Junta Monetaria en Guatemala

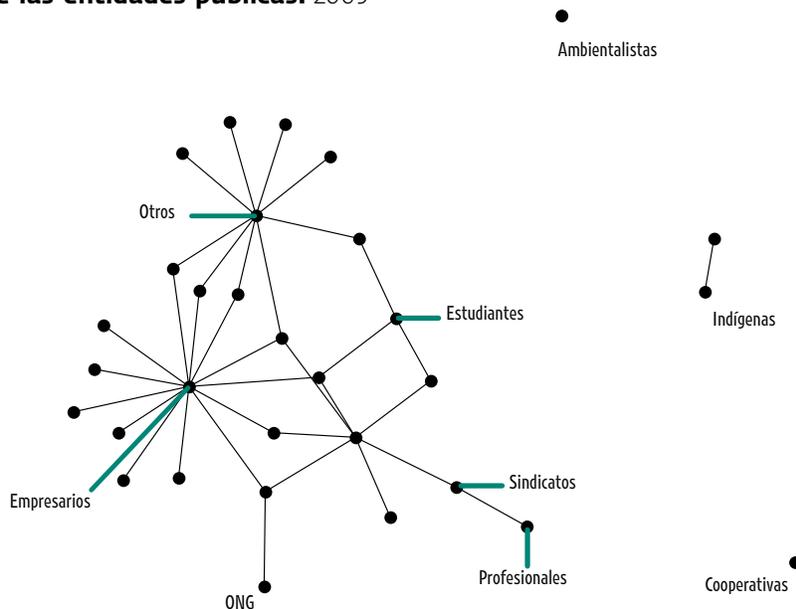
La Junta Monetaria es la máxima autoridad en la definición de políticas monetarias, cambiarias y crediticias de Guatemala. Tiene la potestad de determinar los precios más importantes de la economía, como el tipo de cambio y las tasas de interés, así como de establecer los requisitos de entrada de actores al mercado financiero y, por ende, aprobar o improbar el ingreso de nuevos competidores. En ella prevalece un modelo corporativista adoptado a mediados del siglo XX, durante el corto período democrático de 1944-1954.

La banca privada y el sector empresarial organizado de Guatemala, claramente vinculados entre sí por medio del Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (Cacif), tienen una amplia cuota de poder en la toma de decisiones en la Junta Monetaria, dada la composición de representantes sectoriales y públicos de esta instancia. De acuerdo con la ley, dos de sus ocho puestos deben ser ocupados por representantes de los grupos privados mencionados (cuadro 8.11). Se excluyeron así delegados de otros sectores vinculados al tema, como los usuarios de los servicios financieros o los trabajadores. Además, como los sectores empresariales tienen influencia en la toma de decisiones de las carteras ministeriales ahí representadas (en muchos casos participan en el nombramiento de sus jefes, quienes han pertenecido o

GRÁFICO 8.15

NICARAGUA

Red de sectores representados en las juntas directivas de las entidades públicas. 2009

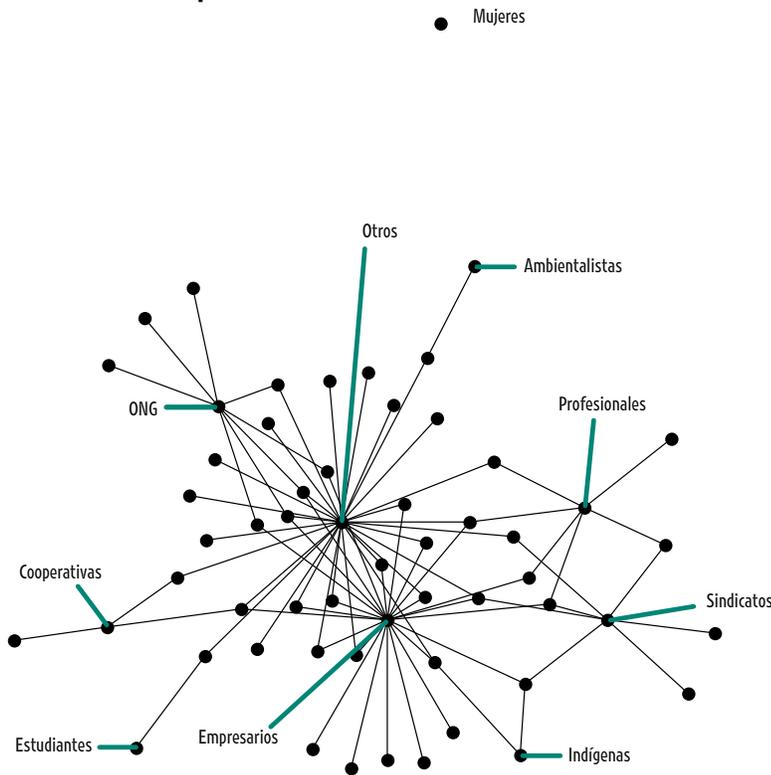


Fuente: Mendoza, 2011b, a partir de la base de datos sobre institucionalidad pública de Centroamérica. Software: ORA (CASOS Center@CMU).

GRÁFICO 8.16

PANAMÁ

Red de sectores representados en las juntas directivas de las entidades públicas. 2009



Fuente: Mendoza, 2011b, a partir de la base de datos sobre institucionalidad pública de Centroamérica. Software: ORA (CASOS Center@CMU).

continúan perteneciendo a esos sectores), por lo general logran que sus posiciones reciban el apoyo mayoritario de este órgano. La cuota de influencia puede verse disminuida en períodos presidenciales en los que los ministros nombrados o el presidente del Banco Central (Banco de Guatemala, Banguat), no son tan sensibles a los sectores financieros. No obstante, al analizar las decisiones tomadas por esta autoridad, la coincidencia entre representantes privados y públicos es la regla⁹. A favor del sector empresarial también abonan los mecanismos informales de influencia de sus representantes sobre los otros miembros de la Junta; esto se debe a la antigüedad de los delegados empresariales y su consecuente especialización en los temas que allí se abordan (Mendoza, 2010 y 2011b).

El esquema corporativista de la Junta Monetaria guatemalteca contrasta con la independencia política y de sectores interesados que se ha pretendido lograr por medio de reformas institucionales en México (1993) y Colombia (1991) en casos similares. En estos países se ha procurado que las juntas directivas de este tipo de instituciones sean independientes de la influencia de grupos sociales, y que tengan un corte altamente tecnocrático (modelos independientes de toma de decisiones). Cabe resaltar que, en Centroamérica, El Salvador tiene un esquema muy parecido al guatemalteco¹⁰.

Debilidad infraestructural de los Estados frena democratización

Esta sección analiza el poder infraestructural de los Estados en Centroamérica. Se enfoca en tres

capacidades institucionales básicas que cualquier Estado democrático debe tener: una dotación de recursos suficiente para poder operar conforme a las funciones que le han sido encomendadas, una adecuada penetración en el territorio y en el tejido social para proveer orden legal y, por tanto, previsibilidad en las relaciones sociales y, finalmente, la capacidad para garantizar los derechos que le han sido constitucionalmente reconocidos a la población. Los datos y análisis aquí presentados profundizan en el funcionamiento de algunos sectores institucionales específicos, como complemento de los hallazgos expuestos en la sección anterior.

Un Estado de y para la democracia requiere, por tanto, un amplio poder infraestructural (O'Donnell, 2007 y 2010). Reconocer y tutelar efectivamente los derechos ciudadanos en el territorio de un país implica una robusta dotación de recursos financieros y humanos, distribuida de manera tal que ningún grupo social o región enfrente barreras para el ejercicio de sus derechos. Las instituciones a cargo de los controles políticos, legales y administrativos sobre la acción pública necesitan personal especializado y presupuestos suficientes para desempeñar su labor. Así ocurre en las democracias más avanzadas, que tienen bases tributarias superiores al 30% del PIB y vigorosos Estados de bienestar (Wilenski, 2002; Hall y Soskice, 2001; Evans, 1995; Esping-Andersen, 1990). Por el contrario, un poder infraestructural endeble perjudica a la democracia, porque el Estado es incapaz de fungir como garante de los derechos ciudadanos: en estas circunstancias, los derechos constitucionalmente reconocidos son letra muerta, a falta de una institucionalidad que los sostenga. Así, en vez de servir como palanca para la democratización de una sociedad, un Estado débil la frena.

La principal conclusión de este apartado es que la mayoría de los Estados centroamericanos poseen un débil poder infraestructural: tienen bases tributarias mínimas, una baja penetración social y territorial de sus sistemas de justicia y una endeble institucionalidad

CUADRO 8.11

GUATEMALA

Conformación de la Junta Monetaria. 2009

Composición	Puesto formal
Representantes empresariales directos Representante de bancos privados nacionales	Representante del Cacif
Representantes del Sector Público influenciados o provenientes de los sectores de empresarios representados	Representante del Banguat Ministro de Finanzas Ministro de Economía Ministro de Agricultura Representante del Congreso
Otros	Representante de la Universidad de San Carlos

Fuente: Mendoza, 2010, 2011a y 2011b, y Constitución Política de la República de Guatemala.

de bienestar social. Guatemala, Honduras y Nicaragua son los que más se ajustan a este perfil. El Salvador y, sobre todo, Panamá, no calzan plenamente, pues exhiben mayor poder infraestructural en algunos ámbitos. Costa Rica se aparta con claridad de este diagnóstico. Cabe indicar que los Estados que tienen aparatos institucionales pequeños y con especial concentración de poder en el Ejecutivo, según fue visto en la sección anterior, son también los Estados con mayor debilidad en su poder infraestructural.

La sección se organiza en tres acápitales y una nota especial. El primer acápite estudia la capacidad de los Estados para sufragar el costo de una democracia. El segundo aborda el tema del poder infraestructural de los sistemas de justicia. El tercero sintetiza los hallazgos de dos investigaciones más amplias sobre los sistemas de seguridad social en el Istmo. La nota especial trata sobre la imposibilidad que muestran varios Estados del Istmo para garantizar el derecho a la vida y el orden público en sus territorios.

Sin capacidad para garantizar el financiamiento de la democracia

La democracia tiene un costo. Reconocer y tutelar un derecho implica tener instituciones dotadas de recursos y personal capaces de prevenir

violaciones y, en caso de que estas ocurran, sancionar a los transgresores. Esto es cierto incluso en el caso de las libertades “negativas”, como los derechos a la vida y la propiedad privada, mediante los cuales se garantiza que las personas estén libres de amenazas a su vida o su patrimonio. Sin un Estado que reconozca y proteja estos derechos, que posea tribunales, policías, funcionarios administrativos, registros públicos, etc., se anula en la práctica la vigencia de estos derechos (Holmes y Sunstein, 1999; Vargas-Cullell, 2009). En Centroamérica, la mayoría de los Estados no paga los costos mínimos de la democracia.

Bajos ingresos y gastos para proveer servicios fundamentales

La relación entre recursos económicos y poder infraestructural no es automática; no siempre es cierto que a más recursos, mayor capacidad institucional. Sin embargo, en el Istmo el problema es otro: se tributa muy poco, y sin dinero los Estados no pueden pagar el funcionamiento de su aparato institucional ni, mucho menos, fortalecerlo.

En efecto, varios indicadores agregados confirman que la recaudación fiscal en Centroamérica es significativamente baja para los estándares internacionales. En la década de 2000, la carga tributaria promedio fue de entre 9% y 16%

del PIB, según el país, mientras que en las naciones desarrolladas fue de más del 30% (Icefi, 2011; Lora, 2007). Aunque en los últimos veinte años se han producido aumentos discretos en estos porcentajes, ningún Gobierno de la región ha tenido éxito en lograr una reforma sustancial en materia de impuestos, que le permita atender de manera más adecuada sus funciones¹¹.

Ningún país del Istmo alcanza el promedio latinoamericano -que no es en absoluto una buena referencia internacional-. El latinoamericano promedio pagó casi 1.200 dólares por año en impuestos entre 2005 y 2009. Los costarricenses y los beliceños fueron los centroamericanos que más se acercaron a este nivel, con cerca de 900 dólares anuales. Los casos más extremos fueron Nicaragua, Honduras y Guatemala, donde se tributó menos de 300 dólares anuales en el período indicado (Panamá y El Salvador se ubicaron en una posición intermedia) (gráfico 8.17).

Estados sin recursos son Estados que carecen de la capacidad para invertir en la provisión de servicios esenciales para la democracia. Solo el Estado costarricense invierte más que el promedio latinoamericano en sus sistemas de administración de justicia y salud pública (gráfico 8.17)¹². En justicia, los países del CA4 (donde vive el 80% de la población del Istmo) gastaron entre tres y seis veces menos que el promedio latinoamericano de 195 dólares anuales durante el período 2005-2009. En el ámbito de la salud pública el rango es similar: entre tres y ocho veces menos que lo destinado por los Estados latinoamericanos a estos servicios (195 dólares).

En resumen, los aparatos institucionales simples, pequeños, dominados por el Ejecutivo y penetrados por actores económicos poderosos, vistos en la sección anterior, comparten la característica de tener bajas cargas tributarias (entre las menores del continente) -que limitan la acción pública-, bajos niveles de gasto social -que impiden abatir más rápidamente los rezagos sociales- y bajos niveles de gasto judicial. Esta situación constituye una barrera absoluta para la consolidación de las

instituciones del Estado democrático de derecho, pues denota una debilidad infraestructural que no permite sostener el andamiaje básico de una democracia.

Junto a las dificultades políticas para aprobar nuevos impuestos, los gobiernos de la región han tenido que enfrentar los efectos de la liberalización del comercio, la privatización de la mayoría de sus empresas de servicios públicos y una reducción de la ayuda internacional. Los persistentes déficits financieros están en la raíz de la debilidad institucional, pues con los recursos disponibles los Estados no son capaces de realizar sus funciones mínimas como plataformas de habilitación ciudadana.

Por último, cabe resaltar que en Centroamérica la adecuada administración de los recursos por parte de la institucionalidad pública, la eficiencia del gasto, la transparencia y la probidad son temas que suelen acompañar el debate sobre los impuestos. Estos son desafíos pendientes en la región, que este Informe ha señalado en sus ediciones anteriores, en particular por las deficiencias en la rendición de cuentas. No obstante, supeditar el aumento de ingresos fiscales a la solución de todos

estos problemas significaría prolongar indefinidamente la debilidad del poder infraestructural de los Estados.

Exitosas resistencias frenan la expansión de la base tributaria

¿Por qué la mayoría de los Estados centroamericanos no logra una tributación mínima para apalancar la democracia? Las razones pueden ser distintas en cada país, pero un análisis en profundidad del caso guatemalteco brinda importantes elementos de juicio para esbozar una respuesta. Guatemala (al igual que Nicaragua) registra la menor carga tributaria per cápita y los niveles de inversión en salud y justicia más bajos de la región. En lo fundamental, su Estado no logra obtener dotaciones mínimas de recursos para operar debido a las fuertes resistencias de poderosos actores económicos que, como se analizó en la sección anterior, tienen una robusta red corporativista inserta en el aparato institucional (Fernández y Naveda, 2010; Mendoza, 2011a). Aunque Guatemala parece ser un ejemplo extremo de bloqueo empresarial, no es el único caso en que se pueden documentar estas resisten-

cias: en Costa Rica han sido exitosas en impedir reformas fiscales en años recientes. En ambos países, esta oposición también ha sido apoyada por otros sectores (sindicatos, centros de pensamiento, etc.).

En Guatemala se ha estudiado en detalle cómo el sector privado organizado se ha opuesto sistemáticamente a cualquier reforma tributaria, en especial si esta busca aumentar las tasas impositivas o crear nuevos impuestos para cubrir las deficitarias cuentas del Estado (Fuentes y Cabrera, 2005; Icefi, 2007a, 2007b y 2011; Palencia, 2002). Durante el período 1986-2009 cinco administraciones de gobierno efectuaron diecisiete intentos de reformar la fiscalidad. Todos terminaron en fracasos -los cambios finalmente logrados son marginales-, pues los ajustes sustantivos han sido bloqueados en el Parlamento o, cuando éste ha emitido una ley, entorpecidos mediante acciones ante el Poder Judicial (gráfico 8.18). Desde 1997 el Estado guatemalteco muestra un crónico desajuste de sus finanzas.

Las cámaras empresariales o compañías específicas han logrado frenar total o parcialmente las reformas fiscales, tanto a través del diálogo (la persuasión) como por medio del enfrentamiento directo con el gobierno de turno. Ello ha ocurrido incluso durante administraciones en las que el partido gobernante ha tenido claros vínculos con el sector privado, y en las que algunos de sus cuadros técnicos o políticos han participado en puestos clave del gabinete. En ocasiones la estrategia incluye campañas de propaganda para influir en la opinión pública, mientras en forma simultánea se acude a la Corte de Constitucionalidad. Por ejemplo, en el año 2001 se tramitó un total de 41 recursos en materia fiscal; tres de cada cuatro fueron interpuestos por el sector empresarial.

El alto número de recursos presentados puede entenderse como una vía que utilizan los recurrentes para aumentar sus probabilidades de éxito, motivada además por la facilidad con que se realiza este trámite (Fernández y Naveda, 2010). Sin embargo, la Corte de Constitucionalidad no falla invariablemente a favor de quienes interponen

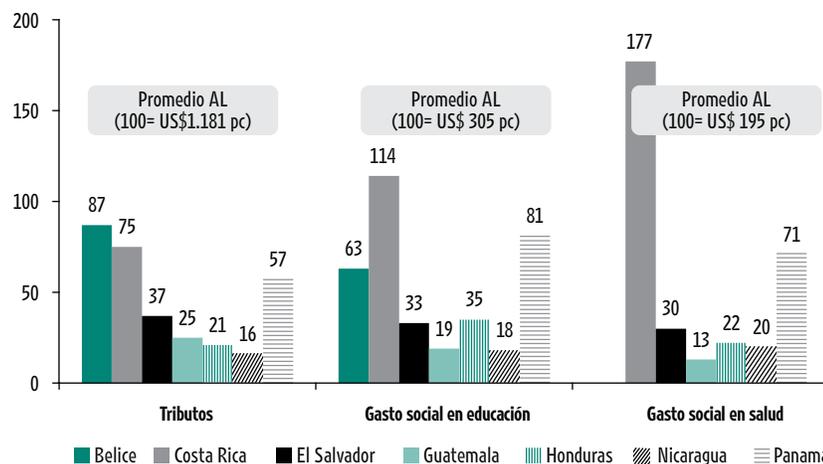
GRÁFICO 8.17

CENTROAMÉRICA

Indicadores agregados del poder infraestructural de los Estados

2005-2009

(porcentajes con respecto al promedio de América Latina^{a/})



Nota: pc = per cápita.

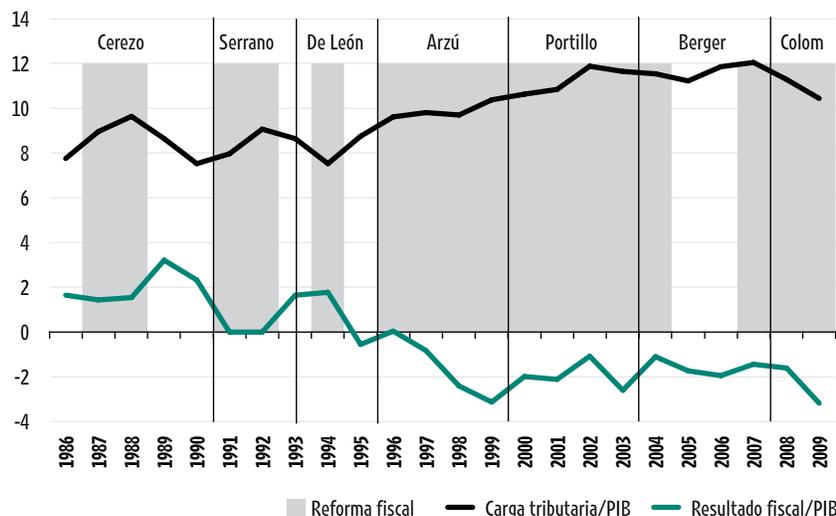
a/ El promedio per cápita para América Latina se calculó multiplicando la carga tributaria por el PIB de cada año y dividiendo el resultado entre la población total.

Fuente: Elaboración propia con datos del Compendio Estadístico de este Informe y de Cepalstat.

GRÁFICO 8.18

GUATEMALA

Reformas fiscales por administración de gobierno, carga tributaria y resultado fiscal. 1986-2009



Fuente: Mendoza, 2011b, a partir de la base de datos de Icefi, 2011, para el Segundo Informe Centroamericano de Política Fiscal.

tendientes a frenar las reformas fiscales decretadas por el Legislativo: 1988-1989, 1994 y 2003-2004. En todos los casos se trató de acciones en contra de iniciativas gubernamentales que buscaban incrementar la carga tributaria. Aunque a partir de 1994 el Estado ha logrado aumentar la recaudación de manera modesta, la imposibilidad de ejecutar ciertas reformas, unida a las crecientes demandas por expandir el gasto que se observan desde 1996, ha afectado el resultado fiscal.

MÁS INFORMACIÓN SOBRE

RESISTENCIAS EMPRESARIALES A LA REFORMA FISCAL

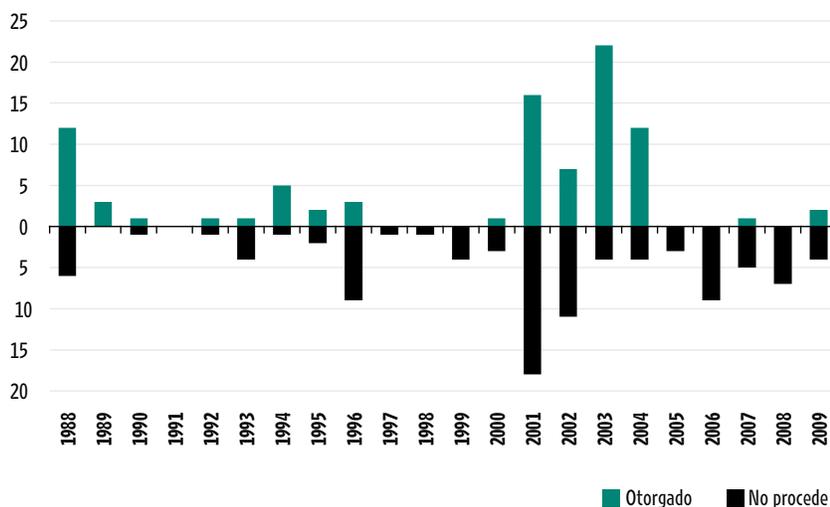
VÉASE

Fernández y Naveda, 2011, en www.estadonacion.or.cr

GRÁFICO 8.19

GUATEMALA

Recursos de inconstitucionalidad en materia fiscal otorgados e improcedentes según la Corte de Constitucionalidad. 1988-2009



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos del Icefi, 2011, para el Segundo Informe Centroamericano de Política Fiscal.

Sistemas de administración de justicia con débil poder infraestructural

En esta sección se analizan dos factores que evidencian un débil poder infraestructural de la mayoría de los poderes judiciales en Centroamérica para proveer una justicia pronta, cumplida e igual para todos: la baja penetración territorial de los sistemas de administración de justicia y la manera desbalanceada en que se distribuyen sus recursos entre las distintas materias judiciales.

Este apartado profundiza, sin reiterarlo, el análisis que se efectúa en el capítulo 6 del Informe, donde se presentan datos agregados sobre el bajo gasto judicial y los escasos operadores de justicia. Asimismo, permite precisar conclusiones de anteriores ediciones del *Estado de la Región*, con respecto a la persistencia de barreras para el efectivo acceso ciudadano a la justicia y el desigual desarrollo que se observa en los sistemas de defensa pública del Istmo (Proyecto Estado de la Región-PNUD, 2003)¹³.

los recursos (gráfico 8.19). Algunos tributos han sido invalidados y otros aprobados, aunque a veces solo de manera parcial. Durante el período 1988-2009 la diferencia entre el número

de recursos otorgados (48%) y los declarados como improcedentes (52%) fue insignificante.

En cinco años, sin embargo, sí hay una clara diferencia a favor de los recursos

Aparatos judiciales endebles y concentrados en ciertos territorios

Un indicador básico del poder infraestructural de la institucionalidad de justicia es su cobertura geográfica: que en la mayoría de los territorios de un país haya suficientes despachos y operadores judiciales, de manera que la ubicación de los servicios no sea una barrera para que los habitantes tengan acceso a la instituciones que administran justicia, es decir, posibilidad real de llevar a su conocimiento cualquier situación en la que sientan violados sus derechos (IIDH, 2006)⁴⁴.

La base datos de indicadores judiciales construida para este Informe permitió determinar el número de oficinas y operadores judiciales por provincia, al menos para cuatro países que cuentan con esta información desagregada. Los datos confirman dos situaciones que evidencian la debilidad del poder infraestructural de los Estados centroamericanos en este ámbito:

- una baja presencia de instalaciones y operadores de justicia en buena parte de los departamentos o provincias que conforman los países;
- una menor penetración institucional de los sistemas de justicia en los territorios con menor desarrollo humano.

Los sistemas de administración de justicia de El Salvador y Costa Rica son los que tienen mayor penetración territorial (mapas 8.1 a 8.8). Poseen el doble o hasta seis veces la cantidad de oficinas y operadores (jueces, fiscales y defensores públicos) que Guatemala y Panamá. El dato de Cartago, la provincia con menor presencia de jueces en Costa Rica (14,5 por cada 100.000 habitantes), es similar al del mejor departamento de Panamá (Los Santos, con 14,3 jueces) e incluso superior al del mejor departamento de Guatemala (Sacatepéquez, 11,4 jueces).

Las brechas más extremas se observan en la cantidad de defensores públicos, quienes cumplen la función trascendental de representar a las personas que no pueden costear un abogado privado. En ningún país este indicador

es satisfactorio con respecto a estándares internacionales. No obstante, en El Salvador y Costa Rica cada provincia cuenta con cerca de cinco defensores públicos por cada 100.000 habitantes. En Guatemala y Panamá este promedio departamental oscila entre uno y dos defensores.

Vista en conjunto, la situación es la siguiente: en 42 de los 51 departamentos o provincias que componen los cuatro países para los cuales hay información disponible (82%), el número de despachos judiciales es menor que los respectivos promedios nacionales. En el caso de los jueces y fiscales esta situación ocurre en 32 departamentos o provincias (63%), y en el de los defensores públicos, en 26 departamentos o provincias (51%). Si se utilizara un criterio más estricto, por ejemplo, el promedio nacional del país cuyo sistema de administración de justicia tiene el mejor indicador de penetración territorial, las proporciones anteriores aumentarían significativamente. Ello confirma que vastos territorios y poblaciones del Istmo tienen una baja dotación de servicios judiciales.

Por otra parte, en una región como Centroamérica, donde cerca de la mitad

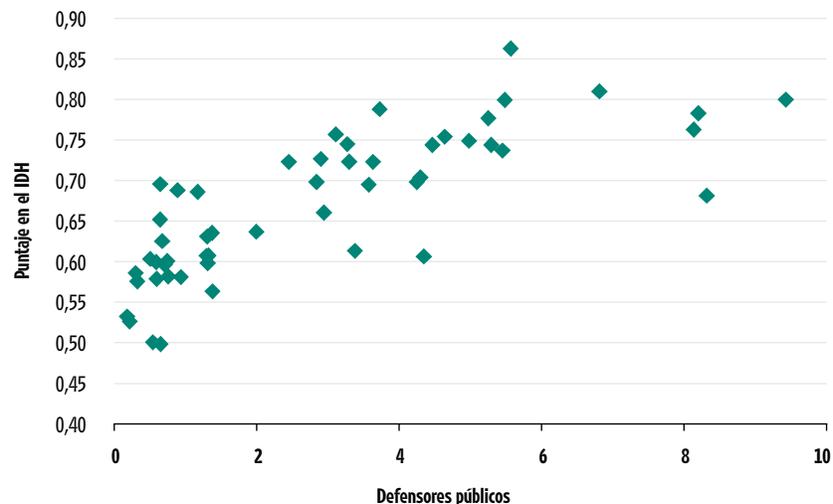
de la población vive en condiciones de pobreza, pagar un abogado y el proceso de seguimiento de una causa judicial (visitas, llamadas, etc.) es un lujo para la mayoría. Para esta población, los sistemas de defensa pública son indispensables a la hora de garantizar el derecho al debido proceso. Por ello la baja presencia territorial de defensores públicos es un dato muy relevante. Sugiere que los pobres son, además, “pobres legales” (O'Donnell, 1998). Esto es cierto no solo cuando se analizan personas, sino también territorios: las zonas con menor desarrollo humano tienden a tener menos defensores públicos. La asociación entre índice de desarrollo humano y presencia de defensores es robusta (coeficiente de correlación de 0,77), aunque no siempre cierta: destacan como excepciones, con respecto a la situación prevaleciente en cada país, los departamentos de Chiquimula en Guatemala y Limón en Costa Rica (gráfico 8.20).

Desbalance en áreas de trabajo de la administración de justicia

La debilidad infraestructural de la mayoría de los sistemas de administración de justicia del Istmo no es

GRÁFICO 8.20
CENTROAMÉRICA

Número de defensores públicos por departamento o provincia, según índice de desarrollo humano (IDH). 2009



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de indicadores judiciales y el Compendio Estadístico de este Informe.

MAPA 8.1

COSTA RICA

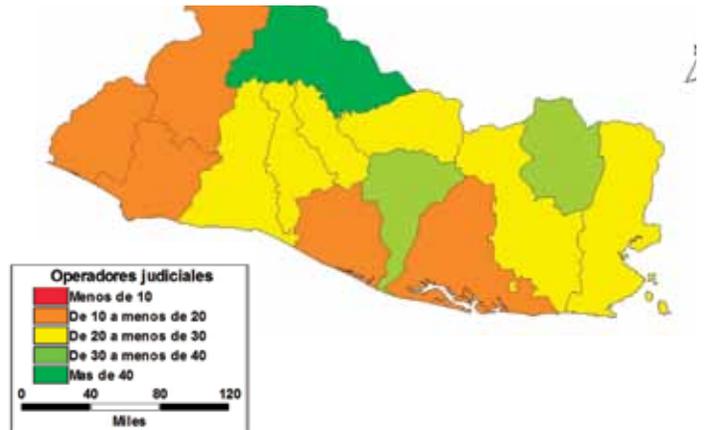
Operadores judiciales por 100.000 habitantes, según departamento o provincia



MAPA 8.2

EL SALVADOR

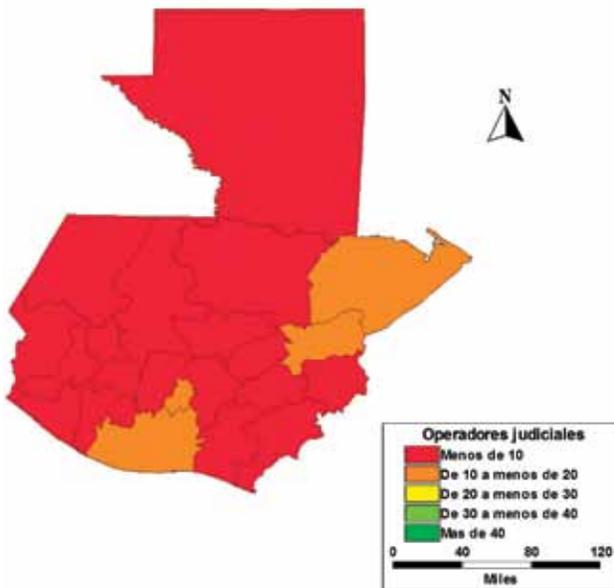
Operadores judiciales por 100.000 habitantes, según departamento o provincia



MAPA 8.3

GUATEMALA

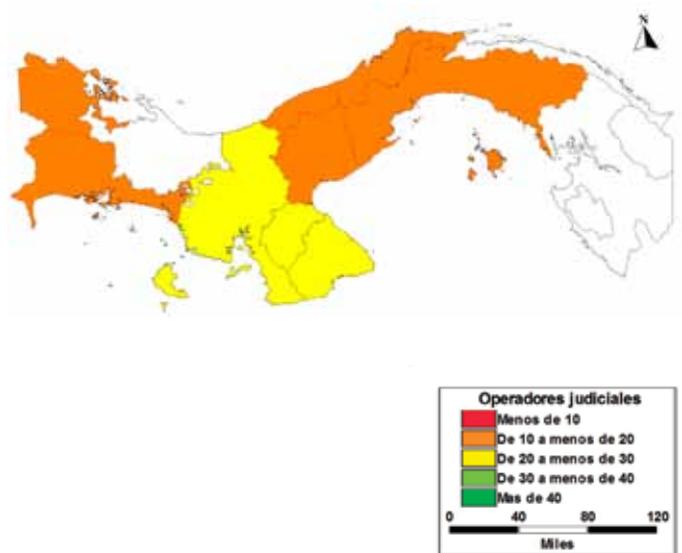
Operadores judiciales por 100.000 habitantes, según departamento o provincia



MAPA 8.4

PANAMÁ

Operadores judiciales por 100.000 habitantes, según departamento o provincia

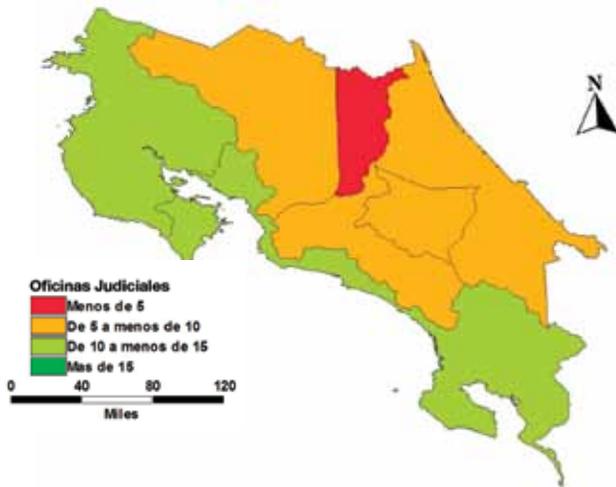


Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de indicadores judiciales.

MAPA 8.5

COSTA RICA

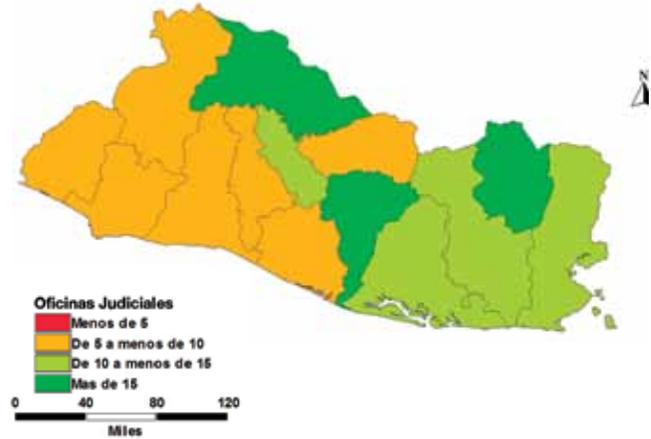
Oficinas judiciales por 100.000 habitantes, según departamento o provincia



MAPA 8.6

EL SALVADOR

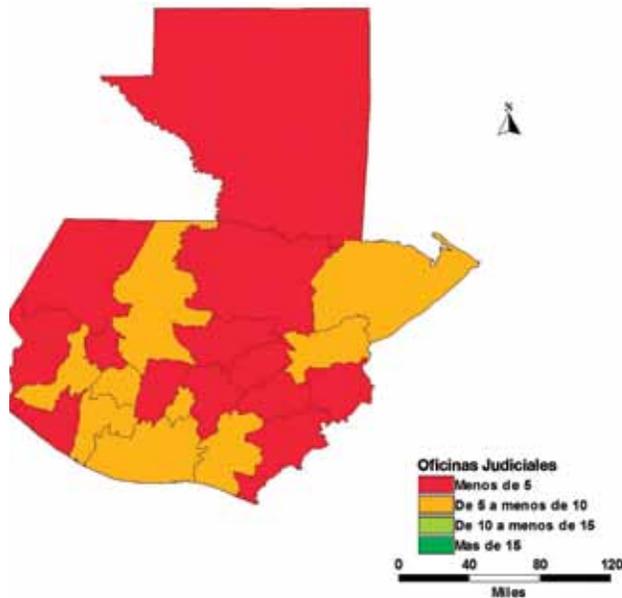
Oficinas judiciales por 100.000 habitantes, según departamento o provincia



MAPA 8.7

GUATEMALA

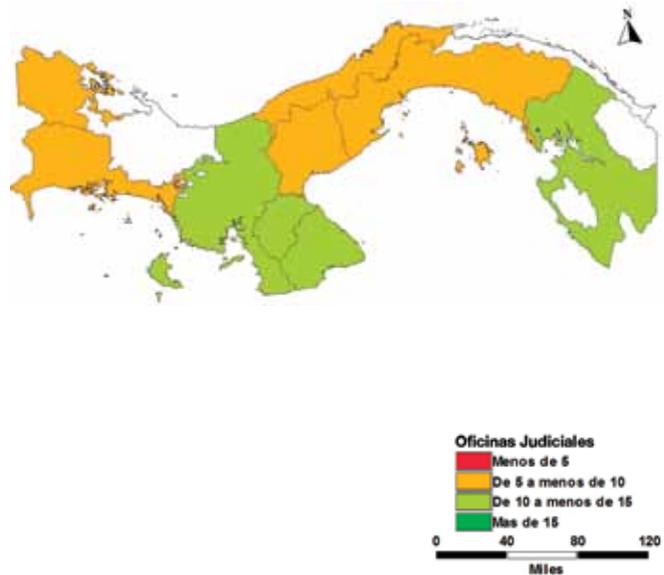
Oficinas judiciales por 100.000 habitantes, según departamento o provincia



MAPA 8.8

PANAMÁ

Oficinas judiciales por 100.000 habitantes, según departamento o provincia



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de indicadores judiciales.

la misma en todos los servicios. En Centroamérica los aparatos judiciales concentran sus recursos y acciones en las materias penal y civil, en detrimento de otras áreas. Cabe indicar que en estas materias se conocen asuntos que, por lo general, interesan más a actores (físicos o jurídicos) de mayor poder económico y a los cuales el funcionamiento del Poder Judicial tendería a privilegiar en la distribución de sus escasos recursos. En cambio la justicia laboral, de gran importancia para los trabajadores, tiene un peso marginal dentro de los sistemas de justicia.

Para analizar la desigualdad de poder infraestructural dentro de los servicios judiciales se utilizan dos indicadores: la proporción de casos atendidos por materia jurisdiccional con respecto al total de casos ingresados y la proporción de jueces asignados a cada materia. Con respecto al primer indicador, la materia penal es claramente la más importante en Costa Rica, El Salvador y Panamá, donde concentra un tercio o más del total de casos atendidos por el Poder Judicial (cuadro 8.12). Solo en Nicaragua los despachos civiles de primera instancia atienden más casos.

En el extremo de la distribución desigual se encuentra Guatemala, que destina el 54% sus escasos jueces a

la materia penal, un porcentaje que no guarda relación con el peso que tienen los casos en este ámbito dentro del volumen de trabajo del sistema (menos del 20%). En cambio, tan solo un 1% de los jueces atiende el 15% que representan los casos de la materia de familia. Costa Rica tiene un tercio de jueces dedicado a la materia penal, una proporción menor pero no tan distinta al volumen de casos en esa área (42% del total en 2009). La carga de trabajo de los jueces asignados a las materias civil y de familia es mucho mayor: generalmente los casos duplican o triplican la proporción de jueces. En Panamá y Nicaragua la materia menos atendida es la de familia, la cual recibe una cantidad de casos similar a la civil (alrededor de 20%), pero cuenta con menos de la mitad de jueces en Panamá y un 1% en Nicaragua (cuadro 8.12).

Sin capacidad para dispensar justicia pronta

La mayoría de los sistemas de administración de justicia en Centroamérica tiene serios problemas para cumplir con un precepto básico del Estado democrático de derecho: la justicia pronta. Para analizar este tema se mide la efectividad judicial en los tribunales de primera instancia, los cuales atienden cerca

del 95% de los casos en toda la región. Este indicador compara el volumen anual de casos ingresados y resueltos. Un valor mayor a 100% indica que se resuelven más casos de los que ingresan, por lo que el sistema disminuye la mora judicial (acumulación de casos antiguos sin sentencia). Si el resultado es menor a 100%, implica que cada año se acumulan casos no resueltos, por lo que se amplía la mora judicial. Si el valor es de 66% o menos la situación es grave, pues sugiere que uno de cada tres expedientes ingresados se acumula sin resolverse. Cabe señalar que este indicador no evalúa si la justicia está o no sesgada a favor de sectores de la población, o si tiene la capacidad para reparar los daños que han sufrido las personas.

Como se dijo, en la mayoría de los países y materias los sistemas judiciales tienen serias dificultades para dispensar una justicia pronta, y no se aprecian avances significativos durante los últimos años (cuadro 8.13). Panamá tiene la administración de justicia que más consistentemente exhibe los mejores indicadores: por lo general su efectividad está cerca del 100%. El sistema legal de Costa Rica, el país que más casos atiende en la región, muestra una situación favorable en tres de las cuatro

CUADRO 8.12

CENTROAMÉRICA

Casos ingresados en primera instancia y jueces especializados, según materia. 2005 Y 2009
(porcentajes del total de casos ingresados y del total de jueces especializados)

Materia		Costa Rica		El Salvador		Guatemala		Honduras		Nicaragua		Panamá	
		2005	2009	2005	2009 ^{a/}	2005	2009	2005	2009	2005	2009	2005	2009
Penal	Casos	34,8	42,3	32,8	25,4	18,2	18,7	7,2	4,9	34,9	31,0	44,0	51,5
	Jueces	27,0	34,1	17,0	17,9	56,1	54,0	16,2	19,2	8,1	8,8	24,4	24,8
Civil	Casos	13,5	20,5	10,1	11,5	4,4	3,8	9,4	9,5	48,9	47,6	24,6	20,8
	Jueces	8,5	8,3	5,9	5,7	3,4	3,4	4,7	4,1	14,5	14,8	26,4	25,7
Familia	Casos	4,4	3,8	14,7	16,5	14,2	14,6	8,1	7,6	13,0	19,5	22,2	20,4
	Jueces	2,6	2,4	4,4	4,3	1,6	1,1	1,9	3,1	0,0	1,0	9,5	10,9
Laboral	Casos	3,5	3,8	4,5	5,2	1,8	2,0	2,2	2,6	3,2	1,9	2,4	2,3
	Jueces	6,1	6,0	1,2	1,4	6,6	5,1	1,7	1,9	1,0	1,2	12,4	10,9

a/ En El Salvador la cifra de jueces para 2009 corresponde a 2008.

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de indicadores judiciales.

materias analizadas (penal, familia y laboral), pero un severo problema en la materia civil.

En el 2009 Guatemala y Honduras tienen los problemas más serios de efectividad judicial¹⁵. En ninguna de las materias sus tasas superan el 70% y por lo general tienen valores cercanos o inferiores al 50%. Esto indica que cada año su mora judicial se incrementa aceleradamente, pues menos de la mitad de los casos que ingresan se resuelve. El Salvador está en una situación intermedia: tiene buenos resultados en algunas materias (civil¹⁶ y laboral) y muy malos en los temas penal y familiar.

La inestabilidad de los resultados en varios países y materias -por ejemplo, fuertes caídas en el desempeño de la materia civil en Costa Rica y Honduras entre 2005 y 2009; importante aumento de la efectividad penal en Panamá- sugiere la necesidad de analizar series temporales más amplias. La información disponible indica, no obstante, que las variaciones anuales no cambian de manera sustancial los hallazgos antes mencionados (consúltese el Compendio Estadístico de este Informe). Por otra

parte, si la efectividad se examina por materia judicial, la sede de familia es la que presenta el promedio más bajo a nivel regional, con un acumulado de 55% (prácticamente por cada caso que sale ingresan dos más). Le siguen en orden ascendente la materia civil con un 62%, la penal con 73% y la laboral con 89% de efectividad, esta última con el mejor desempeño en la resolución de casos.

Finalmente, en toda Centroamérica prevalece la asociación entre baja efectividad y baja demanda de los servicios judiciales. Si se toma Costa Rica como punto de referencia, los demás países tienden a tener un menor desempeño, tanto en términos de efectividad como en el volumen de casos atendidos. Las excepciones de esta tendencia son la mayor efectividad del sistema salvadoreño en las materias civil y penal, aunque atiende un volumen de casos comparativamente bajo (alrededor de una quinta parte de la carga de trabajo en Costa Rica) y el alto volumen de casos ingresados en la materia familiar en Guatemala, que se asocia con una bajísima efectividad judicial (cuadro 8.13).

Mayoría de países con débiles e inequitativos sistemas públicos de seguridad social

Las constituciones centroamericanas reconocen el derecho de los ciudadanos a la salud y la obligación de los Estados de velar por su cumplimiento. El logro de un acceso (cuasi) universal de la población a servicios de salud de buena calidad es un mecanismo para dotar la inclusión ciudadana, dotar a las personas de condiciones mínimas de inclusión ciudadana. Sin embargo, la mayoría de los Estados carece de sistemas institucionales de salud capaces de alcanzar ese objetivo.

Los sistemas de salud de la región tienen un poder infraestructural muy diverso. Lamentablemente, los países más aquejados por la exclusión social poseen los modelos más endebles, inequitativos y con menor capacidad para una rápida ampliación de sus reducidas coberturas (cuadro 8.14). Tres situaciones ilustran la realidad del Istmo en este ámbito:

- La primera situación comprende los sistemas institucionales públicos que

CUADRO 8.13

CENTROAMÉRICA

Efectividad en la resolución de casos ingresados en primera instancia, según materia judicial.

2005 Y 2009

Materia	Costa Rica		El Salvador		Guatemala		Honduras		Nicaragua ^{b/}		Panamá	
	2005	2009	2005	2009 ^{a/}	2005	2009	2005	2009	2005	2009	2005	2009
Efectividad^{c/}												
Penal	112	99	62	65	65	72	56	32	69	77	72	104
Civil	63	37	148	199	21	21	95	29	36	20	105	104
Laboral	108	113	188	142	69	48	88	52	31	31	111	97
Familia	98	97	52	79	16	16	40	36	46	50	87	103
Carga de trabajo^{d/}												
Penal	65	100	21	20	25	34	2	2	9	12	16	22
Civil	52	100	19	21	12	14	6	8	27	38	19	18
Laboral	74	100	26	22	28	40	7	11	10	8	10	11
Familia	91	100	83	94	215	296	26	33	39	85	91	97

a/ La cifra de El Salvador para 2009 corresponde a 2008.

b/ Los datos de Nicaragua solo incluyen los casos de primera instancia de las materias civil, laboral, familia y penal del Código Procesal Penal. La metodología utilizada únicamente reporta los casos terminados que entraron en un mismo año.

c/ Proporción de casos resueltos por año con respecto al número de casos ingresados en ese mismo año.

d/ Proporción de casos entrados por materia con respecto al total de casos entrados en el año.

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de indicadores judiciales.

muestran una gran debilidad infraestructural, pues son segmentados, de baja cobertura incluso entre la población asalariada, y no garantizan un paquete mínimo de prestaciones. Los sistemas públicos invierten menos que lo reportado como gasto privado en salud, a pesar de que atienden a una gran mayoría de la población. En estas circunstancias, el Estado propicia una profunda inequidad social y bloquea la inclusión ciudadana. En este grupo se encuentran Guatemala, Honduras, Nicaragua y, con algún camino adelantado en materia de legislación, El Salvador.

- La segunda situación corresponde a los sistemas institucionales públicos que muestran un poder infraestructural intermedio. Son sistemas duales, que logran una relativamente alta cobertura y garantizan un paquete básico de prestaciones de salud a la población. El Estado es el principal inversionista en salud pública. En este grupo se encuentran Panamá y, en alguna medida, Belice.
- La tercera situación es la del sistema unificado costarricense, que ha sido capaz de dotar a las personas de un acceso (cuasi) universal a la salud. Aquí el poder infraestructural del Estado es ciertamente mayor que en los otros países del Istmo, pues garantiza un paquete de prestaciones de salud a la población, la inversión pública supera varias veces la privada y hay una reducida brecha de aseguramiento entre los sectores más ricos y los más pobres.

Otro componente esencial de la seguridad social es la existencia de un amplio sistema de pensiones, que garantice a las y los ciudadanos un mínimo de condiciones de vida dignas durante su vejez, una vez concluida su participación en el mercado laboral. La intervención pública en este ámbito es particularmente relevante en sociedades como las centroamericanas, donde proporciones considerables de la población no tienen los recursos para acceder a esquemas privados de pensiones.

Nuevamente, el principal hallazgo es que los países cuyos Estados tienen un débil poder infraestructural, son también los que tienen los sistemas de pensiones más incipientes, excluyentes e inequitativos (cuadro 8.15). De acuerdo con Mesa-Lago (2010), El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua forman parte del grupo de naciones latinoamericanas que muestran el menor desarrollo en este ámbito. Estos países, además de presentar los más altos niveles de exclusión social, poseen las menores coberturas de pensiones, tienen los sectores informales de la economía más amplios y no otorgan pensiones asistenciales a la población pobre (El Salvador introdujo un bono de vejez en 2009).

MÁS INFORMACIÓN
SOBRE



SISTEMAS DE PENSIONES

VÉASE

Mesa-Lago, 2010,
en www.estadonacion.or.cr

MÁS INFORMACIÓN
SOBRE



SISTEMAS DE SALUD EN CENTROAMÉRICA

VÉASE

Martínez-Franzoni, 2010,
en www.estadonacion.or.cr

Nota especial: La debilidad infraestructural para enfrentar la violencia homicida en Centroamérica

En los últimos once años (2000-2010) en Centroamérica han sido asesinadas más de 145.000 personas, lo que equivale a una tasa anual promedio de 34 homicidios por cada 100.000 habitantes. Esto sitúa a la región entre las zonas más violentas del planeta, solo por

debajo del sur de África. Además es un indicador evidente de que a los Estados del Istmo se les hace muy difícil garantizar orden y previsibilidad en las relaciones sociales en algo tan básico como el derecho a la vida. Sin esta capacidad mínima, es improbable que puedan apalancar la democracia.

La tasa de violencia homicida regional en la última década ha mostrado una clara tendencia hacia el deterioro. En el año 2000 hubo un total de casi 9.500 homicidios en los siete países del área, lo que cual se tradujo en una tasa de 27 por 100.000 habitantes¹⁷. Hasta el 2004 este indicador se mantuvo estable, mientras en el sur de África se superaban los 30 homicidios por cada 100.000 habitantes (Geneva Declaration Secretariat, 2008). En 2007, sin embargo, Centroamérica registró una tasa conjunta de 35 por 100.000¹⁸ y para 2010 el total de homicidios ya casi duplicaba la cifra del 2000: se alcanzó una tasa de 43 por 100.000 en el 2010¹⁹. Asimismo, las tendencias de la violencia homicida en cada país tienden a repercutir en el resto del Istmo, lo que subraya la estrecha vinculación que existe entre las naciones de esta pequeña región (recuadro 8.6).

El poder infraestructural de los sistemas de administración de justicia es insuficiente para enfrentar con éxito la creciente violencia homicida. Para similares niveles de ejecución presupuestaria²⁰, ajustada por la población, se observan distintas tasas de homicidios (gráfico 8.22).

Honduras, Guatemala, Belice y Nicaragua tienen gastos similares en el sector justicia -unos 9.500 dólares por cada mil habitantes en 2009-, pero la violencia homicida es relativamente baja en Nicaragua (14 homicidios por 100.000 habitantes), en contraste con el caos que vivió Honduras durante el mismo año (71 por 100.000). El Salvador, que tiene niveles del gasto judicial muy superiores al resto del Istmo, con excepción de Costa Rica, registra altas tasas de homicidios, lo cual contradice la tesis de que el aumento en el presupuesto del Poder Judicial de manera automática disminuye la violencia. De hecho, en Costa Rica,

CUADRO 8.14

CENTROAMÉRICA

Balance de los sistemas de salud, según principios de la seguridad social

País	Tipo de sistema (criterio de evaluación)	Amplitud/cobertura		Suficiencia de las prestaciones		Gasto	Solidaridad y equidad social		
		Con seguridad social o salud pública	Toda o parte (solo población asalariada)	Paquete básico	Servicios de alto costo y complejidad		Acceso efectivo a servicios (partos)	Subsistema que más invierte	Brecha social ^{a/}
Bélice	Unificado (alta)	Alta (70%-no conocido)	Toda	Sí	Sí	Muy alto -96%	Gobierno	Sindicatos	Sí
Costa Rica	Unificado (alta)	Muy alta (89%-no conocido)	Toda	Sí	Sí	Muy alto -99%	Gobierno y seguridad social	Baja	[No] ^{c/}
El Salvador	Baja (segmentado)	Baja (24%-40%)	Parte	No	Sí	Alto -90%	Gobierno y sector privado	Alta	En vías de eliminación
Guatemala	Baja (segmentado)	Muy baja (17%-27%)	Parte	Limitado	Sí	Muy bajo -41%	Sector privado	Alta	Sindicatos
Honduras	Baja (segmentado)	Muy baja (19%60%?) ^{d/}	Parte	Limitado	Sí	Bajo -67%	Sector privado	Alta	Sí
Nicaragua	Baja (segmentado)	Muy baja (19%60%?) ^{d/}	Parte	No	Sí	Bajo -74%	Sector privado	Intermedia (33%)	Sí
Panamá	Dual (media)	Alta (77%-35%)	Toda	Sí	Sí	Alto -90%	Gobierno	Alta	Sí

a/ Brecha entre el aseguramiento del quintil más pobre y el del quintil más rico.

b/ Se denomina "copagos" a los aportes económicos extra que realiza el sistema para cubrir el costo de ciertos servicios.

c/ En Costa Rica, aunque legalmente no existen los copagos, en los hechos los hay de dos tipos. Uno es el que tiene lugar para la compra de medicamentos que no están disponibles en la Caja Costarricense de Seguro Social, o para la realización de exámenes de distinta índole que acorten los tiempos de espera. El segundo es el pago ilegal por "saltarse" la fila, sobre todo en materia de intervenciones quirúrgicas (Martínez-Franzoni y Mesa-Lago, 2003).

d/ Las cifras que aparecen entre signos de interrogación corresponden a datos que se consideraran cuestionables.

Fuente: Martínez-Franzoni, 2010.

CUADRO 8.15

Desigualdades en la cobertura de pensiones. 2006-2009
(porcentajes)

País ^{a/}	Total	Primer quintil	Quinto quintil
Costa Rica			
2006	62,6	46,0	77,8
2007	65,0	47,0	80,5
2008	66,6	50,0	81,0
2009	66,4	47,8	82,3
El Salvador			
2006	32,7	12,2	57,6
2007	32,9	6,4	62,2
2008	33,5	5,6	66,1
Honduras^{b/}			
2007	20,8	1,3	39,2
2007	21,0	0,9	38,9
Panamá			
2006	44,8	9,2	70,1
2007	47,4	10,0	72,3
2008	48,8	12,3	70,6
2009	49,1	12,8	72,5

a/ No se incluyeron las encuestas de Belice, Guatemala y Nicaragua, ya que las variables consideradas en ellas no son comparables con las procesadas para 2000-2006 por Rofman et al., 2008.

b/ Encuestas efectuadas en mayo y septiembre de 2007.

Fuente: Mesa-Lago, 2010, con base en encuestas de hogares, 2006-2009.

donde se observa el mayor esfuerzo en materia de asignación de recursos, se nota también un deterioro en el indicador de violencia. Sin embargo, visto como tendencia, con las observaciones disponibles (N=56) sí se constata que hay una relación inversa entre el gasto en el organismo judicial y el nivel de la violencia homicida (el logaritmo de su tasa), significativa estadísticamente ($\alpha=0,01$). La correlación entre las dos variables es -0,43.

Si se considera la trayectoria seguida por la tasa de homicidios en cada país (durante el período 2000-2010) en relación con el número de jueces y magistrados por cada 100.000 habitantes, las conclusiones son similares. Costa Rica sigue siendo el país menos violento de la región. Aunque su mejora constante en el número de jueces sugiere una mayor capacidad del Estado para resolver conflictos por la vía legal o mediante la conciliación entre las partes²¹, no ha logrado frenar el deterioro de la violencia homicida. Belice, El Salvador y Honduras tienen mayor disponibilidad de jueces que Nicaragua

RECUADRO 8.6

Repercusiones regionales de la violencia

El crimen organizado y diversos tipos de actividades delictivas parecen traspasar con facilidad las fronteras nacionales. Lo que ocurre en un país afecta a los vecinos, y ello se observa con claridad en las tasas de violencia homicida. Por medio de correlaciones estadísticamente significativas entre parejas de países (para alfas de 0,01 y 0,05) se pueden constatar comportamientos similares en las tasas de homicidios. Estas similitudes no se pueden interpretar como relaciones de causalidad, pero sí indican que lo que pasa en una nación repercute en la otra, aunque no tengan frontera común, a través de algún mecanismo aún por explorar (gráfico 8.21).

Guatemala aparece como el punto central de la violencia homicida en la región, con repercusiones en los niveles observados en Nicaragua y Costa Rica, y en una relación de afectación mutua con El

Salvador. Belice, en contraste, está fuera de la red (parece que la variación en sus niveles de violencia homicida no tiene nada que ver con lo que sucede en el resto de la región, por razones que se desconocen). Panamá y Costa Rica se afectan entre sí. El Salvador también parece incidir sobre Nicaragua. Sorprendentemente, a pesar de su ubicación geográfica y sus altos niveles de violencia, Honduras no se correlaciona con El Salvador ni con Guatemala, sino con Panamá. Podría especularse, por ejemplo, que hay alguna ruta del narcotráfico que pasa por vía marítima por el Caribe, conectando a ambas naciones y, por supuesto, que esa actividad ilícita está vinculada con la violencia. Otra explicación puede ser que las redes interconectadas de crimen organizado se desplazan cuando la persecución recrudece en algún país. Si se relaja un poco el nivel de significancia estadística, aparecen más correlaciones y Costa Rica gana protagonismo, pues se

asocia ya no con dos, sino con cinco países. Nótese que la relación se hace solo con el indicador de tasa de homicidios, que es una de las manifestaciones del crimen organizado; por tanto, la falta de correlación entre las naciones del llamado CA4 (Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua) no implica que no se dan relaciones en otros tipos de delitos, como el robo de autos.

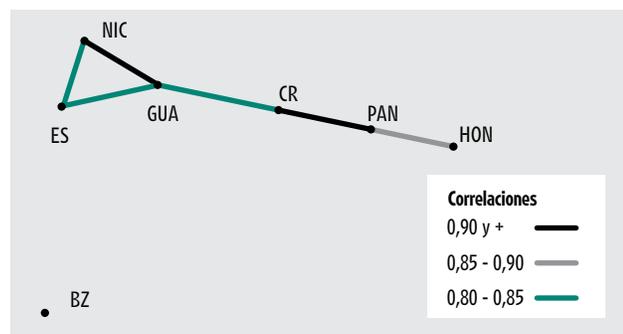
En resumen, aunque la información disponible no permite determinar la dirección de los vínculos, sí advierte sobre la interrelación del fenómeno de la violencia homicida entre los países de la región. Esto era de esperarse, dado que las organizaciones criminales son transnacionales y el flujo de sus actividades ilícitas, como se dijo, traspasa sin dificultad las fronteras.

Fuente: Mendoza, 2011b.

GRÁFICO 8.21

CENTROAMÉRICA

Correlaciones significativas ($\alpha=0,01$) entre las tasas de homicidios de los países. 2000-2010



	Belice	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Belice	1						
Costa Rica	0,55	1					
El Salvador	0,45	0,7	1				
Guatemala	0,55	0,80*	0,83*	1			
Honduras	0,44	0,66	0,33	0,23	1		
Nicaragua	0,41	0,68	0,84*	0,91*	0,04	1	
Panamá	0,53	0,92*	0,62	0,63	0,85*	0,50	1

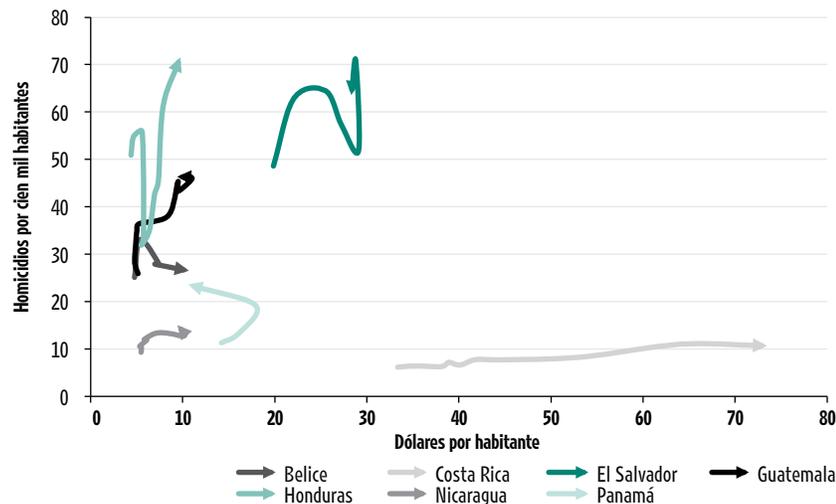
Nota: Con un alfa de 0,01 (bastante exigente) y once observaciones (2000-2010) para cada uno de los siete países, aparecen seis vínculos estadísticamente significativos (el color de cada línea indica la magnitud de la correlación, que aparece en la tabla con un asterisco).

Fuente: Mendoza, 2011b.

GRÁFICO 8.22

CENTROAMÉRICA

Trayectoria de la tasa de homicidios y el gasto del organismo judicial. 2000-2010



Nota: El gasto habitante corresponde al presupuesto ejecutado en el organismo judicial de cada país, expresado en dólares corrientes. En el eje Y se utiliza el logaritmo (Log) de la tasa de homicidios.

Fuente: Base de datos de indicadores judiciales, excepto para el presupuesto judicial de El Salvador, en cuyo caso la información proviene del Ministerio de Hacienda (estados presupuestarios y financieros del Gobierno Central); para el período 2004-2008 se tomaron datos de lavanguardiaelsalvador.worldpress.com y para 2009-2010 se consultó el sitio www.transparenciainfiscal.gob.sv.

y Panamá, pero estos últimos muestran indicadores más favorables de violencia homicida. En Guatemala, un tímido aumento en la dotación de jueces no se ha traducido en un descenso en la tasa de homicidios. Algo parecido se observa en Honduras.

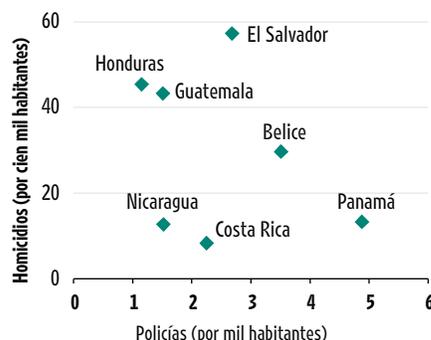
Por último, la cantidad de efectivos policiales no parece ser un factor importante para enfrentar la violencia homicida. Honduras y Guatemala tienen las menores tasas de agentes policiales por cada mil habitantes y se encuentran entre los países que padecen más homicidios. No obstante, una mayor dotación de policías no necesariamente se traduce en menos violencia, pues El Salvador tiene un cuerpo policial similar al de Costa Rica y sus tasas de homicidios son muy distintas. En el 2007, Panamá era el país con mayor presencia policial, ajustada por el tamaño de la población, pero sus niveles de violencia eran semejantes a los de Nicaragua y superiores a los de Costa Rica (gráfico 8.23)²². Además cabe señalar que su situación empeoró en el 2009, cuando la tasa alcanzó 24 homicidios por 100.000 habitantes.

Los tres países más extensos de la región son también los que reportan menores tasas de agentes de policía por cada mil habitantes; sin embargo, en Nicaragua la tasa de homicidios

GRÁFICO 8.23

CENTROAMÉRICA

Tasa de homicidios y densidad de policías por habitante. 2007



Fuente: Elaboración propia con base en Mendoza, 2011a.

es mucho menor. En síntesis, no hay ninguna correlación estadísticamente significativa entre los indicadores de presencia policial y el logaritmo de la tasa de homicidios para la serie de tiempo disponible.

Si bien los indicadores de poder infraestructural del sistema de justicia no tienen relación clara con las tendencias de la violencia homicida en Centroamérica, la densidad poblacional sí muestra una correlación significativa. En todos los países del Istmo existe una significativa correlación entre las tasas de homicidios y la densidad poblacional (Corr. 0,46, Niv.Sig. 0,000, N=77). Ello sugiere que, a mayor interacción entre individuos o grupos de personas, mayores son las probabilidades de que se susciten conflictos que luego tienen un desenlace fatal²³. Sin embargo, no se encontró una asociación entre factores como la pobreza y los bajos niveles de educación, por un lado, y la violencia homicida, por otro. Asimismo, la sostenida mejora en los componentes del índice de desarrollo humano que experimentaron todas las naciones en la última década no necesariamente se ha traducido en menos violencia.

En general, el análisis aquí presentado refuerza y precisa las conclusiones del capítulo 12 del *Informe Estado de la Región (2008)*, acerca del dilema de la inseguridad ciudadana en Centroamérica. Ahí se indicó que: i) la pobreza no es un factor asociado a los altos niveles de violencia delictiva (pero sí la desigualdad social), ii) la respuesta puramente penal y policial a la problemática de la inseguridad es insuficiente y iii) el Istmo comparte factores de inseguridad que afectan a todos los países, aunque con intensidades diferentes.

Amenazas a la democracia desde el Estado

La debilidad del poder infraestructural de los Estados vista en las secciones precedentes no es la única manera en que estos perjudican la democracia. Existen otras amenazas, más letales, como cuando el Estado mismo subvierte el orden democrático. En estos casos las autoridades y los funcionarios

procuran restringir derechos, evitar el control democrático (presionando o cooptando la independencia de poderes) e impedir el escrutinio ciudadano de los asuntos públicos. Mientras la debilidad del poder infraestructural del Estado es un freno para la democratización, el que el Estado se vuelva contra la democracia es un acto de agresión abierta que procura revertirla. Cuando la agresión tiene éxito lesiona al régimen democrático, lo desplaza y distorsiona, anula sus avances e incluso puede provocar el establecimiento de un sistema semidemocrático o híbrido (Levitsky y Way, 2010).

Esta sección documenta los actos de agresión del Estado a la democracia registrados en diversos países del Istmo en los últimos años. En todos se identifican situaciones en las que autoridades públicas han vulnerado algún extremo del orden democrático, con el fin de evadir controles o cooptar los poderes del Estado. Sin embargo, solo algunos de estos actos han tenido la magnitud y el éxito suficientes para provocar reversiones democráticas. Ahí donde lo han logrado, han convergido con una debilidad del poder infraestructural del Estado correspondiente. Así, los sistemas infraestructuralmente más débiles son, además, los que más conspiran contra la democracia. Honduras, Guatemala y Nicaragua son casos representativos.

La sección se organiza en tres acápite. En el primero se analizan las presiones sobre los poderes judiciales para debilitar su independencia y su capacidad para asegurar la eficacia de la ley. En el segundo se examinan recortes del orden público democrático, alentados o tolerados por el Estado. Finalmente, en el tercer acápite se estudian los intentos desde el Estado por restringir una libertad democrática básica: la libertad de prensa.

Esfuerzos estatales para erosionar la independencia judicial

En este acápite se analizan acciones desplegadas desde el seno de los Estados para erosionar la independencia judicial, una condición indispensable para la democracia. En

Centroamérica esa independencia es particularmente importante, debido a la fuerte concentración de poder en los Ejecutivos dentro del aparato institucional, tal como se vio en la primera sección de este capítulo. Recuérdese que un Poder Judicial fuerte da garantías básicas para evitar los abusos de las autoridades y burocracias que, por su naturaleza, siempre buscarán más poder y menos frenos, sobre todo en ambientes tan propicios como los detectados en este capítulo.

Los actos que se examinan en este acápite son el asedio a las salas o tribunales de constitucionalidad, órganos clave para la defensa de la institucionalidad democrática, y el rechazo abierto, las dilaciones o la elusión en el acatamiento de las sentencias de los jueces, un requisito *sine qua non* para el imperio de la ley. Pese a la importancia cardinal de ambos temas, el tratamiento que aquí se les da tiene un carácter provisional, debido a la falta de información sistemática.

Presiones sobre las cortes constitucionales

Uno de los principales objetivos de la creación de salas o tribunales constitucionales es garantizar la exigibilidad de derechos ciudadanos y preservar el diseño democrático de los Estados, tutelando el balance y la independencia entre poderes²⁴. Estas instancias se han convertido en el principal y más efectivo mecanismo de control horizontal: son guardianes de la Constitución (O'Donnell, 1998)²⁵, sus resoluciones son de acatamiento obligatorio y funcionan, además, como puente entre las demandas de la ciudadanía por sus derechos y el Estado (recuadro 8.7). Aunque en algunos países han tenido más éxito que en otros, debe reconocerse que estos espacios gozan de un grado de autonomía con respecto a los otros poderes que no era posible imaginar hace algunas décadas (Ríos-Figueroa y Staton, 2008; Ríos-Figueroa, 2009; Gauri y Brinks, 2008).

En Centroamérica, sin embargo, estas instancias han sido constantemente asediadas por los otros poderes del Estado. Las acciones han incluido

RECUADRO 8.7

Importantes diferencias en el acceso ciudadano a la justicia constitucional en Centroamérica

Dentro de la administración de justicia, la innovación durante los años noventa fue el desarrollo de la jurisdicción constitucional, que en Centroamérica se ha configurado bajo tres sistemas. El primero la entiende como un organismo interno del Poder Judicial (Costa Rica, El Salvador, Nicaragua y Honduras), el segundo la concibe como una entidad independiente (Guatemala) y el tercero la mantiene como una función de la Corte Plena (Panamá). En Honduras, cuando no existe unanimidad en las votaciones de la Sala sobre algún asunto, se remite el caso al pleno de la Corte Suprema; en cambio, en los demás países la Sala es el tribunal máximo en materia constitucional (Proyecto Estado de la Región-PNUD, 2003).

Estas modalidades pueden concurrir con sistemas concentrados o difusos de interpretación constitucional. En un sistema concentrado, como el de Costa

Rica, solo la Sala Constitucional tiene potestad para interpretar la Carta Magna, abocando cualquier divergencia que se plantee en una corte inferior. Por el contrario, en un sistema difuso o mixto, como el que se presenta en el resto del área, los tribunales de las diferentes instancias que conforman el Poder Judicial tienen la potestad mencionada (Proyecto Estado de la Región-PNUD, 2003).

En Centroamérica hay diferencias de hasta veinte veces entre el número de casos que atienden estos órganos. La Sala Constitucional de Costa Rica es la más recurrida, tanto en términos absolutos como con respecto a la población; el Tribunal Constitucional de Guatemala es el que menos casos tramita (cuadro 8.16). Cabe agregar que solo en Costa Rica se reconoce la jurisdicción constitucional como una instancia única, que no tiene una instancia superior y tampoco requiere que

los asuntos sometidos a su conocimiento hayan pasado por instancias previas.

En general, las salas o tribunales constitucionales de la región tienen un buen desempeño en el trámite de asuntos: cada año, la mayoría de estos órganos resuelve un volumen de casos igual o mayor que el ingresado, lo que les ha permitido disminuir la mora. Entre 2005 y 2009, Honduras fue el país que mostró el mayor avance, pasando de poco más de 50% a un 170% de efectividad (casos resueltos/casos ingresados). El Salvador y Costa Rica tuvieron un comportamiento estable cercano o superior al 100%, al igual que Panamá. Comparada con la situación de otros despachos jurisdiccionales, la materia constitucional es la que exhibe el mejor desempeño en todo el Istmo, salvo en Nicaragua.

Fuente: Elaboración propia a partir de Obando, 2010 e informes nacionales.

CUADRO 8.16

CENTROAMÉRICA

Efectividad de las salas o tribunales constitucionales. 2005-2009

País	Año	Total de casos ingresados	Casos ingresados por cien mil habitantes	Efectividad ^{a/}
Costa Rica	2005	16.574	383,1	98,2
	2009	18.852	418,1	97,6
El Salvador ^{b/}	2005	968	14,1	117,4
	2009	1.363	22,2	116,7
Honduras	2005	1.419	19,7	52,5
	2009	1.390	17,6	170,9
Nicaragua ^{c/}	2005	681	12,4	5,7
	2009	1.060	18,5	20,2
Panamá	2005	1.388	43,0	104,5
	2009	1.124	32,6	94,6

a/ Efectividad: número de casos ingresados entre casos resueltos cada año, por cien.

b/ Para El Salvador el dato de 2009 corresponde a 2008.

c/ Para Nicaragua las observaciones corresponden a 2004 y 2008, respectivamente.

Fuente: Elaboración propia con información del Poder Judicial de cada país.

desde formas sutiles como manifestaciones públicas en contra de sus sentencias, hasta intervenciones extremas como la cooptación de los órganos por medio del nombramiento de partidarios leales al Gobierno, o arreglos entre fuerzas políticas para controlar la jurisdicción constitucional (cuadro 8.17). Un recuento no exhaustivo de hechos acaecidos durante la última década arroja que en todos los países ha habido acaecidos episodios de tensión, incluso en Costa Rica, que tiene la institucionalidad del Estado de derecho más robusta del Istmo. Empero, no todos los casos tienen la misma gravedad.

En Panamá y Nicaragua el Ejecutivo, por sí o en alianza con el Legislativo, ha logrado imponer nombramientos partidistas de los jueces constitucionales, un hecho que atenta contra la independencia de los poderes del Estado (Obando, 2010). En Guatemala y Honduras se ha instrumentalizado al órgano constitucional para validar procedimientos antidemocráticos, como la inscripción

CUADRO 8.17

CENTROAMÉRICA

Mecanismos de presión del Estado sobre las salas o tribunales constitucionales

Mecanismo	Objetivo buscado	Casos representativos ^{a/}
Manifestaciones públicas durante los procesos o en contra de resoluciones judiciales	Influenciar en beneficio propio o deslegitimar una sentencia específica, utilizando medios de comunicación y poder que no poseen los ciudadanos	2000 Costa Rica ^{b/} : eliminación de la potestad de sanción política de las comisiones de investigación legislativa.
Nombramiento partidista de magistrados	Controlar las votaciones a lo interno de la Sala, con criterios partidistas y no jurídicos	2009 Panamá ^{c/} : en el nombramiento de dos magistrados, el Presidente aplicó de manera parcial la reglamentación existente. 2010 Nicaragua ^{d/} : los magistrados del Tribunal Constitucional son miembros del partido de gobierno y su período fue extendido por decreto presidencial.
Reformas legales a la jurisdicción constitucional	Limitar el alcance y la autonomía de estos tribunales	2003 Honduras ^{e/} : el Poder Legislativo quiso adjudicarse la prerrogativa de interpretar la Constitución. Costa Rica: se han presentado cerca de veinticinco proyectos de ley para modificar la jurisdicción constitucional, muchos para delimitar sus alcances, como reacción a alguna intervención específica; ninguno ha sido aprobado hasta la fecha. 2011 El Salvador ^{f/} : reforma para obligar al voto consensuado de la Sala en algunos casos calificados.
Incumplimiento generalizado de resoluciones	Vaciar de sentido la función de control, pues las resoluciones no tienen efectos prácticos	2011 Costa Rica ^{g/} : el sistema de seguimiento de sentencias de la Sala Constitucional (único en el Istmo) indica que el 60% de los fallos no se cumple en el plazo estipulado.
Instrumentalización del órgano constitucional para validar situaciones antidemocráticas	Teñir de legalidad situaciones de dudoso carácter democrático y guardar la apariencia de legalidad	2003 Guatemala ^{h/} : inscripción de la candidatura de un militar exgolpista, en contra de la normativa y jurisprudencia vigentes. Honduras: validación del estado de sitio ^{i/} .
Cierre de los tribunales constitucionales		1993 Guatemala ^{j/} : decreto presidencial que disolvió la Corte de Constitucionalidad, entre otras instituciones.

a/ En ausencia de una investigación sistemática, estos casos se han tomado de reportes incluidos en las ponencias de los consultores nacionales que participaron en la elaboración del presente Informe. En Costa Rica se incluyen las ponencias preparadas para el *Informe Estado de la Nación*. En El Salvador y Nicaragua se agregó información sobre las más recientes crisis institucionales, que por razones de plazos no se pudo incorporar en los estudios de los consultores antes mencionados.

b/ En la sentencia 1954-57, la Sala Constitucional dispuso que estas comisiones "no pueden juzgar ni imponer penas a persona alguna, función propia del Poder Judicial, pues de lo contrario se constituirían en Tribunales Especiales". En la Asamblea Legislativa se levantaron violentas voces de rechazo, no solo a la sentencia, sino también al papel del órgano constitucional.

c/ El Gobierno del período 2004-2009 dictó el primer decreto presidencial de autorregulación, por el cual se reglamenta la selección de magistrados, con la participación de grupos de la sociedad civil organizada. Para la selección de los dos últimos magistrados, el Poder Ejecutivo actual optó por designar a una persona que no concurrió a la convocatoria previa.

d/ Un decreto presidencial del 29 de enero de 2010 extendió el plazo en el ejercicio de sus funciones a magistrados del Poder Judicial y el Tribunal Electoral, así como al Procurador de los Derechos Humanos, en total veinticinco funcionarios que habían finalizado su período y a quienes se identifica con el partido de gobierno. Esta extensión rige hasta que los diputados acuerden los nuevos nombramientos.

e/ En 2003, el Poder Legislativo aprobó y ratificó una reforma para adjudicarse la facultad de interpretar la Constitución, medida que la Sala declaró inconstitucional. El Congreso ejerció presiones que llegaron al punto de amenazar a los magistrados con la destitución; no obstante, la Corte mantuvo firme el fallo. El Congreso, que tiene el deber constitucional de publicar las sentencias, pretendió juzgar el fallo en cuestión declarando que invadía su competencia y adujo que por esa razón se abstendría de publicarlo; sin embargo las sentencias de este tipo son de "ejecución inmediata y de efectos generales", por lo que su eficacia no depende de la publicación.

f/ El 2 de junio de 2011 el Congreso aprobó el decreto 743, que obliga al voto unánime de la Sala Constitucional para aprobar sentencias en materia de constitucionalidad. El Presidente vetó y envió a publicar esta nueva ley al día siguiente.

g/ El sistema de seguimiento de sentencias de la Sala Constitucional comenzó a operar en octubre de 2009.

h/ El fallo dictado el 14 de julio de 2003, en el expediente 1089-2003, declaró con lugar el recurso de amparo presentado por Efraín Ríos Montt y se ordenó al Tribunal Supremo Electoral (TSE) inscribirlo como candidato presidencial por el partido político que en esa época era el de gobierno. Esta sentencia revirtió los criterios sostenidos por el Tribunal Superior Electoral, la Corte Suprema de Justicia y la Corte de Constitucionalidad que anteriormente habían declarado la improcedencia de la inscripción, por inconstitucional. El nuevo fallo se emitió conforme a un procedimiento de sorteo para elegir magistrados suplentes que debían integrar el Tribunal, carente de transparencia.

i/ El 30 de junio, el Gobierno aprobó el decreto ejecutivo 011-2009, ratificado por el Congreso el 2 de julio, mediante el cual se estableció el toque de queda por un plazo de 72 horas, a partir del 30 de junio y aplicable entre las 10 pm y las 5 am. A pesar de que este plazo venció el 3 de julio, el toque de queda se mantuvo por más de un mes, sin ningún tipo de base legal. De acuerdo con el texto del decreto, se suspendieron las siguientes garantías: i) libertad personal (artículo 69 de la Constitución Nacional), ii) posibilidad de detención e incomunicación por más de 24 horas (artículo 71), iii) libertad de asociación y de reunión (artículo 78) y iv) derecho de libre circulación (artículo 81). El decreto fue impugnado por medio de diversos recursos de inconstitucionalidad, pero ninguno fue resuelto.

j/ El 25 de mayo de 1993, el presidente Jorge Serrano Elías firmó un decreto-ley denominado Normas Temporales de Gobierno, por medio del cual suspendió varias normas de la Constitución Política, ordenó la disolución del Congreso de la República, la Corte Suprema de Justicia y la Corte de Constitucionalidad, y destituyó al Procurador General de la Nación y al Procurador de los Derechos Humanos. Ese mismo día, la Corte de Constitucionalidad dictó un fallo histórico que declaró la inconstitucionalidad de las Normas Temporales y el Congreso eligió a un nuevo Presidente de la República para completar el mandato de Serrano.

Fuente: Elaboración propia con base en Solano, 2009; Sánchez, 2010; Programa Estado de la Nación, 2010; Fernández, 2010 y CIDH, 2010.

de la candidatura de un militar exgobernista en el primer país o la justificación de un golpe de Estado, en el segundo (Fernández, 2010). También hay intentos por estrechar las prerrogativas o dificultar la toma de decisiones de estos tribunales; el caso más ilustrativo es la reforma constitucional aprobada en 2011 en El Salvador, que obliga a los jueces al voto consensuado en ciertos temas. En Honduras y Costa Rica los esfuerzos por recortar facultades del órgano constitucional han surgido del Poder Legislativo, pero no han fructificado (cuadro 8.17).

Una manera de erosionar la jurisdicción constitucional es el incumplimiento generalizado de las resoluciones de sus jueces. La información al respecto solo está disponible para Costa Rica, pues en 2009 la Sala Constitucional de ese país estableció un sistema de seguimiento de sentencias²⁶. Los resultados para el 2010 indican que sesenta de cada cien fallos no son cumplidos (la justicia no restaura en la práctica el derecho violentado, pese a haberse pronunciado en favor del recurrente), con importantes diferencias dentro del sector público y entre éste y el sector privado, y según la materia en cuestión (Programa Estado de la Nación, 2010). Análisis más recientes sugieren una mejoría en el cumplimiento de las sentencias constitucionales.

Es importante poner el asedio del Estado a los órganos constitucionales en el contexto de la judicialización de la política, o politización de la judicatura²⁷. Por una parte, las y los ciudadanos acuden a los tribunales en busca de remedios a problemas no resueltos por la administración pública o por empresas privadas, incluyendo asuntos de alto perfil público. En este sentido, los órganos constitucionales han tenido que pronunciarse sobre temas de fuerte contenido político y profundas implicaciones económicas y sociales, tales como la reelección presidencial, las listas abiertas para las candidaturas a diputados, inscripciones de candidatos y partidos, impuestos, el matrimonio entre personas del mismo sexo, la actividad minera, etc. (Martínez-Barahona, 2009 y 2010). Su actuación

en estos casos no es percibida, por políticos y ciudadanos, como la de un árbitro imparcial que impone estrictamente lo que establece la ley, sino como la de un actor político que tiene intereses y posiciones, y que puede estar sujeto al juego del poder (Nohlen, 2010). En el período 2008-2009 la base de datos de acciones colectivas (capítulo 6) registró 167 manifestaciones ciudadanas relacionadas con casos atendidos por el Poder Judicial en cuatro países de la región (Ramírez, 2010).

No se acatan sentencias judiciales

No acatar las sentencias judiciales es una manera activa de erosionar el control de legalidad que los sistemas de administración de justicia ejercen en una democracia. La desobediencia de un fallo puede tener múltiples manifestaciones: desde un desacato abierto, hasta dilaciones en su ejecución. En cualquier caso, si es una práctica extendida, las resoluciones de los jueces se quedan en el papel. Es probable que solo se cumplan los fallos en los que el poder de una de las partes interesadas es lo suficientemente grande como para imponer la decisión a los demás. Sin embargo, cuando esto ocurre es claro que no prevalece el imperio de la ley, una condición necesaria en una democracia, sino el poder del más fuerte.

En Centroamérica no hay información sistemática sobre este tema (recuadro 8.8), con excepción de la que provee el sistema de seguimiento del órgano constitucional costarricense mencionado en párrafos anteriores²⁸. Dada su importancia, este Informe aplicó un abordaje cualitativo para tener una aproximación preliminar a esta temática, por medio de entrevistas a profundidad con operadores del sistema de administración de justicia en tres países del Istmo (El Salvador, Guatemala y Costa Rica). Interesa aquí determinar si las decisiones del Poder Judicial son acatadas por los demás poderes, es decir, si las resoluciones de los jueces tienen la capacidad de cambiar las cosas en la vida real. Los elementos de juicio obtenidos dan pistas muy relevantes acerca de la existencia de serios problemas en este ámbito, aunque no

puede inferirse que sean representativos de la situación imperante.

En Guatemala se realizaron entrevistas con expertos en las materias penal, laboral y contencioso-administrativa. Según ellos, es en esta última materia, junto con la laboral, donde se presentan los mayores problemas de ejecución de sentencias. Las partes condenadas sencillamente no cumplen con los dictados de los jueces y estos carecen de mecanismos para enterarse del incumplimiento y remediarlo, salvo en los casos que los recurrentes presentan una denuncia ante los mismos jueces por la no aplicación de los fallos. Estos problemas merecen especial atención, pues la materia contencioso-administrativa conoce acerca de irregularidades o violaciones a las normas y procedimientos legales en los procesos administrativos públicos. La situación descrita significa, en concreto, que la administración pública no atiende las resoluciones judiciales (Fernández, 2010).

En El Salvador, uno de los entrevistados especialistas en la materia contencioso-administrativa señaló que “el Estado salvadoreño es un Estado débil, que no tiene las suficientes herramientas como para hacer cumplir las resoluciones. Entonces, aun que yo haya perdido o ganado en el papel un caso, el Estado a duras penas cumple con eso que dice la Constitución de *juzgar*, ya que *hacer ejecutar* lo juzgado se hace muy complicado”. En ese país se mencionó que hubo una corriente mayoritaria según la cual el Estado tenía que “dejar hacer y dejar pasar”. Cualquier intento de regulación era visto como una invasión abusiva del Estado, y ello potenció una reducción de las capacidades de éste para hacer cumplir sus propias decisiones, incluyendo las resoluciones del sistema judicial (Fespad, 2010b).

Cabe insertar aquí una nota sobre la falta de acatamiento de sentencias en la materia laboral. Este es un tema particularmente sensible para la clase trabajadora, pues el Derecho en este ámbito debiera ser una garantía para hacer valer sus derechos en un contexto de mercados laborales precarios y sociedades muy inequitativas. En Guatemala, dos jueces de trabajo de

primera instancia y un litigante especialista coincidieron en que existe una tardanza generalizada para dispensar justicia en esta materia. Los mayores problemas son: i) una ley laboral obsoleta y sin medios coercitivos, ii) irresponsabilidad de los notificadores (que no realizan sus tareas diligentemente), iii) uso abusivo del recurso de amparo, iv) las “sentencias de papel” que no cuentan con medidas precautorias, v) errores de datos en las liquidaciones de trabajo, vi) mala fe de las partes litigantes y vii) corrupción (desaparición de empresas de maquila, cambio de denominación social de las entidades, etc.) (Fernández, 2010)²⁹.

Actos para restringir ámbitos de la legalidad democrática

Un segundo tipo de agresión por medio del cual un Estado amenaza la democracia son los esfuerzos para restringir los ámbitos de aplicación de la legalidad democrática. En principio, los derechos humanos, civiles y políticos deben aplicarse *erga omnes*, es decir, tienen alcance universal, y la única manera de limitarlos es haciéndolos pasar por el filtro de una revisión de constitucionalidad escrupulosamente argumentada.

Esta situación no es la que prevalece en varios países del Istmo. Aunque el presente Informe no realiza una investigación exhaustiva en este ámbito, sí explora dos temas especialmente relevantes. El primero es la imposibilidad de aplicar la justicia transicional para sancionar a los culpables de violaciones masivas de los derechos humanos, ocurridas durante los conflictos militares que asolaron la región en las décadas de los setenta y ochenta, debido a la oposición de las fuerzas armadas (un ente público) y la aquiescencia de los gobiernos civiles. Estos son los casos de El Salvador y Guatemala.

El segundo tema es la capacidad de un gobierno para bloquear, con éxito, el escrutinio público sobre el manejo de fondos por parte de personeros allegados a las más altas autoridades gubernamentales, mientras se utilizan recursos superiores al 5% del PIB para financiar operaciones económicas

RECUADRO 8.8

El acatamiento de sentencias judiciales (*compliance*): línea futura de investigación

Para que un Poder Judicial sea capaz de hacer cumplir la ley necesita tanto autonomía frente a otros poderes del Estado, como efectividad, es decir, que sus fallos sean ejecutados (Ríos-Figueroa y Staton, 2008). En diversas entrevistas y en el taller de consulta sobre el tema judicial realizado durante la preparación de este Informe, los participantes señalaron que el acatamiento efectivo de las resoluciones es una de las áreas más importantes pero más desconocidas de los sistemas de administración de justicia en Centroamérica.

En otras latitudes se han utilizado encuestas de opinión y entrevistas a

usuarios para determinar la suerte que corren las sentencias judiciales. Estas son estrategias útiles pero secundarias, lo mismo que la realización de grupos focales con operadores y usuarios de los sistemas de justicia. Lo medular debería ser el desarrollo de sistemas de monitoreo o auditoría de nuevos casos ingresados, que generen registros administrativos y, con ello, indicadores y series temporales acerca del desempeño institucional. Con ello se podría delinear un patrón del número de resoluciones acatadas, los tiempos de cumplimiento y las materias y temas con los mejores y peores indicadores.

y programas sociales. Este es el caso de Nicaragua con la cooperación que recibe de Venezuela.

Los temas y países aquí analizados sirven como casos ilustrativos, cuya dinámica puede o está siendo utilizada en otros países del área y en otros ámbitos donde tampoco se aplican los principios democráticos. Esos espacios constituyen lo que la literatura especializada llama “dominios reservados” (recuadro 8.9).

Bloqueo de la justicia transicional: impunidad en violaciones a los derechos humanos

Una obligación fundamental de un Estado democrático es la tutela efectiva de los derechos humanos, en particular cuando estos han sido violados de manera sistemática por agentes del Estado. Desde la democratización de los regímenes políticos del Istmo, en los años ochenta y noventa del siglo pasado, no hay evidencias de este tipo de delitos por parte de los Estados. Sin embargo, varios de ellos se han rehusado juzgar, mediante el uso de la justicia transicional³⁰, las masivas violaciones cometidas mayoritariamente por las fuerzas armadas -o por fuerzas paramilitares

organizadas por los ejércitos- durante la época de las guerras civiles.

Hace tres años, el *Informe Estado de la Región (2008)* documentó la impunidad en el esclarecimiento de matanzas y desapariciones forzadas, denunciada de modo constante en los informes de observadores de derechos humanos. Ciertamente se establecieron comisiones de la verdad en Guatemala, El Salvador y Nicaragua. Sin embargo, en ningún país los responsables de estos delitos fueron castigados (Programa Estado de la Nación, 2008).

En el 2011 se mantiene esa valoración. La imposibilidad de efectuar reparaciones por violaciones masivas de los derechos humanos se explica sobre todo por la oposición de un actor clave, las fuerzas armadas, y la aquiescencia de las autoridades civiles. Como es sabido, en el Istmo las fuerzas armadas han tenido y siguen teniendo un importante peso en la vida política, y hasta económica, de los países (excepto en Costa Rica y Panamá). Históricamente, los ejércitos nacionales, como instituciones estatales, y los militares, como agentes de las mismas, han jugado un papel sobresaliente en la conformación de los Estados centroamericanos³¹.

RECUADRO 8.9

Dominios reservados de la política pública en Centroamérica

En la institucionalidad estatal existen algunos espacios reservados de los que los representantes electos por la ciudadanía no tienen injerencia para tomar las decisiones de política pública que les asignan la Constitución Política y las leyes. Esta restricción opera en ciertos ámbitos que tradicionalmente han sido dominios reservados³² o “temas tabú” en la región o en los países, en torno a los cuales ningún gobierno ha podido lograr una reforma sustantiva, debido a la oposición de sectores muy influyentes.

Por dominio reservado se entiende un área temática de interés público que cumple con las siguientes condiciones:

- Está presente por un período largo e ininterrumpido como un asunto relevante en la agenda de debate nacional.
- Existe voluntad política de los representantes electos para controlarla o modificarla, a fin de implementar su programa de gobierno.
- Esta voluntad política se ha expresado en reiteradas ocasiones, en gobiernos de distintos partidos, mediante propuestas de cambios constitucionales o legales.

- En todos los intentos esa voluntad política ha sido bloqueada, ya sea por una disposición constitucional que sustrajo del ámbito de decisión de los representantes electos el tema en cuestión, o por la imposición de fuerzas que impidieron la adopción de alguna decisión pública.

- Entre los actores que bloquean puede haber representantes electos y grupos no electos que, indistintamente, realizan amenazas creíbles al gobierno o a la estabilidad política, en caso de que se siga adelante con las iniciativas.

Rosada (2010), realizó una primera aproximación de este tema por medio de una consulta a un grupo reducido de académicos. Tomando como punto de partida la definición anterior, estos propusieron una veintena de ámbitos vetados en sus respectivos países, entre los cuales se mencionan políticas públicas o leyes relacionadas con los siguientes temas: i) educación sexual y reproductiva, ii) autonomía y territorios indígenas, iii) reforma agraria o propiedad de la tierra, iv) catastro y ordenamiento territorial, v) reforma tributaria, vi) mecanismos de participación ciudadana vinculantes, vii) regulación y utilización del agua, viii) justicia transicional y sanciones por violaciones a derechos, ix) transparencia del gasto militar, x) regulaciones para

el uso e importación de armas de fuego y empresas de seguridad privadas, xi) controles sobre los recursos que reciben las iglesias, xii) financiamiento de los partidos políticos y reforma electoral, xiii) igualdad de género, xiv) políticas migratorias y xv) uso y control de la cooperación internacional (Rosada, 2010).

A partir de esta base, para el presente Informe se realizaron pequeñas investigaciones de corte periodístico para los temas de: i) reforma fiscal en Guatemala (Férrandez y Naveda, 2010), ii) educación sexual y reproductiva en Panamá (Flores, 2011), iii) cooperación internacional en Nicaragua (Salinas, 2010) y iv) justicia transicional en El Salvador (Burgos, 2011). Estos trabajos pueden ser consultados en la página www.estadonacion.or.cr.

El tema de los dominios reservados se analiza nuevamente en el capítulo 10 de esta publicación.

Fuente: Elaboración propia con base en Rosada, 2010.

Asimismo, las reformas a las relaciones cívico-militares han sido parciales y están inconclusas (Cajina, 2010; véase capítulo 6). Se analizan aquí los casos de El Salvador y Guatemala, sin obviar que también existen procesos de juzgamiento y reparación en Nicaragua y Honduras.

Un caso ilustrativo de las dificultades para impartir una justicia transicional es El Salvador. Luego de doce años de guerra interna (1980-1992), el conflicto se solucionó mediante un acuerdo entre el Gobierno y la guerrilla. Las acciones posteriores fueron contradictorias. Por un lado, se estableció una

Comisión de la Verdad para determinar lo que había ocurrido y señalar responsables. Por otro lado, en 1993 la Asamblea Legislativa aprobó una Ley de Amnistía que dejó en la impunidad los crímenes de guerra. Aunque se ha discutido públicamente la conveniencia de derogar esta ley y, de esta manera, procesar por la vía penal a quienes cometieron delitos de lesa humanidad, pocos se atreven a proponer la modificación del *statu quo*, pues se considera que este provee un equilibrio muy delicado que, en última instancia, favorece la paz.

En defensa de la Ley de Amnistía

han surgido grupos de presión como la Asociación de Veteranos Militares de El Salvador, creada en el 2003, que aglutina a unos 12.000 miembros retirados de las fuerzas armadas que participaron en el conflicto. Además de su poder de convocatoria y movilización, este grupo cuenta con una importante red de alianzas que incluye diputados, líderes políticos y religiosos, medios de comunicación social y militares activos. El actual Gobierno no ha impulsado la derogación de la amnistía, pese a que representa a las fuerzas políticas antiguamente encuadradas dentro de la insurgencia.

En el año 2000 la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia resolvió la no aplicabilidad de la amnistía en los casos de graves violaciones a los derechos humanos y, además, en los casos ocurridos en el mismo período presidencial durante el cual se aprobó la medida, por la prohibición constitucional de las “auto-amnistías”.

En Guatemala se han iniciado procesos judiciales que pretenden imputar responsabilidades penales a los autores intelectuales y materiales de las violaciones cometidas durante el conflicto armado. Estos casos se encuentran prácticamente sin posibilidad de resolución debido al clima de impunidad imperante, que en algunos casos ha generado sentencias controversiales, como la emitida por la Corte de Constitucionalidad en ocasión del proceso iniciado en España, por los hechos ocurridos en 1980 en la Embajada de ese país en Guatemala³³ (Robles, 2002; Fernández, 2010).

Impedir escrutinio público permite un manejo discrecional de recursos estratégicos

El manejo de la cooperación venezolana en Nicaragua es un ámbito completo de la gestión pública que permanece ajeno al juego democrático en ese país. Este caso ejemplifica cómo el poder concentrado en manos del Ejecutivo, en un contexto de débiles controles horizontales, logra apartar del escrutinio público fondos empleados por personas ligadas al partido gobernante para financiar programas de interés público.

La cooperación venezolana se basa en la importación de petróleo al amparo del Acuerdo Energético del ALBA (recuadro 8.10). Ese acuerdo establece que el 50% de la factura petrolera nicaragüense se pagará en un período de noventa días con un interés de 2% anual, y el 50% restante será pagado en veintitrés años, más dos años de gracia, con la misma tasa de interés. De este segundo 50%, una empresa privada nicaragüense-venezolana denominada Albanisa asume la mitad, que servirá para “financiar obras de infraestructura, proyectos sociales y otros en la República de Nicaragua”, mientras que

el 25% restante “será asumido por la República de Nicaragua” (acta de constitución de Albanisa, registrada como protocolo número 012 y escritura número 021).

En 2008 Albanisa manejó 457 millones de dólares de la ayuda petrolera venezolana, lo que representa alrededor del 7% del PIB nicaragüense en ese año. De ese total, 146 millones fueron canalizados por una empresa satélite de la red, la Cooperativa de Ahorro y Crédito Rural (Caruna) (cuadro 8.18). Excluyendo la inversión extranjera directa, en el trienio 2007-2009 la cooperación venezolana ascendió a 765 millones de dólares, equivalentes al 48% de la deuda privada externa³⁴, el 23% de la asistencia internacional para Nicaragua y el 4,3% del PIB promedio anual; la cifra es levemente superior al promedio anual del déficit fiscal, de 4,1% del PIB en el mismo período. Cerca del 40% de la cooperación venezolana corresponde a donaciones, el 30% a préstamos y el 30% restante a inversión extranjera directa (Avendaño, citado por Salinas, 2010).

Desde su creación como una sociedad mixta en 2007, Albanisa ha desarrollado una red de sociedades anónimas que han adquirido desde plantas para almacenar combustible hasta hoteles y fincas ganaderas³⁵. Además ha financiado programas de interés social a través de Caruna³⁶. Se desconoce cómo están constituidas muchas de las empresas ligadas a Albanisa y, por lo tanto, no se

han podido comprobar sus vínculos con funcionarios públicos. La información sobre ellas se maneja de modo hermético (Enríquez, citado por Salinas, 2010).

La cooperación venezolana se ha convertido en un importante tema de debate público en Nicaragua, dados el hermetismo del Poder Ejecutivo con respecto al uso de los fondos y el poco interés de fiscalización mostrado por entidades como la Contraloría General de la República y la Corte Suprema de Justicia. Desde 2007 el Gobierno se ha negado a incluir dentro del Presupuesto General de la República los ingresos provenientes de Venezuela, pese a la exigencia de diputados opositores en la Asamblea Nacional, encargada de aprobar ese Presupuesto. Por lo tanto, el Gobierno ha administrado los fondos de la ayuda venezolana como un presupuesto paralelo, sin fiscalización pública.

Un punto de controversia legal, con graves implicaciones para el futuro, es si el componente de préstamos de la ayuda venezolana es o no deuda pública. Según informes del Banco Central de Nicaragua, en el primer semestre de 2010 el país no recibió donaciones de Venezuela: la cooperación se limitó a préstamos³⁷. La tesis del Gobierno es que estos no constituyen deuda pública, y la Asamblea Legislativa aprobó una resolución en ese sentido. Sin embargo, la interpretación legal no está clara.

En julio de 2007 la Contraloría anunció el inicio de una auditoría en

CUADRO 8.18

NICARAGUA

Fondos ALBA/ALBA Caruna. 2007-2009
(millones de dólares)

Año	Fondo ALBA	ALBA Caruna	Total
2007	33,8	35,5	69,3
2008	147,2	146,0	293,0
2009	117,0	119,0	236,0
Total	298,0	300,5	598,5

Fuente: Salinas, 2010 con información del Banco Central de Nicaragua.

RECUADRO 8.10

Hitos relevantes de la cooperación Nicaragua-Venezuela

El 11 de enero de 2007, un día después de haber asumido el Gobierno de Nicaragua, el presidente Daniel Ortega firmó la adhesión del país a la llamada Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), más recientemente su nombre cambió por Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP). Este es un esquema comercial y de integración regional propuesto por Venezuela como alternativa al Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), que impulsaba Estados Unidos. Fue conformada en un inicio por Cuba y Venezuela, pero más tarde se unieron Ecuador, Bolivia y Honduras. Este último país se retiró tras el golpe de Estado de 2009.

El 27 de marzo de 2007, el Plenario de la Asamblea Nacional aprobó el Decreto de Adhesión de Nicaragua a la ALBA y el “Convenio marco de coopera-

ción entre el Gobierno de la República de Nicaragua y el Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela para la aplicación de la Alternativa Bolivariana para las Américas”. El acuerdo crea mecanismos de financiamiento *ad hoc* en las áreas de cooperación acordadas por ambos países, pero también deja establecido que, cuando Nicaragua sea el país beneficiario, “el Convenio contempla que se tenga muy presente que de dicho financiamiento se realice en términos concesionales. Para garantizar la transparencia en el uso de los recursos, el documento establece que se deben crear mecanismos de verificación en la utilización de los fondos”.

El 13 de julio del 2007, en Caracas, se fundó ALBA Petróleos de Nicaragua S.A. (Albanisa) como empresa mixta. Esta es una corporación mercantil que maneja el 85% de la importación de petróleo proveniente de Venezuela. Además ha incursionado

en la generación de energía y la distribución de carburantes, por medio de la empresa estatal Petronic. También cuenta con su propio banco, su gestora de inversiones y su agencia exportadora. Es una operación de privatización no declarada de los recursos públicos, que no pasa por ninguna licitación o control gubernamental, pese a que Petronic es socia de Albanisa y tiene el 49% de sus acciones.

El 3 de noviembre de 2009, el Plenario de la Asamblea Nacional aprobó la resolución 06-2009, sobre el “no reconocimiento como deuda pública de los recursos financieros provenientes del Acuerdo de Cooperación entre el Gobierno de la República de Nicaragua y el Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela”.

Fuente: Salinas, 2010.

Albanisa, amparada en que toda sociedad en la que el Estado tenga acciones es susceptible de este control. El gerente general de Albanisa aclaró en los medios de comunicación que la empresa solo puede ser auditada en el 49% de las acciones que son propiedad del Estado nicaragüense, a través de la estatal Petronic. Hasta finales del 2010 se desconocía el avance de este proceso.

En 2010 el FMI exigió que el “Informe de Cooperación” del Banco Central incluyera información sobre el uso, por sector económico, de los flujos de cooperación relacionados con Venezuela. Además solicitó que, a partir de octubre de 2010, las autoridades proporcionen al *staff* del FMI datos (mensuales) sobre los depósitos bancarios asociados con estos flujos. Estas exigencias abren la posibilidad de transparentar una ayuda que es manejada de forma discrecional y hermética por el Gobierno.

Impunes amenazas a la libertad de prensa

La libertad de expresión es un derecho básico en una democracia. Cualquier persona o entidad puede expresar sus opiniones libremente, aunque con frecuencia se discute la aplicabilidad de este principio en los medios de comunicación (Proyecto Estado de la Nación, 2001; Sunstein, 1995). Como toda libertad, no es ilimitada. Sus fronteras han sido delimitadas con las figuras de injurias, calumnias y perjuicios en los códigos penales de los países, y también con leyes específicas para el funcionamiento de los medios de comunicación. El debate ha cobrado particular relevancia en esta época de avances vertiginosos de las tecnologías de la información y la comunicación, que centran la preocupación en lograr el balance adecuado entre la información privada y personal, por un lado, y la pública, por otro.

Una opinión pública independiente y, en particular, una pluralidad de medios independientes, son contrapesos efectivos al ejercicio del poder político. El periodismo investigativo y la denuncia mediática son herramientas que (bien utilizadas) promueven la rendición de cuentas y una cultura de transparencia e información (Waisbord, 2002; Peruzzotti y Smulovitz, 2003; Thompson, 2000). Por ello cuando se intenta delimitar, restringir o amenazar la libertad de expresión, se pone en peligro el aporte que los medios pueden hacer a la democratización de los países. Esto es aun más grave cuando esas limitaciones son promovidas desde el Estado, como una forma de ejercer control sobre la información pública y el seguimiento de los funcionarios y autoridades. También se agrede a la democracia cuando el Estado deja impunes las violaciones a la libertad de prensa.

En este acápite final del capítulo se presentan algunos casos que ilustran esta situación. Si bien no describen una tendencia generalizada y sistemática de censura a los medios de comunicación, sí resultan preocupantes. Por una parte, tienen por sí solos un fuerte impacto “demostrativo” hacia futuro; por otra parte, se suman a los problemas de transparencia y rendición de cuentas que exhiben varios Estados centroamericanos.

Acoso gubernamental a medios de comunicación

En los últimos años, las principales amenazas a la libertad de prensa en Centroamérica no surgen de la aprobación de leyes restrictivas, sino de actos expresos contra medios y periodistas. En efecto, ningún país del Istmo aprobó legislación relacionada específicamente con la libertad de expresión, aunque dos de ellos (Panamá y Costa Rica) efectuaron cambios en materias afines, como las figuras penales de desacato, injurias y calumnias (recuadro 8.11).

En varias naciones del área se han dado hechos que, a la luz del Principio 13 de la Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión, constituyen violaciones a la libertad de prensa (recuadro 8.12). Eventos extremos como el cierre de medios o el asesinato de periodistas se presentaron únicamente después del golpe de Estado en Honduras, en 2009. Sin embargo hubo ataques, la mayoría de ellos discretos, y en algunos casos incluso se pretendió justificarlos al amparo de la normativa existente. La carencia de marcos legales claros y actualizados en los países dio paso a presiones desde el Estado, tales como cancelación de frecuencias (Teleunsa, canal 8 Honduras), retención de materias primas en aduanas (*El Nuevo Diario*, Nicaragua), cancelación o disminución sustantiva de la pauta publicitaria de las instituciones estatales y persecución judicial de directores de medios o periodistas de alto perfil, como sucedió en Panamá, donde dos comunicadores fueron condenados e inhabilitados del ejercicio profesional por cometer el delito de injuria (en 2010 fueron indultados por el Gobierno) y

RECUADRO 8.11

Cambios recientes en normas atinentes a la libertad de prensa en Centroamérica

En Costa Rica, una sentencia de la Sala Tercera (penal) de la Corte Suprema de Justicia, del 18 de diciembre de 2009, consideró derogado el artículo 7 de la Ley de Imprenta, que establece la pena de arresto por delitos contra el honor. Al fallar un recurso de casación presentado por un periodista de un medio local -condenado en primera instancia a cincuenta días de arresto por los delitos de injurias y calumnias-, los magistrados resolvieron que la pena de arresto prevista en la Ley de Imprenta, de 1902, había sido derogada desde 1971, con la promulgación del Código Penal vigente, que no contempla la prisión, pero sí la sanción de días multa y la inscripción en el registro delincencial.

En Panamá, el nuevo Código Penal, que entró en vigencia en mayo de 2008, mantiene los delitos de calumnias e injurias; sin embargo, el artículo 192 eliminó la responsabilidad penal cuando el presunto afectado es un funcionario público.

En varios países del Istmo, los tribunales o salas de lo constitucional han normado la libertad de prensa y el derecho de acceso a la información, más allá de la legislación aprobada por los Congresos. En El Salvador, en septiembre de 2010 una decisión de la Sala de lo Constitucional declaró inconstitucional un artículo del Código Penal y, de esta manera eliminó

la impunidad que existía para los propietarios de los medios de comunicación. En esta sentencia destacó la importancia de la libertad de expresión, pero también señaló que la obligación de probar un delito contra el honor no recae en el periodista, sino en la persona que hace la acusación.

Existen vacíos importantes y adecuaciones que los países deben realizar para cumplir con las obligaciones jurídicas internacionales. En Costa Rica, por ejemplo, se ha intentado infructuosamente sustituir la principal legislación para el ejercicio del periodismo, que es la citada Ley de Imprenta. Uno de los preceptos más cuestionados de esta normativa es que establece el principio de corresponsabilidad del director del medio, en todas las demandas penales que reciban los periodistas a su cargo. En la región otros vacíos legales generalizados son: los parámetros para la divulgación de publicidad oficial (en América Latina solo Perú cuenta con una norma en este sentido), la protección de las fuentes de información (*whistleblowers*), la regulación de las frecuencias radioeléctricas y la no criminalización de la injuria o calumnia contra un funcionario público (Botero, 2011).

Fuente: Elaboración propia con base en Botero, 2011 y SIP, 2011b.

Un fenómeno novedoso registrado durante los últimos años en dos países del Istmo es la cooptación de medios de comunicación por parte del Gobierno. En Nicaragua, familiares o allegados del Presidente de la República han adquirido empresas o establecido medios. En el 2009 compraron el canal 8³⁸, dirigido hoy por uno de los hijos de la pareja presidencial y cuyo apoderado es un asesor cercano al Mandatario. A mediados de 2011 se abrió un nuevo canal de televisión, llamado canal 13 Viva Nicaragua, también privado y

dirigido por los hijos del Presidente. Un movimiento similar se ha realizado en varias estaciones de radio. La propiedad de estos medios no se puede vincular legalmente al Presidente o su esposa, pero la opacidad alrededor de las transacciones ha sido la tónica. En Panamá, los compradores del periódico *Panamá-América* parecen estar relacionados con altas autoridades del Gobierno actual aunque, nuevamente, la información disponible sobre la operación es incompleta.

RECUADRO 8.12

El Principio 13 de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión

El Principio 13 de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión, aprobada en el año 2000 por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, dice: "La utilización del poder del Estado y los recursos de la hacienda pública; la concesión de prebendas arancelarias; la asignación arbitraria y discriminatoria de publicidad oficial y créditos oficiales; el otorgamiento de frecuencias de radio y televisión, entre otros, con el objetivo de presionar y castigar o premiar y privilegiar a los comunicadores sociales y a los medios de comunicación en función de sus líneas informativas, atentan contra la libertad de expresión y deben estar expresamente prohibidos por la ley. Los medios de comunicación social tienen derecho a realizar su labor en forma independiente. Presiones directas o indirectas dirigidas a silenciar la labor informativa de los comunicadores sociales son incompatibles con la libertad de expresión".

Fuente: CIDH, 2000.

Amenazas directas a la profesión periodística

Entre los años 2008 y 2010 se reportaron 25 periodistas asesinados en Centroamérica, 44 atentados directos de diversa índole y 20 amenazas contra medios de comunicación (cuadro 8.19). No se ha probado que en todos los casos las muertes se hayan debido al ejercicio de la profesión periodística y, además, no puede decirse que todos estos actos han surgido del seno de los Estados. Sin embargo, lo cierto es que los Estados han fallado sistemáticamente en la investigación, persecución y sanción de los responsables de estos delitos, y que esa falla ha propiciado la impunidad.

En la mayoría de los asesinatos no ha habido reparación para los familiares de las víctimas. Además, las medidas cautelares para los periodistas amenazados no son efectivas. Aun más preocupante es que en varios países se han presentado denuncias de intimidación por parte del Gobierno, hacia medios de comunicación que no están de acuerdo con su línea política (SIP, 2011a; CPJ, 2011; Reporteros sin Fronteras, 2008).

CUADRO 8.19

CENTROAMÉRICA

Acciones contra periodistas y medios de comunicación^{a/}. 2008-2011

País	Asesinatos de periodistas	Asesinatos confirmados por el ejercicio de la profesión	Amenazas contra periodistas	Amenazas contra medios
El Salvador	2	1	0	0
Guatemala	7	0	11	0
Honduras	16	4	12	10
Nicaragua	0	0	12	8
Panamá	0	0	9	2
Total	25	5	44	20

a/ Según lo reportado en las fuentes hasta junio de 2011.

Fuente: Elaboración propia con base en los recuentos realizados en los informes del Committee to Protect Journalists, la Sociedad Interamericana de Prensa y la organización Reporteros sin Fronteras.

NOTAS

- 1** En el futuro se tendrá que explorar con mayor profundidad el caso de Belice, pues su sistema político es el único parlamentario en el Istmo, debido a su tradición británica.
- 2** Según Mann (1984), el poder despótico del Estado sobre la sociedad es aquel que no requiere ni utiliza el recurso de la negociación institucionalizada con grupos de la sociedad civil para ejecutar sus acciones.
- 3** Cabe recordar que hasta 1999 la principal actividad económica de Panamá, la operación del Canal, era administrada por los Estados Unidos de América.
- 4** Para referencias históricas sobre el proceso de formación de los Estados en Centroamérica, véanse, entre otros: Pinto, 2006; Córdova y Benítez, 1998; Pérez-Brignoli, 1985; Taracena y Piel, 1995; Torres-Rivas, 1975, 1981 y 2007.
- 5** Desde 1980 en Costa Rica ha habido una tendencia a establecer entidades que funcionan sin ajustarse a un conjunto de normas del Derecho Público. Se trata sobre todo de colegios profesionales y entidades destinadas al fomento y organización de actividades productivas específicas, como las corporaciones arrocera, ganadera y hortícola nacional, el Instituto del Café y la Oficina Nacional Forestal.
- 6** La expresión “tesoro público” se refiere al presupuesto y los recursos disponibles que se controlan por medio de los presupuestos generales de la nación. No alude a alguna institución en particular.
- 7** El poder del Ejecutivo podría depender de su capacidad de negociación con el Legislativo, el cual finalmente aprueba los presupuestos, impuestos y préstamos. No obstante, en la práctica, los Parlamentos suscriben (con pequeñas modificaciones) la propuesta enviada por el Ejecutivo.
- 8** Para comprender mejor las implicaciones de una autoridad monetaria capturada por los sectores que deberían ser los sujetos de su regulación, consúltese Mendoza, 2010.
- 9** Las decisiones tomadas por la Junta Monetaria brindan un proxy de la coincidencia entre los representantes de los sectores público y privado, en ausencia de las actas de sus deliberaciones y votaciones, puesto que no son públicas.
- 10** La autoridad monetaria de El Salvador, sin embargo, se “ató las manos” al decretar la dolarización de su economía en 2001. Véase el artículo 10 de la Ley Orgánica del Banco Central de Reserva de El Salvador (decreto 746 del 12 de abril de 1991), disponible en <http://www.bcr.gob.sv/?cat=1058&lang=es>.
- 11** Parece una contradicción que, por un lado, las cifras fiscales de las últimas dos décadas para cinco países centroamericanos indiquen que los ingresos fiscales tienden a incrementarse levemente en democracia y, por otro lado, se constate que el mismo régimen dificulta la aprobación de nuevos impuestos. La legitimidad del régimen democrático podría explicar una mayor anuencia a pagar los impuestos previamente aprobados, pero tanto la inclusión como la competencia política (las dos dimensiones de la poliarquía de Dahl) dificultan la creación de nuevos tributos. Así, los gobiernos autocráticos tienen más facilidad para aprobar impuestos, pero tienen problemas para cobrarlos; en cambio, los gobiernos democráticos tienen la legitimidad para recolectarlos, pero carecen del incentivo para aprobarlos. Esta es una relación que merece mayor estudio (Mendoza, 2011a).
- 12** El hecho de que el Estado costarricense recauda menos tributos que el promedio latinoamericano, pero invierte más en justicia y salud, se debe a que la mayor parte de los ingresos públicos no son impuestos destinados al Gobierno Central, sino tasas o precios por la prestación de servicios que se utilizan para cubrir los seguros de salud y las pensiones.
- 13** Para más información sobre reformas judiciales en Centroamérica, véase Carrillo, 2001; Domingo, 1999; Jarquín y Carrillo, 1998 y Macaulay, 2003.
- 14** El PNUD define el concepto de acceso a la justicia de manera amplia como “el derecho de las personas, sin distinción de sexo, raza, edad, identidad sexual, ideología política o creencias religiosas, a obtener una respuesta satisfactoria a sus necesidades jurídicas” (PNUD, 2005).
- 15** El análisis incluye los casos presentados ante los juzgados de Paz de lo Civil y los juzgados de Letras Especializados de las materias civil, civil no contenciosa e inquilinato. No se incluyen los casos de los juzgados de Letras Mixtos de todas las materias, debido a que no se cuenta con datos desagregados por materia.
- 16** Incluye los casos civiles, mercantiles, de menor cuantía y de inquilinato.
- 17** Ese mismo año la tasa mundial, ajustada por edad, fue de casi 9 por 100.000 (Krug et al., 2002). En el caso de Centroamérica no es posible estandarizar por edades, pues los datos no se encuentran disponibles por rango de edad de las víctimas para todos los países (Krug et al., 2002).
- 18** No se dispone del dato para Belice en 2007, pero una simple interpolación entre los años 2006 y 2008 sugiere un conteo de 98 homicidios, lo cual daría una tasa nacional de aproximadamente 33 por 100.000. Debido al poco peso relativo de este país en términos de población, al calcular la tasa regional, ésta no varía con la inclusión, o no, de ese dato.
- 19** Cabe anotar que esta tasa fue levemente inferior (en un punto) a la registrada en 2009, gracias a modestos descensos en Costa Rica y Nicaragua, y a una importante reducción en Guatemala y El Salvador, aunque aumentó de modo sustancial en Honduras y Belice, mientras que en Panamá no hubo una variación significativa.
- 20** Se utiliza como variable indicativa del poder infraestructural la ejecución presupuestaria del sistema de justicia, esto es, lo que en efecto se ejecutó (gastó) en cada país, ajustado por la respectiva población (por cada mil habitantes, en dólares corrientes de los Estados Unidos).
- 21** De hecho, para las observaciones disponibles (N=64) la correlación entre las variables es estadísticamente significativa (alfa 0,01) y del signo esperado (-0,35). La tasa de jueces por cada 100.000 habitantes de Costa Rica (21 en el 2009) es superior al promedio de la Unión Europea (11). Es probable que sea necesario sobrepasar cierta tasa de jueces para bajar sustancialmente la tasa de homicidios, pero esta es una pregunta empírica que requeriría información internacional.
- 22** Un tema que no se trata en este Informe es el de los servicios privados de seguridad. Si estos se toman en cuenta, la relación entre violencia homicida y el total de efectivos dedicados a seguridad (públicos y privados) tampoco muestra un panorama claro que vincule la cantidad de efectivos con la violencia homicida. Guatemala y Honduras tienen altos niveles de violencia homicida y muchos efectivos: el primero cuenta con 120.000 agentes privados frente a 19.900 policías, es decir, por cada seis agentes privados, hay un policía, la mayor desproporción de los setenta países analizados en el informe *Small Arms Survey 2011: States of Security*; en Honduras hay 60.000 agentes privados y 12.300 policías (una proporción de 4,88 a 1). Sin embargo, El Salvador tiene niveles similares de violencia pero muchos menos efectivos: 21.140 agentes privados y 16.730 policías (1,26 a 1). Nicaragua, con 19.700 agentes privados y 9.200 policías (2,14 a 1) y Panamá, con 30.000 agentes privados y 12.250 policías (1,97 a 1) tienen un número de efectivos no muy distintos al salvadoreño, pero mucho menos violencia. Costa Rica, con 19.550 agentes privados y 12.100 policías (1,61 a 1), tiene la menor violencia homicida.
- 23** Esto se ha señalado también en el análisis sobre violencia en las grandes ciudades del planeta, donde podría haber cierta interacción entre la desigualdad y el número de habitantes por kilómetro cuadrado. Recuérdese que, como animales sociales, los seres humanos tienen un instinto de territorialidad acompañado de agresividad. No se trata, sin embargo, de causalidad, sino simplemente de una correlación entre variables. Es decir, la mayor densidad poblacional no “causa” violencia; posiblemente interactúa con otras variables, como la “capacidad de convivencia” o las destrezas sociales con que cuentan las personas para la interacción en contextos urbanos. En la base de datos de indicadores de violencia homicida a nivel subnacional (N=93), la correlación entre el logaritmo de la tasa de homicidios y la densidad poblacional es de 0,20 y solo es significativa para un alfa de 0,1. Tampoco se observa correlación significativa entre violencia homicida y el índice de desarrollo humano (que mide ingreso, educación y salud), lo que refuerza la idea de que la pobreza no está correlacionada con la violencia homicida.
- 24** La creación de salas o tribunales constitucionales en el Istmo se inscribe dentro del más amplio proceso de reforma judicial que se llevó a cabo en toda Latinoamérica, bajo el impulso democratizador de los regímenes políticos ocurrido en el último cuarto del siglo XX. Una vasta literatura sobre este tema se ha desarrollado en las dos últimas décadas; algunas valiosas compilaciones se pueden encontrar en Celaep, 2010; Sieder et al., 2005; Navia y Ríos, 2005; Gauri y Brinks, 2008 y Couso et al., 2010.
- 25** El control horizontal se refiere a la fiscalización entre agencias del Estado, en contraposición al control vertical, que alude a la supervisión desde la ciudadanía hacia el Estado (O'Donnell, 1998). Para una revisión crítica de este concepto véase Dodson y Jackson (2003).
- 26** A partir de octubre de 2009 se puso en marcha un sistema de seguimiento de sentencias. Una vez que se notifica un fallo de los jueces constitucionales a todas las partes, el Centro de Jurisprudencia Constitucional de la Sala Cuarta indica si la sentencia se ha cumplido en todos sus extremos y, de no ser así, la situación y motivos del incumplimiento. También investiga la satisfacción de las personas con la actuación de la Sala y la respuesta de la institución que debe remediar la transgresión del derecho (Programa Estado de la Nación, 2010).
- 27** No hay una única definición de este fenómeno, al que algunos también denominan activismo judicial, o constitucionalización de la política. En términos generales puede decirse que se trata del traslado del escenario de la toma de decisiones del ámbito político (por ejemplo de la Asambleas Legislativas) a los tribunales de justicia, usualmente a la sala de lo constitucional, hecho que ocurre ante la imposibilidad de llegar a consensos políticos en los otros poderes (Domingo, 2004; Sieder et al., 2005; Navia y Ríos, 2005; Wilson, 2005). El trabajo

más completo y reciente sobre el activismo constitucional en varios países del mundo es el de Gauri y Brinks (2008) y para Latinoamérica el de Couso et al. (2010).

28 En los tres países donde se realizaron entrevistas para elaborar esta sección (Costa Rica, El Salvador y Guatemala) las personas consultadas señalaron que los órganos judiciales no cuentan con sistemas de información y seguimiento de la ejecución de las sentencias. Hay algunas excepciones en materia penal, pero no se sabe cuánto de lo resuelto se ha aplicado realmente.

29 Además de la renuencia de los administrados a acatar las sentencias, la pobre capacidad institucional de los sistemas de administración de justicia está en la raíz de muchos de estos problemas. Las personas entrevistadas argumentan que en Guatemala los juzgados están saturados de trabajo. La falta de autonomía también contribuye: los jueces declaran que tienen temor de resolver con prontitud ante la amenaza de denuncias ante la Junta de Disciplina Judicial o el inicio de antejuicios. A ello se agrega una deficiente gestión de los litigantes, especialmente de las partes de los trabajadores, quienes carecen de recursos para pagar un buen abogado privado y acuden a los bufetes populares o realizan el seguimiento por sí mismos. En este último caso, los procesos de ejecución de sentencia no siguen su trámite porque el costo del transporte, o de cierta documentación, es más oneroso de lo que los querellantes están percibiendo por su juicio, sobre todo si no tienen empleo. La población más afectada es la que trabaja en las maquiladoras en los municipios de Villa Nueva, Amatitlán y Mixco, todos del departamento de Guatemala. Estos problemas se presentan a pesar de que en el proceso ordinario laboral el impulso es de oficio, el diseño es corto y existe la posibilidad de que sea el mismo juez quien ejecute (Fernández, 2010).

30 Amplia literatura sobre justicia transicional puede ser consultada en los diversos trabajos del Transitional Justice Database Project, en sites.google.com/site/transitionaljusticedatabase. Además en Sikkink y Booth, 2007; DPLF, 2010; Idhuca, 2002; Brett, 2009; Núñez et al., 2008; Martín, 2010 y Robles, 2002.

31 Después de la independencia, las nuevas repúblicas dirimían sus diferencias por medio de las armas, por lo que la historia regional en el siglo XIX se caracterizó por conflictos entre Estados o, más bien, entre sus caudillos militares. La constante competencia política por esta vía le otorgó protagonismo a las fuerzas armadas en la conformación de los nuevos Estados nacionales. Especialmente relevante fue el papel de los ejércitos a partir de su institucionalización, con la ola de reformas liberales de finales del siglo XIX. Además ganaron presencia con las clásicas dictaduras militares y algunas guerras interestatales, como la llamada "Guerra del Totoposte" (Guatemala contra El Salvador y México, 1903) y la "Campaña Nacional" (entre Guatemala y El Salvador, 1906). La última de este tipo fue la "Guerra del Fútbol" entre El Salvador y Honduras (1969), ya en el contexto de la Guerra Fría. Sin embargo, en la configuración actual de las fuerzas armadas sobresalen los recientes conflictos internos entre las guerrillas izquierdistas y los gobiernos derechistas, en El Salvador y Guatemala, y su reverso ideológico en Nicaragua. En total, contando la participación en las dos guerras mundiales, los Estados centroamericanos han estado en conflictos militares interestatales por arriba del promedio mundial de 18,5 años de guerra entre 1800 y 1945, y de 1,4 guerras por generación (Burgos, 2011).

32 El concepto de *reserved domains* se adapta de una propuesta realizada por Valenzuela (1990) para referirse a los acuerdos tomados durante las transiciones a la democracia, que dejan sin modificaciones ciertas áreas de los regímenes autoritarios anteriores. De manera similar, Manuel Garretón llama "enclaves autoritarios" a ciertos núcleos temáticos que no fueron afectados por las transiciones a la democracia, por ejemplo las restricciones institucionales presentes en la Constitución y otras normativas, la preservación de núcleos autoritarios en el ejército y las violaciones a los derechos humanos cometidas bajo un régimen militar (Garretón, 1994).

33 Véase la sentencia dictada por la Corte de Constitucionalidad (expediente 3380-2007) dictada dentro del proceso de amparo contra un fallo del Tribunal Quinto de Sentencia Penal, Narcoactividad y Delitos contra el Ambiente. Esta última instancia conoció el caso del incendio de la Embajada de España en

Guatemala, el 31 de diciembre de 1980, y ordenó la detención provisional de un grupo de personas (quienes luego presentarían el recurso de amparo mencionado) por los delitos de terrorismo, homicidio y secuestro. El fallo de la Corte otorgó un amparo a varios de los acusados (dos civiles y cinco militares, entre ellos el general José Efraín Ríos Mont) y suspendió las indagatorias que se estaban realizando a petición de la justicia española.

34 Con el objetivo de monitorear y mejorar la transparencia de la cooperación canalizada directamente al sector privado, en abril de 2010 el Banco Central de Nicaragua publicó por primera vez el registro de la deuda privada externa junto con la deuda pública externa correspondiente al período 2007-2009, en el cual se especifica la principal fuente de cooperación Sur-Sur que existe en la actualidad en ese país (Avenidaño, 2010).

35 En un reportaje publicado por el diario *La Prensa* el 28 de agosto de 2010 se afirmaba que "las empresas ligadas al partido de Gobierno" acaparan áreas que incluyen laboratorios, distribución de medicinas, construcción, petróleo, vigilancia privada y medios de comunicación.

36 Caruna nació en 1993 con un capital semilla de 3.000 dólares. Fue creada por el FSLN como una cooperativa financiera que apoyaría principalmente a pequeños productores. De 2006 a 2008 el capital de la empresa se agigantó. Un reportaje del diario *La Prensa*, documentó que en ese período Caruna triplicó sus ingresos hasta alcanzar 26,8 millones de dólares. La cooperativa hace préstamos a comerciantes y mujeres, y entrega financiamiento a productores (Núñez et al., 2008).

37 El informe del Banco Central reporta que en el primer semestre de 2010 entraron al país 351 millones de dólares de la cooperación venezolana. De ellos, 333 millones corresponden a préstamos y 18 millones se muestran como inversiones. El informe señala que estos fondos ingresaron en el marco del Acuerdo de Cooperación Energética Petrocaribe, y como préstamos para el sector privado.

38 Es una de las transacciones vinculadas a Albanisa (Salinas, 2010). En un principio esto fue confirmado por el dueño del medio y el gerente de Albanisa, quienes luego se retractaron de sus declaraciones. En la sociedad Albanisa, el 51% del capital es venezolano y el 49% del Estado nicaragüense, por lo cual técnicamente es un canal privado. No obstante, se ha mencionado que esta adquisición violenta la Ley de Telecomunicaciones y Correos y el Código de Comercio General, que prohíbe que extranjeros posean más del 50% de las acciones de un medio de comunicación en Nicaragua.

PARTE
II

DESAFÍOS
DEL DESARROLLO HUMANO
SOSTENIBLE



C A P Í T U L O

9

El desafío de enfrentar el cambio climático

INDICE

**Hallazgos relevantes
Valoración general
Introducción****Evidencias y proyecciones del
cambio climático en la región**

Centroamérica y su papel ante el cambio climático global

Se proyectan cambios significativos en el clima regional

Biodiversidad y ecosistemas muestran vulnerabilidad

Efectos territoriales esperados: el caso de las zonas costeras

Posibles impactos sociales y económicos

Riesgo, cambio climático y pobreza: vínculos identificables

Implicaciones esperadas para la agricultura regional

Energía y cambio climático, impacto en dos vías

**Políticas y estrategias regionales
ante el cambio climático**

Amplio debate pero limitado compromiso a nivel mundial

Centroamérica, acciones regionales buscan su norte

Esfuerzos y desafíos específicos en agricultura y energía

PREGUNTA GENERADORA

¿Cuáles son las principales implicaciones sociales, económicas y ambientales esperadas del cambio climático para Centroamérica?

El cambio climático pone en evidencia los rezagos en el desarrollo humano de la región. Las proyecciones indican que habrá cambios significativos en la temperatura promedio y los patrones de precipitación, lo que podría exacerbar los impactos de la cantidad creciente de desastres que afectan al Istmo. También se prevén efectos sobre la seguridad alimentaria, la productividad agrícola, el manejo del agua, las costas, la biodiversidad y los ecosistemas, entre otros.

Este fenómeno profundiza las amenazas y vulnerabilidades históricas de Centroamérica, generadas por factores como la degradación ambiental, la ausencia de ordenamiento territorial, la exposición y riesgo de desastres para las poblaciones -principalmente las más pobres-, la ineficiencia energética y la dependencia de combustibles fósiles, el mal manejo del agua y las debilidades institucionales para la gestión ambiental.

El cambio climático plantea una situación contradictoria: el Istmo es responsable de menos del 0,5% de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), pero es reconocido como el "punto caliente" más prominente de los trópicos; es decir, la zona del mundo potencialmente más vulnerable a sus impactos. Aunque se trata de una factura en gran parte ajena, la región también ha aportado degradación ambiental y deforestación, usos insostenibles de energía y desorden urbano, que no la eximen de responsabilidad global. Sin descuidar las acciones para disminuir esos aportes, prepararse para mitigar las repercusiones de este fenómeno es el desafío más apremiante para la débil institucionalidad y la escasa capacidad de adaptación de Centroamérica.

Dos sectores que sobresalen, tanto por su importancia económica y social como por su vulnerabilidad ante el cambio climático, son agricultura y energía. A mediano y largo plazos se prevé afectación de cultivos como maíz, frijol y arroz, fundamentales para la alimentación y la economía de muchos pequeños productores en la región. En energía los retos apuntan en dos sentidos: la necesidad de reducir las emisiones de GEI en un marco de alta dependencia de hidrocarburos, y los problemas que puedan presentarse en la disponibilidad y manejo del agua para la generación futura de energía eléctrica.

Centroamérica ha creado espacios de debate y coordinación, así como un conjunto amplio de políticas y estrategias nacionales y regionales para enfrentar el cambio climático, pero con dos debilidades centrales: por un lado, el enfoque prevaleciente ha sido el de la mitigación (ámbito en el que existe la posibilidad de acceder a recursos financieros internacionales), mientras que el tema crítico de la adaptación no ha sido prioritario; por otro lado, la mayoría de las políticas ha definido tareas y metas clave, pero no responsabilidades y recursos para su concreción. El reciente lanzamiento de la *Estrategia Regional de Cambio Climático* parece marcar un avance en esa dirección. Por el momento, urge consolidar la generación de indicadores ambientales, colocar la adaptación en el centro de los esfuerzos -articulándola con la gestión del riesgo-, fortalecer la gestión de los bosques y zonas protegidas (cruciales para encarar el fenómeno) y construir de manera participativa instrumentos de ordenamiento territorial y de educación ciudadana.

HALLAZGOS RELEVANTES

- >> Centroamérica produce menos del 0,5% de las emisiones de gases de efecto invernadero del planeta.
- >> El cambio de uso del suelo genera el 74% de las emisiones de gases de efecto invernadero de la región.
- >> Guatemala y Honduras son responsables del 76% de las emisiones en la región, principalmente como resultado de cambios en el uso del suelo y la quema de hidrocarburos y leña.
- >> Centroamérica es señalada como el "punto caliente" más vulnerable al cambio climático entre las regiones tropicales del mundo.
- >> De acuerdo con las proyecciones, el calentamiento global estaría asociado a aumentos o reducciones de la precipitación en diversas zonas y estaciones en Centroamérica, con los consecuentes problemas para la gestión de los recursos hídricos.
- >> El Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático señala que en el futuro los huracanes serán más intensos en toda la región, con vientos de mayores velocidades máximas y precipitaciones más abundantes.
- >> Estudios realizados en Costa Rica y Panamá reportan descensos en poblaciones de anfibios y reptiles, así como un menor crecimiento de especies forestales, debido a cambios en las variables de temperatura y precipitación en los bosques.
- >> En los escenarios más pesimistas de cambio climático, se espera que para el año 2050 casi un millón de kilómetros cuadrados del territorio mesoamericano (México, Centroamérica y República Dominicana) habrá sido afectado en cuanto a las condiciones que hoy sustentan la biodiversidad y los ecosistemas.
- >> Bajo el supuesto de que el nivel del mar habrá aumentado un metro a fines del siglo XXI, se estima que todas las costas de Centroamérica, tanto del Pacífico como del Caribe, serían afectadas, con impactos particularmente severos en las ciudades y puertos ubicados en esas zonas.
- >> Escenarios proyectados al año 2050 muestran una significativa reducción en el área disponible para la producción de café en Nicaragua.
- >> Diversos estudios identifican a Centroamérica entre las regiones del mundo con mayores problemas de seguridad alimentaria ante el cambio climático.
- >> Los cultivos más sensibles al cambio climático son caña de azúcar, yuca, maíz, arroz y trigo (maíz, frijol y arroz son los cultivos más importantes en Centroamérica).
- >> La región tiene cerca de dos millones de pequeños productores de granos básicos, con una alta concentración en agricultura de subsistencia y cultivos vulnerables al cambio climático.
- >> El índice de riesgo climático (calculado para 176 países entre 1990 y 2008, con base en fenómenos meteorológicos extremos) ubica a Honduras y Nicaragua entre las naciones en mayor riesgo (tercera y quinta posición, respectivamente).
- >> Aunque no se ha establecido una relación clara con el cambio climático, desde las décadas de los ochenta y noventa se registra un notable crecimiento en el número y la magnitud de los daños y pérdidas asociados a los desastres de origen hidrometeorológico en la región.
- >> Entre 65 documentos de políticas y estrategias de alcance nacional elaborados en todos los países, en los cuales se definen medidas ante el cambio climático, solo en siete se identificaron responsabilidades y recursos para su implementación.

VALORACIÓN GENERAL

El desafío del cambio climático pone a Centroamérica de cara a todas sus debilidades en desarrollo humano sostenible, pues la reta a enfrentar con profundos rezagos un proceso que magnifica las amenazas que ya han golpeado persistentemente a la región. La intensidad y gravedad de los riesgos esperados sacan a la luz las deudas en materia de ordenamiento del territorio, gestión del riesgo, deterioro ambiental, articulación institucional, seguridad alimentaria y, sobre todo, vulnerabilidad social derivada de la pobreza y la desigualdad, que requieren planificación y compromiso con el desarrollo. Afrontar estos retos bajo el marco del cambio climático solo puede generar efectos positivos, y abre una oportunidad para "ordenar la casa" en áreas urgentes. Sin embargo, la acción regional en estos ámbitos se muestra similar a otros esfuerzos por el desarrollo: se da con retraso, sin claridad ni información suficiente, dependiendo de recursos externos y con medidas aisladas, fragmentadas y no siempre sostenibles.

Hoy en día el cambio climático es una certeza para la comunidad científica, y se atribuye, por una parte, a una alteración de la composición de la atmósfera derivada -directa e indirectamente- de la actividad humana y, por otra, a los ciclos naturales de cambio en el planeta. Sus principales manifestaciones se relacionan con la variación de los promedios o normas de temperatura, precipitación y otras variables climáticas y el aumento en el número o la intensidad de los eventos (tanto extremos como potencialmente dañinos en diversas magnitudes), con el consecuente incremento del riesgo de desastres. La medición de sus alcances se apoya en metodologías y proyecciones complejas, que arrojan resultados con distintos grados de certidumbre. Además, en ocasiones se le imputan a este fenómeno los efectos de otras condiciones preexistentes de amenaza y vulnerabilidad, lo que genera confusión y exige a los actores políticos y económicos de su rol en la forma en que los eventos climáticos golpean a la población. Sin embargo, sólida información científica aporta elemen-

tos suficientes para entender la gravedad de la situación, y la necesidad de impulsar acciones en dos dimensiones: la mitigación -centrada en la reducción y fijación de emisiones de gases de efecto invernadero- y la adaptación en respuesta al estímulo climático o a sus efectos.

La evidencia internacional muestra que, por su conformación física y sus niveles de vulnerabilidad, Centroamérica se constituye en el "punto caliente" más prominente de las zonas tropicales del planeta frente al cambio climático, es decir, un área con alta probabilidad de ser la más impactada por los efectos del fenómeno. Como en otros aspectos de la realidad mundial, esta amenaza se levanta sobre el Istmo para cobrar una factura mayoritariamente ajena: la región es responsable de menos del 0,5% de las emisiones que contribuyen al efecto invernadero. En términos globales, aunque los mayores aportes de gases contaminantes provienen de las economías desarrolladas, las regiones que reciben los mayores impactos son las más pobres. Esta situación ha sido reconocida en el marco de las negociaciones internacionales, en las que se ha adoptado el principio de "responsabilidades comunes, pero diferenciadas". Lo anterior no exime a los países de su responsabilidad particular ante este proceso, que también es producto de cambios en el uso del suelo, deforestación, concentraciones urbanas y otros desequilibrios en los cuales Centroamérica ha sido prolífica; sin importar la escala en que se manifiestan, también son frentes abiertos que deben ser atendidos.

Los estudios del Panel Intergubernamental de Cambio Climático (IPCC, por su sigla en inglés) y diversos análisis locales plantean que Centroamérica podría sufrir cambios significativos en sus condiciones climáticas. Según los escenarios pesimistas de emisiones futuras, se estima que la temperatura regional promedio aumentaría hasta cerca de 4,2 grados para finales del siglo XXI, y que los patrones de precipitación (con importantes diferencias entre los países) podrían mostrar reducciones e incrementos significativos según la zona y el período. Esto podría exacerbar la tendencia creciente en el número de desastres por fenómenos meteorológicos e hidrometeorológicos y la intensidad de

eventos extremos como los huracanes. Históricamente esta es una región con poca experiencia en la planificación del territorio y débil gestión de los riesgos. Un ejemplo drástico fue el huracán Mitch en 1998, responsable de 20.000 víctimas muertas o desaparecidas y una severa destrucción de infraestructura. Pese a la activación de esfuerzos regionales tras esa experiencia, algunos expertos consideran que la persistencia de la pobreza y la fragilidad de la gestión hacen que hoy Centroamérica tenga similares o mayores condiciones de vulnerabilidad que en aquel momento.

En su dimensión más general, los estudios señalan que el cambio climático puede ocasionar graves impactos en la región, como el aumento de la inseguridad alimentaria, problemas para el manejo y disponibilidad del agua, merma de la actividad turística, pérdida de recursos e integridad territorial marino-costeras, destrucción o empobrecimiento de la biodiversidad y los ecosistemas, mayor riesgo de desastres y para la salud humana, dependencia energética, afectación en los medios de vida y la cultura de los pueblos indígenas, entre otros. A nivel natural, en el escenario más pesimista se proyecta que se verían afectados los ecosistemas de más de un millón de kilómetros cuadrados en México, Centroamérica y República Dominicana. En este sentido, las áreas protegidas, que cubren cerca de una cuarta parte del territorio centroamericano, así como los bosques, pueden jugar un rol decisivo tanto en la mitigación como en la adaptación, por sus efectos en la fijación del suelo, el control de inundaciones y la protección de fuentes de agua entre muchos otros.

Además, el cambio climático tendría serias implicaciones sociales y económicas en áreas clave. En la agricultura, los estudios prevén afectación a mediano y largo plazo en cultivos sobre los que descansa gran parte de la seguridad alimentaria y la economía de muchos pequeños productores; esto se daría además en un marco de grandes debilidades para la adaptación, la capacitación y la transformación tecnológica. En el sector

VALORACIÓN GENERAL

energético también se presentan desafíos: la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero en una región que depende de fuentes contaminantes y muestra impactantes cambios de uso y degradación de tierras, a los que se suman los riesgos de disponibilidad y manejo del agua para su aprovechamiento en la generación de energía limpia. La matriz energética centroamericana ha estado marcada por la dependencia de hidrocarburos, tanto para el transporte como para la producción de electricidad en varios países, por lo que es urgente una política que privilegie el desarrollo de energías renovables bajas en emisiones.

Ante este panorama, la región es prolífera en declaraciones, políticas y estrategias; sin embargo, en ellas se señalan tareas que en su mayoría carecen de definición en cuanto a responsables y recursos, y pocas se han traducido en acciones concretas y sostenibles. Además, las primeras iniciativas en este campo se han centrado en la reducción de emisiones, motivadas por la disponibilidad de

recursos internacionales para apoyar los esfuerzos que realicen los países en desarrollo. En cambio, el trabajo de adaptación, clave para que Centroamérica se ajuste al embate del cambio climático, apenas comienza. La reciente aprobación de la Estrategia Regional de Cambio Climático podría significar un avance en ese sentido, que habrá que analizar conforme progrese su implementación.

El informe *The economics of climate change: the Stern review* señaló que las medidas para reducir las emisiones alcanzarían un costo del 1% del PIB mundial anual, pero que, de no hacerse nada, los daños a la economía global podrían llegar a niveles entre el 5% y el 20%. En Centroamérica este reto es mayor y requiere acciones conectadas con la agenda de desarrollo. Desde una perspectiva práctica y realista, y sin descuidar la mitigación, es necesario colocar la meta de la adaptación en el centro de los esfuerzos, articulándola en una relación sinérgica con la política de gestión del riesgo. En consecuencia, urge crear y consolidar sistemas de información sobre las actividades

productivas, de protección ambiental y de prevención de riesgos -principalmente a partir de instrumentos de ordenamiento territorial- y, en forma paralela, desplegar campañas de divulgación educativa dirigidas a la población. También se requieren mecanismos de manejo y planificación para la disponibilidad futura de agua. En mitigación es crucial reforzar la protección y reducir la degradación de tierras, así como encaminarse a la soberanía energética y a un mayor acceso a tecnologías que permitan un uso eficiente y limpio de los recursos. Y por último, es imperativo poner en marcha una reorganización institucional que garantice sinergia entre gestión del riesgo, adaptación y gestión ambiental. Son tareas complejas, pero que refieren a deudas históricas y que se han integrado en el gran tema del cambio climático, dándole una dimensión inédita a la necesidad de relanzar el desarrollo humano sostenible, con participación e integración de todos los actores sociales.

COORDINACIÓN Y EDICIÓN DEL CAPÍTULO

→ LEONARDO MERINO

INSUMOS DISPONIBLES EN www.estadonacion.or.cr

"Impactos sociales y económicos del cambio climático con énfasis en los sectores de energía y agricultura"

→ JUVENTINO GÁLVEZ, JUAN CARLOS MÉNDEZ Y RODOLFO VELIZ
 ▶ IARNA, UNIVERSIDAD RAFAEL LANDÍVAR ▶ GUATEMALA

"Efectos del cambio climático para Centroamérica"

→ LENÍN CORRALES ▶ COSTA RICA

"Riesgo, desastre y gestión del riesgo en Centroamérica, 1999 a 2010"

→ ALLAN LAVELL Y CHRIS LAVELL ▶ FLACSO | COSTA RICA

"Políticas y estrategias nacionales y regionales de adaptación y mitigación frente al cambio climático"

→ LEONARDO MERINO
 ▶ PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN/REGIÓN | COSTA RICA

CONTRIBUCIONES ESPECÍFICAS PARA EL TEXTO

→ GIANLUCA GONDOLINI ▶ RAINFOREST ALLIANCE | COSTA RICA

→ CARLOS RIVAS ▶ CCAD, SICA | EL SALVADOR

→ PATRICIA RAMÍREZ Y PAOLA BERMÚDEZ ▶ CRRH, SICA | EL SALVADOR

→ EMIL CHERRINGTON ▶ CATHALAC | PANAMÁ

→ GERÓNIMO PEREZ Y JUAN CARLOS ROSITO
 ▶ IARNA, UNIVERSIDAD RAFAEL LANDÍVAR | GUATEMALA

→ LENÍN CORRALES ▶ COSTA RICA
 REELABORÓ Y PREPARÓ VARIOS MAPAS PARA DIVERSAS SECCIONES.

→ STEFFAN GÓMEZ, AMANDA CHAVES Y KAREN CHACÓN
 ▶ PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN/REGIÓN | COSTA RICA
 COLABORARON EN LA REDACCIÓN, SÍNTESIS Y EDICIÓN DE SECCIONES ESPECÍFICAS DEL CAPÍTULO.

REVISIÓN Y COMENTARIOS A LOS BORRADORES DEL CAPÍTULO

AGRADECEMOS A

→ PEDRO LEÓN ▶ CENAT | COSTA RICA

→ JORGE AROSAMENA ▶ PANAMÁ

→ PASCAL GIROT ▶ UICN | MESOAMÉRICA

→ JULIE LENNOX ▶ CEPAL | MÉXICO

→ JAIME INCER ▶ NICARAGUA

→ ALIDA SPADAFORA ▶ ANCON, PANAMÁ

→ LEDA MUÑOZ
 ▶ FUNDACIÓN OMAR DENGO
 Y PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN | COSTA RICA

→ THOMAS NIELSEN ▶ PREMACA

→ JUVENTINO GÁLVEZ, JUAN CARLOS MÉNDEZ Y RODOLFO VELIZ
 ▶ GUATEMALA

→ LENÍN CORRALES ▶ COSTA RICA

→ ALLAN LAVELL ▶ FLACSO, COSTA RICA

→ EVELYN VILLARREAL
 ▶ PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN/REGIÓN | COSTA RICA

AGRADECIMIENTOS ESPECIALES

A Hubert Méndez, Pascal Girot y el equipo de UICN, así como a Premaca-Danida, por el apoyo material para el desarrollo de la investigación para este capítulo. A Mirza Castro (Programa del Cambio Climático-Serna, Honduras) y Suyen Gabriela Pérez (Dirección de Cambio Climático-Marena, Nicaragua) por sus aportes para el análisis de políticas y estrategias. A Natalia Morales, Diego Fernández, Antonella Mazzei, Rafael Segura y Karla Meneses (Programa Estado de la Nación/Región, Costa Rica) por su apoyo en la búsqueda, elaboración, procesamiento y preparación de material estadístico.

TALLER DE CONSULTA

SE REALIZÓ EL 11 DE NOVIEMBRE DEL 2010 EN CIUDAD DE PANAMÁ, CON LA PARTICIPACIÓN DE

→ VIVIANA ALBA	▶ PANAMÁ
→ SONIA BAIRES	▶ EL SALVADOR
→ ALONSO BRENES	▶ COSTA RICA
→ LILY CABALLERO	▶ HONDURAS
→ JAIME ARTURO CARRERA	▶ GUATEMALA
→ LUIS FERNANDO CARRERA	▶ GUATEMALA
→ LUIS CASTAÑEDA	▶ PANAMÁ
→ ALEXANDER COLES	▶ PANAMÁ
→ LENÍN CORRALES	▶ COSTA RICA
→ ROBERTO DILGER	▶ COSTA RICA
→ JUVENTINO GÁLVEZ	▶ GUATEMALA
→ ALLAN LAVELL	▶ COSTA RICA
→ JOSÉ EMILIO MÁRQUEZ	▶ EL SALVADOR
→ MIRELLA MARTÍNEZ	▶ PANAMÁ
→ JUAN CARLOS MÉNDEZ	▶ GUATEMALA
→ LEONARDO MERINO	▶ COSTA RICA
→ ANTONIO MIJAIL PÉREZ	▶ NICARAGUA
→ OTTONIEL MONTERROSO	▶ GUATEMALA
→ ALBERTO MORA	▶ COSTA RICA
→ NINETTE MORALES	▶ NICARAGUA
→ CAMILO MONTOYA	▶ PANAMÁ
→ CARLOS ISACC PÉREZ	▶ EL SALVADOR
→ MARIAN PÉREZ	▶ COSTA RICA
→ CARLOS RIVAS	▶ EL SALVADOR
→ ALMA QUILO	▶ GUATEMALA
→ ALBERTO SALAS	▶ COSTA RICA
→ ALIDA SPADAFORA	▶ PANAMÁ
→ LORENA SUYAPA	▶ HONDURAS
→ NOEL TREJOS	▶ PANAMÁ
→ ALVARO URIBE	▶ PANAMÁ
→ JORGE VARGAS-CULLELL	▶ COSTA RICA
→ JULIE LENNOX	▶ MÉXICO

ASISTENTES DE INVESTIGACIÓN

→ AMANDA CHAVES Y KAREN CHACÓN, CON APOYO DE FRAYA CORRALES Y ANTONELLA MAZZEI

REVISIÓN Y CORRECCIÓN DE CIFRAS

→ JOSÉ ANTONIO RODRÍGUEZ Y NATALIA MORALES



CAPÍTULO

9

El desafío de enfrentar el cambio climático

Introducción

Según se define en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, el proceso que analiza este capítulo consiste en “un cambio de clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana, que altera la composición de la atmósfera mundial y que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante períodos de tiempo comparables”. Es decir, junto a los ciclos propios de la naturaleza, la actividad humana ha llegado a generar una transformación del equilibrio natural del planeta; aunque este muestra cambios de clima en el transcurso de largos períodos, el ritmo impuesto por la variable humana implica que el calentamiento global se daría más rápidamente de lo que se ha experimentado en los últimos 10.000 años (Campos, 2001).

El presente capítulo analiza las potenciales repercusiones de este proceso en Centroamérica y los desafíos que implica enfrentarlo y mitigarlo desde las perspectivas ambiental, social, económica e institucional. Para ello se recopiló y analizó parte de la información científica producida en el Istmo, con el fin de apoyar los esfuerzos por conocer y entender este fenómeno y sus posibles efectos en términos del riesgo, las amenazas físicas y la vulnerabilidad que lo constituyen, y las condiciones institucionales existentes, así como promover

la consecuente acción política -pública y privada- que demanda este reto.

El capítulo está conformado por tres secciones principales. En la primera se hace un recuento de las evidencias científicas y las proyecciones sobre el posible impacto del cambio climático en Centroamérica. La segunda explora, con apoyo en diversos esfuerzos de investigación, los efectos esperados a nivel social y económico, con énfasis en dos sectores clave: agricultura y energía. Además plantea algunos vínculos entre cambio climático y gestión del riesgo de desastre, sobre todo en lo que concierne a la vulnerabilidad social ante los eventos climáticos. Por último, se presenta un análisis sobre las características y alcances generales de las políticas y estrategias regionales que se han formulado ante este desafío. No es posible incluir en este capítulo todos los temas sobre los cuales se han señalado vínculos con el cambio climático, en algunos casos por falta de información y en otros porque se refieren a campos muy específicos o de incipiente tratamiento (por ejemplo, el posible impacto en las zonas urbanas).

Evidencias y proyecciones del cambio climático en la región

El Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático¹ (IPCC, por su sigla en inglés), principal actor científico en la materia, señala a Centroamérica

como el “punto caliente” más vulnerable de las regiones tropicales del mundo. Se trata de un área altamente sensible, tanto a los cambios en los patrones de temperatura y precipitación actuales, como a los posibles aumentos en intensidad y recurrencia de eventos meteorológicos e hidrometeorológicos extremos que se derivan o son potenciados por el cambio climático.

Los hallazgos de la comunidad científica sobre este fenómeno son variados y divergentes. Sin embargo, los estudios que recoge este capítulo coinciden en señalar un conjunto de impactos potenciales para la región, a saber: debilitamiento de la seguridad alimentaria y riesgo de hambrunas, aumento del estrés hídrico y problemas de disponibilidad de agua, alteración de los recursos marino-costeros, impactos en la biodiversidad y los ecosistemas, amenazas para la salud humana, daños a la infraestructura, mayor vulnerabilidad y riesgo de desastres, dependencia de energías contaminantes, afectación de los medios de vida y la cultura de los pueblos indígenas, entre otros.

La evidencia muestra la necesidad de generar conocimiento y construir capacidades de adaptación, ante un fenómeno que podría afectar significativamente territorios, ecosistemas, actividades económicas y poblaciones ya de por sí vulnerables. Existe consenso en cuanto a las manifestaciones del cambio climático

derivadas de la actividad humana. Por supuesto, se observan diferencias de criterio sobre sus alcances, según las metodologías y supuestos utilizados en distintos estudios; hay ciertos grados de incertidumbre o hallazgos que pueden confundirse con otros fenómenos ya existentes (de amenazas naturales y situaciones de vulnerabilidad social propias de la realidad centroamericana). Las proyecciones temporales también están marcadas por la incertidumbre, pero se sabe que conforme avanza el tiempo, la probabilidad de impactos mayores aumenta. Hay elementos suficientes para visualizar el cambio climático y sus posibles efectos. Esta primera sección recorre parte de esa diversidad de información científica para la región.

Centroamérica y su papel ante el cambio climático global

Diversos estudios señalan que el istmo centroamericano no juega un papel decisivo en la generación de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) que contribuyen a la ocurrencia del cambio climático a escala mundial, pero sí está significativamente expuesto a sus efectos. Como punto geográfico poblado por sociedades de alta vulnerabilidad, no solo muestra escenarios

de posibles impactos futuros, sino que en él ya se han observado variaciones que pueden derivarse del fenómeno. Este apartado presenta los alcances, manifestaciones y posibles efectos del cambio climático a nivel global y regional, con base en el último reporte del IPCC y en algunos datos regionales, y con énfasis en los efectos sobre la naturaleza y el territorio.

Comunidad científica aporta evidencia sobre transformaciones globales y regionales

Nuevas y crecientes evidencias muestran que las fuentes del cambio climático son diversas y complejas, y están significativamente relacionadas con los patrones actuales de desarrollo (cuadro 9.1). Sus efectos apuntan a que, durante el presente siglo, el planeta sufrirá variaciones importantes en los patrones de precipitación y de temperaturas, el nivel de los océanos y la ocurrencia de fenómenos meteorológicos e hidrometeorológicos, lo cual afectará el equilibrio climático para los ecosistemas, las actividades humanas y la seguridad de la población.

Según el *Cuarto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático*, las pruebas

reunidas hasta ahora muestran tendencias al aumento de la temperatura promedio mundial y de las concentraciones de carbono (CO₂) atmosférico (gráficos 9.1 y 9.2), la elevación del nivel del mar, la reducción de la masa glaciar, las capas de hielo y el hielo marino flotante de los glaciares de altas montañas, y el descongelamiento del *permafrost*² tanto al norte de las altas latitudes, como en el sur (Chile y Argentina) (IPCC, 2007). Estos datos refuerzan la idea de que, junto a los procesos climáticos naturales del planeta, hay una relación clara entre la producción de GEI por la actividad humana y el calentamiento global. De mantenerse estas tendencias, es probable que se den impactos diversos sobre los ecosistemas mundiales: pérdida de hábitats, cambios en la vegetación y en la química oceánica, vulnerabilidad a incendios forestales, plagas, expansión de especies invasoras y cambios en la productividad agrícola, entre otros (NASA, 2010; NOAA, 2010; Serreze, 2010).

En Centroamérica, un análisis de índices de cambio climático para el período 1961-2003 (Aguilar et al., 2005) puso de manifiesto una tendencia general al calentamiento en la región, con mayores extremos cálidos y un aumento

CUADRO 9.1

MUNDO

Principales sectores generadores del cambio climático

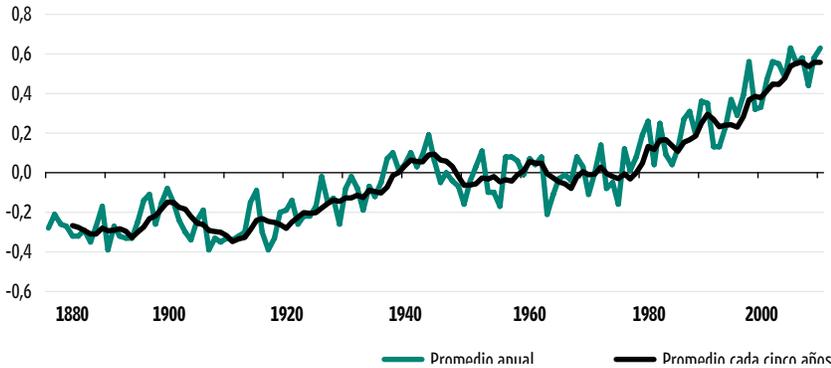
Sector	Impacto
Transporte	Aporta cerca del 13,1% de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) a nivel mundial. Sus principales fuentes son la flota vehicular y el uso de combustibles fósiles, que generan dióxido de carbono y otros GEI.
Generación de electricidad Forestal	Produce aproximadamente un 25,9% del total de emisiones de GEI alrededor del mundo. Los bosques tienen capacidad de absorber y almacenar carbono durante largos períodos. La deforestación, los incendios y la transformación de áreas de bosque en cultivos u otros usos, los convierte en fuentes emisoras de GEI, cerca de un 17,4% del total mundial.
Industrial	Las actividades industriales con intenso consumo energético, como la manufactura de hierro y acero, metales no ferrosos, productos químicos y fertilizantes, el refinado de petróleo y la producción de cemento, pulpa y papel, representan la mayor parte del consumo de ese sector en la mayoría de los países. Generan cerca del 19,4% de las emisiones mundiales de GEI.
Residuos sólidos Agropecuario	Según el IPCC, aproximadamente el 2,8% de las emisiones de GEI proviene de los rellenos sanitarios y la incineración de residuos sólidos. Es uno de los principales emisores de GEI como metano, óxido nítrico y, en menor escala, carbono. Estos se liberan debido a prácticas de manejo, tanto en cultivos como en ganadería.
Aguas residuales	Sus emisiones de GEI se originan en fuentes domésticas, comerciales e industriales, específicamente en tanques sépticos y letrinas, así como en descargas no controladas.
Turismo	Contribuye en la emisión de GEI por el transporte (aéreo y terrestre) y el alojamiento de turistas. Se estima que representa cerca de un 5% de las emisiones mundiales de GEI; el transporte aéreo es responsable de un 40% de ese total.

Fuente: IMN.

GRÁFICO 9.1

MUNDO

Temperatura superficial promedio anual del aire^{a/}. 1880-2010
(anomalía de temperatura en grados centígrados)

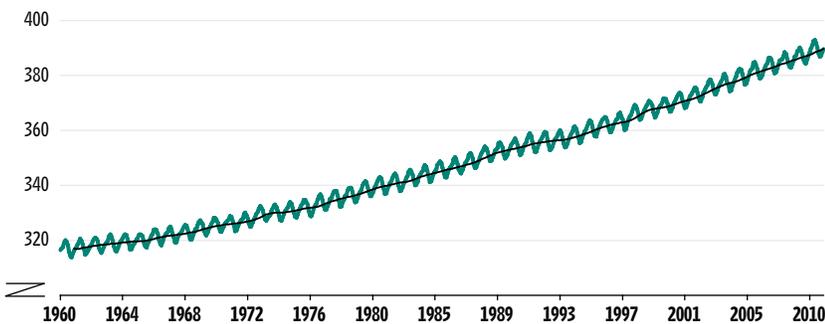


a/ Con un período base de 1951-1980.
Fuente: NASA, 2010.

GRÁFICO 9.2

MUNDO

Valores de concentración de CO₂ atmosférico. 1960-2010
(partes por millón)



Fuente: Observatorio Mauna Loa en Hawaii, Administración Nacional Oceánica y Atmosférica de Estados Unidos.

de la temperatura mínima. El promedio de temperatura anual se elevó en alrededor de 1°C desde 1900, y los días y noches cálidas se incrementaron en un 2,5% y un 1,7% por década, mientras que las noches y días fríos disminuyeron en 2,2% y 2,4%, respectivamente. Los extremos de temperatura registran aumentos de entre 0,2°C y 0,3°C por década. Con respecto a la precipitación, se encontró gran variabilidad entre los espacios geográficos, pero los índices muestran que, aunque no haya incrementos importantes en la cantidad de lluvias, sí se observa una intensificación de las mismas. Es decir, en la

región ahora llueve con más intensidad en períodos más cortos.

Otros estudios reportan variaciones en la diversidad y los ecosistemas centroamericanos, que pueden guardar relación con el cambio climático. Pounds et al. (1999) plantearon que el aumento en la temperatura del aire, seguido de un calentamiento de los océanos, estaba asociado a cambios en la población de cincuenta especies de anuros (ranas y sapos), incluyendo la desaparición del sapo dorado (*Bufo periglenes*) en 1987 en el bosque nuboso de Monteverde, en Costa Rica. Por su parte, Clark et al. (2003) observaron que,

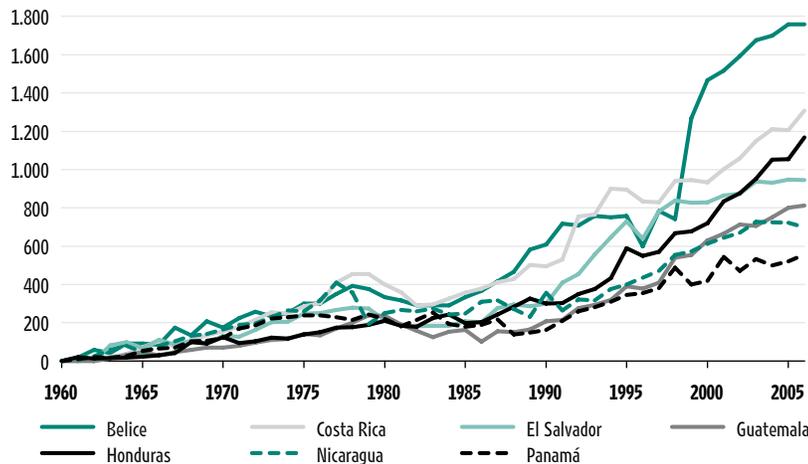
entre 1984 y 2000, bajaron de manera constante las tasas anuales de crecimiento en el diámetro de seis especies de árboles en el bosque tropical lluvioso de la estación La Selva, en ese mismo país; esto fue correlacionado negativamente con la temperatura mínima diaria, así como con el incremento de las temperaturas nocturnas y sus efectos en la fotosíntesis. Un hallazgo similar obtuvieron Feeley et al. (2007) para todas las especies forestales presentes en una parcela de cincuenta hectáreas en la isla Barro Colorado, en Panamá: las tasas de crecimiento habían disminuido de modo significativo durante dos décadas, independientemente de su tamaño inicial o nivel de organización (especie, comunidad o sitio). Se determinó que este hecho tenía una correlación negativa con la media anual de temperaturas mínimas diarias, y una correlación positiva con la precipitación anual y el número de días sin lluvia.

Bajo aporte relativo a las emisiones mundiales y el efecto invernadero

Centroamérica tiene una limitada participación en el efecto invernadero; se estima que produce menos del 0,5% de las emisiones de GEI del planeta (IPCC, 2007; Cepal, 2009). Pese a ello, por sus efectos externos e internos en los ámbitos económico, social y ambiental, el panorama de las emisiones regionales es creciente y preocupante, debido, entre otros aspectos, a una alta dependencia de los hidrocarburos y la leña, un uso poco eficiente de la energía, y la deforestación y degradación del suelo. Las emisiones totales en el año 2005 (último dato disponible) fueron de 235,7 millones de toneladas de CO₂ equivalente³. Las naciones que más aportan son Guatemala (45%) y Honduras (31%); el resto presenta valores menores al 7%. Todos los países muestran un acelerado crecimiento de sus emisiones totales de carbono a partir de los años noventa; Belice, Costa Rica y Honduras son los de mayor incremento (gráfico 9.3). El valor más alto corresponde a Belice, cuyas emisiones totales se multiplicaron cerca de dieciocho veces en el período 1960-2006.

GRÁFICO 9.3
CENTROAMÉRICA

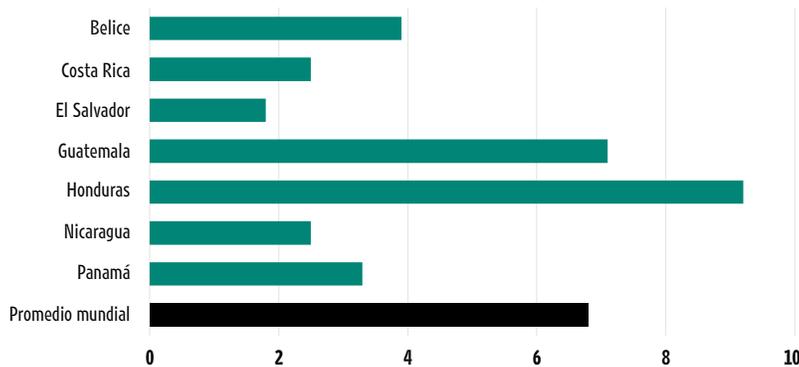
Crecimiento de las emisiones nacionales totales de CO₂. 1960-2006
(porcentajes)



Fuente: Corrales, 2010, con datos de CAIT-WRI, 2010.

GRÁFICO 9.4
MUNDO

Emisiones anuales de GEI por habitante. 2005
(toneladas de CO₂ equivalente por habitante)



Nota: Incluye cambio en el uso de la tierra, consumo de *bunkers* y los gases dióxido de carbono, metano, óxido nitroso, hidrofluorocarbonos, perfluorocarbonos y hexafluoruro de azufre.

Fuente: Corrales, 2010, con datos de CAIT-WRI, 2010.

que cabe una breve mención al tema de las emisiones generadas por cada uno de ellos. Los GEI emitidos por las actividades agrícolas son inferiores a los ocasionados por el cambio en el uso del suelo. Según los inventarios nacionales -en su mayoría con datos que tienen más de quince años de antigüedad-, la agricultura aporta un 12% de las emisiones brutas (gráfico 9.5), la energía representa un 11% y -por encima de ambas- el cambio de uso del suelo significa el 74%. La limitada capacidad de modernización tecnológica y gestión en los sectores agrícola y energético, la dependencia de fuentes contaminantes (pese al enorme potencial de fuentes limpias sin aprovechar) y las presiones sobre el uso de los recursos hacen pensar que, sin medidas prontas, las emisiones derivadas de estos tres factores podrían aumentar. Esto también es clave en el caso del transporte. En la región, este sector carece de alternativas y políticas claras para su ordenamiento y la reducción de sus impactos. En el año 2000 (último dato disponible) este rubro significó entre un 5% y un 19%, dependiendo de si se consideran o no los cambios en el uso del suelo (Cepal et al., 2010).

Se proyectan cambios significativos en el clima regional

Dada la alta susceptibilidad de la región al cambio climático, resulta clave contar con información que describa con claridad los posibles impactos de ese fenómeno. En la actualidad el conocimiento se basa en escenarios que proyectan el comportamiento del clima en diferentes modelos de crecimiento económico y de la población, y bajo el supuesto de que se adoptarán nuevas tecnologías. Se prevén concentraciones de emisiones de CO₂ en el aire, con las consecuentes variaciones en la temperatura promedio y los patrones de precipitación. En virtud de la diversidad de metodologías y enfoques que sustentan estos hallazgos, se recomienda tener en cuenta las precisiones técnicas incluidas en forma de notas y los documentos citados a lo largo de este capítulo, así como las consideraciones generales señaladas en el recuadro 9.1.

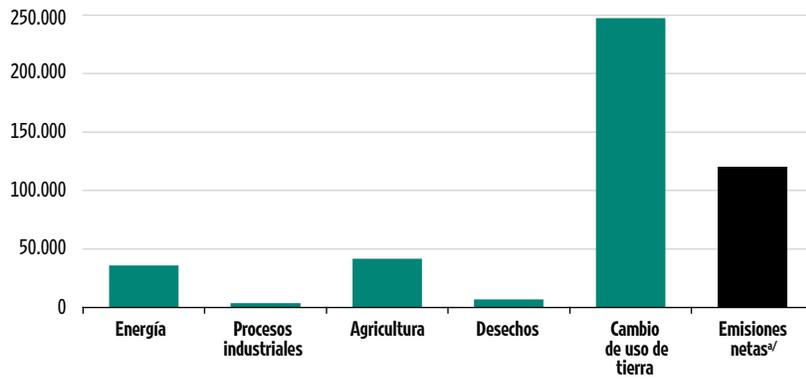
Por su parte, las emisiones per cápita de CO₂ (sin considerar el cambio de uso del suelo) crecieron en todos los países entre 1980 y 2006. En el 2005 los valores más altos correspondieron a Belice, pero al tomar en cuenta todas las emisiones anuales de GEI por habitante (incluyendo el cambio en el uso de la tierra, el consumo de *bunkers*, diésel, carbón mineral, GLP y otros gases) Honduras y Guatemala registran los valores más elevados (gráfico 9.4). Cabe

mencionar que, aunque todos los países han realizado inventarios de emisiones, los datos están bastante desactualizados y los años de referencia rondan en la mayoría de los casos entre 1990 y 1996. Esto sugiere que el conocimiento sobre las emisiones reales es limitado y que se requiere un esfuerzo para conocer la situación reciente.

Este capítulo analiza el posible impacto del cambio climático en los sectores de energía y agricultura, por lo

GRÁFICO 9.5

CENTROAMÉRICA

Emisiones de GEI por actividad, brutas y netas. 2000
(miles de toneladas de CO₂ equivalente)

a/ Es la diferencia entre las emisiones totales y la absorción de carbono generada por otros cambios de uso del suelo.

Fuente: Cepal et al., 2010, con base en los inventarios nacionales del 2000.

RECUADRO 9.1

Escenarios de cambio climático: consideraciones técnicas sobre su presentación

Los análisis de escenarios que se exponen en este capítulo tienen un carácter técnico que puede dificultar su lectura. Con el objetivo de simplificar y no reiterar en cada segmento todos los detalles metodológicos, fundamentales para interpretar de manera correcta los resultados, este recuadro presenta algunos elementos clave que se encontrarán a lo largo del texto, pues para analizar escenarios de cambio climático se requiere conocer el origen y contenido de la información. Esta última incluye tres tipos de datos: los escenarios de emisiones, el modelo de circulación global del clima que se utiliza y los años de referencia actual y futura.

Los escenarios de emisiones son un componente central de cualquier evaluación del cambio climático. El IPCC identifica cuarenta, en cuatro líneas evolutivas: A1, A2, B1 y B2. Dos de esos escenarios se centran en el posible comportamiento en un contexto de priorización de la riqueza material y dos hacen hincapié en la sostenibilidad y la equidad. Adicionalmente, dos escenarios enfatizan en la globalización y dos en la regionalización (IPCC, 2001):

La línea evolutiva A1 describe un futuro de crecimiento económico muy rápido, en el que la población mundial alcanza su máximo cerca del año 2050 y disminuye posteriormente. Existen tres grupos que siguen direcciones alternativas del cambio tecnológico en la producción energética: A1FI, caracterizado por un uso intensivo de energía fósil (más alto), A1T, que opta por el uso de fuentes de energía no fósiles (medio) y A1B, en el que se observa un equilibrio de todas las fuentes de energía (el más bajo).

La línea evolutiva A2 describe un mundo heterogéneo. La población aumenta en forma continua y el desarrollo económico se da básicamente a nivel de regiones. El crecimiento económico per cápita está más fragmentado y tiene un ritmo más lento.

La línea evolutiva B1 describe un mundo en el que la población alcanza su máximo a mediados del siglo XXI y disminuye posteriormente, como en el grupo A1, pero con rápidos cambios en las estructuras económicas. Se avanza hacia una economía de servicios e información, la reducción intensiva en el uso de materiales y la introducción de tecnologías limpias y eficientes en el empleo de los recursos.

Las proyecciones señalan que, tanto para los escenarios más optimistas como para los más pesimistas, el planeta mantendrá una tendencia al calentamiento en su superficie para finales del siglo XXI. Al analizar los valores de cambio promedio de la temperatura para el período 2090-2099, con respecto a 1980-1999, se prevén aumentos de entre 1,8°C y 4,0°C (cuadro 9.2). Esta tendencia se identifica también para América Latina. Según diferentes modelos, para finales de siglo se proyecta un calentamiento del orden de 1°C a 4°C para el escenario B2, y de 2°C a 5°C para el escenario A2 (Conde y Saldaña, 2007).

En este marco, Centroamérica sobresale como el “punto caliente” más prominente de los trópicos del mundo, como se deriva del análisis de un índice de cambio climático regional (Giorgi, 2006). Este se calcula para veintiséis

La línea evolutiva B2 describe un mundo en el que el énfasis en la sostenibilidad económica, social y ambiental se da a nivel local. El aumento de la población mundial está en una tasa más baja que en el grupo A2 y existen niveles intermedios de desarrollo económico. El escenario está orientado hacia la protección del medio ambiente y se centra en los ámbitos local y regional.

Una gran parte de los estudios usan tres escenarios base⁴, que a menudo se presentan según el nivel de estabilización de CO₂ (medido en partes por millón, o ppm): B1 (crecimiento con bajas emisiones a un nivel de estabilización del CO₂ de 550 ppm), A1B (crecimiento moderado de emisiones a un nivel de estabilización de CO₂ de 720 ppm) y A2, escenario en el que no hay estabilización de CO₂ en la atmósfera (Serreze, 2010). Como referencia, el nivel actual en el mundo (a marzo del 2011) es de 392 ppm.

El otro componente de la información sobre el cambio climático se refiere a los modelos de circulación global. Estos son complejos modelos numéricos que representan los procesos físicos del

RECUADRO 9.1

→ CONTINUACIÓN

Escenarios de cambio climático: consideraciones técnicas sobre su presentación

sistema climático en la atmósfera, el océano, las áreas de aguas congeladas y la superficie terrestre. Estos son actualmente la única herramienta fiable para simular las respuestas del sistema climático a la creciente concentración de GEI. Para la preparación del último informe del IPCC se dispuso de veintitrés de estos modelos, con un período de referencia del clima actual correspondiente a 1961-1990 y proyecciones al período 2070-2100. Para conocer sus detalles se recomienda

consultar los documentos técnicos del IPCC.

También se toma en cuenta a cuál publicación del IPCC pertenece la información o los modelos de base. Esa entidad ha producido cuatro evaluaciones, y los datos utilizados en la mayoría de estudios recientes provienen del *Cuarto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático* (conocido como AR4).

Por último, a lo largo de este capítulo se

habla reiteradamente de dos desafíos asociados al cambio climático: mitigación y adaptación. Por **mitigación** se entiende la intervención humana encaminada a reducir las fuentes o potenciar los sumideros de gases de efecto invernadero, y se llama **adaptación** al ajuste de los sistemas humanos o naturales en respuesta a un estímulo climático o a sus efectos actuales o esperados.

Fuente: Corrales, 2010.

CUADRO 9.2

Calentamiento medio mundial proyectado para la superficie terrestre.

2090-2099

(°C en relación con la base de 1980-1999^{a/})

Caso	Cambio de temperatura	
	Mejor cálculo	Margen probable
Concentraciones durante el año constante 2000 ^{a/}	0,6	0,3 - 0,9
Escenario B1	1,8	1,1 - 2,9
Escenario A1T	2,4	1,4 - 3,8
Escenario B2	2,4	1,4 - 3,8
Escenario A1B	2,8	1,7 - 4,4
Escenario A2	3,4	2,0 - 5,4
Escenario A1F1	4,0	2,4 - 6,4

a/ Estos cálculos se realizan a partir de una jerarquía de modelos que abarca un modelo sencillo de clima, varios modelos de sistemas terrestres de complejidad intermedia (EMIC, por su sigla en inglés) y una gran cantidad de modelos de circulación general atmósfera-océano (MCMAG).

b/ La composición constante para el año 2000 se deriva solamente de MCMAG.

Fuente: IPCC, 2007.

del escenario de emisión de GEI utilizado, las proyecciones de aumento oscilan entre 0,3°C para 2010 y 3,4°C para 2100. Los cambios difieren según la estacionalidad, y su magnitud es ligeramente mayor en el sector sur (Panamá y sur de Costa Rica) que en el norte (desde Belice hasta el norte de Costa Rica), en particular después del 2050. En cuanto a la precipitación, el área norte muestra una tendencia de reducción para la mayor parte del año hasta el 2050. Para el 2100 esta tendencia cambia, y en los escenarios A2 y B2 habría incrementos (en promedio menores al 10%) entre octubre y diciembre. Los otros meses tendrían menor precipitación que en la actualidad, y los meses más críticos presentarían disminuciones de entre un 5,5% en el 2020, hasta un 20% en el 2100. Para el área sur, la tendencia es que durante siete meses del año habría más precipitaciones que en la actualidad, y serían menores entre mayo y septiembre (CRRH-SICA y Cigefi-UCR, 2006).

regiones y se basa en los cambios en la precipitación promedio, la temperatura superficial y la variabilidad interanual de ambas, utilizando veinte modelos de circulación global y tres escenarios (A1B, B1 y A2), y buscando las áreas más sensibles al fenómeno. Además de identificar a Centroamérica como el punto más susceptible, las simulaciones estiman un pronunciado decrecimiento de la precipitación y un aumento en su variabilidad, lo que generaría condiciones más secas en el futuro (Rauscher et al., 2008; Giorgi, 2006; Neelin et al., 2006; Aguilar et al., 2005).

Varias instituciones centroamericanas han realizado esfuerzos para desarrollar escenarios, tanto a nivel regional como local. En general, estas proyecciones han permitido visualizar que la región -de mantenerse las tendencias actuales y según diversos escenarios- presentará cambios significativos en la temperatura promedio y en los patrones de precipitación, con efectos diferenciados según la época y la zona analizada (Anderson et al., 2008; CRRH-SICA y Cigefi-UCR, 2006; Cepal et al., 2010).

En cuanto a la temperatura, estudios del SICA reportan que, dependiendo

MÁS INFORMACIÓN
SOBRE



**EFFECTOS DEL CAMBIO
CLIMÁTICO PARA
CENTROAMÉRICA**

VÉASE

Corrales, 2010,
en www.estadonacion.or.cr

Estas tendencias pueden ser críticas para actividades productivas como la agricultura, pues se modificarían los patrones típicos de lluvias abundantes a lo largo de la cuenca del Pacífico en algunos meses. Los efectos serían más graves durante los períodos de “El Niño”, ya que aumentaría aun más el déficit de lluvia que normalmente produce el fenómeno. Entre octubre y abril, las precipitaciones podrían tener incrementos mensuales de hasta un 10% en 2020 y un 40% en el 2100. Esto tiene tres implicaciones principales: i) a lo largo de la vertiente del Pacífico de Costa Rica y Panamá, las condiciones serían más lluviosas durante todos los meses del año, ii) habría una disminución de la estacionalidad, entre la estación seca y la lluviosa, iii) la presencia de más lluvias a lo largo del año modificaría el clima en ambos países (CRRH-SICA y Cigefi-UCR, 2006).

Los modelos del IPCC coinciden con las simulaciones locales al indicar un aumento generalizado de la temperatura en Centroamérica, una variabilidad positiva y negativa en la precipitación, y además una variación entre la época seca y la lluviosa. El cuadro 9.3 muestra los rangos de cambio en estos indicadores, según estimaciones de varios modelos de circulación global y cuatro de los principales escenarios de emisiones, para las dos épocas del año (Magrin et al., 2007). Según Rauscher et al. (2008), el calentamiento global podría provocar un cambio en la estacionalidad de la precipitación en Centroamérica, lo que tendría serias implicaciones para la gestión de los recursos hídricos en el futuro. Este mismo estudio encontró que la precipitación se reduciría hasta en un 25% (con los mayores cambios en junio y julio), sobre todo en el sur de Guatemala, El Salvador, Honduras y el oeste de Nicaragua.

Asimismo, en escenarios desarrollados recientemente en el marco del proyecto “La economía de cambio climático en Centroamérica”, se estimaron cambios de temperatura y precipitación al año 2100, usando cuatro modelos climáticos en cada caso. En un escenario de emisiones inferior a la tendencia actual (escenario B2), la temperatura

se incrementaría de 2,2°C a 2,7°C, con variaciones por país y un promedio regional de 2,5°C con respecto al promedio de 1980-2000. En el escenario A2, que mantiene la tendencia actual de emisiones crecientes, la temperatura podría aumentar entre 3,6°C y 4,7°C, con variaciones por país y un promedio regional de 4,2°C. La trayectoria esperada de los niveles de precipitación es más incierta. En el escenario B2 disminuiría 3% en Panamá, 7% en Guatemala, entre 10% y 13% en Costa Rica, Belice, El Salvador y Honduras, y 17% en Nicaragua. Para el Istmo en su conjunto la reducción promedio sería de 11%. El escenario A2 sugiere una disminución de 18% en Panamá, 35% en Nicaragua y entre 27% y 32% en Costa Rica, Belice, El Salvador, Guatemala y Honduras, con un promedio regional de 28% (Cepal et al., 2010).

Otro grupo de investigadores realizó proyecciones para Mesoamérica utilizando escenarios diseñados por el Programa Mundial de Investigación sobre el Clima (WCRP, por su sigla en inglés)⁵. Se encontró que para el período 2070-2100, en todos los escenarios, la temperatura aumentaría en un rango de 2,5°C (promedio del escenario B1) a más de 3,5°C en la parte noroeste (escenario A2). La precipitación se incrementaría o reduciría dependiendo de la ubicación y el escenario; las anomalías promedio indican que, en general, la disminución de las lluvias sería del orden de 4% a más del 20% en las zonas secas (mapa 9.1).

Las estimaciones de cambio en los patrones climáticos han generado la necesidad de conocer sus implicaciones territoriales para la región. Un acercamiento a esos efectos esperados se realizó con un modelo de predicción llamado índice de severidad climática (Cathalac et al., 2008). Este utiliza el criterio de “zona de confort del clima”, entendiendo por ello un rango dentro de cuyos límites, los cambios climáticos no afectarían el comportamiento de los ecosistemas. Se trabajó con horizontes de predicción al 2020 y al 2050, para Centroamérica, República Dominicana y México.

Para presentar los resultados de ese ejercicio se emplearon seis categorías, que representan la distancia en que el nivel de severidad afecta la “zona de confort”, del más leve al más severo. El estudio concluyó que las tres categorías de mayor severidad generarían impactos serios en los ecosistemas. En los resultados se observa que en el escenario B2 al 2020 (es decir, el más optimista y de menor plazo), el área afectada severamente alcanzaría los 50.000 kilómetros cuadrados. En cambio, en el escenario pesimista A2 y con un horizonte al año 2050, el impacto abarcaría casi un millón de kilómetros cuadrados (gráfico 9.6).

Para otros escenarios (B2 al 2050) se perciben zonas severamente afectadas en la parte este de Panamá hacia el Darién, y luego la región misquita de Nicaragua. Al agregar la categoría de “cambios significativos” aparece una

CUADRO 9.3

Centroamérica: cambios esperados en variables climáticas^{a/}.

2020, 2050 Y 2080

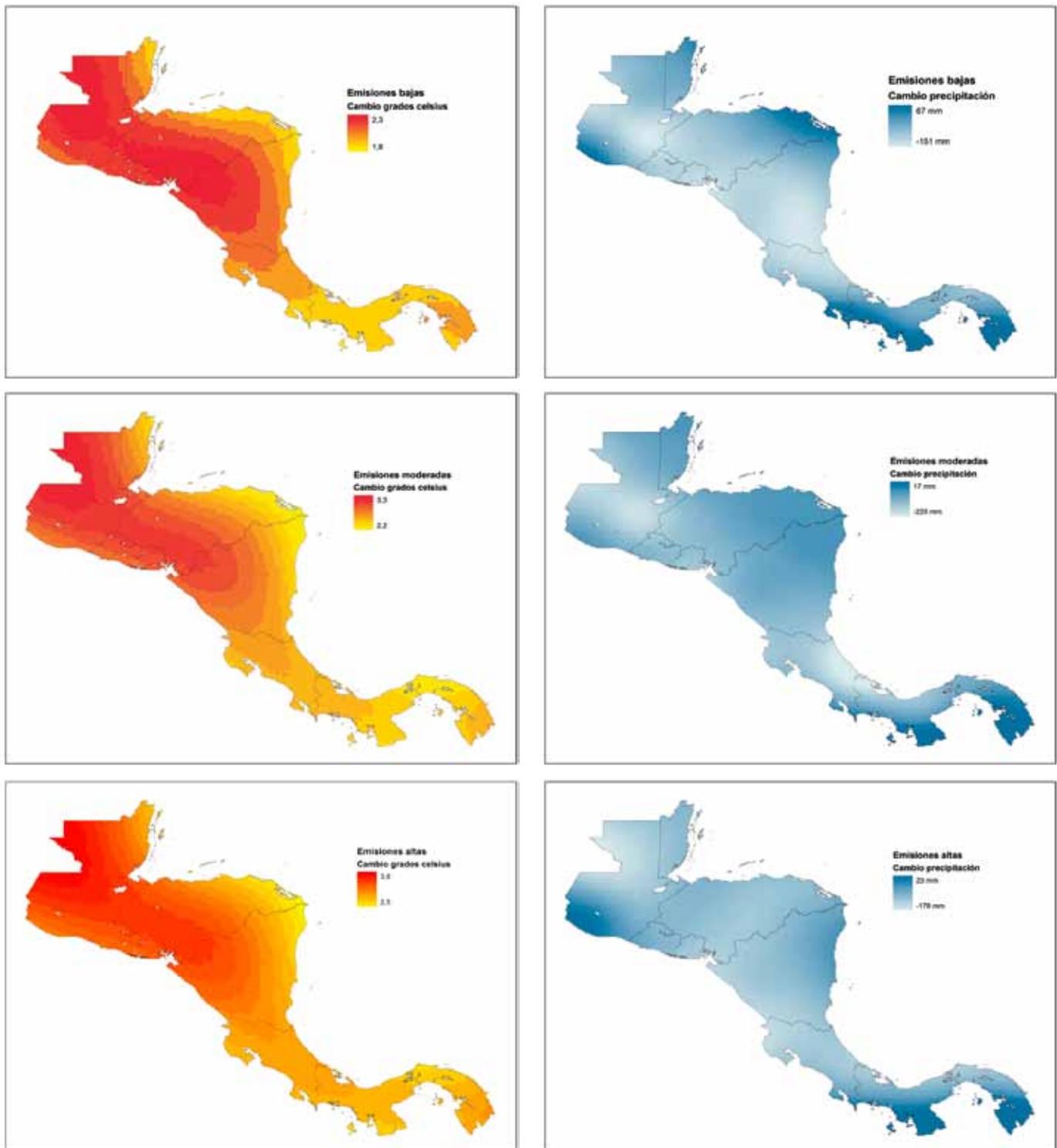
Indicador	Estación	2020	2050	2080
Temperatura (°C)	Seca	+0,4 a +1,1	+1,0 a +3,0	+1,0 a +5,0
	Húmeda	+0,5 a +1,7	+1,0 a +4,0	+1,3 a +6,6
Precipitación (%)	Seca	-7 a +7	-12 a +5	-20 a +8
	Húmeda	-10 a +4	-15 a +3	-30 a +5

a/ Según las estimaciones de siete modelos de circulación global y los cuatro principales escenarios para el análisis del cambio climático.

Fuente: Magrin et al., 2007.

MAPA 9.1

CENTROAMÉRICA

Rangos esperados de anomalías en temperatura y precipitación, según escenario^{a/}. 2070-2100

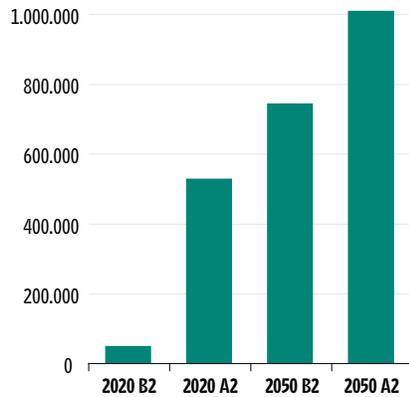
a/ Utilizando un modelo acoplado con veintitrés modelos de circulación global para los escenarios B2, A1B y A2.

Fuente: Corrales, 2010, con datos del Proyecto de Intercomparación de Modelos Acoplados (fase 3), del WCRP, y el *Cuarto Informe de Evaluación* del IPCC. La reducción de escala fue realizada por la organización TNC a una resolución de 5 km.

GRÁFICO 9.6

CENTROAMÉRICA,
REPÚBLICA DOMINICANA Y MÉXICO

Proyección del área afectada severamente, según año y escenario
(kilómetros cuadrados)



Fuente: Elaboración propia con datos de Cathalac et al., 2008.

importante afectación a lo largo de esa misma zona y hacia el norte (mapas 9.2). Las áreas afectadas severamente que se reportan son 190.000 km² y un total de 555.000 km² más al añadir esta tercera categoría⁶. En el escenario A2 se observa la mayor magnitud de afectación territorial. Primero se visualizan zonas en la costa atlántica de Panamá y Costa Rica con impactos medidos en la categoría “lejos de la zona de confort”, y luego prácticamente todo el territorio centroamericano muestra afectaciones severas o cambios significativos.

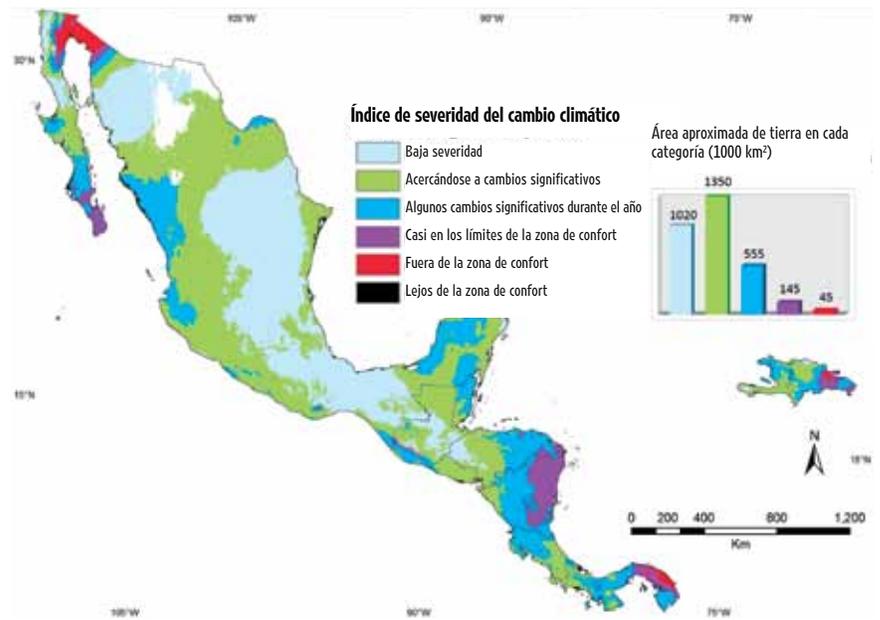
Biodiversidad y ecosistemas muestran vulnerabilidad

Centroamérica tiene aún poco conocimiento del probable impacto del cambio climático sobre sus ecosistemas y recursos naturales, entre otros motivos por una limitada disponibilidad de profesionales especializados, sobre todo en áreas relacionadas con los océanos y el clima (CRRH-SICA y Cigefi-UCR, 2006). No obstante, se han iniciado importantes esfuerzos de investigación, que han identificado riesgos significativos para algunos ecosistemas e incluso zonas protegidas; en tal sentido sobresale

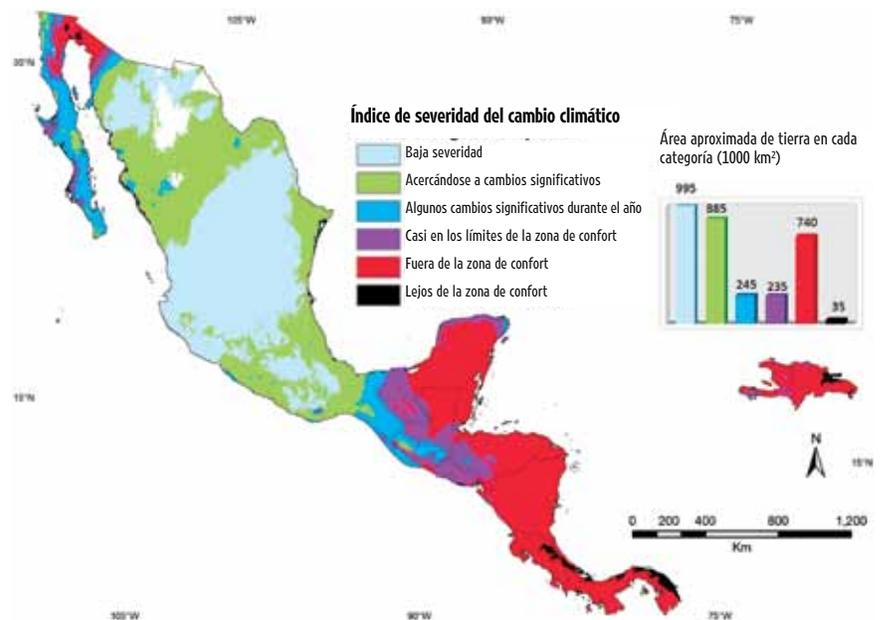
MAPAS 9.2

Índice de severidad climática proyectada al año 2050, en los escenarios B2 y A2

ESCENARIO B2



ESCENARIO A2



Fuente: Cathalac et al., 2008.

la vulnerabilidad de las zonas costeras, los bosques nubosos de tierras altas y su biodiversidad y, muy particularmente, el agua. En esta sección se reportan algunos datos sobre el posible efecto del fenómeno en los ecosistemas y la biodiversidad regionales.

Patrimonio y recursos naturales podrían ser fuertemente afectados

Diversos trabajos han señalado la posibilidad de transformaciones significativas en las condiciones de algunos ecosistemas centroamericanos. Un aporte reciente fue realizado por Imbach et al. (2010a), en lo concerniente a la modificación de la escorrentía superficial y los tipos de vegetación, por acción del cambio climático⁷. Para el período 2070-2100, y con diferentes grados de incertidumbre, la investigación estima que los bosques que hoy se conocen estarán sometidos a algún tipo de variación: el índice de área foliar podría disminuir en un espacio de entre el 77% y el 89% de la superficie boscosa, en tanto que solo aumentaría en un 2% de esa superficie. Algunos cambios podrían presentarse como transiciones entre los bosques tropicales lluviosos y los bosques estacionales, con un incremento en la densidad de formas no leñosas (por ejemplo, arbustos y pastos) y una reducción en la densidad de árboles. Algunos escenarios muestran que las formas leñosas o árboles, que hoy son dominantes podrían cambiar a arbustos o gramíneas; esta tendencia es más pronunciada en los escenarios de emisiones altas, pero solo se daría en menos del 2% del territorio; en la mayoría de la región seguirían predominando las formas de vida de árboles (Imbach et al., 2010a).

En el estudio antes citado de Anderson et al. (2008) se plantea que para las décadas de 2050 y 2080, casi una cuarta parte de los bosques latifoliados estarían en zonas de impactos severos, en tanto que las sabanas y los manglares se ubicarían en zonas sensibles. Se encontró una tendencia a la disminución de la severidad de los impactos conforme se asciende en altura, probablemente porque los ecosistemas de mayor altitud están más adaptados a mayores rangos

de temperatura; sin embargo, factores como la posible llegada de nuevas especies de pisos inferiores los ponen en riesgo. Los bosques latifoliados y la agricultura constituyen el área mayoritaria de cambios severos, mientras los bosques mixtos y las zonas urbanas están en los límites probables de cambio.

Un ecosistema que sobresale como altamente sensible es el de los bosques nubosos, situados en las tierras altas, debido a su abundante biodiversidad y a su papel crucial en el ciclo hidrológico. Estos bosques se caracterizan por una inmersión persistente en las nubes, lo que constituye una fuente de humedad durante la estación seca. Los cambios en la temperatura y la precipitación podrían alterar la cobertura de nubes y, con ello, afectar de manera grave su vegetación (Lawton et al., 2001; Karmalkar et al., 2008). Un estudio centrado en Costa Rica muestra que, en las elevaciones altas, el calentamiento se amplificaría y la distribución de la temperatura futura quedaría fuera del rango de la distribución actual (con diferencias entre el Caribe y el Pacífico). Los resultados indican que habría cambios significativos en la cantidad de precipitación y su variabilidad, y un incremento en la altura a la cual se forman las nubes en el lado del Pacífico; este patrón podría repetirse en las demás elevaciones altas de Centroamérica (Karmalkar et al., 2008).

En este tema cabe considerar la hipótesis planteada por Lawton et al. (2001), en el sentido que -más allá de la temperatura superficial del mar-, al deforestar las tierras bajas aumentan los procesos de convección⁸, es decir, las nubes se forman a un altura superior; esto evita que choquen con las montañas y disminuye el efecto de lluvia horizontal característico en los bosques nubosos, lo que a su vez provocaría la fragmentación o la posible desaparición de parte de estos ecosistemas en el futuro. Por eso, junto al tema del cambio climático, la supervivencia de los bosques nubosos depende también del uso del suelo en las tierras bajas.

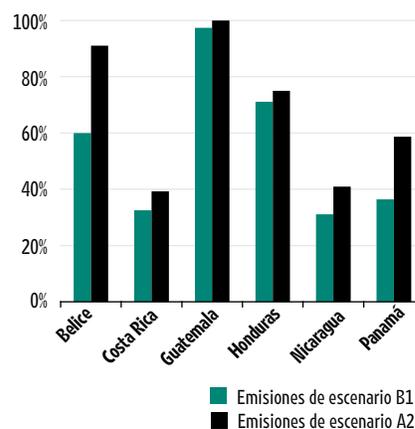
Algunos autores han hecho estimaciones para la región según las zonas de vida de Holdridge⁹, ya que este sistema es un descriptor de las condiciones requeridas para el desarrollo o el

mantenimiento de los grandes ecosistemas naturales. Por ejemplo, Mendoza et al. (2001) evaluaron el impacto del cambio climático en los ecosistemas naturales de Nicaragua, por medio de un análisis de sensibilidad a diferentes escenarios¹⁰ y con proyección al 2100. El ejercicio encontró que habría una tendencia muy marcada al incremento de zonas muy secas y que los ecosistemas tendrían que adaptarse a condiciones climáticas muy distintas a las actuales. Por lo tanto, es probable que la composición específica de los bosques de Nicaragua sea afectada en forma sustancial en el futuro. También en Guatemala se ha empleado este sistema para realizar estimaciones a nivel nacional (recuadro 9.2).

Este mismo modelo (Mapss) fue utilizado por Imbach et al. (2010b) para estudiar los ecosistemas que se ubican dentro de los sistemas nacionales de áreas protegidas (Sinap) en Centroamérica. El modelo simuló la interacción entre suelo, vegetación y atmósfera, para determinar la vegetación potencial de un sitio¹¹. Se determinó que los ecosistemas presentes en los Sinap sufrirían variaciones en los patrones de precipitación y temperatura; los países con mayores áreas afectadas serían Belice, Guatemala y Honduras, en todos los escenarios (gráfico 9.7).

GRÁFICO 9.7
CENTROAMÉRICA

Estimación del área impactada por el cambio climático en los Sinap. 2070-2099 (porcentajes del área total)



Fuente: Imbach et al., 2010b.

RECUADRO 9.2

Estimaciones sobre el impacto del cambio climático en ecosistemas de Guatemala

Un estudio realizado en Guatemala¹² (Usaid, 2010) evaluó el cambio futuro de las zonas de vida en el sistema nacional de áreas protegidas, en la propuesta de corredores biológicos¹³ y en los vacíos de conservación¹⁴. El principal cambio observado (para el período 2070-2100 y con base en el período 1960-1990) fue la variación de los rangos de biotemperatura o piso altitudinal; se encontró que el área que sufriría un cambio probable oscilaría entre un 13% y un 69% de la superficie total actual del sistema, dependiendo del escenario de emisiones. En los corredores propuestos, la superficie donde podrían ocurrir cambios varía del 13% al 25% según el escenario de emisión y en los vacíos de conservación propuestos la variación iría del 17% al 35% de la superficie total. Esto sugiere cambios en el gradiente de temperatura actual, lo que significa una modificación y la probable desaparición futura de sistemas de montaña.

Por otra parte, los cambios en los ecosistemas forestales fueron simulados empleando el modelo Mapss¹⁵ (Imbach et al., 2010b). El área probable de cambio en la vegetación se muestra en los mapas 9.3, en color rojo, para los dos escenarios de emisiones analizados; esas áreas corresponden a niveles de probabilidad mayores al 66%. En color blanco se presentan las zonas en las que hay incertidumbre sobre el futuro, con base en el estudio efectuado. Las áreas de cambio probable varían de 65,7% a 81,7% de la superficie total del país, lo que implica que la mayor parte de la vegetación estaría sometida a modificaciones significativas.

En fecha reciente (2011), también el Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente (Iarna) realizó un estudio sobre las implicaciones del cambio climático en los ecosistemas de Guatemala. Este señala que, para la región del norte de Mesoamérica, los principales efectos negativos estarían relacionados con el aumento de la temperatura, lo cual generaría mayores demandas de agua de la vegetación (por evapotranspiración) y una drástica disminución de la disponibilidad hídrica, debido a sequías y patrones irregulares de precipitación. Es altamente probable que esos cambios en las condiciones bioclimáticas sean más rápidos que la capacidad de los ecosistemas para adaptarse. El estudio apunta que las regiones con niveles críticos de cambio en Guatemala, en el corto y mediano plazos (2020 y 2050) serían los cinturones este-oeste en el centro de Petén (Arco de la Libertad), la franja transversal del norte y los valles de las cuencas Motagua y Cuilco y Selegua, así como los sistemas montañosos.

Se prevé que las condiciones bioclimáticas del territorio guatemalteco habrán cambiado en más del 50% para el 2050, y en más del 90% para el 2080. Entre los principales impactos específicos en los ecosistemas y la biodiversidad se espera la expansión de bosques secos y muy secos, que hoy cubren cerca del 20% del país, y que para los años 2050 y 2080 podrían incrementar su extensión a 40% y más del 65%, en caso de que. Además existirían condiciones para el surgimiento y expansión de la zona de vida de monte espinoso (zona árida). En forma paralela se observaría la contracción de la cobertura territorial de los bosques húmedos, muy húmedos y

pluviales; en la actualidad estos cubren cerca del 80% del territorio, extensión que disminuiría a 60% y menos del 35% para los años 2050 y 2080, respectivamente. Esto implica una reducción considerable de los ecosistemas excedentarios de agua.

Todo lo anterior, unido al deterioro actual de la cobertura de los ecosistemas naturales y las altas tasas de deforestación, provoca desde ya una progresiva y acelerada erosión genética y la simplificación de los ecosistemas, acompañadas de altas tasas de mortalidad y extinciones masivas, sobre todo de especies endémicas y de distribución restringida, así como de los ecosistemas de bosque nuboso y bosque latifoliado de tierras bajas. En tal sentido, los efectos del cambio climático y la degradación del medio natural en Guatemala pueden significar, en el mediano plazo (2050-2080), la pérdida del 50%, o mucho más, de la diversidad genética con la que actualmente cuenta el país.

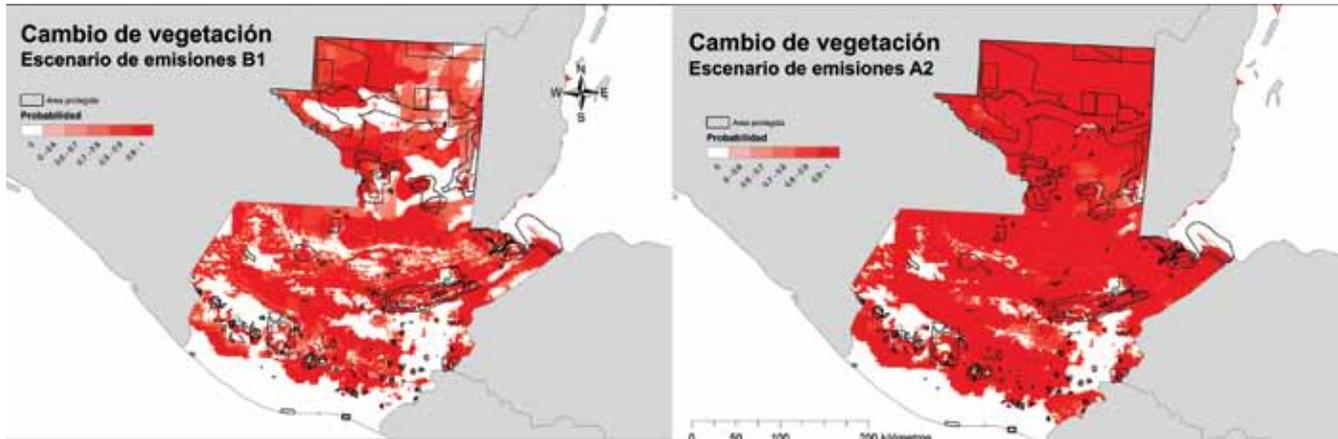
En este contexto, el estudio señala que es fundamental dirigir los esfuerzos de las políticas públicas, institucionales y sociales a la adaptación local al cambio climático abrupto. Las acciones de política nacionales y la formación de capacidades locales son más importantes que las contribuciones de la cooperación internacional por sí mismas, las cuales, usualmente, están enfocadas hacia la mitigación (Iarna, 2011).

Fuente: Corrales, 2010; Usaid, 2010; Iarna, 2011.

MAPAS 9.3

GUATEMALA

Probabilidad de cambios en la vegetación en los escenarios B1 y A2 (período 2070-2100 en relación con la base 1960-1990)



Fuente: Usaid, 2010.

Según lo que suceda, tanto dentro de zonas protegidas como en la totalidad del territorio marino y continental, los impactos esperados del cambio climático sobre la naturaleza tendrían a su vez efectos sobre el uso humano de los recursos que dependen del equilibrio ecosistémico. Un ejemplo claro, y además clave para el futuro, es el agua. Su estado está relacionado con las implicaciones más generales de este fenómeno, tanto por temperatura como por precipitación.

Un estudio de la Cepal estima que, debido al cambio climático, la demanda de agua de la región podría crecer un 12% por arriba del escenario tendencial hacia 2050 y un 19% en 2100. Además de la presión que ejercerán la expansión urbana y el crecimiento económico, el aumento de la temperatura y la variación de los niveles de precipitación impactarían la demanda y el suministro del líquido. Se espera que la presión sobre los recursos hídricos sea mayor en Guatemala, Honduras y Nicaragua (Cepal y DFID, 2009). El Comité Regional de Recursos Hidráulicos (CRRH, organismo técnico intergubernamental del SICA) realizó una compilación de estudios por país sobre este tema. De su revisión se concluye que, durante la última década, Centroamérica ha optado por diseñar e implementar medidas de mitigación,

sobre todo en los ámbitos de la conservación y el uso sostenible del agua (CRRH-SICA, 2011).

Aunque la investigación en este campo todavía es limitada, ya se han podido identificar posibles repercusiones de los cambios en el ciclo hidrológico y el aumento de los eventos extremos y el nivel del mar, sobre la calidad, disponibilidad y condiciones de los recursos hídricos. Se prevén serios impactos sobre la infraestructura productiva, la disponibilidad de agua y energía para la población, la salud pública, la producción agrícola, el turismo y el riesgo de desastre (cuadro 9.4).

Según Cepal et al. (2010), la región es “privilegiada en disponibilidad de agua, pero su distribución entre países, regiones y en las vertientes del Pacífico y del Atlántico es muy desigual, con grandes variaciones intra e interanuales. Esta situación, relacionada con la precipitación, genera alternativamente inundaciones y períodos de sequía severa. Con el aumento de la población, la demanda de agua podría crecer casi 300% al año 2050 y más de 1600% al 2100 en un escenario tendencial sin medidas de ahorro y sin cambio climático. Con cambio climático, la demanda podría aumentar 20% más que en este escenario base en B2 y 24% más en A2. La disponibilidad total del agua renovable podrá bajar 35% con B2 en relación

con la disponibilidad actual y 63% con A2 a 2100. En estos escenarios, El Salvador sería el más afectado, seguido por Honduras y Nicaragua”.

En una región que ya tiene problemas de disponibilidad y calidad de agua para uso humano, las amenazas, tanto de sequías como de mayor precipitación, imponen el desafío de lograr capacidad de manejo del recurso, para su planificación adecuada en ambos escenarios. Según el IPCC, el acelerado crecimiento urbano, mayor pobreza y menor inversión en el suministro de agua contribuirán, entre otros problemas, a un faltante del líquido en muchas ciudades, un elevado porcentaje de la población sin acceso a servicios de sanidad, ausencia de plantas de tratamiento de aguas y sistemas de drenaje urbano, y alta contaminación de aguas subterráneas. Se esperan también serias dificultades para el abastecimiento de agua para uso humano en las planicies, el valle de Motagua y la costa pacífica de Guatemala; en El Salvador; en el Valle Central y la costa pacífica de Costa Rica; en las regiones intermontanas del norte, centro y oeste de Honduras, y en la península de Azuero en Panamá. La reducción en la disponibilidad de agua además afectará la capacidad de generación de energía hidroeléctrica en Belice, Honduras, Costa Rica y Panamá (CRRH-SICA, 2011).

CUADRO 9.4

Posibles impactos del cambio climático sobre los recursos hídricos de Centroamérica

Cambio esperado	Implicaciones generales	Implicaciones específicas
Alteraciones en el ciclo hidrológico	Cambios en la intensidad, volumen, duración y variabilidad de la precipitación.	Efectos sobre el régimen de escorrenría; mayores problemas por sequías e inundaciones. Impactos negativos en la infraestructura vial, hidroeléctrica, de riego y de acueductos y alcantarillado. Erosión y arrastre de sedimentos, lo que afectaría la regulación y encarecería el aprovechamiento del recurso. Implicaciones para el abasto de agua potable: <ul style="list-style-type: none"> ■ Agotamiento de reservas y oferta. ■ Aumento de costos de aprovechamiento. ■ Mayores racionamientos.
	Disminución de caudales en la estación seca, junto a un aumento en la temperatura y mayores niveles de sedimentación.	Impactos en las obras de infraestructura de generación y transmisión de energía eléctrica: <ul style="list-style-type: none"> ■ Disminución de capacidad hidroeléctrica y aumento en generación térmica. ■ Mayor riesgo productivo por incertidumbre sobre la disponibilidad de energía y agua potable. ■ Incremento del uso de tecnologías contaminantes. ■ Impacto de posibles racionamientos sobre sectores económicos clave. Aumento en la contaminación por reducción de los flujos base, con implicaciones estéticas, de salud pública y en los ecosistemas acuáticos. Incremento del consumo de leña y de la deforestación. Fuegos naturales o inducidos por temperatura y sequía, pérdida de bosques.
	Cambios en la cantidad y calidad del agua.	Mayor incidencia de enfermedades de origen hídrico. Tensiones sociales por escasez de agua. Mayor humedad por mayor precipitación en estación lluviosa: <ul style="list-style-type: none"> ■ Aumento de enfermedades patógenas en agricultura. ■ Disminución de la producción y mayores costos agrícolas. Mayor frecuencia de deslizamientos y avalanchas, con las consecuentes pérdidas de vidas humanas e infraestructura. Usos restrictivos del agua potable, menor producción agropecuaria y racionamiento hídrico y eléctrico: <ul style="list-style-type: none"> ■ Mayor costo de la vida. ■ Incremento en el déficit de producción alimentaria básica e impactos nutricionales en la población vulnerable. Deslizamientos, erosión y sedimentación, sequías: <ul style="list-style-type: none"> ■ Deterioro de infraestructura básica de apoyo. ■ Mayor riesgo de deslizamientos por riesgo sísmico.
Aumento en eventos atmosféricos extremos	Incrementos potenciales en el número y severidad de las tormentas tropicales.	Cambios en la línea de costa, con efectos sobre el desarrollo de infraestructura turística. Cambios en la abundancia de poblaciones y en la biodiversidad de ecosistemas costeros, con especial severidad en áreas de manglares y estuarios. Estancamiento de aguas costeras: <ul style="list-style-type: none"> ■ Efectos sobre los costos y deterioro de infraestructura. ■ Riesgos de enfermedades vectoriales. Aumento en nivel freático, lo que generaría mayor vulnerabilidad sísmica en zonas propensas a licuefacción.
Alteraciones en el nivel del mar	Cambios en el comportamiento fluvial en las planicies costeras y en el nivel base en las desembocaduras de los ríos.	Trastornos en abastecimiento de agua potable, con el consecuente impacto en el sector turismo.
	Salinización de mantos acuíferos costeros.	

Fuente: Campos, 2001.

Efectos diferenciados sobre la biodiversidad

También se han realizado algunas investigaciones en torno al vínculo entre el cambio climático y el estado actual o futuro de especies. Uno de los grupos más estudiados en la región es el de los anfibios, como en el ya mencionado caso de Whitfield et al. (2007), que reportaron el declive de las poblaciones de anfibios y reptiles en los bosques de la estación La Selva, en Costa Rica. En ese mismo país, estudios realizados por Pounds et al. (1999) encontraron cambios en la demografía de anfibios, reptiles y aves de la zona de Monteverde, asociados a cambios en el clima local. Además, Pounds et al. (2007) argumentan que la disminución en las poblaciones de anfibios en tierras altas está asociada a

los ataques del hongo *Batrachochytrium dendrobatidis*, favorecidos aparentemente por un aumento en la temperatura mínima. Hoy en día quedan pocas dudas de que las poblaciones de anfibios en la región están decreciendo, y de que hay un vínculo estrecho entre esa situación y el calentamiento global (Corrales, 2010; Lips et al., 2003; Corn, 2005; Pounds, 2001; Pounds et al., 2007; Anchukaitis y Evans, 2010). En cuanto al futuro, Deliso (2008) señala que los cambios de clima reportados en Monteverde podrían tener consecuencias sobre las distribuciones espaciales y temporales de las especies de colibríes y plantas.

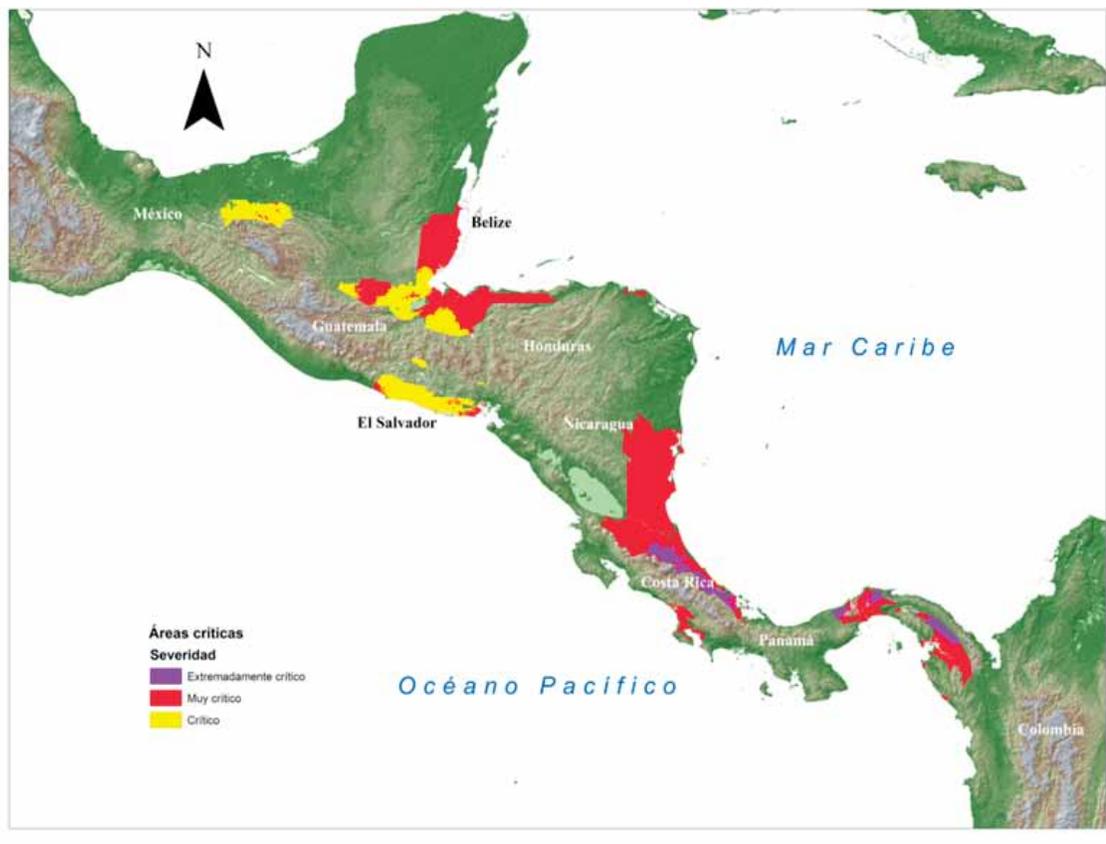
El citado análisis de Anderson et al. (2008) se basó en la riqueza de especies de anfibios, anfibios endémicos, aves y mamíferos, e identificó hábitats críticos¹⁶.

Se generó un mapa del escenario A2 para el año 2050, que muestra las áreas en las cuales el cambio climático se proyecta como una amenaza a la biodiversidad terrestre, en relación con el índice de severidad climática (mapa 9.4). Las zonas extremadamente críticas se encuentran en Costa Rica y Panamá; no obstante, todos los países presentan zonas con áreas críticas y muy críticas. Otro aporte en este sentido se realizó en Costa Rica, a partir de los escenarios elaborados por el Instituto Meteorológico Nacional (con la línea base 1961-1990 y escenarios al 2030). Bajo un conjunto de supuestos, se analizaron las variaciones esperadas en la distribución potencial de dieciséis especies, con base en tres variables: precipitación anual, temperatura mínima y

MAPA 9.4

MESOAMÉRICA

Áreas críticas para la biodiversidad terrestre^{a/} en el escenario A2 al año 2050



a/ A partir de la riqueza de especies y el índice de severidad climática, con el modelo de circulación global HADCM3.

Fuente: Anderson et al., 2008.

temperatura máxima; se determinó que todas las especies sufrirían algún tipo de impacto (diferenciado) en la pérdida o ganancia de hábitat con respecto al escenario base (INBio, 2009).

Por otra parte, en el marco del proyecto “La economía del cambio climático en Centroamérica” el Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (Catie) realizó un escenario del cambio tendencial en el uso de la tierra. Utilizando un índice de biodiversidad potencial, que incluye las variables de temperatura y precipitación, encontró que ante ese escenario, sin cambio climático se podría perder un 13% de este índice al final del siglo, y con los escenarios B2 y A2, la pérdida aumentaría a 33% y 58%, respectivamente (Cepal et al., 2010).

Efectos territoriales esperados: el caso de las zonas costeras

Un tema que ha generado preocupación, por sus posibles vínculos futuros con el cambio climático, es el aumento en el nivel del mar, y la consecuente intensificación del estrés de muchas zonas costeras, en especial aquellas en las que hay presencia de actividades humanas (Feenstra et al., 1998). Esto no solo ocurriría a nivel global, sino con particularidades en los ámbitos regional y local, ya que las variaciones oceánicas son afectadas por diversos factores: temperatura superficial, salinidad, vientos, circulación oceánica y la variabilidad climática regional en períodos cortos, como los fenómenos de “El Niño” y “La Niña” (IPCC, 2007). A lo anterior se suman la elevación de masas terrestres conocida como ajuste isostático glacial¹⁷ y los hundimientos naturales o inducidos por el ser humano en escalas locales. Por tanto, el aumento relativo en el nivel del mar es a la vez una respuesta al cambio climático y a otros factores que varían de un lugar a otro (Nicholls, 2010). En Centroamérica aún es poca la información con que se cuenta para el análisis de este tema. Este apartado presenta algunos datos que denotan una importante vulnerabilidad de las costas y reiteran la importancia de profundizar en su conocimiento.

Escasos registros regionales para conocer tendencias en el nivel del mar

A nivel mundial, uno de los factores responsables del aumento en el nivel del mar en los últimos decenios es la expansión térmica del océano, la cual, de acuerdo con diversos modelos climáticos, seguirá contribuyendo a este fenómeno en los próximos cien años. Según el IPCC, el nivel del mar en el mundo se elevó a un ritmo medio anual de 1,8 (1,3 a 2,3) milímetros entre 1961 y 2003. Si en 2100 el forzamiento radiactivo se estabilizara en los niveles del escenario A1B (720 ppm), la expansión térmica por sí sola provocaría un aumento de 0,3 a 0,8 metros en el nivel del mar en 2300 (con respecto al período 1980-1999) (IPCC, 2007). Otros autores estiman que ese incremento alcanzaría entre 0,5 y 1,4 metros, en relación con 1990 (Rahmstorf, 2007). Por su parte, Richardson et al. (2009) reportan que el nivel del mar está cambiando cerca del extremo superior del comportamiento proyectado.

Durante más de un siglo, las mediciones internacionales con mareógrafos instalados en los estuarios o zonas costeras han sido utilizadas

para el monitoreo del nivel del mar o los niveles de los estuarios, así como para las operaciones de navegación y puertos, y la predicción de modelos de mareas e inundaciones. Estos sistemas han estado a cargo de autoridades portuarias y servicios marítimos nacionales. Desde 1933, el Servicio Permanente para el Nivel Medio del Mar (PSMSL, por su sigla en inglés), uno de los más antiguos servicios de carácter científico, ha sido responsable de la recopilación, análisis, interpretación y publicación de los datos del nivel del mar de la red mundial de mareógrafos (Blewitt et al., 2010).

No obstante, en Centroamérica existe poca información local; el sistema de monitoreo mundial no tiene registros de la región desde 1998, excepto en el caso de la estación Balboa, en Panamá. Dado que, según expertos, para que un análisis en este campo tenga significancia estadística se requieren series de datos mayores a 60 o 70 años (Mitchum et al., 2010), solamente las estaciones panameñas de Cristóbal y Balboa aportarían referencias suficientes para estudiar el tema (cuadro 9.5).

CUADRO 9.5
CENTROAMÉRICA

Registro de datos del nivel medio del mar^{a/}

País	Estación	Período de registro	Años de registro	Litoral
Guatemala	Puerto San José	1960-1969	9	Pacífico
	San José II	1963-1975	12	Pacífico
	Santo Tomás de Castilla	1964-1983	19	Caribe
Honduras	Puerto Castilla	1955-1968	13	Caribe
	Puerto Cortés	1948-1968	20	Caribe
El Salvador	La Unión	1948-1968	20	Pacífico
	Acajutla	1962-1991	29	Pacífico
Costa Rica	Puntarenas	1941-1966	25	Pacífico
	Quepos	1957-1994	37	Pacífico
	Puerto Limón	1948-1968	20	Caribe
Panamá	Coco Solo	1991-1996	5	Caribe
	Cristóbal	1909-1980	71	Caribe
	Puerto Armuelles	1951-1968	17	Pacífico
	Puerto Armuelles B	1983-1998	15	Pacífico
	Balboa	1908-2003	95	Pacífico
	Naos Island	1949-1968	19	Pacífico
Naos Island 2	1991-1995	4	Pacífico	

a/ En estaciones mareográficas.

Fuente: Corrales, 2010, con datos tomados del PSMSL.

Existen, por tanto, pocos estudios sobre el nivel del mar en Centroamérica, y menos aun en el plano local. Gutiérrez y Chacón (2009) analizaron el caso de Puntarenas, en Costa Rica, para los años 1940-1980; observaron un aumento y determinaron que, para la zona tropical interamericana, la tendencia generalizada es que el mar se está elevando de 1 a 5 milímetros por año. En la estación Balboa, en la salida al Pacífico del Canal de Panamá, con registros acumulados a lo largo de 95 años, se reporta que la tendencia ascendente ha sido sostenida, a un ritmo de 1,8 milímetros por año, pese a algunas oscilaciones derivadas de los fenómenos de “El Niño” y “La Niña” (Arauz, 2003). Por el contrario, otras estaciones informan sobre descensos en el nivel medio del mar; en el caso de puerto Armuelles, por ejemplo, los datos indi-

can que se ha producido una reducción de 6 centímetros durante el período 1982-2001. Y en el caso de la estación Cristóbal, veintiún años de registros continuos revelan una tendencia de incremento a razón de 1,4 milímetros al año, aproximadamente. Los estudios advierten que estos resultados no son suficientes para concluir que el nivel del mar está elevándose o que la tierra se está hundiendo (Arauz, 2003); en términos generales, la falta de datos dificulta el análisis del tema a nivel regional y la realización de proyecciones.

Escenarios de cambio climático indican vulnerabilidad costera

Dada la falta de información, pocos países (incluso de América Latina y el Caribe) han abordado el tema de los impactos del aumento del nivel del mar en las comunicaciones nacionales

entregadas a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. En Centroamérica se han realizado esfuerzos puntuales. En un estudio de 2008, Pnuma et al. construyeron escenarios en los que se incluyó el aumento en el nivel del mar, con base en un modelo de elevación digital de 90 metros. Los resultados se muestran en el mapa 9.5, en el cual, en color rojo, se observan las zonas costeras que serían afectadas si, a causa del cambio climático, el nivel del mar se elevara un metro, con los consecuentes problemas para las poblaciones locales y sobre todo, para las islas pequeñas que son especialmente vulnerables.

En el ámbito nacional, El Salvador realizó estudios para estimar la afectación de las tierras productivas agrícolas situadas en zonas costeras, y determinó que estas podrían experimentar una

MAPA 9.5

CENTROAMÉRICA

Zonas vulnerables a una elevación de un metro en el nivel del mar



Fuente: Pnuma et al., 2008.

reducción del 10% al 27,6%, para un intervalo de 13 a 110 centímetros de elevación del nivel del mar (Majano et al., 2000). También Costa Rica ha reportado proyecciones de los posibles efectos sobre la ciudad de Puntarenas, ante un aumento de 30 a 100 centímetros en el nivel del mar (Minae e IMN, 2000). Además, en ese mismo país Drews y Fonseca (2009) analizaron el caso de Playa Grande, en el Parque Nacional Las Baulas, un sitio importante para la anidación de la tortuga baula en el Pacífico Oriental. Partiendo del supuesto de un metro de elevación para fines de siglo, la playa experimentaría un retroceso de aproximadamente 50 metros tierra adentro y se inundarían algunos terrenos adyacentes al manglar actual. El futuro de esta área protegida depende de su capacidad de retroceder ante el aumento del nivel del mar y mantener condiciones ecológicas idóneas para la anidación de la tortuga baula, por lo cual se requiere que la infraestructura existente y futura no obstaculice ese proceso, y que la zona de amortiguamiento garantice la aplicación de medidas de mitigación ambiental¹⁸ (Drews y Fonseca, 2009).

Posibles impactos sociales y económicos

Un fenómeno de dimensiones globales como el cambio climático no solo tendría efectos en los sistemas naturales analizados en la sección precedente, sino también en las condiciones de vida de la población, a través de su impacto en actividades productivas, el uso del territorio y el aprovechamiento sostenible de recursos como el agua, la energía y las tierras cultivables, cruciales para el desarrollo de los países más rezagados y vulnerables. En *The economics of climate change: the Stern review* se señala que las medidas para reducir las emisiones que generan el cambio climático podrían alcanzar un costo del 1% del PIB mundial anual, pero los daños a la economía global, de no ejecutarse tales acciones, alcanzarían niveles de entre el 5% y el 20% de ese mismo indicador (Stern, 2007).

En Centroamérica, sumado al impacto recurrente que ya reciben sus

sociedades, el cambio climático profundizaría las amenazas existentes, que se convierten en desastres por la alta vulnerabilidad social y los débiles esquemas de gestión. Desde hace décadas, los embates tanto de la naturaleza como del desequilibrio ambiental generado por la acción humana, han golpeado profundamente la infraestructura productiva, deteriorado las condiciones y medios de vida -en particular de los sectores más pobres- y cobrado la vida de gran cantidad de personas. En una región con limitada gestión de riesgos y poca planificación del uso del territorio, el cambio climático podría llevar este panorama a una intensidad y gravedad aun mayores que las ya vividas.

En este sentido, la Estrategia Regional de Cambio Climático reconoce que “los déficit permanentes como la seguridad alimentaria, la disponibilidad del agua y los desplazamientos de población por la vulnerabilidad ya están siendo agudizados por la creciente variabilidad climática asociada al cambio climático. Los factores de riesgo asociados a la inestabilidad social están manifestándose con fuerza; tal es el caso de la falta de acceso a agua, migraciones forzadas, pérdidas de cosechas y hambrunas” (CCAD-SICA, 2010).

Por otra parte, en lo que concierne a los Objetivos del Milenio, se ha señalado que la meta de garantizar la sostenibilidad ambiental se complica por el hecho de que, a nivel global, el cambio climático alterará la calidad y la productividad de los recursos naturales y ecosistemas, reducirá la biodiversidad y acentuará la degradación ambiental. En cuanto al objetivo de erradicar la pobreza extrema y el hambre, se prevé que el fenómeno afectará los modos de vida de la población más pobre, a raíz de las mayores dificultades de acceso a los recursos naturales, en especial el agua, y las alteraciones en la seguridad alimentaria por la baja en la productividad agrícola de subsistencia, sobre todo de granos básicos. Además, habría tensión social por el uso de los recursos, ingobernabilidad rural y migraciones masivas en busca de refugio y mejores condiciones de vida (Samaniego, 2009).

Analizar de manera precisa y amplia los posibles efectos sociales y económicos del cambio climático no es tarea sencilla, debido a limitaciones de información sectorial y territorial para profundizar en algunos temas fundamentales. Teniendo en cuenta esa dificultad, esta sección presenta un acercamiento exploratorio a dos áreas: los vínculos entre cambio climático y gestión del riesgo, con énfasis en la construcción social del riesgo y la vulnerabilidad, y las eventuales repercusiones sociales y económicas de este fenómeno, particularmente en dos sectores clave para las economías y sociedades centroamericanas: agricultura y energía.

Riesgo, cambio climático y pobreza: vínculos identificables

Históricamente Centroamérica ha destacado por sus altos niveles de riesgo de desastres, como resultado de la interacción entre una amplia gama de amenazas físicas (geológicas, geomorfológicas, meteorológicas e hidrometeorológicas), los grados de exposición de la sociedad (por su reducido territorio y la consecuente densidad de población, producción e infraestructura) y la gran vulnerabilidad de sus habitantes y sus medios de vida (relacionada con la pobreza, la exclusión social y sus efectos en la llamada “construcción social del riesgo”). Los índices elaborados por distintas agencias y organismos coinciden en señalar la existencia de altos niveles de riesgo y el carácter incipiente de los esquemas de gestión (Lavell y Lavell, 2010). Las características e impactos de los desastres derivados de lo anterior se analizan en el capítulo 5 de este Informe. Sin embargo, este apartado explora algunos vínculos -en proceso de debate- entre cambio climático y gestión del riesgo, y las condiciones que generan el frágil marco en que se da esa relación.

Creciente impacto e intensidad de los desastres

Si bien la relación entre el cambio climático y las tendencias actuales en materia de desastres aún es objeto de estudio, es claro que ya de por sí esas tendencias entrañan un alto costo

para la región. Como se analiza en el capítulo 5, en las últimas décadas Centroamérica ha experimentado un aumento en el número e impacto de los desastres asociados a eventos meteorológicos e hidrometeorológicos, especialmente por tormentas, inundaciones y deslizamientos. En los registros sobre el tema tienen un peso desmedido las cifras relativas al huracán Mitch de 1998; sin embargo, el incremento de eventos extensivos¹⁹ de pequeña y mediana magnitud en la década posterior fue tan significativo, que generó pérdidas y daños similares a los reportados para ese caso en particular (Lavell y Lavell, 2010).

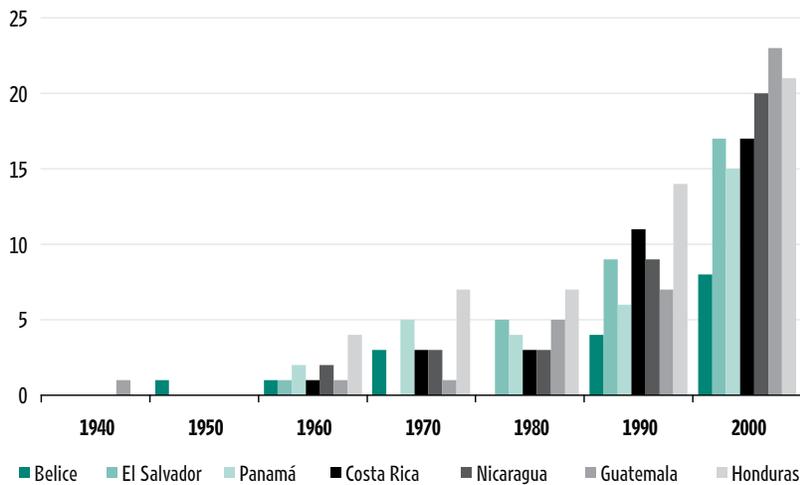
En la primera década del presente siglo, los eventos meteorológicos e hidrometeorológicos siguieron siendo el mayor componente en el número de desastres en la región, pero además pasaron a ser la fuente dominante de la cantidad y magnitud de pérdidas producidas. Según el registro de la base de datos EM-DAT (*emergency events database*, del CRID), existente desde 1988, los principales disparadores de desastres son las inundaciones (siete por año) y las tormentas (cinco por año), cuya ocurrencia casi duplicó la cantidad registrada en los años noventa (gráfico 9.8). A nivel mundial, el número de desastres asociados a tormentas se ha incrementado linealmente en las últimas décadas, pero en Centroamérica esa tendencia es más drástica. Aun sin la variable de cambio climático, las tendencias regionales son preocupantes, y si se conjugan con los procesos sociales y las proyecciones sobre dicho fenómeno, se visualiza un panorama alarmante en cuanto a inundaciones y deslizamientos (Lavell y Lavell, 2010).

También existen motivos de preocupación en lo concerniente a eventos extremos. El clima centroamericano es moldeado por diversas manifestaciones atmosféricas: las ondas provenientes del este, los frentes fríos y la intrusión de masas de aire frío, las oscilaciones de la zona de convergencia intertropical, el tránsito de ciclones tropicales en el océano Atlántico y el mar Caribe, y los sistemas ciclónicos que viajan paralelos al istmo en el océano Pacífico.

GRÁFICO 9.8

CENTROAMÉRICA

Número de desastres meteorológicos e hidrometeorológicos, por década. 1940-2010



Nota: Incluye sequía, temperatura extrema, inundación, movimiento en masa y tormenta, así como los eventos que cumplen uno o más de los siguientes criterios: i) diez o más muertes, ii) cien o más afectados, iii) declaración de estado de emergencia, iv) llamado por asistencia internacional. Los datos de 2000 a 2010 son proyecciones extrapoladas preliminares.

Fuente: Lavell y Lavell, 2010, con datos de EM-DAT.

Cuando estas condiciones se acoplan con otras de distinta escala temporal y espacial, surgen eventos extremos como fuertes lluvias, inundaciones, deslizamientos y sequías (Corrales, 2010).

Uno de los disparadores de eventos extremos son los ciclones tropicales. Centroamérica está localizada en una zona de gran actividad ciclónica, que afecta la mayoría de su superficie y que anualmente ejerce acción directa o indirecta sobre sus dos costas (mapa 9.6). El IPCC (2007) señala que, sobre la base de una gama de modelos, es probable que los ciclones tropicales futuros sean más intensos, con vientos de mayor velocidad máxima y precipitaciones más intensas, asociadas a los aumentos que se están registrando en la temperatura superficial de los mares tropicales.

El aparente aumento en la proporción de tormentas muy intensas desde 1970 en algunas regiones, es mayor que el simulado en los modelos para ese período; por ello, se puede esperar que en el futuro se incremente la frecuencia de fenómenos extremos, así como la cantidad e intensidad de huracanes en

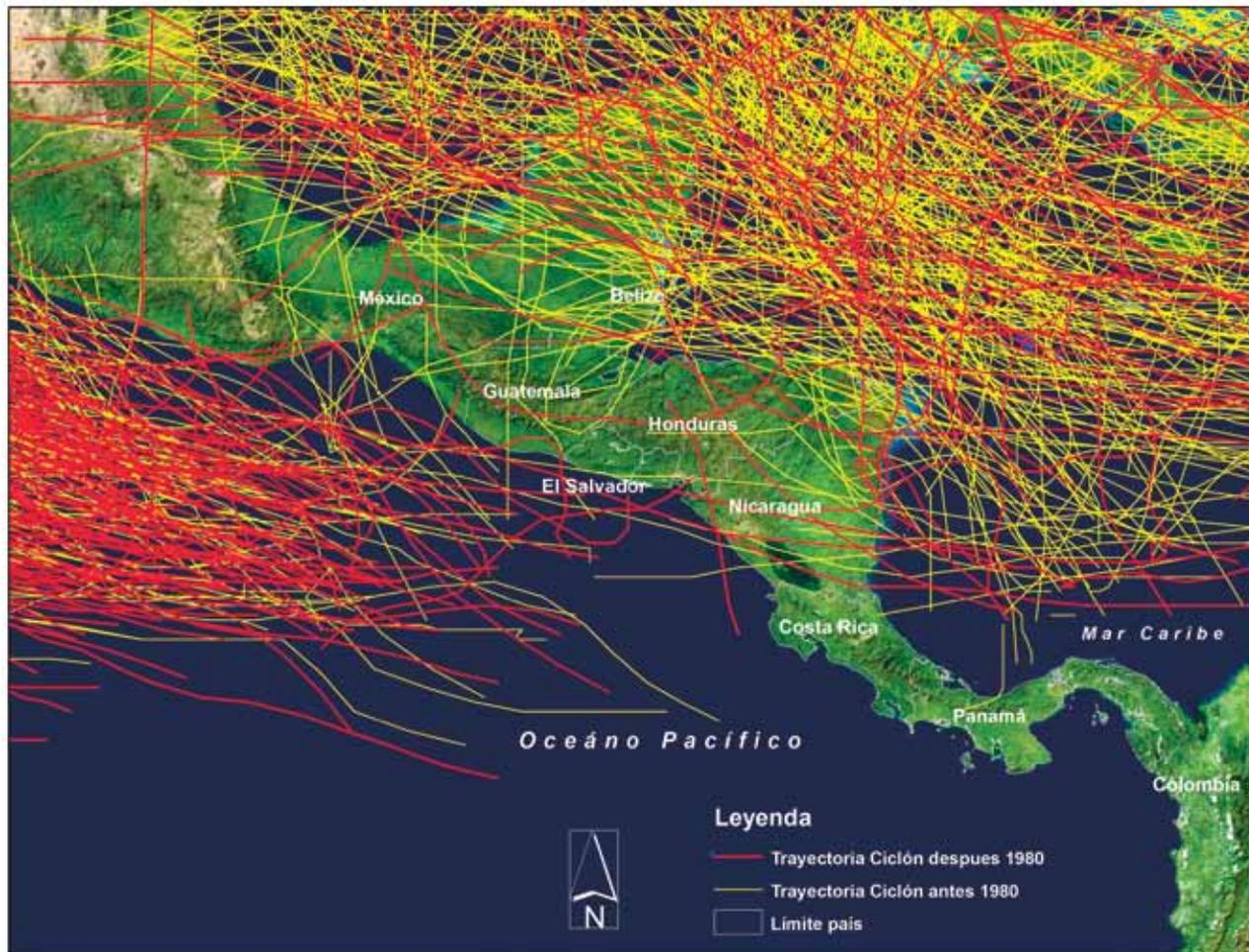
la cuenca del Caribe (Emanuel, 1987; IPCC, 2007). Asimismo, en los últimos 35 años ha aumentado la intensidad de los ciclones en las categoría 4 y 5 en el Pacífico Norte, el océano Índico y el Pacífico sudoccidental (Webster et al., 2005), aunque no así su número; de ahí que Trenberth (2005) plantee que la interrogante para los científicos no es si estos fenómenos serán más frecuentes o cuál será su trayectoria, sino más bien cómo están cambiando sus características.

Todavía es difícil asignar al cambio climático un peso específico en relación con la incidencia de desastres asociados a fenómenos meteorológicos e hidrometeorológicos, aunque se han señalado algunos vínculos significativos; por ejemplo, el análisis de EM-DAT muestra una tendencia elevada en el número de tormentas en Centroamérica y el Caribe en comparación con el resto del mundo. Esa similitud entre estas regiones, en contraste con otras, coincide con su ubicación en una misma zona de afectación por tormentas, identificada a su vez como una de las más altamente expuestas a los efectos del cambio climático.

MAPA 9.6

MESOAMÉRICA

Trayectoria de los ciclones tropicales. 1851-2009



Fuente: Corrales, 2010, con datos de la Administración Nacional Oceánica y Atmosférica de Estados Unidos.

Esto plantea un desafío de investigación, pues tentativamente los resultados indican que el cambio climático podría ser una causa de variaciones similares en estas dos regiones (Lavell y Lavell, 2010).

Existen limitaciones en las bases de datos disponibles (como EM-DAT o DesInventar) para identificar las zonas específicas más afectadas por los desastres en la región. Aunque los países muestran números similares en la cantidad de eventos meteorológicos e hidrometeorológicos, hay patrones independientes para aquellos que históricamente registran las cifras más altas y más bajas en este rubro. Esto es consistente con la perspectiva del riesgo extensivo, el cual, por manifestarse en muchos pequeños eventos, tiende a tener una variabilidad menor que el riesgo intensivo²⁰. En el caso de este último, expresado en el número

de personas afectadas y casas destruidas en ciertos años, hay un nivel de varianza mayor que en la manifestación extensiva del riesgo. Por ello, entre las naciones con más altos niveles de pérdidas según la base DesInventar (El Salvador, Honduras, Guatemala y Nicaragua) es relativamente aleatorio cuál de ellas sufrirá el próximo evento de tamaño suficiente para detonar un desastre intensivo (Lavell y Lavell, 2010). Un tema en el cual sí se han identificado zonas geográficas vulnerables es el de la propensión a sequías e inundaciones, que amenazan amplias franjas de territorio, sobre todo cercanas a las costas (mapa 9.7).

MÁS INFORMACIÓN
SOBRE

GESTIÓN DEL RIESGO
Y DESASTRES

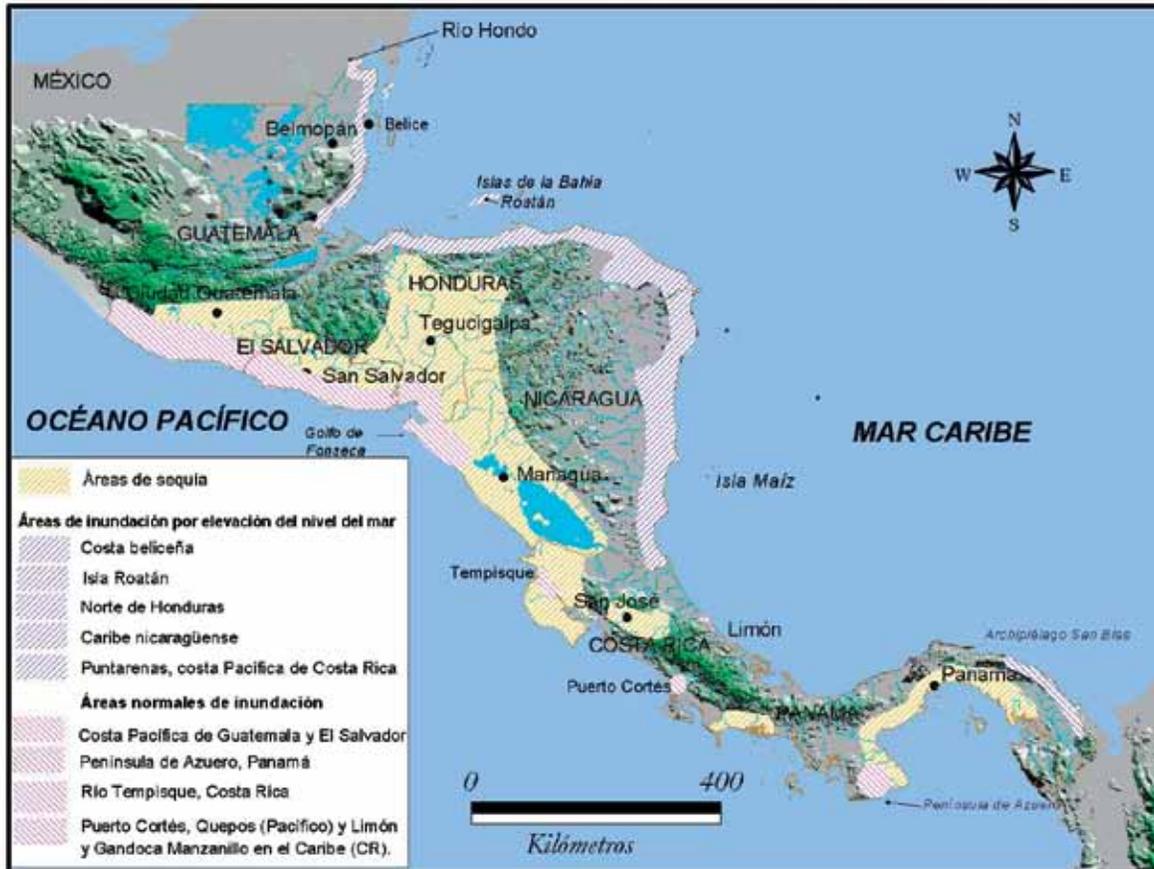
VÉASE

Lavell y Lavell, 2010,
en www.estadonacion.or.cr

MAPA 9.7

CENTROAMÉRICA

Áreas propensas a sequías e inundaciones



Fuente: UICN, 2000.

Pobreza y vulnerabilidad, debilidades para enfrentar el cambio climático

Como se ha venido mencionando, la amenaza del cambio climático surge en un contexto regional de alta vulnerabilidad y construcción social de riesgos. Estos factores están asociados a persistentes índices de pobreza, la precariedad de muchos medios de vida rural, la inadecuada institucionalidad para enfrentar el riesgo de desastres y bajos niveles de aseguramiento (tanto en la esfera pública como en la privada y en la sociedad civil), lo cual dificulta el financiamiento de la rehabilitación y reconstrucción posimpacto (Lavell y Lavell, 2010).

El *Informe de Evaluación Global sobre la Reducción del Riesgo de Desastres*, elaborado en el marco de la Estrategia Internacional para la Reducción de

Desastres (EIRD-ONU, 2009) trató el tema de riesgo y pobreza bajo un clima cambiante, y constató que los pequeños y medianos desastres recurrentes erosionan continuamente los medios de vida -rurales en particular-, lo que dificulta la ruptura del círculo vicioso de la pobreza para muchas comunidades. Dada la tendencia de aumento en el número de eventos meteorológicos e hidrometeorológicos, resulta preocupante el posible impacto del cambio climático ante un panorama de mayor magnitud no solo de los eventos extremos, sino de los pequeños y medianos desastres recurrentes.

Una demostración fehaciente de las condiciones de riesgo en la región fue el impacto del huracán Mitch en 1998. Aunque antes Centroamérica había sufrido múltiples eventos dañinos, los

desastres asociados no llegan a compararse con este caso, que fue considerado como el “desastre del siglo” en la región (Lavell, 2000). Esto es así no solo por la cantidad de personas muertas y desaparecidas (estimadas en cerca de 20.000), sino por las enormes pérdidas y daños sufridos, tanto en los sectores pobres como en otros más aventajados. El huracán motivó una negociación política regional para la búsqueda de apoyo internacional a los esfuerzos de reconstrucción y, en particular, reveló de manera contundente la forma en que la pobreza y la degradación ambiental, los cambios del uso de suelo y la urbanización espontánea -entre otros aspectos- se conjugan para aumentar la capacidad de destrucción de eventos físicos como Mitch (Lavell, 2000). La situación favoreció la puesta en marcha de un

importante conjunto de iniciativas institucionales de alcance nacional y regional, así como la conformación de redes y equipos de trabajo (como se analiza en el capítulo 5 de este Informe).

En los años posteriores a Mitch, el discurso y las políticas en torno al riesgo de desastres han empezado a relacionarse con el tema de la adaptación al cambio climático. La creciente demanda por un acercamiento entre ambos conceptos, y sus prácticas, ha generado nuevos insumos para la discusión y la búsqueda de sinergia entre ellos. Esto quedó manifiesto en la Conferencia de las Partes de la CMNUCC celebrada en Bali en 2007, y más recientemente en un estudio del IPCC y la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (aún en proceso), que comienza a establecer las bases para vincular la gestión del riesgo con la adaptación al cambio climático, desde la perspectiva del desastre por eventos extremos.

Pese a que se han logrado avances significativos en determinados ámbitos de la reducción, prevención y previsión del riesgo, Lavell y Lavell (2010) plantean que en la actualidad la región tiene niveles de riesgo de desastre iguales, si no superiores o muy superiores, a los que existían antes de Mitch. Esto se debe a la persistencia de procesos sociales y económicos como la ubicación de viviendas en pendientes y zonas de inundación, la degradación ambiental rural y urbana, las malas prácticas constructivas y la falta de controles sobre la construcción, especialmente entre la población excluida e informal, así como procesos de especialización productiva y cambio de uso del suelo en el campo. Además, han surgido nuevas amenazas sicionaturales, como la degradación de ecosistemas costeros y la deforestación de cuencas y riberas de ríos, así como la migración campo-ciudad (Lavell, 1993; Lavell y Lavell, 2010; Wisner et al., 2004; Mansilla, 2008).

Otro entorno de riesgo tiene que ver con el crecimiento de ciertos tipos de infraestructura, como la derivada del desarrollo turístico en zonas como Guanacaste en Costa Rica, Ciudad de Panamá, Bocas del Toro y Chiriquí, San

Juan del Sur en Nicaragua, la costa norte de Honduras y las Islas de la Bahía, entre otras. Todas estas áreas tienen importantes niveles de riesgo por su ubicación y condiciones de amenaza natural. Algo similar ocurre en las ciudades; por ejemplo, desde los años noventa la zona metropolitana del Valle de Sula se ha venido densificando con actividades de maquila y mayor número de personas expuestas a huracanes, inundaciones y, después del 2009, a terremotos, por la activación de las fallas del Caribe frente a la costa hondureña (Caballeros, 2008). El riesgo urbano también se asocia con deficiencias en los sistemas de drenaje de las ciudades, un desafío clave ante los posibles cambios en los patrones de precipitación.

En Centroamérica las ciudades intermedias están en rápida expansión, bajo menores condiciones de gobernanza y adherencia a normas de desarrollo urbano y ordenamiento territorial, y están seriamente amenazadas por inundaciones y deslizamientos, como resultado del crecimiento hacia laderas y zonas inseguras. También se han señalado riesgos de sequía por mal manejo del agua en áreas como el denominado “Arco Seco” en las provincias centrales de Panamá y algunas zonas de Honduras y Nicaragua; al mismo tiempo, se ha alertado sobre el riesgo de inundación, y la consecuente afectación de la actividad turística, en las localidades hondureñas de La Ceiba, Comayagua, Siguatepeque y Santa Rosa de Copán (Lavell y Lavell, 2010).

En el debate en torno al cambio climático, es fundamental tomar en cuenta el papel de la exposición y la vulnerabilidad al riesgo, que son factores socialmente construidos, antes de “responsabilizar” al fenómeno por el aumento en el número y la intensidad de los desastres, exonerando de su injerencia a la sociedad y los actores políticos. Debe entenderse que el cambio climático se suma al entorno de riesgo derivado de las condiciones antes mencionadas, y que la urgencia de tomar medidas consiste en que, si la capacidad de respuesta en la región ha sido débil, la escala a la que este fenómeno podría llevar las amenazas podría impactar de una forma inédita a sus sociedades.

Incipientes esquemas de gestión para un riesgo significativo

El marco institucional para la gestión del riesgo está necesariamente ligado a los esfuerzos para enfrentar el cambio climático. Para analizar la situación regional en este campo, se han identificado diversos índices e indicadores (tanto de riesgo como de gestión de riesgo) elaborados por distintas entidades, y que coinciden en señalar debilidades y desafíos en los esquemas de los cuales depende afrontar los significativos niveles de riesgo en algunos países.

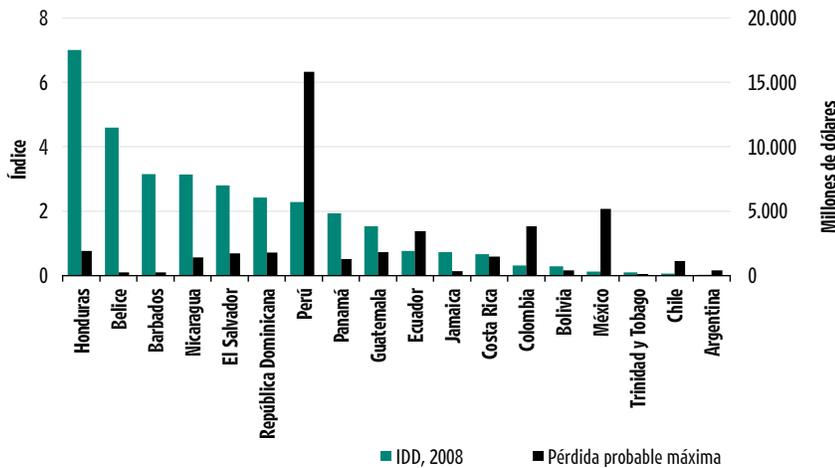
Por ejemplo, un esquema desarrollado por el Instituto de Estudios Ambientales (IDEA) de la Universidad Nacional de Colombia, con fondos del BID, representa un aporte con amplia cobertura espacial sobre el tema del riesgo y su gestión. En dieciocho países de América Latina esta iniciativa recabó datos cuantitativos y cualitativos del período 1990-2007, la mayoría de ellos comparables. Esta información, avalada por bases de datos nacionales e internacionales, sirvió como insumo para la realización de diversos procedimientos de cálculo y condujo a la producción y actualización de datos en torno a cuatro índices: el de déficit por desastre, el de desastres locales, el de vulnerabilidad prevaleciente y el de gestión del riesgo.

El índice de déficit por desastre (IDD) mide la pérdida posible (en millones de dólares) en caso de que ocurra un evento físico del tamaño máximo esperado, y sus implicaciones en la disponibilidad de recursos económicos para hacer frente al daño sufrido²¹. El rango va de 0,1 hacia arriba; los países que obtienen más de 1,0 tienen déficit, y esto cambia de forma ascendente a medida que sube el nivel del indicador. El gráfico 9.9 ilustra el índice y la máxima pérdida probable para el año 2008, frente a eventos máximos esperados, con un período de retorno de cien años. Los resultados muestran que, con excepción de Costa Rica, los países de la región se sitúan entre la mitad peor ubicada de las dieciocho naciones incluidas en el análisis, con Honduras en la posición de mayor desventaja.

GRÁFICO 9.9

AMÉRICA LATINA

Índice de déficit por desastres y pérdida probable en el 2008
(con un período de retorno de cien años)

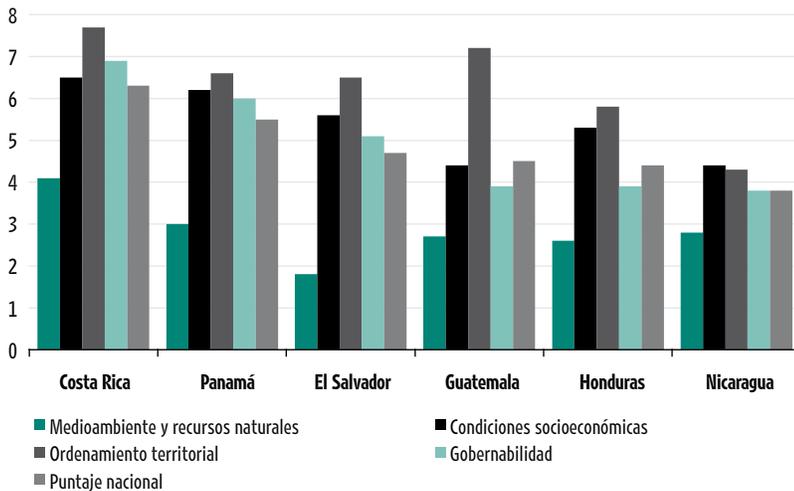


Fuente: Cardona, et al., 2009.

GRÁFICO 9.10

CENTROAMÉRICA

IRR-ICRR^{a/}, según factores impulsores del riesgo. 2010



a/ Índice nacional de condiciones y capacidades para la reducción del riesgo.

Fuente: Proyecto IRR-ICRR; Lavell et al., 2010.

Otro esfuerzo por establecer un índice de condiciones y capacidades para la reducción del riesgo (fundamentales tanto para los efectos esperados del cambio climático como para el marco general de amenazas presentes en la región), ha sido promovido por la Fundación DARA Internacional, de

Madrid, con fondos de la Aecid. Su objetivo es desarrollar una metodología, tanto cuantitativa como cualitativa, que se aplicará a manera de prueba en los países centroamericanos. El resultado puede constituirse en una línea base para futuros análisis de avances y retrocesos. Por condiciones y capacidades se

entiende un conjunto de elementos que -de acuerdo con el concepto y la teoría del riesgo de desastre y su gestión que se utilice- deben existir para promover exitosamente la gestión y la reducción del riesgo (Lavell et al., 2010).

El índice nacional fue calculado usando indicadores *proxy* para los cuatro impulsores del riesgo identificados por la EIRD-ONU (2009): degradación ambiental, ordenamiento territorial, condiciones socioeconómicas y medios de vida y gobernabilidad. Se trata de 38 indicadores seleccionados de bases de datos construidas y avaladas internacionalmente, y medidos de 1 a 9. Según los resultados (gráfico 9.10), Centroamérica es una de las zonas más propensas a desastres en el mundo. Las condiciones de riesgo forjadas a lo largo de décadas se evidencian con regularidad ante eventos diversos, particularmente de naturaleza hidrometeorológica y geológica. Además, nuevos procesos de construcción del riesgo se hacen palpables con cambios en patrones de asentamiento, producción, uso del territorio y degradación ambiental.

En síntesis, el tema de la gestión del riesgo ha cobrado auge desde la catástrofe provocada por el huracán Mitch. Sin embargo, aunque el discurso ha cambiado, en la práctica sigue dominando la priorización de la respuesta humanitaria, por encima del concepto de reducción del riesgo en el marco de la planificación del desarrollo. El debate centrado en este enfoque es clave para acercar el tema a la agenda de cambio climático, dadas las vinculaciones ya señaladas entre cualquier amenaza física y el contexto de vulnerabilidad y exposición socialmente construidas. En tal sentido, resulta alentador que los gobiernos de la región hayan reconocido la necesidad de integrar y generar sinergias entre la gestión del riesgo y la adaptación al cambio climático (Lavell y Lavell, 2010).

Un debate en desarrollo: cambio climático y salud pública

Entre los riesgos asociados al cambio climático se ha señalado la reaparición y propagación de enfermedades tropicales. Aunque no se desarrolla

ampliamente en este capítulo, el tema ha motivado un amplio debate que cabe reportar. Ya la OMS ha atribuido la muerte de miles de personas al año, a la tendencia al calentamiento y las variaciones en la precipitación debidas al cambio climático generado por la acción humana en los últimos treinta años (Patz et al., 2005).

Muchas enfermedades humanas son vinculadas a la fluctuación del clima. No obstante, existe incertidumbre en cuanto a que su expansión o reaparición se deba a ese fenómeno, tanto por la carencia de datos de alta calidad y largo plazo, como por la incidencia de

factores socioeconómicos y las variaciones en la inmunidad y la resistencia a medicamentos. Además, las proyecciones de cambio climático provienen de modelos de gran escala, que no consideran aspectos importantes de la ecología de la enfermedad, como la influencia de la topografía, los cuerpos de agua, las costas y los accidentes geográficos (Patz et al., 2005). Mientras algunos estudios le imputan al cambio climático un rango muy amplio de desastres medioambientales y de salud pública, otros plantean que tendrá efectos sobre las enfermedades transmitidas por insectos, pero con consecuencias específicas inciertas

(Shetty, 2009). Como un aporte al conocimiento del tema, el cuadro 9.6 muestra un panorama básico del estado de la información, según lo registrado en investigaciones reportadas por el IPCC.

La idea general de que este fenómeno propiciaría la malaria y otras enfermedades ha sido convincente: dado que la malaria es endémica en las zonas cálidas del planeta, si hay un calentamiento global su incidencia aumentaría. En la comunidad científica, sin embargo, se ha señalado que la epidemiología de la enfermedad es extremadamente compleja, y sus factores más determinantes

CUADRO 9.6

Posibles efectos del cambio climático en enfermedades transmitidas por insectos

Factor climático	Efectos potenciales sobre el vector	Efectos potenciales sobre el patógeno
Aumento de la temperatura	<ul style="list-style-type: none"> ■ Reducción de la supervivencia de algunas especies de mosquitos. ■ Cambio en la susceptibilidad a algunos patógenos. ■ Aumento de la población en crecimiento. ■ Disminución en la duración de las etapas larvales. ■ Aumento en la tasa de alimentación para combatir la deshidratación (por lo tanto, mayor contacto del vector con los humanos). ■ Distribución estacional y espacial extendida. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Incubación más rápida en el vector. ■ Ampliación de la temporada de transmisión. ■ Distribución extendida.
Disminución de las lluvias	<ul style="list-style-type: none"> ■ Incremento de la reproducción de los mosquitos en los contenedores, debido a un mayor almacenamiento de agua. ■ Mayor concentración de vectores que se reproducen en los lechos de los ríos secos. ■ Reducción de depredadores naturales de los vectores. ■ Reducción -o eliminación- de vectores como los caracoles acuáticos, por sequía. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Sin efectos.
Incremento de las lluvias	<ul style="list-style-type: none"> ■ Más sitios de reproducción e incremento en el tamaño de la población de vectores. ■ Aumento de la supervivencia del vector, debido al incremento de la humedad. ■ Más ecosistemas potenciales para vectores aguas abajo de las inundaciones. ■ Las lluvias fuertes pueden sincronizarse con los vectores que buscan hospederos y favorecer la transmisión de virus. ■ Los sitios de reproducción son arrastrados por las fuertes lluvias. ■ Destrucción del hábitat por las inundaciones. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Poca evidencia de efectos directos.
Aumento en el nivel del mar	<ul style="list-style-type: none"> ■ Mayor abundancia de mosquitos que se crían en aguas salobres. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Sin efectos.

Fuente: IPCC.

son la ecología y el comportamiento, tanto de los humanos como de los mosquitos. Su ocurrencia más bien puede ser impulsada por dinámicas económicas, ecológicas y sociales: crecimiento poblacional y desplazamiento, deforestación, irrigación, deterioro de la infraestructura de salud, resistencia a medicamentos, guerra y disturbios civiles y, como principal detonante, la pobreza (Reiter, 2009). En suma, existe un debate en proceso y el posible impacto del cambio climático en este ámbito constituye un importante desafío de investigación.

Implicaciones esperadas para la agricultura regional

El debilitamiento o pérdida de productividad en la agricultura es uno de los posibles efectos del cambio climático que con más claridad tendría implicaciones económicas y sociales, dado el papel que juega esta actividad en la supervivencia de la población rural, la dinámica de diversos sectores de consumo y exportación, y en la seguridad alimentaria. Históricamente, la agricultura ha sido una actividad primaria de alto riesgo ante las condiciones del clima, la volatilidad de precios y la incertidumbre de los mercados. Estas condiciones por lo general se derivan de factores externos cuya gestión requiere esfuerzos amplios y de múltiples actores.

A nivel mundial, se ha invertido en desarrollar tecnologías para controlar ese tipo de variables -como el clima y las respuestas naturales de los cultivos-, así como para generar formas de mercado que reduzcan los riesgos económicos. Sin embargo, este no parece ser el caso para la mayor parte de la agricultura centroamericana, dado que tales esfuerzos requieren una capacidad de respuesta que el sector y el Estado no suelen tener. Con algunas limitaciones en cuanto a la información disponible, y con el aporte de diversas investigaciones regionales, este apartado explora el posible impacto económico y social del cambio climático sobre el sector agrícola, y el marco en el cual se enfrentan los desafíos derivados.

Un sector social y económicamente vulnerable

En Centroamérica, la agricultura está relacionada con una parte importante de la vida y la supervivencia rurales. Es un pilar de las economías regionales (con alguna tendencia a cambiar, pero de manera diferenciada entre los países) y uno de los principales usos del territorio. Como sucede en muchas naciones en vías de desarrollo, solo ciertos sectores agrícolas han logrado algún nivel de evolución en materia tecnológica, ambiental y productiva, mientras una amplia proporción de la actividad se mantiene en fases muy primarias, lo que genera altos grados de rezago social y económico en la sociedad, especialmente la rural.

Un breve repaso sobre algunos datos básicos permite valorar el peso económico y social de esta actividad²² (cuadro 9.7). En las economías centroamericanas, el sector primario representó un 12% de la estructura del PIB promedio entre 1990 y 2009, frente a un 26% del sector secundario y 63% del terciario. Presenta un comportamiento variado por país: en Nicaragua ocupa el lugar más importante, con un 18% del PIB en 2009; en Guatemala y Honduras registra valores intermedios, y cifras bajas en El Salvador, Costa Rica y Panamá.

La agricultura, aportó el 20% de las

exportaciones regionales en 2007, y un rubro importante en el ingreso de divisas, solamente superado, en el caso de Costa Rica, por el turismo y los componentes electrónicos, y en El Salvador, Honduras y Guatemala, por las remesas familiares enviadas desde Estados Unidos. El valor de las exportaciones promedio del sector fue de 5.502 millones de dólares en el 2009; café, banano y azúcar fueron los principales productos colocados en el exterior.

La relevancia social de la agricultura se percibe también en el empleo. La participación de la población económicamente activa (PEA) agrícola en la PEA total es mayor a la mitad en el caso de Guatemala, supera el 40% en Honduras y el 30% en El Salvador y Belice (gráfico 9.11). El sector tiene un alto componente de mano de obra que puede ser muy vulnerable a los posibles cambios en la productividad, principalmente porque, en promedio, la región concentra el 42% de la pobreza en el área rural y muestra elevados índices de desigualdad social. El jornal agrícola promedio fue de 4,75 dólares en el 2006, con variaciones entre países pero siempre en niveles muy bajos, desde 2 dólares en Nicaragua hasta 8,8 en Costa Rica (Cepal, 2008). El tema de la pobreza se analiza con detalle en los capítulos 2 y 3 de este Informe.

CUADRO 9.7

CENTROAMÉRICA

Datos básicos sobre el sector agropecuario en la economía

País	Porcentaje del PIB agropecuario ^{a/} en el PIB total		Exportaciones agropecuarias 2007 (millones de dólares)
	Promedio 1990-2009	2009	
Belice	14,0	12,0	
Costa Rica	9,0	7,0	1.981,1
El Salvador	11,0	10,0	285,3
Guatemala	14,0	14,0	1.763,6
Honduras	14,0	13,0	996,0
Nicaragua	18,0	18,0	552,5
Panamá	7,0	5,0	764,0

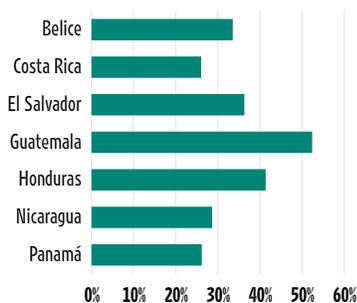
a/ Incluye pesca.

Fuente: Cepal.

GRÁFICO 9.11

CENTROAMÉRICA

Participación de la PEA agrícola en la PEA total. 2009



Fuente: Cepal.

El impacto del cambio climático sobre este sector dependerá de diversos aspectos, entre ellos la modernización tecnológica, inherente a los procesos de transformación de la agricultura, sobre todo la de exportación. El costo de este avance normalmente es asumido como un bien público en los países desarrollados, una enorme diferencia con el medio centroamericano, que no le ha otorgado la misma prioridad. Esto implica que, para enfrentar el cambio climático, no solo se deben proyectar las pérdidas posibles en producción y productividad, en especial en la agricultura de subsistencia, sino que también deberá contemplarse el costo que conlleva la transformación hacia una menor vulnerabilidad, mediante las prácticas de adaptación (Iarna, 2010).

En el año 2006, la mayor parte del área de cultivos de Centroamérica²³ estaba sembrada con granos básicos (cuadro 9.8), principalmente para consumo interno. El porcentaje dedicado a este fin varía de modo significativo entre países: en Nicaragua asciende al 73%; luego se encuentran El Salvador y Panamá con 62% y 60%, respectivamente, mientras que en Costa Rica la proporción es de un 15% (FAO, 2010).

Buena parte de estos cultivos (principalmente de subsistencia en el caso de los granos básicos) está en manos de pequeños y medianos productores, lo mismo que una alta proporción de los cultivos no tradicionales. En 2007 la

CUADRO 9.8

CENTROAMÉRICA

Superficie sembrada de algunos cultivos. 2006 (miles de hectáreas)

País	Granos básicos ^{a/}	Cultivos tradicionales de exportación ^{b/}	Cultivos no tradicionales ^{c/}	Cultivos industriales ^{d/}
Costa Rica	69,2	197,1	173,5	4,2
El Salvador	421,7	215,0	31,6	2,6
Guatemala	841,1	479,1	308,9	12,6
Honduras	456,1	332,6	140,6	7,8
Nicaragua	687,3	172,8	84,1	4,0
Panamá	186,3	66,7	47,2	3,8
Total	2.661,7	1.463,2	786,0	35,0

a/ Incluye arroz, frijol, maíz, sorgo y trigo.

b/ Incluye banano, café y caña de azúcar.

c/ Incluye frutas, hortalizas, legumbres, raíces y tubérculos y plantas oleaginosas.

d/ Incluye algodón, cacao y tabaco.

Fuente: Cepal.

CUADRO 9.9

CENTROAMÉRICA

Datos básicos de los pequeños productores de granos básicos.

2005-2007^{a/} (porcentajes)

País	Pequeños productores respecto a la población total	Porcentaje de crecimiento (1987-2005/2007)
Costa Rica	0,8	-83,0
El Salvador	11,8	20,0
Guatemala	42,5	94,0
Honduras	30,5	2,0
Nicaragua	31,0	89,0
Panamá	17,5	38,0

a/ Los datos de Nicaragua y Honduras son del año 2005; los de Guatemala, El Salvador y Panamá del 2006 y los de Costa Rica del 2007.

Fuente: Baumeister, 2010.

región tenía poco más de dos millones de pequeños productores de granos básicos, la mayoría de ellos en el contexto rural y con importantes diferencias entre países: en Costa Rica esta actividad solo abarcaba un 0,8% de la población rural total, pero en el resto del Istmo representaba cerca del 60% y en Guatemala, que registró el valor más alto, el 42,5%. En el período 1987-2007, en Guatemala y Nicaragua se duplicó el número total de estos productores, mientras que en Costa Rica decreció significativamente (cuadro 9.9).

Potenciales efectos sociales y económicos para la agricultura

La agricultura es una actividad productiva altamente dependiente del entorno natural y las condiciones del clima, y requiere conocimiento y planificación para el aprovechamiento adecuado de esas condiciones. Por tanto, proyectar el impacto del cambio climático involucra relacionar a la vez los posibles efectos sobre los ecosistemas y los patrones climáticos, con la capacidad de adaptación y las circunstancias propias de la agricultura regional, en

especial en el marco rural. Por esta sensibilidad a los factores mencionados, pero sobre todo por la realidad social que lo enmarca y el entorno socioeconómico e institucional que lo caracteriza, el sector podría sufrir severos golpes en su productividad, lo que a su vez afectaría a buena parte de la población centroamericana.

Existen esfuerzos -aún exploratorios- para conocer cómo incidiría el cambio climático en las áreas agrícolas y la productividad de los cultivos, a fin de determinar la magnitud de sus impactos sociales y económicos en el sector. Muchos de los estudios todavía no permiten analizar los efectos a nivel desagregado (por cultivos y territorios). Si bien se han realizado estimaciones de los daños y pérdidas ocasionadas por eventos extremos, a partir de la experiencia ya registrada, la generación de proyecciones más detalladas apenas inicia. Con esta advertencia, el presente apartado recoge los resultados de algunas investigaciones, para aportar una visión preliminar de las posibles repercusiones del fenómeno en la región y para colaborar en la identificación de desafíos de adaptación y mitigación en la agricultura.

MÁS INFORMACIÓN
SOBRE



IMPACTOS DEL CAMBIO CLIMÁTICO EN AGRICULTURA Y ENERGÍA

VÉASE

Iarna, 2010,
en www.estadonacion.or.cr

En términos globales, se estima que para el año 2080 la producción agropecuaria mundial sufriría una caída del 16% como resultado del cambio climático; de ese total un 25% corresponderá a pérdidas en los países en vías de desarrollo y solo un 6% a los países desarrollados (Stern, 2007). Paralelamente, se señala que los cambios en las condiciones climáticas tendrían un impacto sobre la seguridad alimentaria y nutricional. Lobell et al. (2008) identificaron las doce regiones del mundo con mayo-

res problemas de seguridad alimentaria, tomando en cuenta sus similitudes en términos de dieta, sistemas agrícolas y proporción de población desnutrida, a partir de estimaciones de la FAO. Tres de esas regiones se encuentran en América Latina, y Centroamérica y el Caribe conforman una de ellas. Jiménez (2010a) describe algunas posibles consecuencias del fenómeno sobre la agricultura que tendrían efectos en la seguridad alimentaria, a saber:

- Cambios en la adaptabilidad de la tierra para diferentes tipos de cultivos y pasturas.
- Cambios en la salud y productividad de los bosques.
- Cambios en la distribución, productividad y composición comunitaria de los recursos marinos.
- Pérdida de la biodiversidad y deterioro del funcionamiento de los ecosistemas en los hábitats naturales.
- Cambios en la distribución de agua de buena calidad para los cultivos, el ganado y la producción pesquera continental.
- Pérdida de tierras arables debido a la creciente aridez y la salinidad asociada; disminución del agua subterránea y aumento del nivel del mar.
- Cambios en el acceso a los medios de subsistencia.

Otros efectos esperados tienen relación con las transformaciones en algunos ecosistemas. Un acercamiento al tema (Iarna, 2010) se realizó a partir de las regiones de humedad según el sistema de clasificación de zonas de vida de Holdridge, para las cuales se establecieron vínculos con cultivos específicos, los factores de cambio proyectados, los posibles impactos sobre los ecosistemas y algunas alternativas para adaptar la producción. El cuadro 9.10 resume ese análisis y denota que las variaciones derivadas del fenómeno climático (en especial en los patrones de temperatura y precipitación, así como en los eventos extremos) afectarían estas zonas de vida y obligarían a realizar importantes esfuerzos de adaptación tecnológica y planificación.

Estudios recientes coordinados por la Cepal, los ministerios de Ambiente y

Finanzas, la CCAD y la Sieca han relacionado las variaciones del clima con el rendimiento de los principales cultivos de la región, desde dos enfoques complementarios: el de la función de producción (que a partir de series históricas establece el rendimiento óptimo para temperatura y precipitación) y el de renta de la tierra (que vincula los ingresos agrícolas con las variables del clima y determina el cambio en la renta de la tierra a partir de los cambios unitarios en el clima). En ambos casos, los impactos económicos se calculan con proyecciones basadas en los escenarios del IPCC. A continuación se presentan de manera sucinta los resultados de algunos de esos trabajos.

Un conjunto de análisis realizados por Cepal et al. (2010), para cada país de Centroamérica, estimó funciones de producción agropecuaria midiendo el costo del impacto de un aumento en la temperatura y cambios de la precipitación, “asumiendo que existe un valor máximo de rendimiento/producción asociado a niveles óptimos de las variables climáticas, de tal modo que una modificación que se aleja de este nivel óptimo implica una disminución en rendimiento/producción²⁴. Utilizando los escenarios B2 y A2²⁵ se obtuvieron estimados iniciales del costo acumulado del impacto del cambio climático al año 2100. Los resultados sugieren efectos negativos para la producción agropecuaria en su conjunto (cuadro 9.11). Según los cálculos a nivel agregado para la región, y que no incluyen el efecto de medidas de adaptación, “con el escenario A2 a 2100 el índice agropecuario arrojaría una reducción de aproximadamente 9%, siendo particularmente afectado el índice pecuario con una caída de 13%. La producción de maíz tendería a crecer en el corto plazo, con rendimientos ligeramente mayores a 2 toneladas por hectárea, pero luego decrecería, hasta llegar posiblemente a 1,4 toneladas por hectárea cerca de 2100. El rendimiento promedio de frijol podrá declinar de más de 0,7 a menos de 0,1 toneladas por hectárea en el año 2100. La producción de arroz tenderá a caer, del promedio histórico de 3,5 toneladas por hectárea a entre 2 y 1 toneladas por hectárea” (Cepal et al., 2010).

CUADRO 9.10

CENTROAMÉRICA

Efectos previsibles del cambio climático en ecosistemas agrícolas al año 2050^{a/}

Región de humedad ^{b/}	Cultivos y ecosistemas agrícolas	Factores de cambio climático	Impactos previsibles ^{c/}	Alternativas
Húmedo, muy húmedo en pisos basales (hasta 1.000 msnm). Representatividad ^{d/} : 70,1%.	Caña de azúcar, banano, plátano, ganadería bovina de carne, palma africana, hule, cacao, cardamomo, maíz, frijol, ajonjolí, arroz, huertos familiares con frutas tropicales, yuca, papaya.	<ul style="list-style-type: none"> ■ Aumento abrupto de temperaturas altas y medias. ■ Alta variabilidad interanual y estacional de la precipitación, disminución de días de lluvia. ■ Aumento de sequías, aridez, incendios, inundaciones, tormentas. ■ Aumento de concentraciones de CO₂ atmosférico, aumento de respiración de los sistemas (estrés), reducción de biotemperatura. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Reducción de zonas de vida y tendencia de transformación hacia humedad seca. ■ Alta erosión genética y simplificación de la estructura y composición florística. ■ Aumento de tasas de mortalidad, de espacios abiertos dentro del bosque e incremento de especies tolerantes a la luz; disminución de especies tolerantes a la sombra. ■ Incremento en emisiones netas de CO₂ y pérdida de carbono del suelo por disminución de biomasa. ■ Aumento de incendios, plagas y enfermedades. ■ Mejores o iguales condiciones: ganadería, palma, hule, caña. ■ Condiciones críticas: banano, cacao, arroz, cardamomo, yuca, frijol y maíz. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Sistemas agroforestales. ■ Infraestructura para captación y almacenamiento de agua. ■ Sistemas de riego. ■ Infraestructura para disminuir los efectos de mayores caudales instantáneos. ■ Seguridad alimentaria. ■ Gestión del riesgo financiero. ■ Revalorización de sistemas tradicionales de cultivo. ■ Gestión del riesgo. ■ Prácticas de manejo y conservación de suelos. ■ Manejo integrado de plagas.
Húmedo y muy húmedo en pisos altitudinales arriba de 1.000 msnm. Representatividad: 15,2%.	Café, ganadería de leche, maíz, frijol, papa, repollo, zanahoria, cebolla, calabazas, remolacha, lechuga, espárrago, arveja china, ejote francés, flores, plantas ornamentales, aguacate, frutales deciduos, manzana, durazno, pera, ciruela.	<ul style="list-style-type: none"> ■ Aumento abrupto de temperaturas altas y medias. ■ Alta variabilidad interanual y estacional de la precipitación, disminución de días de lluvia. ■ Aumento de sequías, aridez, incendios, inundaciones, tormentas. ■ Aumento de concentraciones de CO₂ atmosférico, aumento de respiración de los ecosistemas (estrés). 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Posibilidad de que esta región de humedad ocupe rangos altitudinales superiores. ■ Las especies que conforman esta región tienen altos niveles de persistencia y tolerancia a sequías (coníferas y encinos) podrán seguir ocupando sus nichos actuales o migrar a altitudes superiores. ■ La región de humedad que mejor conserva composición, estructura y funcionalidad. ■ Aumento de incendios, plagas y enfermedades. ■ Aumento de productividad primaria neta. ■ Especies de importancia económica (pino) y su manejo pueden verse beneficiados. ■ Mayor capacidad de "resiliencia" en la mayoría de los cultivos. ■ La variación en horas de frío afectará los frutales deciduos. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Sistemas agroforestales. ■ Infraestructura para captación y almacenamiento de agua. ■ Infraestructura para disminuir los efectos de mayores caudales instantáneos. ■ Sistemas de riego. ■ Seguridad alimentaria. ■ Gestión del riesgo financiero. ■ Revalorización de sistemas tradicionales de cultivo. ■ Gestión del riesgo. ■ Prácticas de manejo y conservación de suelos. ■ Ordenamiento territorial y protección de cuencas altas. ■ Investigación.

CONTINÚA →

CUADRO 9.10

CENTROAMÉRICA

Efectos previsibles del cambio climático en ecosistemas agrícolas al año 2050^{a/}

Región de humedad ^{b/}	Cultivos y ecosistemas agrícolas	Factores de cambio climático	Impactos previsibles ^{c/}	Alternativas
Humedad pluvial. Representatividad: 4,0%.	Café, cacao, cardamomo, ganado de leche, plantas ornamentales, arroz.	<ul style="list-style-type: none"> ■ Aumento de temperaturas medias, máximas (factor crítico), estacionalidad y variabilidad interanual. ■ Alta variabilidad interanual y estacional de la precipitación. ■ Manifestación de una estación seca bien definida y en estación lluviosa aumento drástico de la intensidad diaria. ■ Sequías, aumento en altitud de la nube y la nubosidad, incendios y tormentas. ■ Aumento de concentraciones de CO₂ atmosférico, aumento de respiración de los ecosistemas (estrés). 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Reducción significativa. ■ Disminución de nubosidad y entradas de lluvia, así como aumento de evapotranspiración y disminución de la humedad relativa. ■ Cambios drásticos del balance y déficit hídrico estacional. ■ Disminución crítica de la capacidad de captación y regulación hidrológica de los ecosistemas actuales. ■ Aumento de disponibilidad de nutrientes en el suelo. ■ Se mantienen o mejoran las condiciones agronómicas para la mayoría de los cultivos. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Sistemas agroforestales. ■ Infraestructura para captación y almacenamiento de agua. ■ Infraestructura para disminuir los efectos de mayores caudales instantáneos. ■ Seguridad alimentaria. ■ Revalorización de sistemas tradicionales de cultivo. ■ Gestión del riego. ■ Prácticas de manejo y conservación de suelos. ■ Ordenamiento territorial y protección de cuencas altas. ■ Manejo forestal sostenible (sistemas agrosilvopastoriles). ■ Investigación.
Seco y muy seco. Representatividad: 8,2%.	Ganadería bovina extensiva, caña, maíz, sorgo, arroz, tabaco, maní, achioté, árboles frutales, tomate, cebolla, chile, pepino, melón, sandía.	<ul style="list-style-type: none"> ■ Aumento abrupto de temperaturas medias y extremas, especialmente las máximas diarias. ■ Alta variabilidad interanual y estacional de la precipitación, disminución de días de lluvia. ■ Aumento de sequías, aridez, incendios, inundaciones. ■ Aumento de concentraciones de CO₂ atmosférico, aumento de respiración de los ecosistemas (estrés). ■ Reducción de biotemperatura. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Expansión territorial y conversión de seco a muy seco. ■ Mayor variabilidad climática (largos períodos de sequía y aumento de la aridez, mayor escasez de agua en estación seca y disminución de días de lluvia en tación lluviosa). ■ Pérdida de carbono del suelo y consecuente pérdida de fertilidad natural. ■ La ganadería podrá permanecer. ■ Donde se amplíe el área seca los cultivos representativos tendrán mayor potencial, pero al pasar a muy seco habrá inhabilitación para algunos. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Semillas mejoradas. ■ Mejores razas de ganado. ■ Sistemas silvopastoriles. ■ Infraestructura para captación y almacenamiento de agua. ■ Sistemas de riego. ■ Seguridad alimentaria. ■ Revalorización de sistemas tradicionales de cultivo. ■ Gestión del riego. ■ Prácticas de manejo y conservación de suelos. ■ Manejo integrado de plagas. ■ Investigación.

a/ El escenario utilizado es el A2 y el modelo de circulación global HADCM3.

b/ Según las regiones de humedad de la clasificación de zonas de vida de Holdridge.

c/ Los más probables para los escenarios al año 2050 en los ecosistemas y cultivos analizados.

d/ Representatividad aproximada en ocupación del territorio en Centroamérica.

Fuente: Iarna, 2010.

CUADRO 9.11

CENTROAMÉRICA

Estimado inicial del costo acumulado del impacto del cambio climático en el sector agropecuario, según escenario
(porcentajes del PIB de 2008 a valor presente neto)

Año	Tasa de descuento			
	0,5%	2,0%	4,0%	8,0%
Escenario B2				
2020	0,3	0,3	0,2	0,1
2030	2,2	1,8	1,3	0,8
2050	4,7	3,3	2,2	1,0
2070	8,9	5,2	2,8	1,1
2100	13,7	6,7	3,2	1,1
Escenario A2				
2020	1,8	1,7	1,6	1,4
2030	3,5	2,9	2,4	1,8
2050	5,4	4,1	3,1	2,0
2070	8,5	5,6	3,6	2,1
2100	18,5	8,7	4,3	2,1

Fuente: Cepal et al., 2010.

Por otro lado la Cepal analizó los cambios en la renta y los rendimientos de la tierra, y obtuvo estimaciones preocupantes sobre el posible efecto de la variabilidad climática en los ingresos económicos, sobre todo de los pequeños productores²⁶. Algunos de estos hallazgos se resumen a continuación (cabe anotar que en el análisis se usaron las variables identificadas como más significativas en cada caso, y que no necesariamente son las mismas en cada país). Para Honduras se proyectó que, con un incremento de un grado centígrado, las ganancias mensuales promedio de los agricultores se reducirían en un rango de 1,72 a 2,50 dólares, y con un aumento de dos grados centígrados la pérdida sería del 9%. Según estratos, para el 20% de los productores de menos ingresos, la caída podría representar hasta el 57% de sus entradas anuales, en tanto que para el 20% de los agricultores de mayores ingresos solo representaría un 1% (Ordaz et al., 2010c).

En el caso de Guatemala, un incremento en un grado centígrado generaría una pérdida de 6 dólares en los ingresos mensuales de los agricultores. En el largo plazo y bajo distintos escenarios y plazos, esto significaría reducciones en el nivel de ingresos

de entre 7% y 67%. Para los hogares más pobres ligados a esta actividad la pérdida ascendería a un 10% anual. En El Salvador, el aumento en un grado centígrado disminuiría en un 2% las ganancias de los productores del estrato más pobre. En Nicaragua y Costa Rica el estudio estimó que un incremento de un grado centígrado provocaría caídas del 8% y 3% en el nivel de ingresos anuales de los productores más pobres, respectivamente (Ramírez et al., 2009; y 2010b; Mora et al., 2010a).

Los estudios de la Cepal también exploraron los posibles impactos del cambio climático en la productividad de los principales cultivos de la región. Para ello se consideró que existen temperaturas óptimas para la producción agrícola, que no necesariamente se han presentado todavía. En el caso del maíz, por no haberse alcanzado aún la temperatura máxima óptima, en los primeros años se esperarían aumentos en la producción, pero luego se darían pérdidas considerables. Con el arroz pasaría algo similar, aunque estarían más próximas las temperaturas óptimas, por lo que las pérdidas se observarían antes. Y en el cultivo del frijol ya estas temperaturas se han alcanzado, por lo que se estima que en la actualidad su rendimiento

está generando pérdidas. Al igual que en el caso de las funciones agregadas, para estos cultivos se calcularon las pérdidas del 2010 en relación con el PIB del 2007 (bajo el escenario A2). Estas corresponden a un 1,57% para el maíz, 2,04% para el arroz y 4,41% para el frijol.

Es importante considerar que este análisis regional genera proyecciones a una escala muy general, pero en realidad existen variaciones significativas a nivel de países. Tomando en cuenta el estado actual de la temperatura y la precipitación (en cuanto a los niveles óptimos que maximizan los rendimientos en la función de la producción agropecuaria agregada) se observan impactos diversos según cultivos y países. Aunque algunos son positivos en el corto plazo, mayoritariamente se espera que a lo largo del siglo se dé una afectación importante en la productividad y las ganancias del sector. Algunas de estas tendencias se presentan en el cuadro 9.12.

Otros aportes específicos han analizado el posible impacto del cambio climático sobre la productividad agrícola a nivel de país, utilizando diversos modelos de simulación de cultivos y escenarios. Por ejemplo, un estudio sobre el comportamiento del área apta para el cultivo de café en Nicaragua determinó que, a futuro, se esperaría una reducción significativa de esta actividad, por las variaciones derivadas de este fenómeno (recuadro 9.3).

En suma, puede afirmarse que, según numerosos estudios, Centroamérica ya está siendo impactada por cambios en el clima local, y que las proyecciones no son alentadoras. Es evidente que buena parte de los productores agropecuarios es vulnerable a estas variaciones, sobre todo si se mantienen las debilidades institucionales, socioeconómicas, de asistencia técnica y de capacidades para la adaptación que hoy existen. Por otro lado, es difícil, con la información actual, medir las repercusiones económicas y sociales en una escala práctica, que guíe el diseño de programas de asistencia; por ello se recomiendan investigaciones más detalladas, que identifiquen zonas geográficas y tipologías de productores que requerirán apoyo.

CUADRO 9.12

CENTROAMÉRICA

Situación de los patrones óptimos para la productividad agropecuaria en temperatura y precipitación

País	Temperatura	Precipitación
Belice	En 2005 y 2006 la temperatura rebasó el nivel óptimo para los principales cultivos, por lo que ya se podrían estar experimentando pérdidas.	El nivel óptimo fue rebasado también entre 2005 y 2006, por lo que ya podría haber pérdidas por esta causa.
Costa Rica	Para el 2005 la temperatura promedio anual ya habría rebasado el nivel óptimo; por lo tanto, ya se estarían sufriendo pérdidas en la función de producción agropecuaria, por ejemplo en maíz, frijol y café.	Aún no se habría alcanzado el nivel óptimo; sin embargo, se presumen pérdidas debido a que los pronósticos son hacia la baja y el nivel óptimo de lluvias ya se rebasó en cultivos específicos como maíz, frijol y café.
El Salvador	Aún no se ha alcanzado el nivel óptimo de temperatura, por lo que se podría observar un ligero aumento en la producción general en el corto plazo, que luego decaería y causaría pérdidas. En maíz, frijol y café el nivel óptimo se rebasó en 2006.	Los modelos hacen pronósticos de menor precipitación en el corto y mediano plazo, por lo que podrían darse impactos negativos de forma inmediata en algunos cultivos, como el maíz.
Guatemala	Para 2005 ya se había alcanzado el nivel óptimo para el máximo rendimiento promedio en la función de producción agregada; por lo tanto, cualquier aumento tendrá impactos negativos.	Todavía hay margen para incrementar rendimientos, conforme aumente la precipitación.
Honduras	En el cultivo de frijol está por alcanzarse la temperatura óptima, por lo que pronto habría pérdidas en los rendimientos. En café se observarían mayores en rendimientos, pero luego se iniciará una caída. En el maíz ya se registran pérdidas por este motivo.	Para casi todos los cultivos se esperan mayores rendimientos, mientras la precipitación aumente en los primeros años, pero a mediano y largo plazos, cuando esta disminuya, los rendimientos tenderán a bajar.
Nicaragua	En 2005 no se había alcanzado el nivel óptimo para el rendimiento máximo de la función de producción agropecuaria, por lo que se podrían esperar algunos incrementos, que caerían dramáticamente en el mediano plazo.	Ya se habría rebasado el nivel óptimo, por lo que podrían estar dándose pérdidas en la producción, especialmente de maíz y café.
Panamá	Ya se habría rebasado el nivel óptimo, por lo que en la actualidad podrían estar ocurriendo efectos negativos en los cultivos analizados, como maíz, arroz y banano.	No se ha rebasado el nivel óptimo, aunque sí en los casos del maíz y el arroz, y se observarían mejores rendimientos si, como se ha previsto, las lluvias se redujeran.

Fuente: Cepal et al., 2010.

Paralelamente, el tema particular de la ganadería, que no se analiza a fondo en este capítulo, es un reto de investigación. Según la FAO, a nivel mundial esta actividad representa el 18% de las emisiones de GEI (Steinfeld et al., 2006). Por tanto, el sector pecuario es a la vez emisor de GEI y víctima del cambio climático. Se ha señalado que el conocimiento sobre el posible efecto en la producción ganadera todavía es incompleto y que la adecuada preparación -incluida la investigación- evitaría o reduciría pérdidas y permitiría aprovechar oportunidades (Jiménez, 2010a).

Otros elementos vulneran la capacidad de adaptación agrícola

Aunque el tema de las políticas y estrategias en materia de adaptación al cambio climático se analizan en la última sección de este capítulo, es importante esbozar aquí algunos elementos generales relacionados con la capacidad del sector agrícola para enfrentar el fenómeno, y que tienen que ver con la adopción de las medidas necesarias y la reducción de los riesgos asociados.

Dos aspectos importantes en este sentido son la gestión del riesgo (analizada en el capítulo 5 de este Informe)

y la capacidad de dar sostenibilidad económica a los esfuerzos nacionales. El primero es clave para enfrentar la vulnerabilidad presente y futura a los eventos climáticos en la región. El índice de riesgo climático, calculado para 176 países entre 1990 y 2008 con base en fenómenos meteorológicos extremos, ubica dos países centroamericanos en posiciones de alto riesgo: Honduras en la tercera y Nicaragua en la quinta. Esta situación es preocupante por la vulnerabilidad ya existente a estos eventos, que ya han generado enormes pérdidas: en Honduras han sido del

RECUADRO 9.3

Impacto del cambio climático en la sostenibilidad de la caficultura en Nicaragua

Un estudio publicado en 2009 estimó los posibles impactos del cambio climático sobre los terrenos aptos para el cultivo del café en Nicaragua. Las áreas productoras actualmente son Nueva Segovia, Jinotega, Madriz, Estelí, Matagalpa, Boaco y pequeñas regiones de Masaya, Carazo y Managua, donde una proporción de entre el 50% y el 80% de la superficie corresponde a zonas aptas para el cultivo. Hay otras áreas en los mismos departamentos y en los departamentos del Atlántico Norte, Chinandega, León y Chontales, pero con menores grados de aptitud para el cultivo (del 30% al 50%).

Escenarios de cambio climático hacia el año 2050 muestran una importante disminución del área disponible para la producción (mapa 9.8), la cual se moverá hacia arriba del gradiente altitudinal y ocasionará la pérdida de las zonas de menor altitud. En el 2050 las áreas con una aptitud alta para el café (50% a 60%) estarán en el sur de Jinotega y el norte de Matagalpa. Las tierras con una aptitud de entre 30% y 50% estarán en Nueva Segovia en la frontera con Honduras, en Madriz, Atlántico Norte, y Boaco. Las mayores pérdidas (40% a 60%) se darán en los departamentos de Nueva Segovia, Jinotega, Matagalpa, Boaco, y en la fron-

tera de Carazo, Masaya y Managua. Las áreas menos afectadas (20% a 40%) se encuentran en Estelí y Madriz.

Actualmente la zona óptima de producción de café está en una elevación de entre 800 y 1.400 msnm; para el año 2050 se proyecta que esta zona se ubique entre 1.200 y 1.600 msnm. Las áreas productoras de café que más sufrirán son las que hoy se encuentran entre 500 y 1.500 msnm.

Fuente: Laderach et al., 2011.

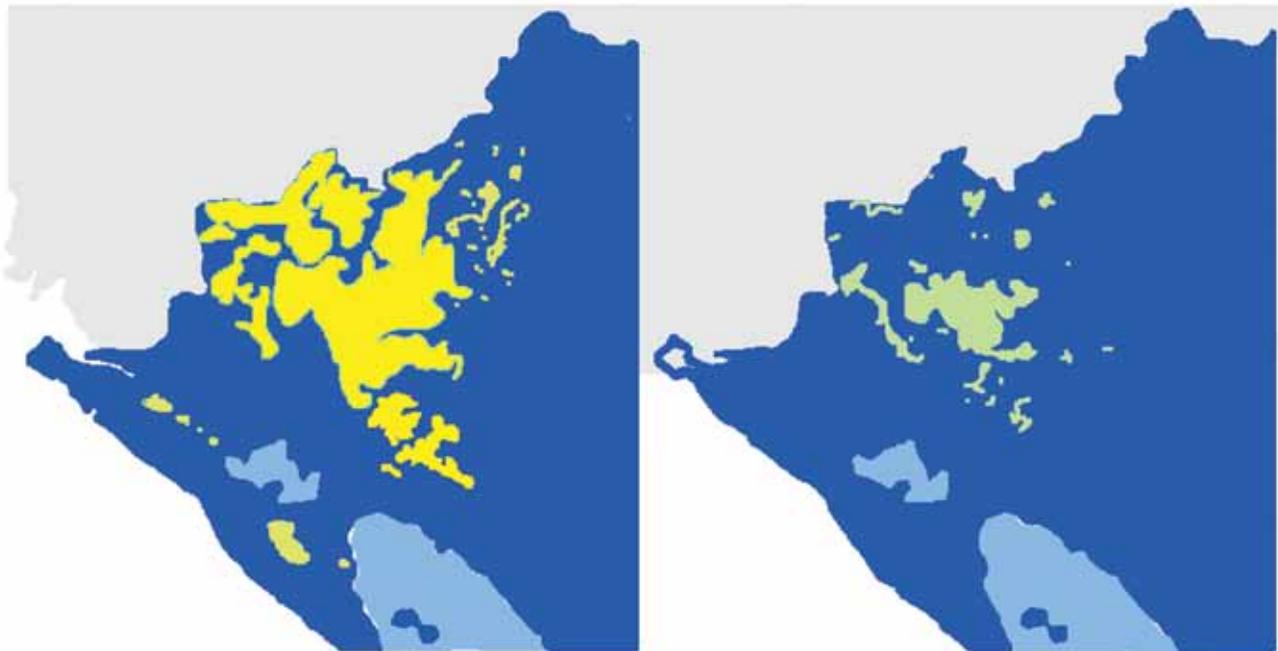
MAPA 9.8

NICARAGUA

Zonas aptas para la caficultura^{a/} actualmente y en el año 2050, según escenarios de cambio climático

ACTUAL

2050



a/ Se trata del coeficiente de variación para zonas aptas para el cultivo de *Coffea arabica*.

Fuente: Laderach et al., 2011.

3,37% del PIB como promedio anual, en Nicaragua del 2,03%, en Guatemala del 0,33%, en El Salvador de 0,38%, en Costa Rica de 0,25% y en Panamá de 0,02% (Icefi, con datos de Harmeling, 2009). Lo anterior se agrava por la debilidad económica; por ejemplo, el índice de competitividad global ubica a las naciones del área en puestos muy bajos; la de mejor posición es Panamá, seguida por Costa Rica y El Salvador. El cuadro 9.13 presenta los dos índices mencionados. Para un análisis sobre el panorama económico regional, consúltese el capítulo 4 de este Informe.

Dado que la variabilidad climática tiene siempre un alto impacto sobre el sector agrícola, todos los países del Istmo requieren inversión pública para atender las tareas de adaptación. Ello demanda recursos que generalmente no están disponibles o son insuficientes, por lo que también surge la necesidad de diseñar esquemas de participación privada y de cooperación internacional. Datos del 2006 muestran a Guatemala, Panamá, Nicaragua y Honduras con las mayores proporciones de gasto en el sector agrícola con respecto al gasto total de gobierno, aunque siempre se trata de porcentajes bajos: 2,8%, 2,8%, 2,5% y 1,7%, respectivamente (Cepal, 2008). En el caso panameño, la asignación es más alta de lo esperado, en virtud de la importancia relativa del sector. Es difícil analizar información sobre la calidad de este gasto, aunque se puede notar que en pocos casos se trata de recursos orientados a mejorar la producción agropecuaria²⁷ (Iarna,

2010). En cuanto al crédito agrícola, el país que presenta la cifra más baja es El Salvador, con un 3% del total del crédito asignado a nivel nacional, mientras que Honduras, Guatemala y Nicaragua muestran proporciones mayores al 5%.

Como se ve, existen indicios de que tanto en las esferas públicas como entre los mismos agricultores, las mayores debilidades se dan en aquellos países donde los niveles de pobreza y la concentración de la agricultura de subsistencia son más altos, y donde será más difícil implementar medidas de adaptación, por la escasez de recursos y capacidades (Iarna, 2010). Esta discusión se retoma en las secciones finales de este capítulo.

Energía y cambio climático, impacto en dos vías

Centroamérica tiene importantes limitaciones para contar con la energía que requiere su desarrollo y, a la vez, reducir el impacto social, económico y ambiental de sus patrones de uso del recurso. Este sector es estratégico para las naciones y por décadas ha descansado en una utilización irresponsable y de serias repercusiones. En cuanto al cambio climático, es al mismo tiempo un generador del problema (el principal emisor de GEI a nivel global) y un sector potencialmente vulnerable a sus efectos, sobre todo en lo que concierne a la disponibilidad de fuentes limpias. Aunque existe mucha información sobre el rol del consumo energético en las emisiones contaminantes, el impacto económico y social de este fenómeno

ha sido poco investigado. Esta sección recoge algunos aportes para el conocimiento del tema.

Dilemas globales y regionales en materia de energía, desarrollo y cambio climático

Al analizar la situación de la energía en Centroamérica, el *Informe Estado de la Región (2008)* evidenció, en términos generales, una región con una dependencia significativa de las fuentes fósiles importadas, un extendido uso de leña, y un consumo energético alto, creciente y poco eficiente. Los esfuerzos por diversificar la matriz energética son incipientes y limitados, pese al alto potencial de generación con fuentes limpias -al menos en materia eléctrica- aún sin desarrollar (cuadro 9.14). En 2008, un 44% de la energía consumida en el Istmo correspondió a derivados del petróleo, un 43% a biomasa (principalmente leña), un 12% a electricidad y un 1% a otras fuentes. Los sectores doméstico y de transporte figuran como los de mayor peso, aunque esto varía de manera significativa entre países. En la producción de electricidad, la utilización de fuentes limpias era del 91% en 1990, pero bajó al 63% en 2008 (Programa Estado de la Nación, 2008; Cepal, 2009).

En la literatura reciente, la relación más analizada entre energía y cambio climático tiene que ver con la emisión de GEI y el requerimiento de una reconversión hacia fuentes limpias y nuevas tecnologías que mejoren la eficiencia. A nivel mundial, esta reconversión está siendo gradual y lenta, con grandes intereses económicos en juego (Iarna, 2010).

Se pueden identificar tres vertientes para enfocar el posible impacto del cambio climático en el sector energético, y sus implicaciones sociales y económicas. En lo que concierne a las fuentes primarias, se sabe que el ciclo hidrológico sería alterado por la mayor evaporación del agua, lo que ocasionaría cambios en los patrones de lluvia, pero al mismo tiempo una intensificación de las sequías. Además se esperarían incrementos en los eventos extremos. Dependiendo de su posición geográfica,

CUADRO 9.13

CENTROAMÉRICA

Posición de los países en dos índices internacionales

País	Índice de competitividad global 2009	Índice de riesgo climático 2008
Costa Rica	59	61
El Salvador	63	37
Guatemala	91	24
Honduras	90	3
Nicaragua	101	5
Panamá	56	101

Fuente: Icefi, con base en Harmeling, 2009.

CUADRO 9.14

CENTROAMÉRICA

Capacidad potencial estimada para generación eléctrica. 2004
(MW)

Países	Potencial hidroeléctrico		Potencial geotérmico		Recursos eólicos
	Total	Por desarrollar	Total	Por desarrollar	Potencial total
Centroamérica	22.068	18.271	2.928	2.501	2.200
Costa Rica	5.802	4.499	235	69	600
El Salvador	2.165	1.723	333	182	
Guatemala	5.000	4.360	1.000	967	400
Honduras	5.000	4.525	120	120	200
Nicaragua	1.760	1.656	1.200	1.123	600
Panamá	2.341	1.508	40	40	400

Fuente: Programa Estado de la Nación, 2008, con datos de la Cepal.

entre las zonas de mayor riesgo se señalan los sistemas insulares y los istmos, como Centroamérica. Aunque se reconoce cierta incertidumbre en algunos modelos climáticos, se prevé que la variabilidad extrema podría afectar la planificación en la producción de energía hidroeléctrica.

En cuanto a las zonas forestales -como se analizó anteriormente- se vislumbra su retroceso hacia el interior de los continentes, en busca de cotas más altas, y su sustitución por ecosistemas degenerados por la desertificación y la sequía. El calentamiento esperado podría exceder la capacidad de migración y adaptación de comunidades naturales, lo que resultaría en un deterioro de los ecosistemas, algunos de los cuales hoy proveen medios de vida a las poblaciones circundantes. Este no es un fenómeno nuevo para las comunidades rurales de Centroamérica, pues el avance de la frontera agrícola ya ha mostrado impactos serios y cambios abruptos en el uso del suelo. La escasez de leña, principal fuente energética de estos grupos, afectaría la calidad de vida si antes no se consolidan alternativas eficientes, sostenibles y accesibles.

Por último, los combustibles fósiles se queman casi exclusivamente para producir energía y representan el 75% de la energía total mundial, entre petróleo, carbón y gas natural. El 68% de las emisiones de carbono (CO₂) en la producción de electricidad y calor proviene del carbón, el 27% del gas y el 5% del

petróleo (Stern, 2007). Por tanto, es evidente que se trata de un ámbito central para la definición de políticas de reconversión. Es sabido que la respuesta razonable ante el cambio climático es la reducción drástica de emisiones, adoptando nuevas tecnologías y haciendo más eficientes las actuales, y en esto el sector energético es clave, dado que su comportamiento ha sido irresponsable en términos de su impacto ambiental.

Se ha calculado que la estabilización de la concentración de CO₂ en la atmósfera requiere que las emisiones actuales de origen energético se reduzcan, como mínimo, en un 25% para el año 2050 (Stern, 2007). Esta meta exigiría una revisión de las políticas económicas, energéticas y de transporte del mundo desarrollado. Además, se sabe que la demanda energética de los países en vías de desarrollo (cerca del 80% de la población mundial) tendría un crecimiento del orden del 4% o 5% anual. Esto lanza el reto de lograr menos emisiones sin descuidar las necesidades de esta población, muy lejanas a los niveles de consumo de los países desarrollados. Una tarea clave en esta dirección es aprovechar el potencial de fuentes limpias con que cuenta la región, mencionado anteriormente y señalado en diversos estudios (Cepal y SICA, 2007).

Una de las alternativas que se han propuesto es incrementar el uso de biocombustibles. El tema fue abordado con entusiasmo en la región, sobre todo debido a los altos precios del petróleo.

Los estudios preliminares identificaron la caña de azúcar y la palma africana como las principales fuentes para la producción de bioetanol y biodiésel. Las previsiones eran que agregar un 10% de bioetanol en las gasolinas y un 5% de biodiésel, requeriría la expansión de estos cultivos. Diversas acciones se pusieron en marcha a nivel nacional para desarrollar este campo.

Sin embargo, posteriormente surgió un intenso debate. A nivel mundial la demanda de biocombustibles aumentó los precios de algunos alimentos básicos, lo que a su vez provocó, en parte, la crisis alimentaria de 2007 y 2008 y generó preocupación entre los políticos, en la ONU y en la comunidad científica, sobre los posibles impactos negativos de esta iniciativa para la protección ambiental y la seguridad alimentaria, entre otros aspectos (véase Programa Estado de la Nación, 2008). También se señalaron debilidades en el supuesto impacto positivo. Por ejemplo, un artículo de la revista *Science* planteó que, según un cálculo a treinta años plazo, el potencial de secuestro de carbono por la restauración de bosques sería mayor que las emisiones evitadas por el uso de biocombustibles líquidos (Righelato y Spracklen, 2007). Estas consideraciones bajaron el ímpetu inicial en torno al tema, que se ha reactivado recientemente por la presentación de nuevas fuentes y tecnologías, menos relacionadas con cultivos alimentarios.

Uso energético: responsable y víctima del cambio climático

Como se mencionó, el sector energético es una fuente clave del cambio climático y, a la vez, un posible afectado. En la primera dimensión, ante la necesidad de modificar los patrones actuales y la generación de emisiones, Cepal y SICA (2007) evaluaron los posibles resultados que tendría la ejecución de la Estrategia Energética Sustentable Centroamericana 2020 (analizada a fondo en el *Informe Estado de la Región (2008)*). Para ello se seleccionaron seis escenarios (cuadro 9.15) y se combinaron los tres planes de electrificación del Consejo de Electrificación de América Central (CEAC), considerando diferentes grados de participación de las fuentes renovables y de las medidas de uso racional de la energía. La evaluación midió seis parámetros proyectados al año 2020: consumo total de combustibles, consumo total de energía, participación de fuentes renovables en la producción de electricidad, participación de fuentes renovables en la oferta primaria de energía, nivel de emisiones de GEI en el año 2020 e inversiones requeridas en el período 2007-2020. Se empleó el año 2005 como referencia para comparar los escenarios.

Las estimaciones de cambio entre 2005 y 2020, en cuanto al consumo total de combustibles en el escenario ideal (VI), muestran un aumento de tan solo 25%, en contraste con 85% en el escenario tendencial. El consumo total

de energía en el escenario VI crece un 41%, en tanto que el escenario tendencial lo hace en 51%. La participación de fuentes limpias en la producción de electricidad (61% en 2005) solo es posible superarla si se ejecutan los escenarios III y VI. En los otros escenarios esta participación decrece. Con respecto a las emisiones de GEI, en el escenario tendencial tendrían un incremento de 48 megatoneladas de CO₂ entre 2005 y 2020, y en el escenario ideal solo de 20 megatoneladas de CO₂. La incorporación de centrales hidroeléctricas en el escenario III tendría un impacto intermedio (aumenta 36 megatoneladas), mientras que el escenario que incluye medidas de ahorro solo reduciría 7 megatoneladas de CO₂ con respecto al escenario tendencial. Por otro lado, la aplicación del programa de biocombustibles tendría un impacto mínimo, con una reducción de solo 1,6 megatoneladas de CO₂ con respecto al escenario tendencial.

El estudio incluye una comparación de costos y beneficios. En estos se identifica que la inversión mínima requerida (escenario tendencial) es de 13.000 millones de dólares (90% en construcción de centrales hidroeléctricas), pero que una inversión adicional de 5.000 millones de dólares en diversos rubros tendría un enorme impacto a nivel regional. Paralelamente, junto a una importante lista de beneficios²⁸, el escenario ideal significaría una reducción de la importación de carbón,

derivados del petróleo y gas natural, con una baja de 28 megatoneladas de GEI, más otros contaminantes primarios y secundarios (Cepal y SICA, 2007).

La segunda dimensión es quizás la de más peso para una región que tiene una altísima vulnerabilidad a los posibles efectos del cambio climático. Sin duda, el principal foco de atención es la producción energética a partir de fuentes primarias, como la fuerza hidráulica y la biomasa. En ambos casos se carece de suficiente información específica, lo cual dificulta conocer los impactos directos a nivel económico y social que se podrían esperar. Se puede inferir, como se apuntó, que las marcadas variaciones en el régimen de lluvias podrían afectar la planificación adecuada de la generación hidroeléctrica, especialmente en centrales pequeñas, lo que reforzaría la dependencia de fuentes contaminantes y caras.

El Iarna (2010) realizó en Guatemala un ejercicio preliminar, tendiente a estimar posibles impactos en la producción de hidroelectricidad. Para ello se utilizaron los escenarios A2 y B2 en relación con las anomalías en precipitación, proyectando los plazos 2020, 2050 y 2080. Esta podría ser una línea de trabajo para analizar posibles efectos de esa variabilidad sobre la generación hidroeléctrica. En este ejercicio se identificaron las centrales hidroeléctricas y sus cuencas hidrográficas, y se señalaron puntos que indican el nivel de variación en precipitación que se tendría en ellas. Del ensayo se puede inferir que, hacia el año 2020, el fenómeno podría beneficiar la producción eléctrica por una mayor presencia de lluvias, y por tanto de agua, pero hacia el 2050 en varias cuencas se experimentarían mermas que oscilarían entre el 5% y el 20%, y para el 2080 este rango podría ampliarse a niveles de entre 20% y 35% (mapas 9.9).

Estudios similares podrían efectuarse con base en información disponible. En El Salvador, la Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones posee mapas de la ubicación de las centrales actuales y las proyectadas, que podrían usarse para

CUADRO 9.15

Escenarios de evaluación para la Estrategia Energética Sustentable Centroamericana 2020

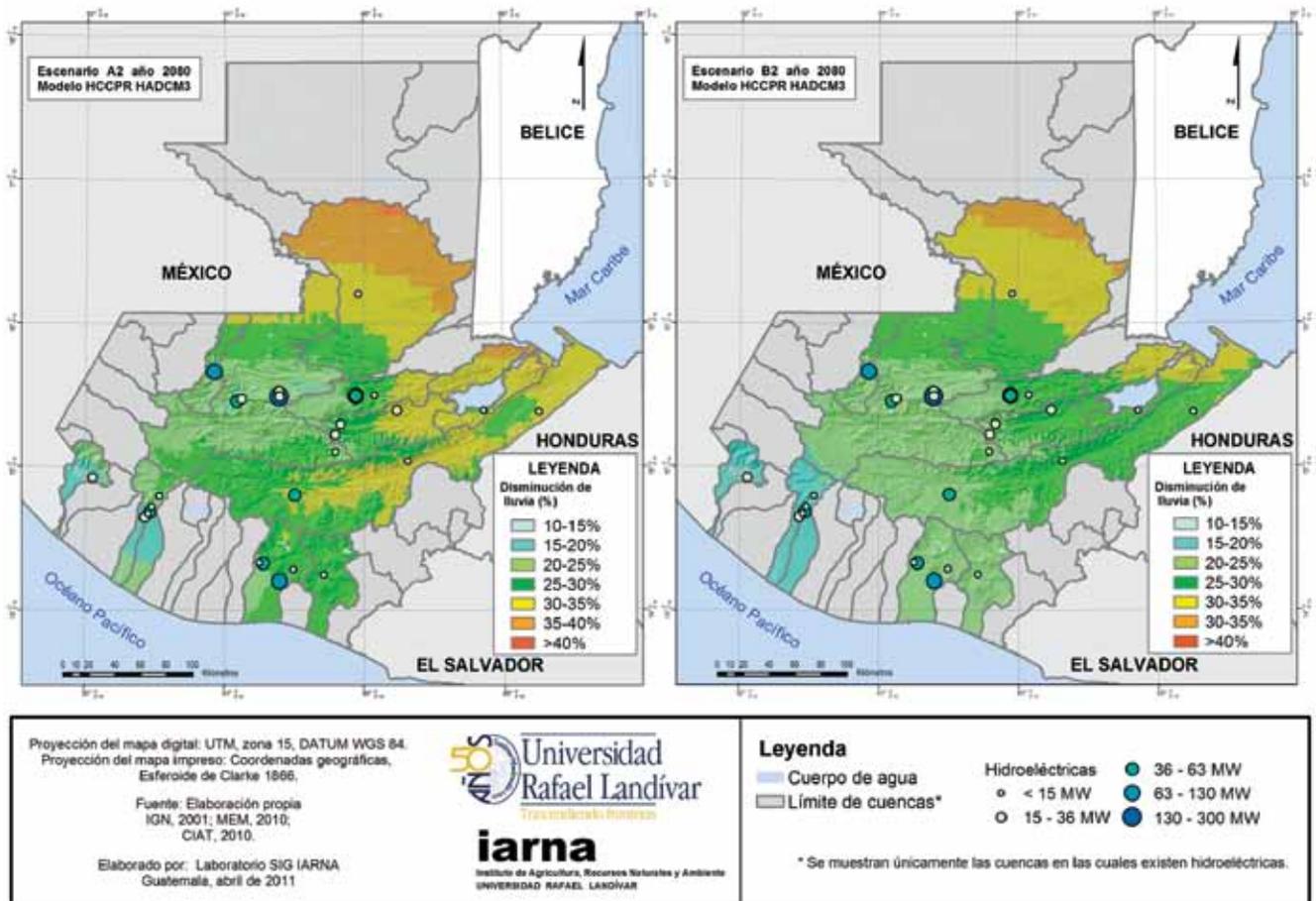
Escenario	Condiciones consideradas
I	Escenario tendencial. Plan Eléctrico I, hidroelectricidad hasta 75 MW
II	Plan Eléctrico II, hidroelectricidad hasta 150 MW
III	Plan Eléctrico III, hidroelectricidad libre
IV	Plan Eléctrico I + medidas de uso racional de energía (9.000 GWh)
V	Plan Eléctrico I + biocombustibles + cogeneración
VI	Escenario ideal. Plan Eléctrico III + medidas de uso racional de energía + biocombustibles + cogeneración + cocinas mejoradas + medidas de transporte

Fuente: Cepal y SICA, 2007.

MAPAS 9.9

GUATEMALA

Cuencas hidroeléctricas y variación esperada en la precipitación^{a/}. 2080



a/ Según los escenarios A2 y B2 y el modelo de circulación global HCCPR HADCM3.

Fuente: IARNA, 2010.

evaluaciones de este tipo. Panamá y Costa Rica también cuentan con información y es de esperar que cruces semejantes puedan realizarse en todos los países, como insumo para la planificación de futuras plantas hidroeléctricas y diseñar medidas de adaptación y mitigación. Un acercamiento interesante realizado por la Cepal estimó que el cambio climático provocaría una reducción de entre 10% y 20% en la escorrentía en Centroamérica; para el caso de Nicaragua calculó que el descenso en la generación hidroeléctrica podría estar en un rango de 12% (utilizando un escenario optimista de cambio climático), hasta un 60% en el escenario más pesimista, para el año 2100 (Cepal, 2009).

Dadas las tendencias mostradas, de una mayor precipitación en el corto plazo (2020) y una caída más o menos drástica a mediano y largo plazos (2050 y 2080), se puede esperar un escenario de encarecimiento e incertidumbre en la producción hidroeléctrica, que se sumaría a la ya conocida dependencia de fuentes fósiles y los altos precios del petróleo. Esto abre espacios para alternativas urgentes de sustitución, eficiencia y sostenibilidad de las fuentes limpias. Por ejemplo, el IARNA (2009a) plantea la hipótesis de que buena parte de la población que había dejado de utilizar leña como energético, en los últimos cuatro años, ha recurrido nuevamente a su uso, hecho que se explicaría por el

aumento de los precios del petróleo y sus derivados, la carestía de alimentos y el incremento, en general, de la pobreza en el ámbito rural y en la periferia urbana.

No se cuenta con información actual y precisa sobre la dependencia de la leña como fuente energética en la región. Según datos de la Cepal, en 2007 este recurso representaba un 41,1% del consumo total. Muchas poblaciones rurales de Guatemala, Honduras y Nicaragua estarían en riesgo de ver mermada esa fuente, sin que esté disponible un sustituto adecuado, sostenible y accesible para ellas. Los elevados índices de pobreza podrían incluso agudizarse en función de lo anterior, lo que aumentaría

la vulnerabilidad a los efectos del cambio climático. La desertificación, por ejemplo, ya ha hecho que el enrarecimiento de los bosques presionados por la extracción de leña esté acelerando el proceso de pauperización, que en algunas áreas del corredor seco centroamericano en los países antes citados generó situaciones de hambruna en 2008 y 2009 (Iarna, 2009a). Se estima que cerca de 3,5 millones de hogares en la región estarían en alto riesgo por estas razones (Cepal, 2009).

Políticas y estrategias regionales ante el cambio climático

En el mundo en general, y en Centroamérica en particular, el cambio climático ha motivado, como pocos asuntos de índole ambiental, una gran cantidad de debates, discursos, encuentros académicos y políticos y publicaciones en los últimos años. El aporte de evidencias científicas, a partir sobre todo de los documentos del IPCC, así como la apropiación del tema por una significativa parte de la comunidad internacional, han generado, de manera dispersa y con escalas y objetivos muy disímiles, un conjunto de políticas, estrategias e iniciativas a lo largo del planeta. En la región se ha presentado también una amplia gama de estrategias, en un inicio centradas en la mitigación, y con desarrollo incipiente en cuanto a la adaptación y las medidas para reducir los riesgos asociados al proceso. La transformación de estas preocupaciones en acciones concretas es, en realidad, limitada. Esta sección presenta una caracterización preliminar de estas políticas y estrategias, así como su relación con los retos señalados a lo largo del capítulo.

Amplio debate pero limitado compromiso a nivel mundial

Por sus dimensiones y múltiples relaciones con el desarrollo, el tema del cambio climático se ha insertado profundamente en el debate internacional. Esta inserción ha sido, por supuesto, diferenciada. Hay alarmas enviadas por la comunidad científica, se han activado esfuerzos y acciones de la sociedad civil, y se ha dado un uso

-a veces indiscriminado- del discurso por algunos sectores de la economía y la política. Un vistazo general permite observar la evolución del debate y la presencia de este tema en el marco global.

En 1979, la Primera Conferencia Mundial sobre el Clima celebrada en Ginebra consideró por primera vez a nivel global el cambio climático como una amenaza real, y exhortó a los gobiernos a prever y evitar los posibles efectos en el clima provocados por el ser humano. Al año siguiente se estableció el Programa Mundial sobre el Clima, que ofrecía un marco de referencia para la cooperación internacional en investigación, y una plataforma para el análisis de las cuestiones climáticas en el debate del momento (agotamiento del ozono y calentamiento global). En la década siguiente, la presencia del tema en los foros públicos fue en aumento, y los gobiernos plantearon más acciones de diagnóstico y estudio. En 1988, la Asamblea General de la ONU aprobó la resolución 43-53, que pedía la protección del clima para las generaciones actuales y futuras de la humanidad. A la luz de estas discusiones surgió el Panel Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC, por su sigla en inglés), creado por la Organización Meteorológica Mundial y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. El IPCC es un grupo amplio de científicos que trabaja para informar a la ciudadanía y proveer a los actores políticos datos y análisis lo más objetivos posible sobre este fenómeno. Su papel es científico, pero no prescriptivo.

Entre las funciones del IPCC se encuentra la de evaluar la información científica y socioeconómica disponible sobre el cambio climático y su impacto, así como las opciones de mitigación y adaptación. Para ello, revisa y resume el estado del conocimiento en el tema, y prepara informes de evaluación que se publican aproximadamente cada cinco años. Estos informes han llegado a ser documentos de amplia consulta para las autoridades políticas y los expertos a nivel mundial. El primero se publicó en 1990 y sentó las bases científicas en este

campo (y llevó a la Asamblea General de la ONU a elaborar la Convención Marco sobre el Cambio Climático). El segundo se presentó en 1995 y proporcionó material para que esa Convención iniciara el proceso que llevó a la firma del Protocolo de Kioto, en 1998. Desde entonces se ha realizado una gran cantidad de actividades internacionales en este ámbito (cuadro 9.16).

En 1992 se realizó la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (“Cumbre para la Tierra”) en Río de Janeiro (conocida como la Cumbre de Río). En ella se aprobó la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), que entró en vigor en 1994 y que tiene como objetivo principal reducir y estabilizar las emisiones de GEI, en un plazo suficiente para permitir que los ecosistemas se adapten de manera natural al cambio climático. También pide el establecimiento de inventarios precisos y periódicamente actualizados de las emisiones de GEI de los países industrializados. Además esboza las grandes áreas temáticas en la materia: agricultura, industria, energía, recursos naturales y actividades que afectan los litorales marinos.

En el marco de la CMNUCC en 1997 se aprobó el Protocolo de Kioto, un acuerdo que pretende reducir las emisiones de seis gases que causan el calentamiento global: dióxido de carbono, metano, óxido nitroso, los hidrofluorocarbonos, los perfluorocarbonos y el hexafluoruro de azufre. El parámetro establecido pretende que las emisiones disminuyan al menos en un 5% entre 2008 y 2012, con respecto a las de 1990. Es la primera meta con ese grado de especificidad que se plantea en los acuerdos internacionales sobre el tema, aunque deja en manos de los gobiernos nacionales encontrar los mecanismos necesarios para su concreción.

El acuerdo adquirió carácter obligatorio luego de ser ratificado por los países industrializados, responsables de cerca del 55% de las emisiones globales de CO₂. Para las naciones en desarrollo no se estableció una obligación de reducir emisiones, pero se les solicitó dar

CUADRO 9.16

Cronología básica de actividades oficiales clave sobre cambio climático a nivel internacional

Año	Actividad
1979	Primera Conferencia Mundial sobre el Clima (CMC).
1980	Establecimiento del Programa Mundial sobre el Clima.
1988	Creación del Panel Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC).
1990	El IPCC y la Segunda CMC piden un tratado mundial sobre el cambio climático.
1991	Primera reunión del Comité Intergubernamental de Negociación (CIN). Primer Informe del IPCC.
1992	"Cumbre para la Tierra", en Río de Janeiro. Se abre a la firma la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC).
1994	Entra en vigor la CMNUCC.
1995	I Conferencia sobre Cambio Climático (Berlín).
1996	II Conferencia sobre Cambio Climático (Ginebra).
1997	III Conferencia sobre Cambio Climático (Kioto) - Protocolo de Kioto
1998	Se abre a la firma el Protocolo de Kioto.
1998	IV Conferencia sobre Cambio Climático (Buenos Aires).
1999	V Conferencia sobre Cambio Climático (Bonn).
2000	VI Conferencia sobre Cambio Climático (La Haya).
2001	VII Conferencia sobre Cambio Climático (Bonn).
2001	VII Conferencia sobre Cambio Climático (Marrakech, Marruecos) - Acuerdos de Marrakech.
2002	VIII Conferencia sobre Cambio Climático (Nueva Delhi).
2003	IX Conferencia sobre Cambio Climático (Milán).
2004	X Conferencia sobre Cambio Climático (Buenos Aires).
2005	Entra en vigor el Protocolo de Kioto, con fecha de 16 de febrero.
2005	XI Conferencia sobre Cambio Climático. Primera Reunión de las Partes del Protocolo de Kioto (Montreal).
2006	XII Conferencia sobre Cambio Climático (Nairobi).
2007	XIII Conferencia sobre Cambio Climático (Bali) - Hoja de Ruta y Plan de Acción de Bali.
2008	XIV Conferencia sobre Cambio Climático (Poznan).
2009	XV Conferencia sobre Cambio Climático (Copenhague).
2010	XVI Conferencia sobre Cambio Climático (Cancún).

Fuente: Agencia Latinoamericana de Información (ALAI).

muestras de avance en algunas áreas, como la industrial. Estados Unidos firmó el acuerdo pero no lo ratificó, y en el año 2001 se retiró. Cabe recordar que ese país es el segundo mayor emisor de GEI del planeta (18% del total, superado solo por China, con 19%); con el 4% de la población mundial, es responsable de cerca del 25% del consumo de energía fósil.

El Protocolo de Kioto entró en vigor en el 2005 y sus disposiciones no solo obligan a los países industrializados a reducir sus emisiones de GEI, sino que plantean mecanismos para favorecer el desarrollo sostenible en los países en desarrollo, alentando la inversión en proyectos que contribuyan a ese mismo propósito. Uno de estos es conocido como el Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL) y en un primer momento

su aprovechamiento se constituyó en uno de los principales objetivos de las políticas ambientales en algunas naciones centroamericanas, sobre todo en materia de energías limpias y reducción de emisiones, entre otros.

Después de varios encuentros anuales y acuerdos parciales (Acuerdos de Marrakech en 2001, Programa de Trabajo de Nairobi en 2006, Plan de Acción de Bali en 2007), en 2009 se celebró la XV Conferencia sobre Cambio Climático en Copenhague. En esa ocasión se pretendía establecer un acuerdo jurídicamente vinculante en todo el mundo, que se aplicaría a partir del 2012, para garantizar el descenso de las emisiones globales de CO₂ en al menos un 50% para el año 2050, con respecto a 1990. Así, las naciones industrializadas deberían reducir sus

emisiones de GEI entre un 25% y un 40% en el 2020, y entre el 80% y el 95% para 2050. Sin embargo, no se logró un pacto específico en esa oportunidad. Los países desarrollados se resistieron a la imposición de recortes sustantivos y a las metas obligatorias con respecto a los GEI. Al final solo se consiguió firmar el Acuerdo de Copenhague, en el cual Estados Unidos y las economías emergentes ofrecen intentar que el aumento de temperatura sea menor a dos grados, pero sin precisar cómo lo harán.

Aunque existen lecturas disímiles sobre sus alcances, la XVI Conferencia, realizada en Cancún en el 2010, no parece haber logrado una diferencia de peso, y llegó a su fin con la aprobación -por mayoría, no por consenso- de los Acuerdos de Cancún, un conjunto de

iniciativas y proyectos para crear instituciones. Se elaboró un cuadro cronológico de revisión, con el fin de asegurar que las acciones sean las adecuadas para que el aumento de temperatura en el planeta se mantenga por debajo de dos grados. Se pospuso para el 2011 la definición del segundo período de compromisos de reducción de emisiones en el marco del Protocolo de Kioto y se delegó en el Banco Mundial el control de un Fondo Verde para el Clima. Los países industrializados se comprometieron a diseñar planes y estrategias de desarrollo bajo en carbono, mientras que las naciones en desarrollo trabajarán en monitorear las acciones de mitigación de los primeros. También se aprobó la canalización de 30.000 millones de dólares en financiamiento de arranque rápido, provenientes de los países desarrollados, para apoyar la acción en los países en desarrollo. Además las partes establecieron un Comité Ejecutivo de Tecnología, así como el Centro y la Red de Tecnología Climática. La próxima Conferencia de las Partes se celebrará en diciembre de 2011 en Sudáfrica.

Es importante señalar que existe un amplio conjunto de actores internacionales que no solamente han participado en el ámbito de las entidades oficiales, sino también en actividades dirigidas a la sociedad civil o el sector académico, y que han planteado visiones críticas en el abordaje del cambio climático. Entre muchos ejemplos, un caso interesante fue la Conferencia Mundial de los Pueblos sobre el Cambio Climático y los Derechos de la Madre Tierra, realizada en Bolivia en 2010, con la participación de grupos indígenas, campesinos, movimientos sociales, científicos, académicos y delegaciones oficiales. Su declaración final propone limitar el incremento de la temperatura media global a un máximo de 1°C, y que los países desarrollados reduzcan en al menos un 50% sus emisiones de GEI entre 2013 y 2017; además sugiere la creación de un fondo de adaptación para enfrentar el cambio climático y la modificación del sistema de financiamiento, que deberá ser administrado por la Conferencia de las Partes de la CMNUCC (SENG-ONU, 2010).

Centroamérica, acciones regionales buscan su norte

Ante el panorama mostrado por la información científica, los gobiernos y actores sociales y políticos han lanzado diferentes iniciativas relacionadas directa e indirectamente con el cambio climático. Hasta fecha muy reciente, el tema tenía gran presencia en el discurso político, pero poca concreción en cuanto a responsabilidades y recursos para implementar medidas específicas. Las acciones más claras han surgido desde el enfoque de la mitigación, mientras que en el ámbito de la adaptación por mucho tiempo los esfuerzos fueron aislados e incipientes. Este apartado desarrolla una caracterización general de los instrumentos adoptados en los contextos regional y nacional, así como algunas consideraciones específicas en torno a los sectores de agricultura y energía, analizados en este capítulo.

Un punto de partida: dificultades para un abordaje integrado

En Centroamérica, el desafío de enfrentar el cambio climático evidencia una característica común a gran cantidad de retos regionales: se trata de un fenómeno multidimensional, con efectos diferenciados sobre sectores, instituciones y territorios diversos, que rebasa las fronteras tanto de los países como de las actividades económicas, los ecosistemas y los usos específicos de la tierra. Para naciones con poca experiencia en la definición de políticas territoriales o intersectoriales, la fragmentación del marco institucional que gestiona recursos, zonas o actividades, y las condiciones persistentes de pobreza y desigualdad, complican el diseño de una estrategia amplia y clara para la mitigación y la adaptación, explícitamente integrada con las políticas de desarrollo.

En términos generales, y con diferentes grados de avance, tanto en el ámbito regional como en el nacional, las naciones centroamericanas han incorporado el tema del cambio climático en sus agendas, específicamente en dos áreas: por un lado, la generación (lenta) de información científica a partir de la producida a nivel internacional y la

realización de diagnósticos exploratorios, y por otro lado, la construcción de espacios institucionales para la definición de políticas y estrategias. La región ha hecho un esfuerzo, tardío en algunos casos, para recoger información de base, y muestra capacidades limitadas para elaborar informes y propuestas de política, tanto en los gobiernos como en entidades públicas y privadas de investigación.

Una observación inicial permite identificar una débil relación entre los hallazgos de las investigaciones y los enfoques adoptados en las primeras políticas y estrategias formalizadas en la región. Estas últimas se centran en la mitigación, los mercados de carbono y la posibilidad de aprovechamiento económico de estos, más que en la adaptación. Es indudable que el primer conjunto de temas tiene gran importancia para Centroamérica, tanto por la responsabilidad global que implican los patrones de uso de recursos como la energía y la contaminación asociada, como por la necesidad de reducir el deterioro ambiental. Sin embargo, también es claro que la altísima vulnerabilidad del Istmo al cambio climático hace de la adaptación el gran tema clave para minimizar los riesgos para la naturaleza y la población. En este campo, las estrategias siguen siendo aisladas e incipientes.

Según estudios realizados por el Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente (Iarna), de Guatemala, la viabilidad de lograr acciones integrales para enfrentar el cambio climático en diversos sectores (como los analizados en este capítulo) pasa por cuatro niveles de interacción: i) las bases técnico-científicas para la gestión, ii) las políticas y estrategias públicas explícitas, iii) el respaldo social y del sector privado que se logre y iv) la estructura institucional, el liderazgo efectivo y los recursos financieros que se asignen (Iarna, 2009b). En el primer caso, el retraso o la limitación de los estudios específicos, sobre todo de carácter territorial, han sido señalados por los expertos como una barrera. Paralelamente, las políticas y estrategias más generales en muchos

casos carecen de previsiones en cuanto a acciones concretas, definición de responsabilidades, recursos, indicadores de seguimiento y mecanismos claros para lograr sus metas.

El Iarna ha advertido que, por la magnitud de la problemática del cambio climático, su abordaje se quedaría corto si se plantea desde lo sectorial. Por tanto, en un análisis para el caso de Guatemala señala la necesidad de actuar integralmente y propone un modelo basado en un enfoque sistémico socioecológico. El supuesto básico es que los subsistemas económico, social e institucional son causa directa o indirecta del deterioro del subsistema natural, por ejemplo, porque la producción con tecnologías contaminantes y/o extractivas impacta lo que acontece en la naturaleza. Así sucede con las emisiones de GEI, una problemática que tendría efectos crecientes mientras los procesos de negociación avanzan con lentitud, por lo que se carecerá -al menos en el corto plazo- de acciones contundentes que las reduzcan a nivel global. Los flujos de apoyo económico hacia los países más pobres y vulnerables, para impulsar medidas de mitigación y adaptación, probablemente serán limitados o parciales, por lo que en forma paralela se requieren acuerdos nacionales para el financiamiento de iniciativas en este campo (Iarna, 2009b).

Para enfrentar el desafío de la integración en torno al cambio climático, Centroamérica cuenta con una institucionalidad fragmentada y, en gran medida, desvinculada de la agenda de desarrollo. En el ámbito político hay importantes limitaciones, algunas de ellas sustantivas. En primer lugar, aunque se ha creado un conjunto de organismos relacionados con acuerdos, políticas y estrategias de modo explícito, la tarea pendiente para la región es analizar, con visión propositiva y prospectiva, cuáles entidades deben ser parte de este conglomerado, y que no necesariamente están teniendo un papel o recién están incorporando el tema en sus agendas. Esto refiere, sobre todo, a las entidades estatales de planificación o elaboración de políticas de desarrollo.

Un primer esfuerzo de compilación sobre la institucionalidad regional enfocada al cambio climático fue realizado por la Cepal (2009), que identificó entidades públicas y privadas, además de algunas instancias de carácter regional y otras menos estructuradas, para construir un vistazo general del marco de organizaciones explícitamente relacionadas con el fenómeno (cuadro 9.17). Dado que el enfoque de este capítulo es regional, no es posible rescatar en él, y sin estudios nacionales más específicos, todas las iniciativas que desarrollan comunidades, organizaciones de la sociedad civil y actores locales, formales e informales. Este es un desafío de investigación importante para futuros estudios.

El abordaje del tema en la agenda política se ha caracterizado por un relativo aislamiento de las entidades relacionadas con el desarrollo, incluso de las encargadas de la gestión del riesgo. Se trata sobre todo de instancias de tipo económico y ambiental que están llamadas a atender sectores identificados como sensibles, para lo cual deben generar información, precisar vulnerabilidades y proponer acciones para la mitigación y adaptación al cambio dinámico. Algunas se dedican al monitoreo, otras a la formación de políticas y otras a la elaboración de diagnósticos. En el nivel regional, aunque no se ha articulado de manera sustantiva el tema del cambio climático con el debate sobre el desarrollo, los órganos de integración y coordinación han logrado vincularlo de modo general con las agendas ambientales y económicas de ciertos sectores, y se ha dado una mayor coordinación con las entidades de gestión del riesgo.

Sobre esto último, es importante recordar la importancia que tiene en la región la gestión del riesgo, de cara al desafío del cambio climático. El huracán Mitch marcó un hito en los planteamientos teóricos y las prácticas sobre riesgo y desastre, y puso en evidencia la relación entre los desastres y los problemas del desarrollo: la vulnerabilidad social, la degradación ambiental y condiciones de gobernanza inadecuadas. En respuesta a una demanda por aumentar la gestión del riesgo como

práctica “proactiva”, se elevó el estatus del Cepredenac y otros organismos regionales vinculados al tema, y se confirmó la importancia del análisis y la acción con perspectiva regional, que anteriormente existían pero sin llegar al mismo nivel de aceptación y desarrollo entre los países e instituciones (Lavell y Lavell, 2010).

El análisis de las políticas, estrategias y enfoques regionales formulados en el marco del SICA, muestra que el riesgo de desastre y su gestión han evolucionado en su abordaje y concreción programática en los documentos oficiales. En el primer caso ello se refleja en los Planes Regionales de Reducción de Desastres (PRRD) de 2000-2004 y 2006-2015 y en la Política Regional de Gestión Integrada del Riesgo (PRGIR), del 2010. En el segundo caso destacan la Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible (Alides) de 1994, el “Marco estratégico para la reducción de vulnerabilidades y desastres naturales en Centroamérica”, de 1999, el “Marco estratégico para la transformación y modernización de Centroamérica en el siglo XXI” de 2001 y los Lineamientos y la Estrategia Regional de Cambio Climático, de 2008 y 2010. Paralelamente, la CCD elaboró sucesivos Planes Ambientales de la Región Centroamericana para 2000-2005 y 2006-2010, se formuló la Estrategia Regional Agroambiental y de Salud (ERAS), para los recursos hídricos y la agricultura, y se han presentado planteamientos de distintos entes regionales sectoriales, como el CAC, Comitran y Siepac (Lavell y Lavell, 2010).

Esta evolución refleja un cambio en el discurso, en favor de una visión desde el desarrollo y desde la perspectiva de la reducción del riesgo, a diferencia del enfoque centrado en la respuesta humanitaria. No obstante, en la práctica el segundo sigue dominando sobre la primera. Los esquemas de reducción de riesgos por vía de la gestión prospectiva y correctiva son múltiples pero dispersos, y más de tipo piloto que programáticos y normativos, financiados o apoyados en muchos casos con fondos internacionales, pero no generalizados

CUADRO 9.17
CENTROAMÉRICA

Principales entidades relacionadas con el cambio climático

País	Entidad
Región	Sistema de la Integración Centroamericana (SICA). Centro del Agua del Trópico Húmedo para América Latina y el Caribe (Cathalac). Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (Catie). Organización para Estudios Tropicales (OET). Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD, del SICA). Comité Regional de Recursos Hidráulicos (CRRH, del SICA). Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central (Cepredenac, del SICA). Consejo de Electrificación de América Central (CEAC). Comité de Cooperación de Hidrocarburos de América Central (CCHAC, del SICA). Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible (Alides, de la CCAD-SICA). Programa Regional de Reducción de la Vulnerabilidad y Degradación Ambiental (Prevda, del SICA). Consejo de Ministros de Salud de Centroamérica y República Dominicana (Comisca, del SICA). Consejo Agropecuario Centroamericano (CAC, del SICA). Consejo de Ministros de Integración Económica (Comieco, de la Sieca).
Belice	Ministry of Natural Resources and the Environment / Ministerio de Recursos Naturales y el Medio Ambiente (MNREI). National Meteorological Service / Servicio Meteorológico Nacional. Caribbean Community Climate Change Centre / Centro de Cambio Climático de la Comunidad del Caribe (CCCCC). Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
Costa Rica	Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones (Minaet). Instituto Meteorológico Nacional (IMN, Programa de Cambio Climático). Estrategia Nacional de Cambio Climático (ENCC, iniciativa del Minaet). Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE). Observatorio del Cambio Climático (del Cenat-Conare). Instituto Costarricense de Electricidad (ICE). Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento (Senara). Centro de Investigaciones Geofísicas (Cigefi, de la UCR).
El Salvador	Servicio Nacional de Estudios Territoriales (SNET). Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN). Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG). Universidad Centroamericana (UCA, Departamento de Economía). Universidad de El Salvador (Consejo de Investigaciones Científicas). Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-El Salvador (PNUD, Programa Medio Ambiente y Desarrollo).
Guatemala	Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN). Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA, Unidad de Planificación Geográfica y Gestión del Riesgo). Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS, Departamento de Regulación de los Programas de la Salud y Ambiente). Instituto Nacional de Sismología, Vulcanología, Meteorología e Hidrología (Insivumeh). Universidad del Valle de Guatemala (Centro de Estudios Ambientales). Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente (Iarna, de la Universidad Rafael Landívar). Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO)-Guatemala.
Honduras	Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente (Serna). Servicio Meteorológico Nacional. Empresa Nacional de Energía Eléctrica (ENEE). Proyecto Gauree 2. Comité Nacional de Bienes y Servicios Ambientales de Honduras (Conabisah). Agenda Forestal Hondureña (AFH). Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación (CNULD).
Nicaragua	Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales (Marena). Ministerio de Fomento, Industria y Comercio (Mific, Unidad de Gestión Ambiental). Ministerio Agropecuario y Forestal (Magfor). Ministerio de Energía y Minas (MEM, Unidad de Gestión Ambiental). Ministerio de Salud (Dirección General de Vigilancia de la Salud Pública, Unidad de Gestión Ambiental). Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales (Ineter).
Panamá	Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM). Autoridad Nacional de Ambiente (ANAM). Mecanismo Mundial de la CNULD. Ministerio de Salud (Minsa; Dirección del Subsector de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario). Autoridad del Canal de Panamá (Departamento de Ambiente, Agua y Energía). Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)-Panamá.

Fuente: Cepal, 2009 y otras fuentes.

y legislados a nivel nacional. En el ámbito organizacional e institucional se han hecho esfuerzos importantes para establecer esquemas más integrados, como en los casos de Previda, ERAS y Presanca (Lavell y Lavell, 2010).

Buena parte del avance se debe a iniciativas de los sectores económicos y sociales ligados al SICA. Esto incluye al CAC, la CCAD, la Femica y el Consejo Centroamericano de Ministros de Vivienda y Asentamientos Humanos. Existe la noción de que los organismos nacionales encargados de la gestión del riesgo, en general, muestran poca ascendencia o poder de convocatoria para señalar rumbos y coordinar con otros sectores. Fortalecer este aspecto será clave para impulsar las acciones de adaptación al cambio climático y complementar las iniciativas en áreas como la planificación de la inversión pública, el ordenamiento territorial, la transferencia del riesgo, la gestión

ambiental de cuencas hidrográficas y la creación de más mecanismos para conocer los grados de riesgo en el territorio (Lavell y Lavell, 2010).

Acuerdos regionales, primeros pasos ante una enorme tarea

Las preocupaciones sobre el cambio climático a nivel global y el reconocimiento de la vulnerabilidad centroamericana, motivaron actividades oficiales y compromisos -limitados en sus alcances iniciales pero de creciente complejidad- en los espacios regionales. Estas actividades generaron principios básicos sobre los requerimientos del área en este campo, permitieron construir posiciones conjuntas para la participación en las cumbres internacionales y propiciaron la elaboración, entre otras iniciativas, de una estrategia regional.

Un vistazo a las principales actividades oficiales realizadas en la región (cuadro 9.18) permite identificar carac-

terísticas básicas de la evolución del tema. En los años noventa, obviamente, la preocupación era incipiente y la información disponible, imprecisa; se emitieron declaraciones sobre la necesidad de proteger el sistema climático y reducir las amenazas al desarrollo económico regional. Paralelamente, se suscribieron acuerdos dirigidos a negociar y lograr la incorporación y participación de Centroamérica en los espacios internacionales que empezaban a conformarse. A finales de la década, la aprobación del Protocolo de Kioto y su ratificación en la región estableció un punto de partida centrado en la disminución de emisiones contaminantes y en mecanismos (técnicos y financieros) para alcanzar esa meta.

En los primeros años de la década del 2000 se impulsó la generación de diagnósticos que sobre la vulnerabilidad regional ante el cambio climático, en el entendido que su conocimiento es vital

CUADRO 9.18

CENTROAMÉRICA

Cronología básica de actividades regionales sobre cambio climático

Año	Actividad	Enfoque principal
1993	Convenio Centroamericano sobre Cambios Climáticos (Guatemala)	Se establece el objetivo de proteger el sistema climático, para asegurar que la producción de alimentos no se vea amenazada y permitir el desarrollo económico
1997	XXII Reunión Ordinaria de la CCAD (El Salvador)	Instruir a la Secretaría Ejecutiva para fortalecer la presencia de la región, como bloque, en foros internacionales.
1999	XX Reunión Ordinaria de Presidentes Centroamericanos, República Dominicana y Belice (Guatemala)	Impulsar la ratificación del Protocolo de Kioto, promover un mercado de fijación de carbono y asumir medidas de reducción de emisiones de GEI.
2000	Foro Regional Pronósticos Climáticos y sus Aplicaciones: Hacia el Nuevo Siglo (Belice)	Se dispuso que el CRRH promueva la producción y disseminación de pronósticos climáticos regionales.
2002	Declaración de San José (Costa Rica)	Se reiteró que la Cumbre de Johannesburgo constituyó una oportunidad para poner en práctica la Agenda 21 y para que la comunidad internacional estableciera sistemas de alerta temprana para la prevención y mitigación de desastres y los efectos adversos del cambio climático
	XXII Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y Gobierno de Centroamérica (Costa Rica)	Se adoptó el marco estratégico de acciones para proteger a la población más vulnerable y asegurar la disponibilidad de alimentos en la región ante el cambio climático.
2007	XXX Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los Países del SICA (Belice)	Se acordó realizar una cumbre presidencial sobre cambio climático y medioambiente en el 2008.
	Consejo de Ministros de la CCAD (Guatemala)	Se dispuso elaborar una propuesta de estrategias regionales ante el cambio climático.
	XXXI Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los Países del SICA (Guatemala)	Preparación para la Cumbre sobre Cambio Climático de San Pedro Sula. Se encomendó a las instituciones responsables la elaboración de una propuesta de estrategia regional en esta materia.
2008	Declaración de los Presidentes de las comisiones de Ambiente y Recursos Naturales de las Asambleas Legislativas de Centroamérica (Guatemala)	Compromiso de impulsar para profundizar la política y la legislación en materia de cambio climático.

CUADRO 9.18

→ CONTINUACIÓN

CENTROAMÉRICA

Cronología básica de actividades regionales sobre cambio climático

Año	Actividad	Enfoque principal
	Presentación de los Lineamientos de la Estrategia Regional de Cambio Climático al Consejo de Ministros de Ambiente, Agricultura y Salud (Panamá)	Se declaró que, tomando en cuenta la modesta contribución de Centroamérica a las emisiones de GEI a la atmósfera y su vulnerabilidad a los efectos esperados del cambio climático, las prioridades para la región son la adaptación y la reducción de la vulnerabilidad a ese fenómeno.
	Declaración de San Pedro de Sula, aprobada por los Jefes de Estado y de Gobierno del SICA (Honduras)	Se instruyó a las instituciones para que, de acuerdo con los "Lineamientos", formulen y coordinen la puesta en marcha de una estrategia regional ante el cambio climático.
	Foro de Presidentes de Poderes Legislativos de Centroamérica y la Cuenca del Caribe (Foprel; Guatemala)	Se declaró que la adaptación al cambio climático requiere aumentar los recursos financieros de los Estados para la valoración de vulnerabilidades y la identificación de estrategias de respuesta, así como su integración en los planes nacionales y sectoriales de desarrollo.
	Declaración Conjunta sobre Cambio Climático de los Presidentes de los Organismos de Justicia de Centroamérica	Compromiso de encaminar acciones para profundizar la política y la legislación en materia de ambiente, recursos naturales y cambio climático, e impulsar su cumplimiento.
	Declaración de Antigua de los Presidentes y Presidenta de las comisiones legislativas de Ambiente y Recursos Naturales de Centroamérica sobre Cambio Climático (Guatemala)	Se reconoció que el cambio climático requiere una inmediata respuesta a nivel internacional y regional, pero que esta responsabilidad debe ser diferenciada, considerando el volumen total de las emisiones de GEI de Centroamérica en relación con los volúmenes globales.
2009	Declaración del CC-SICA sobre Cambio Climático (Costa Rica)	Se dieron a conocer las posiciones sectoriales (indígena, laboral, empresarial, ambiental, entre otras) para definir y consensuar la posición regional del CC-SICA para la XV Conferencia de las Partes que se celebraría en Copenhague en 2009.
	Primera Reunión Técnica sobre Cambio Climático SICA-Caricom (Nicaragua)	Se reafirmó la voluntad de estrechar los lazos de cooperación y fortalecer los esfuerzos para elaborar una agenda común que permita a los países de ambas regiones afrontar en forma efectiva los embates del cambio climático.
	Segundo Encuentro Regional de Vicepresidentes. Carta de Intenciones de Trabajo sobre Ambiente y Cambio Climático (Guatemala)	Se acordó exigir a los países desarrollados que, en la XV Conferencia de las Partes, asumieran compromisos legalmente vinculantes con metas medibles de reducción de sus emisiones, a fin de evitar perturbaciones del sistema climático global.
2010	Tercer Encuentro Regional de Vicepresidentes. Declaración Especial Conjunta sobre Cambio Climático (República Dominicana)	Se expresó el interés en la búsqueda de soluciones efectivas para la mitigación, y principalmente, para la urgente adaptación ante los efectos del cambio climático en las naciones.
	Declaración Política de Managua sobre Cambio Climático (Nicaragua)	Se reafirmó el compromiso de contribuir, en la XV Conferencia de las Partes, a que se adopten medidas más ambiciosas en el marco del Protocolo de Kioto.
	XXXI Foro del Clima de América Central (El Salvador)	Se revisó y analizó la información científica disponible, los registros históricos y los análisis estadísticos aportados por cada uno de los servicios meteorológicos de la región.
	Declaración "Centroamérica debe unirse frente al Cambio Climático", Parlacen (Nicaragua)	Se manifestó que los países industrializados son los que más aportan a las emisiones de GEI y que ninguno de ellos ha cumplido con la obligación de reducirlas.
	Cumbre de Presidentes del SICA (Panamá)	Se acordó reafirmar los mandatos sobre cambio climático a las instituciones nacionales y regionales

Fuente: Merino, 2010.

para la toma de medidas que permitan, entre otras cosas, garantizar la seguridad alimentaria. Del 2007 en adelante se asumieron compromisos más específicos a nivel político, se propuso realizar una cumbre especializada sobre el tema y se iniciaron consultas para elaborar una estrategia centroamericana. Esto fue acompañado por una declaración de intenciones (en 2008) para encaminar esfuerzos y promover legislación y acciones en cada país, y establecer lineamientos para las tareas de la adaptación. Se reconoció que era necesario

aumentar los recursos financieros de los Estados para la valoración de vulnerabilidades y el diseño de estrategias de respuesta. También se dispuso que el cambio climático se incorporara en las políticas y planes nacionales y sectoriales de desarrollo, aunque esto no se ha concretado en forma significativa.

Cabe notar que desde 1994 los países centroamericanos han participado y dado seguimiento a los procesos multilaterales de negociación, ya que son parte de acuerdos y compromisos como el Protocolo de Kioto (1997), los Acuerdos

de Marrakech (2001), el Programa de Trabajo de Nairobi (2006) y el Plan de Acción de Bali (2007) (CCAD-SICA, 2010), además de que todos han ratificado su adhesión a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático. A partir del 2009, la mayor disponibilidad de recursos ha hecho que el enfoque regional se dirija en parte a los instrumentos generadores de fondos, relacionados con la reducción o compensación de emisiones de GEI, como el Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL) y, más recientemente, los

mecanismos REDD, que se analizan más adelante. Si bien este enfoque no es el desafío más grande a nivel regional (la adaptación), también es cierto que los mecanismos mencionados han sido una ventana de oportunidad para obtener financiamiento y reforzar las iniciativas de conservación y protección de bosques, así como para la transformación de las matrices energéticas.

El tema del cambio climático no solo ha estado presente en políticas relativas a este fenómeno, sino que ha sido mencionado, al menos como discurso, en otros acuerdos regionales. Por ejemplo, la Estrategia Mesoamericana de Sustentabilidad Ambiental, del 2008, lo incluye entre sus grandes líneas de acción. De igual modo, las comisiones legislativas de Ambiente y Recursos Naturales emitieron en ese mismo año la Declaración de Antigua, que plantea “la preparación para la implementación de acciones concretas dirigidas hacia la mitigación del cambio climático, en particular, en actividades forestales dentro de los lineamientos del Mecanismo de Desarrollo Limpio bajo el Protocolo de Kioto”. También algunos convenios y acuerdos han generado iniciativas de tipo académico; por ejemplo, se puso en marcha el Proyecto Bosques y Cambio Climático en América Central (PBCC), financiado mediante un acuerdo de asociación entre la FAO y el Gobierno de los Países Bajos, en coordinación con la CCAD. Sus productos han sido supervisados por los respectivos puntos focales y comités técnicos nacionales, y han generado documentación de base en torno al tema de bosques y cambio climático en la región.

El establecimiento de un marco de objetivos de política regional sobre cambio climático se concretó en la Declaración del CC-SICA del 2009, en la cual se preparó la posición centroamericana para la Conferencia de las Partes de Copenhague, que se celebró a finales de ese año. Este documento del Consejo Consultivo plantea un conjunto de propuestas, algunas de alcance global y otras específicas para la región (recuadro 9.4), que combinan manifestaciones muy abstractas en algunos casos, con algunos requerimientos clave para efectos de mitigación y adaptación, tales como la modificación de las matrices energéticas, la protección de bosques,

el ordenamiento territorial y la gestión del riesgo, entre otros. En materia de financiamiento, básicamente se señala la necesidad de acceder a fuentes externas, sin mucha claridad sobre las posibilidades de dar sustento regional a los esfuerzos apuntados. Sí se recomienda incorporar en los presupuestos nacionales acciones relacionadas con la transferencia de tecnología y el mejoramiento de capacidades técnicas.

A partir de estos enfoques y principios, en el 2010 Centroamérica oficializó su Estrategia Regional de Cambio Climático (ERCC), aprobada por el Consejo de Ministros de la CCAD, en cumplimiento del mandato de la Cumbre

RECUADRO 9.4

Propuestas del CC-SICA en materia de vulnerabilidad, adaptación y mitigación

- Transformar la matriz energética de los países, de las fuentes móviles y fijas, en otra orientada a un sistema de producción más limpia y acelerando la introducción de las fuentes de energía renovables y su uso más eficiente, lo cual contribuya en la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero.
- Establecer un sistema de movilidad de transporte integral, el cual sea sostenible, equitativo, ambientalmente justo, brinde seguridad a los usuarios y contribuya a mitigar el cambio climático.
- Promover un sistema de economía social, cuyo resultado permita la generación de empleo pleno y digno, facilitando a su vez la formación de sociedades bajas en carbono.
- Crear un sistema de pago por servicios ambientales que incentive la protección de las áreas silvestres bajo conservación, asegurando conjuntamente la reducción de gases de efecto invernadero, la protección del ciclo hidrológico, la biodiversidad y la protección de los ecosistemas.
- Fortalecer la gestión pública local con un mecanismo de ordenamiento territorial y planificación estratégica, que incluya, entre otros, la gestión integral del riesgo, el agua y el medio ambiente.
- Desarrollar un sistema de seguridad territorial para el uso y manejo de los ecosistemas, integrando y respetando el conocimiento, el rescate y aplicación de tecnologías tradicionales y ancestrales de los pueblos indígenas, afrodescendientes y campesinos.
- Garantizar la participación de las mujeres en las estrategias de cambio climático, como sujetos y actrices proactivas de los procesos económicos, sociales, políticos y ambientales que se emprendan, en torno a la reducción de la vulnerabilidad, en la adaptación y la mitigación del cambio climático.
- Fortalecer el desarrollo de los cultivos agroforestales y agrícolas, vitales para la provisión de alimentos, generación de empleo y prestación de servicios ambientales, que a su vez contribuyen en la mitigación del cambio climático y los servicios ambientales.

Fuente: Declaración del CC-SICA, San José, noviembre de 2009.

MÁS INFORMACIÓN
SOBRE



**POLÍTICAS Y ESTRATEGIAS
ANTE EL CAMBIO CLIMÁTICO**

VÉASE

Merino, 2010,
en www.estadonacion.or.cr

de Presidentes y Jefes de Estado celebrada ese mismo año en San Salvador. El documento se basa en el objetivo de “contribuir a prevenir y reducir los impactos negativos del cambio climático, mediante el aumento de la capacidad de adaptación, a fin de reducir la vulnerabilidad humana, social, ecológica y económica, crear las capacidades para incidir y contribuir a la reducción de las amenazas climáticas y además contribuir voluntariamente a la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero según lo permitan las circunstancias nacionales”. La ERCC tiene la virtud de dar un paso importante hacia el posicionamiento del enfoque de la adaptación como el tema clave para Centroamérica, y contempla acciones de los gobiernos, el sector privado y la sociedad civil, según un conjunto de áreas programáticas estratégicas (cuadro 9.19). De estas se

derivan medidas específicas, con base en un conjunto de principios centrales:

- Responsabilidad compartida, pero diferenciada, tanto en el ámbito nacional como en el internacional.
- Justicia ambiental y compensación por deuda ecológica.
- Contribución al logro de los Objetivos del Milenio.
- Transversalidad, intersectorialidad e interculturalidad; uno de los principales ejes transversales es la equidad e igualdad de género.
- Coherencia de políticas de gobernabilidad y solidaridad, equidad, igualdad de género y justicia social.

■ Reconocimiento de que las poblaciones más vulnerables de la región incluyen las comunidades indígenas, las poblaciones afrodescendientes, las mujeres rurales y urbanas, los niños, las personas adultas mayores y las familias en condición de pobreza (CCAD-SICA, 2010).

Contrario a otros instrumentos regionales, la ERCC plantea al menos un esquema básico para dar seguimiento a la implementación y cumplimiento de sus objetivos (recuadro 9.5). También menciona los mecanismos de financiamiento, aunque no asigna recursos específicos, sino que señala algunas fuentes existentes e instruye a diversas entidades regionales para que comiencen a gestionar recursos, sobre todo para la creación de un Fondo Regional de Adaptación.

CUADRO 9.19

Estrategia Regional de Cambio Climático: objetivos estratégicos y operacionales

Objetivo estratégico	Objetivo operacional
Área estratégica 1: Vulnerabilidad y adaptación a la variabilidad y cambio climáticos, y gestión del riesgo	
Reducir la vulnerabilidad y promover la adaptación de la población y los sectores socioeconómicos al cambio y la variabilidad del clima.	Aumentar las capacidades de la región para diseñar e implementar políticas, programas y medidas para la adaptación y “resiliencia” de la población y los sectores socioeconómicos al cambio y la variabilidad del clima.
1.1. Impulsar las capacidades de la institucionalidad regional para reducir la vulnerabilidad de la población frente a los impactos de los eventos extremos, con miras al desarrollo sostenible de la región en congruencia con la Política Centroamericana de Gestión Integral de Riesgo de Desastres (PCGIR) y el Plan Regional de Reducción de Desastres (PRRD).	Generar investigaciones, sistemas y redes de comunicación, para implementar una gestión integrada del riesgo que mejore la previsión y la preparación frente a eventos climáticos extremos, de acuerdo con los mandatos emanados de la PCGIR y los lineamientos establecidos en el PRRD.
1.2. Reducir la vulnerabilidad de la agricultura a la variabilidad y los cambios del clima, incorporando la adaptación en las políticas regionales relevantes.	Fortalecer la implementación de la Estrategia Regional Agroambiental y de Salud, con énfasis en su área programática dirigida al cambio climático, la variabilidad climática en la agricultura y el manejo sostenible de tierras.
1.3. La sociedad reconoce la importancia de los ecosistemas forestales y la biodiversidad para la adaptación al cambio climático.	Reducir la vulnerabilidad de los ecosistemas forestales y la biodiversidad por medio de políticas, incentivos y generación de conocimiento científico acerca de ellos.
1.4. Reducir la vulnerabilidad al cambio y la variabilidad del clima de los recursos hídricos y la infraestructura asociada a ellos.	Fortalecer la implementación de la Estrategia Regional de Gestión Integrada de Recursos Hídricos a nivel regional, en el futuro inmediato.
1.5. Reducir la vulnerabilidad del sector de salud pública a la variabilidad y el cambio climáticos.	Mejorar el nivel de conocimiento técnico-científico de la relación entre el clima, su variabilidad y sus cambios, y la salud pública en la región.
1.6. Fortalecer las capacidades institucionales y humanas de la región para generar conocimiento sobre la relación entre el cambio climático y los ecosistemas costero-marinos y su gestión sustentable.	Desarrollar una agenda de investigación/acción sobre cambio y variabilidad del clima, su relación con los ecosistemas y recursos costero-marinos, e integrar sus resultados en las políticas costero-marinas de la región.

CUADRO 9.19

→ CONTINUACIÓN

Estrategia Regional de Cambio Climático: objetivos estratégicos y operacionales

Objetivo estratégico	Objetivo operacional
1.7. Promover la adaptación necesaria para minimizar el riesgo derivado del cambio climático y contribuir a la mitigación de sus efectos, incidiendo en sectores y actores que se entrelazan con la actividad turística, propiciando una mayor competitividad del multidestino turístico centroamericano.	Reducir la vulnerabilidad del sector turismo y promover su adaptación al cambio climático.
1.8. Fortalecer los sistemas tradicionales indígenas y de comunidades locales enfocados a las prácticas para la mitigación y adaptación al cambio climático, propiciando la activa participación de sus poblaciones.	Fortalecer la implementación de los conocimientos y prácticas tradicionales y ancestrales, en los planes, programas y proyectos de mitigación y adaptación al cambio climático.
1.9. Promover el blindaje de la infraestructura pública estratégica para el desarrollo social y económico de los países del SICA, ante el cambio climático.	Fortalecer e incorporar los criterios de gestión de riesgos y adaptación al cambio climático en los procesos de planificación, diseño, supervisión y ejecución de la obra pública.
Área estratégica 2: Mitigación	
Fortalecer el marco normativo legal e institucional, y crear un entorno que viabilice las acciones nacionales adecuadas de mitigación en los países del SICA a la reducción de emisiones de GEI.	Aumentar las capacidades institucionales y humanas en la región para un mejor entendimiento del clima y las amenazas climáticas.
Área estratégica 3: Fortalecimiento de capacidades institucionales	
Aumentar y mejorar la capacidad para enfrentar los retos del cambio y la variabilidad del clima.	Aumentar las capacidades institucionales y humanas en la región para un mejor entendimiento del clima y las amenazas climáticas.
Área estratégica 4: Educación, concienciación, comunicación y participación ciudadana	
Involucrar a la sociedad civil por medio de la educación y socialización, para que participen en la toma de decisiones en torno al cambio climático.	Establecer acuerdos cooperativos con las entidades pertinentes, para desarrollar programas y acciones de educación y concienciación sobre cambio climático dirigidos a la ciudadanía, y facilitar la participación de esta en las acciones de adaptación, mitigación e incidencia política.
Área estratégica 5: Transferencia de tecnologías	
Conformar el sistema de generación y transferencia de tecnologías de mitigación y adaptación al cambio climático.	Desarrollar centros regionales de innovación tecnológica en mitigación y adaptación al cambio climático.
Área estratégica 6: Negociaciones y gestión internacional	
Mejorar la efectividad de la participación de los países del SICA en las negociaciones internacionales sobre cambio climático.	Aumentar la movilización de recursos y decisiones políticas en favor de los países que integran el SICA

Fuente: CCAD-SICA, 2010.

RECUADRO 9.5

Algunos puntos definidos por la ERCC para la implementación de sus objetivos

La implementación de la Estrategia Regional de Cambio Climático (ERCC) supone un marco de actuación amplio, que incluye algunas medidas de carácter inmediato. La elaboración del Plan de Acción de la ERCC es el siguiente paso concreto para su puesta en marcha, y en él se definirán las tareas en términos de corto, mediano y largo plazos, sus indicadores y mecanismos de monitoreo y verificación, así como las responsabilidades directas asociadas a cada una de las acciones.

En términos operativos, para su aplicación y cumplimiento la ERCC cuenta con el respaldo de la Secretaría General del SICA, las secretarías sectoriales, las autoridades nacionales ambientales y las entidades regionales y nacionales relevantes. La institucionalidad regional ya cuenta con mecanismos y espacios de trabajo para la implementación de la ERCC, tales como el subsistema ambiental del SICA, conformado por el Comité Regional de Recursos Hidráulicos (CRRH), el Cepredenac y la CCAD; el Comité Técnico de Cambio Climático, los comités técnicos de la ERAS, los comités técnicos de la CCAD, convenios intersecretariales y el Comité Consultivo del SICA (CC-SICA).

Además, considerando la transversalidad del cambio climático la ERCC propone la conformación de un panel regional de expertos en la ciencia del clima y un comité consultivo de la ERCC, conformado por miembros de los comités técnicos de la CCAD, de la sociedad civil regional representada por el CC-SICA y delegados de entidades técnicas regionales. Esta institucionalidad permitirá el desarrollo de un proceso de planificación y evaluación anual, tomando en cuenta las distintas áreas programáticas de la Estrategia. Para garantizar la adecuada coordinación y articulación de esfuerzos se proponen las siguientes acciones al interior del SICA:

- Optimizar iniciativas regionales que se encuentran en marcha en las diferentes

secretarías del SICA, integrándoles elementos de las áreas programáticas de la ERCC.

- Revisar las iniciativas regionales y nacionales que los gobiernos indiquen que están en trámite ante diferentes agencias de financiamiento, para incorporar en ellas elementos conducentes a la gestión del riesgo y la adaptación al cambio climático, en línea con las áreas programáticas de la ERCC.

- Instruir a las secretarías sectoriales para que incluyan el tema del cambio climático en sus sistemas de planificación anual y reporten los avances en los informes correspondientes.

- Desarrollar el diseño del Panel Regional de Expertos sobre Cambio Climático.

- Instruir al Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) para que gestione financiamiento para implementar proyectos de adaptación y mitigación, según las áreas programáticas de la ERCC. El BCIE incluirá en sus planes anuales la inversión correspondiente y divulgará los avances sobre el tema en sus informes anuales.

- Producir informes anuales de los avances en la implementación de la ERCC.

- Conjuntamente con las autoridades nacionales en materia ambiental, se propone realizar un inventario de iniciativas que podrían contribuir a la ERCC en los planos local, nacional y regional, pero que no se desarrollan bajo la gestión directa del SICA.

Se ha identificado un conjunto de acciones que apuntan a la consecución de varios objetivos de la ERCC, a partir de esfuerzos de entidades regionales, nacionales, organizaciones sociales y el sector privado. Algunas de ellas se mencionan a continuación:

- Monitoreo regional del clima.

- Fortalecimiento de la gestión sostenible del Corredor Biológico Mesoamericano.

- Implementación de la Política Centroamericana de Gestión Integral del Riesgo de Desastres (PCGIR).

- Reducción de amenazas y vulnerabilidades en las áreas marino-costeras de la región.

- Valoración económica del cambio climático en Centroamérica.

- Gestión sostenible del Sistema Arrecifal Mesoamericano.

- Diseño de la Estrategia de Seguridad Regional y Cambio Climático.

- Construcción de una Agenda Centroamericana de Ordenamiento Territorial con enfoque de riesgo y adaptación al cambio climático.

- Implementación de la Estrategia Regional Agroambiental y de Salud (ERAS).

- Promoción de la sostenibilidad energética regional.

- Atención a la seguridad alimentaria y desarrollo de la Agenda de Salud de Centroamérica.

- Reducción de emisiones de GEI por deforestación y degradación de bosques a nivel regional.

- Promoción de acciones de adaptación en comunidades indígenas de la región.

- Registro de emisiones y transferencia de contaminantes a nivel regional.

- Desarrollo de capacidades regionales para la adaptación al cambio climático.

Fuente: CCAD-SICA, 2010.

Es importante resaltar que, al igual que en el resto del mundo, no solo en el plano oficial o intergubernamental se han planteado propuestas con visión regional. También se han abierto espacios en la sociedad civil con participación de las denominadas Mesas Nacionales de Cambio Climático, grupos indígenas, organizaciones civiles, agencias de cooperación, grupos ambientalistas, de mujeres y otros actores sociales. En varios de esos foros se ha instado a incluir en las posiciones oficiales señalamientos críticos sobre la débil respuesta de los países desarrollados ante el cambio climático, ya que se niegan a comprometerse con una reducción sustantiva de sus emisiones, con el argumento de los aportes económicos que realizan para que otros países (menos responsables del fenómeno) hagan esa tarea.

Otros esfuerzos han combinado aportes oficiales y otros actores. Por ejemplo el SICA, en conjunto con el Comité Regional de Recursos Hidráulicos, la UICN y la organización Global Water

Partnership de Centroamérica, presentó el “Marco regional de adaptación al cambio climático para los recursos hídricos en Centroamérica”, y en similar dirección la UICN dio a conocer un proyecto sobre cambio climático y gobernanza del agua, en cuya elaboración participó una importante cantidad de actores²⁹ (recuadro 9.6).

También se ha generado producción académica con perspectiva regional. Ejemplo de ello son los estudios de la Cepal (comentados en este capítulo) sobre agricultura y economía del cambio climático, y los documentos de los proyectos “Bosques y Cambio Climático en América Central” de la FAO y la CCAD, y “Fomento de las capacidades para la adaptación al cambio climático en Centroamérica, México y Cuba”, de Cathalac y otras organizaciones. Además, se han producido diagnósticos en torno al posible impacto del fenómeno sobre los recursos hídricos (realizados, entre otros, por el CRRH).

Políticas y estrategias nacionales muestran poca concreción

En la mayoría de los países centroamericanos se han establecido formalmente políticas para enfrentar el cambio climático y se han aprobado instrumentos de alcance nacional, territorial (para casos particulares) y sectorial (según sectores económicos, recursos naturales específicos o ámbitos de gestión institucional). En esos instrumentos se han detallado propuestas y medidas concretas para encarar el fenómeno. En ellas hay presencia de enfoques de mitigación y de adaptación, aunque en la práctica los primeros han tenido prioridad. En la mayoría de los casos, esta claridad de tareas no siempre se corresponde con la necesaria dotación de recursos para su puesta en marcha.

Entre los desafíos que encara Centroamérica, la generación de información se ha mencionado como una tarea clave. Todos los países del área han ratificado su adhesión a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre

RECUADRO 9.6

Cambio climático y gobernanza del agua

En 2010 la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) presentó el proyecto “Cambio climático y gobernanza del agua”. Como su nombre sugiere, la iniciativa está basada en el concepto de gobernanza del agua, utilizado por la citada organización para impulsar la gestión de este recurso con un enfoque sistémico que garantice su sustentabilidad. La idea es promover el desarrollo de capacidades nacionales a partir de este concepto, para la reforma y el avance en la adaptación al cambio climático.

El proyecto plantea la necesidad de reforzar las estructuras de gobernanza, con el objetivo de incrementar la capacidad de gestión del agua a través del empoderamiento de diversos actores, y prevé una revisión institucional y social de las prácticas en este ámbito, a la luz de los nuevos retos que impone la adaptación al cambio climático. Para alcanzar estos

objetivos, se promoverá el fortalecimiento e integración de los diferentes marcos de gobernanza (legal y político) a nivel nacional y regional.

Se crearán cinco “sitios piloto” en la región mesoamericana (en las cuencas de los ríos Coatán/Cahoacán, Lempa, Sixaola y Paz), en los cuales se pondrán a prueba diferentes medidas, tales como: restauración y mantenimiento de acuíferos y áreas de recarga, cosecha de agua de lluvia, gestión sustentable del suelo, reforestación y campañas de concienciación, entre otras.

Los objetivos buscados son: aumentar la “resiliencia” de los ecosistemas al cambio climático, mejorar la capacidad para la formulación e implementación de leyes, políticas públicas y planes regulatorios, y realizar intervenciones *in situ* en un contexto político más amplio, específicamente del Sistema de la Integración Centroamericana.

Los principales componentes del proyecto son la generación de una base de conocimiento para apoyar la toma de decisiones, la construcción del discurso y el desarrollo de políticas, así como el mejoramiento de la política y el ambiente institucional en los sitios piloto.

El resultado previsto será el mejoramiento de las capacidades para desarrollar planes nacionales, estrategias y políticas de adaptación al cambio climático. Adicionalmente, se espera que información clave para la toma de decisiones sea compilada, distribuida y compartida como insumo de diálogos constructivos. Las lecciones principales serán sintetizadas y recopiladas en una metodología específica, con miras a facilitar su réplica y escalamiento en la región, así como en otras similares donde la UICN está presente.

Fuente: UICN, 2011.

Cambio Climático y todos presentaron sus primeras comunicaciones nacionales hace cerca de una década (cuadro 9.20). Costa Rica produjo una segunda comunicación y varios países están elaborándola. Es importante notar que los años de referencia de los datos, especialmente de los inventarios de emisiones de GEI, son bastante antiguos en la mayoría de los casos; esto sugiere que el conocimiento en materia de emisiones reales no es sólido.

Aunque quizás no abarca toda la amplia producción reciente, para este capítulo se llevó a cabo una revisión de 120 documentos de nivel nacional de todos los países, que incluyen políticas, estrategias, planes oficiales y diagnósticos independientes para enfrentar el cambio climático. En 65 de ellos se plantean medidas concretas para tal fin. Se puede percibir, como se ha venido mencionando, un importante énfasis en la adaptación, pese a que han predominado las acciones para la mitigación. En la mayoría de los instrumentos analizados, los lineamientos están acompañados de declaraciones de intenciones del tipo “promover”, “desarrollar”, “mejorar”, “fomentar”, “fortalecer”, entre otras. Se trata, además, de una extensa gama de tareas que se relacionan con gran cantidad de desafíos regionales en múltiples ámbitos. En ese sentido, resulta complicado identificar las metas más inmediatas y posibles en el marco centroamericano. Llama la atención que el tema de la vulnerabilidad social, presente en el discurso de casi todas las políticas y estrategias, no se menciona reiterada y claramente entre las metas más específicas. Las principales acciones promovidas (cuadro 9.21) se enfocan en cinco grandes metas, a saber:

- Reducir las emisiones de GEI en sus fuentes y aumentar la capacidad de fijación de carbono mediante la protección y recuperación de la cobertura forestal y los sumideros de carbono.
- Planificar y ordenar del uso del territorio de manera sostenible y con enfoque en la identificación y prevención de riesgos (tanto de desastres

CUADRO 9.20

CENTROAMÉRICA

Comunicaciones nacionales ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático. 2011

País	Comunicaciones	Año de presentación	Año de referencia de los datos
Belice	Primera	2002	1994
Costa Rica	Primera	2000	1990-1996
	Segunda	2009	2005
El Salvador	Primera	2000	1994
Guatemala	Primera	2002	1990
Honduras	Primera	2000	1995
Nicaragua	Primera	2001	1994
Panamá	Primera	2001	1994

Fuente: CMNUCC, 2010.

como de afectación sobre actividades productivas, seguridad alimentaria, infraestructura y servicios básicos para la población).

- Manejar integralmente ecosistemas y recursos naturales que permitan garantizar la disponibilidad y calidad de su aprovechamiento (sobre todo en energía, agua y alimentos) y la supervivencia de la biodiversidad y los ecosistemas.
- Adaptar la actividad productiva para asimilar los eventuales efectos del cambio climático sin afectar la productividad, la seguridad alimentaria, la inversión y el desarrollo.
- Fortalecer el marco institucional y normativo para permitir el abordaje integrado y sinérgico del tema.

Los lineamientos y propuestas que se observan en el cuadro 9.21 reflejan grandes similitudes entre los países. Sin embargo, la concreción de la mayoría de las acciones es exigua. Entre los 65 documentos que establecen medidas concretas, solo en siete casos se definen responsabilidades específicas y recursos dirigidos a su cumplimiento o puesta en marcha (cuadro 9.22). Esta es una de las grandes debilidades de una región que, como se ha mencionado, muestra una institucionalidad fragmen-

tada, dificultades para la comunicación y el trabajo interinstitucionales, y reducidas capacidades técnicas y financieras para afrontar los retos que impone un fenómeno de tanta complejidad e impacto sobre muchos aspectos del desarrollo social y económico.

En algunos campos, Centroamérica ha implementado herramientas más específicas para mitigar el cambio climático; como se comentó, ello se debe en gran parte a la existencia de recursos aportados por los países desarrollados. Por ejemplo, los incentivos para la fijación de carbono y la reducción de emisiones de GEI han ido evolucionando de la idea inicial de mercados de carbono (sobre todo con el Mecanismo de Desarrollo Limpio o MDL), a otros esquemas de mitigación, como los que se centran en el concepto de “deforestación evitada”, en especial los llamados mecanismos REDD (reducción de emisiones de la deforestación y la degradación de bosques), enfocados en los países en desarrollo (recuadro 9.7), o propuestas de “carbono-neutralidad” como la que se ha planteado en Costa Rica para el 2021. A febrero de 2010 existían en la región 68 proyectos que participaban en el MDL, un número significativo si se tiene en cuenta que los costos de transacción por proyecto son altos. En 2008 se estimó que el efecto de este tipo de iniciativas había sido una reducción de 2.738.319 toneladas

CUADRO 9.21

CENTROAMÉRICA

Acciones planteadas ante el cambio climático en documentos nacionales^{a/}

Área temática	Lineamientos generales y medidas propuestas	Énfasis
Ecosistemas y biodiversidad	■ Rehabilitación de áreas degradadas, reforestación y recuperación de bosques.	Mitigación y adaptación
	■ Prácticas de control de incendios y plagas forestales.	Adaptación
	■ Incentivos para la conservación y manejo sostenible de bosque; restricción de la explotación maderera en bosques primarios.	Mitigación y adaptación
	■ Incorporación de un enfoque ecosistémico en la planificación y ordenamiento del territorio.	Adaptación
	■ Ampliación de acciones de conservación de la biodiversidad y los ecosistemas; fortalecimiento de propuestas de corredores biológicos.	Mitigación y adaptación
	■ Programas de manejo regional y nacional de especies amenazadas o de interés.	Adaptación
	■ Incorporación de la conservación de la biodiversidad en las estrategias de adaptación de otros sectores.	Adaptación
Zonas marino-costeras	■ Programas de manejo de zonas costeras y de protección de playas e infraestructura costera.	Adaptación
	■ Conservación y restauración de ecosistemas costeros, manglares, humedales y otros.	Adaptación
	■ Sostenibilidad socioeconómica de las poblaciones costeras.	Adaptación
	■ Construcción y mejoramiento de diques costeros.	Adaptación
	■ Minimización del estrés sobre los ecosistemas que sustentan la pesquería y la acuicultura.	Adaptación
Agricultura y seguridad alimentaria	■ Promoción de modalidades de semillas y cultivos más tolerantes al cambio climático.	Adaptación
	■ Cambio tecnológico y mejores prácticas y sistemas agrícolas.	Mitigación y adaptación
	■ Reducción del uso de agroquímicos y la emisión de GEI como el metano.	Mitigación
	■ Tecnologías de control de suelos y manejo de especies de árboles que ayudan a los cultivos resistir eventos extremos.	Adaptación
	■ Eliminación de la práctica de quemas en terrenos agrícolas.	Mitigación
	■ Sistemas agroforestales y silvopastoriles; ecosistemas agrícolas.	Mitigación y adaptación
	■ Aumento de la productividad agrícola actual en cuanto a capital humano y físico.	Adaptación
	■ Seguros agrícolas e instrumentos de mercado de riesgos.	Adaptación
	■ Sustitución de la actividad ganadera en zonas de aptitud forestal.	Mitigación
	■ Acciones para la seguridad alimentaria; reducción de déficits nutricionales en la población.	Adaptación
■ Adaptación en tecnología, planificación y apoyo para la producción de granos básicos.	Adaptación	
■ Sistemas de pronóstico de cosecha y de vigilancia alimentaria y nutricional.	Adaptación	
Salud humana	■ Adecuado suministro de agua potable a la población y saneamiento.	Adaptación
	■ Ordenamiento territorial y de los asentamientos humanos; regulación del uso de la tierra.	Adaptación
	■ Prevención y control de enfermedades vectoriales.	Adaptación
	■ Campañas de inmunización.	Adaptación
Gestión del riesgo	■ Control de escorrentías y desbordamientos en sistemas fluviales.	Adaptación
	■ Normas y códigos de diseño y construcción de infraestructura adaptados al cambio climático.	Adaptación
	■ Fortalecimiento institucional en prevención y gestión prospectiva; incorporación de las variables de prevención y evaluación de riesgos en los proyectos de inversión pública.	Adaptación
	■ Manejo sostenible de la tierra y ordenamiento territorial con visión de gestión del riesgo.	Adaptación
	■ Reubicación de poblaciones en riesgo.	Adaptación
	■ Preparación de planes de reconstrucción post desastre.	Adaptación
	■ Fortalecimiento de la organización local para la gestión de riesgos.	Adaptación
	■ Implementación de sistemas de alerta temprana.	Adaptación
Energía y emisiones de GEI	■ Reducir las emisiones de GEI provenientes del cambio de uso del suelo y el consumo energético.	Mitigación
	■ Transformación de la matriz energética hacia fuentes limpias (hídrica, eólica, geotérmica).	Mitigación
	■ Gestión adecuada del recurso hídrico para generación eléctrica.	Adaptación
	■ Fortalecimiento de la infraestructura de transmisión y distribución ante eventos extremos.	Adaptación
	■ Sistemas y redes alternativas de transporte de personas y mercancías.	Mitigación
	■ Aprovechamiento energético del gas metano generado en rellenos sanitarios y vertederos.	Mitigación
	■ Erradicación de sustancias fluorocarbonadas en refrigeración, promoción de equipos eficientes.	Mitigación
	■ Alternativas al uso de leña, como biodigestores, gas y otros; equipos ahorradores de leña.	Mitigación
	■ Programas de ahorro de energía a nivel doméstico y mejoramiento de la eficiencia a partir de equipos y tecnologías, uso de energía solar; tecnologías limpias en transporte.	Mitigación

CUADRO 9.21
CENTROAMÉRICA

→ CONTINUACIÓN

Acciones planteadas ante el cambio climático en documentos nacionales^{a/}

Área temática	Lineamientos generales y medidas propuestas		
Energía y emisiones de GEI	■ Protección y gestión de recursos forestales para el secuestro de carbono; implementación de mercados de carbono, venta de certificados de carbono y pago por servicios ambientales.	Mitigación	
	■ Búsqueda de la "carbono-neutralidad" en el mediano plazo, a través de: reducción de emisiones por fuente, captura y almacenamiento de carbono y desarrollo de un mercado de carbono efectivo.	Mitigación	
	■ Cobro del servicio ambiental de mitigación de GEI a instituciones públicas y empresas privadas.	Mitigación	
	■ Cooperación energética regional.	Mitigación y adaptación	
Recursos hídricos	■ Desarrollo de una gestión integrada de los recursos hídricos.	Adaptación	
	■ Protección, manejo y uso sostenible de cuencas hidrográficas.	Adaptación	
	■ Prácticas de conservación de suelos y reducción de la contaminación y erosión sobre aguas.	Adaptación	
	■ Recuperación y protección de bosques y zonas de producción y recarga hídrica.	Adaptación	
	■ Aprovechamiento sostenible del agua en actividades productivas y en los sistemas de riego.	Adaptación	
	■ Acciones de "cosecha" de agua.	Adaptación	
	■ Pago de servicios ambientales para protección hídrica.	Adaptación	
	■ Manejo de la demanda de agua por medio de tarifas adecuadas y cobro del saneamiento; cánones hídricos para protección.	Adaptación	
Investigación, capacitación y educación	■ Elaboración y divulgación de estudios nacionales, locales y sectoriales; análisis de escenarios de línea base y proyecciones futuras de emisiones y efectos esperados; monitoreo climático y meteorológico y mapas de vulnerabilidad; monitoreo del nivel del mar.	Mitigación y adaptación	
	■ Inventarios nacionales de emisiones; sistemas de monitoreo y captura de GEI.	Mitigación	
	■ Investigación sobre especies y ecosistemas vulnerables al cambio climático.	Adaptación	
	■ Participación comunitaria en la elaboración de programas de adaptación.	Adaptación	
	■ Capacitación para la formulación, gestión, evaluación, verificación y monitoreo de proyectos de fijación de carbono y el cálculo de emisiones.	Mitigación	
	■ Campañas de sensibilización de la ciudadanía y los tomadores de decisiones; material educativo; creación de centros de información sobre cambio climático.	Mitigación y adaptación	
	■ Balances hídricos y conocimiento de la disponibilidad, calidad y vulnerabilidad del agua.	Adaptación	
Marco institucional y normativo	■ Coordinación interinstitucional articulada e implementación conjunta.	Mitigación y adaptación	
	■ Inclusión de actores públicos y privados para la implementación de proyectos del Mecanismo de Desarrollo Limpio.	Mitigación	
	■ Identificación de fuentes de financiamiento para mitigación y adaptación; gestión de fondos no reembolsables provenientes de la cooperación internacional; gestión de proyectos en el marco del Mecanismo de Desarrollo Limpio; promoción y búsqueda de socios para mecanismos de reducción de emisiones de la deforestación y la degradación de bosques (REDD).	Mitigación y adaptación	
	■ Creación de comisiones, oficinas nacionales y puntos focales de cambio climático.	Mitigación y adaptación	
	■ Fortalecimiento de capacidades para el cumplimiento de la legislación ambiental y los compromisos internacionales.	Mitigación y adaptación	
	■ Leyes y ordenanzas para el control del uso del agua.	Adaptación	
	■ Articulación de posiciones nacionales y regionales para las negociaciones multilaterales.	Mitigación y adaptación	
	■ Fortalecimiento de los sistemas tradicionales indígenas y de las comunidades locales enfocados en prácticas de adaptación y mitigación.	Mitigación y adaptación	
	Infraestructura	■ Normas y códigos de diseño y construcción; inversión pública y privada en infraestructura adaptada al cambio climático.	Adaptación
		■ Incorporación de la variable de reducción del riesgo en programas de vivienda.	Adaptación
■ Construcción de obras civiles en zonas vulnerables: diques de contención, canales y otros.		Adaptación	
■ Reparación y mejoramiento continuo de la infraestructura vial, de alcantarillado pluvial y de servicio de agua potable.		Adaptación	

a/ Este cuadro recoge una visión analítica del tipo de medidas que se han planteado en el conjunto de los países; algunas son particulares de cada uno y otras sintetizan diversas variantes. No se presentan todos los niveles de desagregación y detalle que indican los documentos analizados, sino que se pretende su identificación de manera general.

Fuente: Merino, 2010.

CUADRO 9.22
CENTROAMÉRICA

Documentos que señalan responsables y recursos para ejecutar sus propuestas en materia de cambio climático

País	Documento
Belice	National capacity self-assessment for global environmental management
Costa Rica	Estrategia de adaptación del sistema hídrico al cambio climático en la zona noroccidental de la Gran Área Metropolitana Evaluación de medidas para la adaptación del sistema hídrico al cambio climático
El Salvador	Creación de capacidades nacionales para la aplicación de la CMNUCC. Política y plan de acción de convivencia con la sequía en El Salvador
Guatemala	Política Nacional de Cambio Climático
Nicaragua	Estrategia nacional ambiental y del cambio climático: plan de acción 2010-2015

Fuente: Merino, 2010.

métricas de CO₂ (SNV y PNUD-Honduras, 2010; García et al., 2008).

Esfuerzos y desafíos específicos en agricultura y energía

Para los sectores específicos que han sido analizados en este capítulo, es claro que la región enfrenta retos importantes que deben ser considerados en sus estrategias para la mitigación y adaptación al cambio climático. Este fenómeno evidencia la necesidad de atender el problema de cambio de uso del suelo y los frentes de deforestación que, en algunos países, coinciden con zonas agrícolas ocupadas por población sumamente vulnerable. Asimismo, las prácticas de adaptación que facilitarían el aprovechamiento de fuentes sustentables de energía, se traslapan con las medidas tendientes a reducir las emisiones de GEI que provienen de la deforestación y la degradación de los bosques. Algunas de estas especificidades de los sectores agrícola y energético se comentan en este apartado.

En el sector agrícola, las medidas que se han propuesto tocan tanto la mitigación (por la necesidad de reducir emisiones de GEI) como la adaptación (por los posibles efectos del cambio climático en las condiciones requeridas por los cultivos). El Iarna (2010) realizó una recopilación de algunas consideraciones que la comunidad científica ha planteado para este sector.

A nivel mundial, se ha reportado que aproximadamente el 70% de las emisiones de GEI provenientes de la agricultura son resultado del uso de fertilizantes y de la fermentación entérica (descomposición de las heces) en las ganaderías (Stern, 2007). Los resultados de los inventarios en Centroamérica no aportan suficiente información para corroborar las tendencias regionales. Además de participar con emisiones directas, la agricultura juega un papel indirecto a través del cambio de uso del suelo, la mayor fuente de emisiones en el Istmo. Por eso, la mitigación implica duplicar esfuerzos en los países que muestran altas tasas de deforestación (Iarna, 2010).

Según un concepto planteado por la FAO (2010), se requiere una agricultura “inteligente” en relación con el clima³⁰.

RECUADRO 9.7

Deforestación evitada: características de los mecanismos REDD

Los mecanismos de reducción de emisiones de la deforestación y la degradación de bosques (REDD) están dirigidos a las naciones en desarrollo y tienen como fin crear un esquema de políticas públicas basado en incentivos financieros para la mitigación de las emisiones provenientes de la deforestación y la degradación forestal. La idea principal consiste en que los países que pueden reducir sus emisiones de GEI por la deforestación (más allá de las derivadas de los patrones de uso energético) deben ser compensados financieramente por proteger y regenerar sus áreas boscosas. Con base en tal esquema, las iniciativas de REDD pueden crear oportunidades de acceso a recursos para sectores de pobreza rural en los países en desarrollo.

El tema de la deforestación y la degradación es prioritario, debido a que alrededor del 20% de las emisiones mundiales de GEI se dan por este motivo (y en Centroamérica la mayoría, como se analiza en este capítulo). En la Conferencia de Cambio Climático de Montreal, en 2005, Papúa Nueva Guinea y Costa Rica, con el apoyo de otros ocho Estados, propusieron el desarrollo de este tipo de mecanismo. El planteamiento fue bien recibido, por lo que se estableció una comisión para explorar las opciones de un esquema

REDD. La utilidad de esta iniciativa también fue reconocida en la Conferencia de Copenhague, en 2009, y al final de ese encuentro seis países (Estados Unidos, Reino Unido, Francia, Japón, Australia y Noruega) se comprometieron a destinar alrededor de 3.500 millones de dólares en los siguientes tres años para implementarla.

Los bosques tienen una importancia crucial para el almacenamiento de carbono y, por tanto, para los esfuerzos por mitigar el cambio climático. En Centroamérica, las oportunidades para reducir las emisiones por deforestación evitada se encuentran principalmente en áreas protegidas y territorios indígenas, que albergan buena parte de estos ecosistemas; por ello, se requiere claridad en cuanto a los mecanismos de acceso a fondos, así como el desarrollo de procesos de consentimiento libre, previo e informado de las poblaciones involucradas. En este sentido, es fundamental que los pueblos indígenas que participan en la protección de esta riqueza no solo sean reconocidos, sino que además disfruten de los beneficios económicos que se deriven de ella.

Fuente: Elaboración propia con datos de UN-REDD.

Asegura esta organización que las medidas inteligentes son conocidas, pero imponen un reto doble, puesto que quienes deben implementarlas no solo son vulnerables al cambio climático, sino también en su seguridad alimentaria y en la comercialización de sus productos. Aumentar la productividad, reducir pérdidas poscosecha y mejorar los canales de comercialización son grandes desafíos en el ámbito de los pequeños productores de subsistencia; el cambio climático agrava su situación y debería poner en alerta a las autoridades vinculadas con el desarrollo agrícola.

Lograr una agricultura que integre estos elementos requiere interacciones y transformaciones en múltiples frentes. A nivel institucional, es importante la coordinación entre entidades, para lograr armonización y consistencia en políticas relacionadas con agricultura, seguridad alimentaria y cambio climático; el fortalecimiento técnico y financiero es clave para proveer la asistencia necesaria a los pequeños productores de granos básicos, que hoy resultan ser los más vulnerables en el contexto descrito. A nivel social, deberán mejorar las capacidades asociativas, para establecer mecanismos solidarios de intervención público-privadas en materia de seguridad alimentaria, y llevar adelante acciones de adaptación basadas en programas de apoyo a los pequeños productores agrícolas (Iarna, 2010).

A nivel natural, se requiere la adopción de esquemas de gestión ecosistémica y de manejo del paisaje, para romper el ciclo de degradación de la materia orgánica del suelo, que conlleva el agotamiento de la fertilidad natural de los suelos, una menor productividad agrícola y de la biomasa, y un incremento en las emisiones de GEI. Las consecuencias inmediatas para los agricultores son la inseguridad alimentaria, la desnutrición y el hambre (Trumper et al., 2009). Un esfuerzo interesante en este sentido es el de los sistemas agroforestales, que pueden facilitar esquemas más integrados de manejo del suelo (recuadro 9.8). Un reto paralelo es contener los frentes de deforestación

RECUADRO 9.8

Sistemas agroforestales, seguridad alimentaria y cambio climático

Los sistemas agroforestales (SAF) son un conjunto de tecnologías de manejo de suelo, agua, nutrientes y cultivos agrícolas forestales, que bajo un enfoque integrado proporcionan una serie de beneficios ambientales, productivos y socioeconómicos. En Centroamérica se aplican exitosamente desde hace varios años, y han contribuido de manera significativa a mejorar la seguridad alimentaria de la población. Diversos estudios desarrollados por la FAO en conjunto con el Centro Internacional de Agricultura Tropical (CIAT) han demostrado el impacto positivo que estos sistemas han tenido en la región, ya que se ha mejorado la fertilidad del suelo, reducido el grado de erosión y disminuido los costos de producción, al restringir o eliminar la cantidad de fertilizantes y químicos utilizados.

Los sistemas agroforestales son considerados un factor de reducción del riesgo y la vulnerabilidad para las familias de las zonas rurales, ya que aseguran una producción sostenible de granos básicos como el maíz y el frijol en situaciones climáticas adversas (exceso o escasez de agua). Los SAF ayudan a mejorar de modo simultáneo los medios de vida y la seguridad alimentaria de la población rural más vulnerable, lo que permite enfrentar mejor el desafío de la adaptación al cambio climático. Estos sistemas son relativamente fáciles de diseñar y aplicar; además, una de sus características es la diversidad de bienes que se pueden obtener de su implementación, como los productos pecuarios y forestales para la venta o el uso en las fincas.

Los SAF se muestran como una alternativa importante, ya que la pobreza en

Centroamérica es un fenómeno predominantemente rural y se calcula que un 37% de la pérdida de productividad agrícola se debe a la degradación de los suelos (los SAF son económicamente muy rentables en comparación con los sistemas tradicionales). Mucha de la actividad agropecuaria y forestal de la región se lleva a cabo en las montañas y laderas, siendo estas zonas las que registran las tasas más elevadas de pobreza extrema. Es por ello que un alto porcentaje de estos sistemas se implementa en las laderas, con muy buenos resultados. Si más familias adoptaran estos sistemas de producción, aumentarían sus posibilidades de producir alimentos en forma sostenible y en menor superficie, lo que mejoraría su nivel de vida.

Es muy probable que los SAF se conviertan en un factor de desarrollo social y económico para los pobladores rurales, mediante su vinculación con los diversos mecanismos de mitigación que se han creado como respuesta al desafío del cambio climático. Cuanto mayor sea el número de sistemas agroforestales en marcha, mejor será el potencial de participar en el mercado de venta de carbono, lo que incentivaría a la familia campesina a extender mucho más esta práctica. Los SAF son una herramienta validada y primordial para un amplio grupo de agricultores rurales y productores de granos básicos, ya que a través de ellos logran estabilizar la disponibilidad familiar de granos, al tiempo que se adaptan al cambio climático y mejoran el medioambiente de sus comunidades.

Fuente: FAO, 2010

y el avance de la frontera agrícola, lo cual demanda información geográfica que identifique y permita concentrar acciones en esos puntos. Esto tendría un enorme impacto en términos de mitigación y adaptación, sobre todo si se considera que buena parte de las poblaciones más vulnerables se ubica en esas zonas (Iarna, 2010).

Otros esfuerzos regionales buscan el montaje de estrategias agrícolas orientadas a transformar las prácticas productivas de cara a la adaptación. Un ejemplo es el aporte de la organización Rainforest Alliance y la Red de Agricultura Sostenible, a través del lanzamiento del “Módulo de Clima”, una iniciativa de alcance global (recuadro 9.9).

RECUADRO 9.9

Rainforest Alliance promueve una agricultura amigable con el clima

Durante varios años, la organización Rainforest Alliance ha certificado fincas agrícolas mediante el otorgamiento de sellos enfocados en la agricultura sostenible y, recientemente, en prácticas amigables con el clima, que tienen un impacto positivo en términos de mitigación y adaptación. Entre ellas se incluyen las acciones que los agricultores están realizando en sus fincas para reducir emisiones, fijar carbono y mejorar la capacidad adaptativa de sus agro-ecosistemas, con el objetivo de hacer frente a un clima cambiante y sostener sus propios medios de vida.

Bajo este marco, Rainforest Alliance y la Red de Agricultura Sostenible han desarrollado la herramienta denominada "Módulo de Clima", cuyo propósito es concienciar y orientar a los productores sobre la importancia de utilizar prácticas amigables con el clima, fomentando esfuerzos de mitigación del cambio climático y promoviendo medidas de adaptación para asegurar la sostenibilidad de la producción agrícola en el largo plazo. Con la implementación del Módulo, que es una acción adicional a los requisitos que ya existen para obtener los sellos que otorga Rainforest Alliance, se espera diferenciar el impacto de prácticas agrícolas de productos certificados en cuanto a la reducción de la huella de carbono. Para demostrar la aplicabilidad de este instrumento se realizaron varios proyectos piloto alrededor del mundo. Dos de ellos se efectuaron en Centroamérica, uno en Guatemala y otro en El Salvador.

En Guatemala la meta del proyecto fue desarrollar un protocolo para validar las prácticas amigables con el clima en sistemas de producción de café bajo sombra. Esto se hizo a través de una metodología que permite evaluar cómo la certificación contribuye a mitigar el impacto del sector cafetalero en el cambio climático. Se midió el almacenamiento de carbono en fincas seleccionadas y se analizaron las contribuciones de las buenas prácticas

agrícolas a la reducción de emisiones y el aumento o mantenimiento del carbono en los sistemas agroforestales. El proyecto se realizó en varias regiones de Guatemala: Santa Rosa, Jalapa (zona oriental conocida como Fraijanes) y la costa sur occidental del país, en el departamento de San Marcos.

También se efectuaron talleres de capacitación para agricultores y auditores, con el fin de evaluar la viabilidad de implementación del módulo en fincas de diferentes tamaños y condiciones, así como para crear conciencia sobre el cambio climático. Cada agricultor puede adoptar voluntariamente estas prácticas, con el beneficio de proporcionar un valor agregado a su café y comercializarlo como "amigable con el clima".

En El Salvador el proyecto se desarrolló en las fincas proveedoras del Grupo Jasal, exportador de café para la firma Caribou Coffee, de Estados Unidos. El trabajo se enfocó en el manejo de los gases de efecto invernadero y la planificación para la mitigación y adaptación al cambio climático en fincas de café certificadas por Rainforest Alliance. Al realizar el diagnóstico del "Módulo de Clima" se comprobó que este es aplicable y factible de implementar en fincas salvadoreñas, pues estas ya cumplen parcialmente con algunos criterios, en especial los referentes a prácticas agrícolas, tales como: i) siembra de árboles de sombra, ii) uso de abonos orgánicos, iii) recolección de datos de variabilidad climática, como la pluviosidad y la temperatura, iv) eficiente aplicación de fertilizantes, v) manejo y conservación de suelos, entre otros. También se determinó que las fincas certificadas mostraron una mayor cantidad de carbono retenido, en comparación con las fincas no certificadas. Esta diferencia pudo deberse a que estas últimas han sido manejadas de forma más intensiva, por lo que tienen pocos árboles de sombra.

Fuente: Rainforest Alliance.

También hay procesos que no atienden exclusivamente al sector agrícola, pero lo incluyen de manera importante. Uno de ellos es el impulsado por el Cathalac, el PNUD y el FMAM, que estableció prioridades de acción con diversos grupos de actores sociales. Estos coincidieron en que el manejo integrado de los recursos hídricos es central, e identificaron otras tareas como la mejora de la productividad de los suelos, la disminución de los impactos de las sequías y la reducción del alto uso de plaguicidas, el excesivo laboreo y la sobreexplotación de suelos y acuíferos. También plantearon la necesidad de fortalecer el marco legal e institucional de los municipios, desarrollar procesos de comunicación y sensibilización en torno al cambio, implementar campañas de educación ambiental con énfasis en adaptación y reforzar las capacidades locales y de las organizaciones de base (Cathalac et al., 2008).

También se identifican barreras que dificultan la implementación de este tipo de estrategias en la región; entre ellas cabe citar: i) baja prioridad política, ii) desconocimiento de la problemática por parte de los tomadores de decisiones, iii) falta de visión e integralidad en los programas globales y regionales, iv) ausencia de políticas sobre el tema, v) marcos jurídicos difusos (en los países que los tienen), vi) escasa coordinación interinstitucional, y vii) poca participación de la iniciativa privada. Estas barreras se traducen en inadecuadas políticas de asignación de recursos para la atención del cambio climático (Cathalac et al., 2008).

En 2008, cuando el SICA y la CCAD oficializaron los Lineamientos de la Estrategia Regional de Cambio Climático, se instruyó al Consejo de Ministros de Agricultura para que, con el apoyo de las autoridades de ambiente regionales y nacionales, reforzaran las iniciativas para evaluar la vulnerabilidad de los sistemas de producción agropecuaria ante los impactos del cambio climático, y desarrollaran programas para enfrentar ese fenómeno³¹. Asimismo, se les solicitó que contribuyeran con la gestión de los ecosistemas forestales.

Por su parte, el Consejo Agropecuario Centroamericano (CAC) ha procurado posicionar el tema en la discusión y la acción regional agrícola; por ejemplo, pidió al Sistema de Integración Centroamericano de Tecnología Agrícola (Sicta) que incorpore en su agenda de trabajo la generación y difusión de tecnologías adecuadas para la reducción del riesgo de desastres provocados por alteraciones climáticas, y que además incluya entre sus prioridades de investigación e innovación, la vulnerabilidad y la adaptación y mitigación del cambio climático, entre otros aspectos. No obstante, el conocimiento acerca de la manera en que este fenómeno afectará la producción agrícola, y sobre cómo enfrentar ese impacto, aún es incompleto e insuficiente. Por eso la adecuada preparación con distintos horizontes temporales -incluidas la tecnología y la innovación- evitará o reducirá pérdidas y permitirá aprovechar oportunidades. De ahí la importancia de que el cambio climático y la gestión ambiental figuren como temas transversales en las políticas y estrategias regionales del sector, así como en las agendas de los organismos que lo apoyan (Jiménez, 2010b).

Paralelamente, desde el 2008 existe la Estrategia Regional Agroambiental y de Salud (ERAS 2009-2024), la cual consta de cinco componentes: i) manejo sostenible de tierras, ii) cambio climático y variabilidad climática, iii) biodiversidad, iv) negocios agroambientales y v) espacios y estilos de vida saludables. Por su parte, el CAC presentó la Política Agrícola Centroamericana 2008-2017, que apunta hacia el logro de una agricultura competitiva e integrada para un mundo global. En ella se incluye la gestión ambiental como eje transversal y reconoce oficialmente la ERAS como el mecanismo para su implementación. Este eje tiene un objetivo específico en materia de cambio climático: fortalecer la capacidad regional para adaptarse a la variabilidad y el cambio climático, considerando la vulnerabilidad de los distintos territorios, con el fin de minimizar los impactos sobre la salud humana, la agricultura y la biodiversidad, e identificar y aprovechar oportunidades económicas derivadas

de la mitigación de GEI, de manera que contribuyan al desarrollo sostenible del Istmo. Aunque la ERAS define instancias de coordinación regional, solo de modo general señala los responsables y no plantea con claridad los recursos para su implementación.

Así pues, se han generado espacios de coordinación y planificación de tipo general, y se han planteado un conjunto de principios sobre las medidas de adaptación y mitigación que deberían aplicarse en el ámbito regional. Pero a nivel nacional, las acciones en marcha responden en gran parte a iniciativas aisladas de entidades públicas o privadas, más que a un esfuerzo dirigido por políticas públicas consistentes. Es probable que sea temprano para esperar programas vigorosos, pues la generación de información sobre los posibles impactos del cambio climático en la agricultura regional es, como se ha visto, incipiente.

Cathalac et al. (2008) efectuaron talleres de consulta a nivel regional, con el fin de delinear un panorama de cómo se aprecia desde el punto de vista técnico el escenario actual en términos de fortalezas, debilidades y prioridades de adaptación en los diferentes países (cuadro 9.23). Los resultados muestran que, en términos generales, existe una importante participación de diversos actores (tanto del sector público como del privado); además se cuenta con marcos normativos específicos en materia ambiental, y con (limitados) recursos financieros destinados a este rubro. Entre las debilidades sobresalen los problemas de infraestructura, una deficiente aplicación de la normativa ambiental y el manejo inadecuado de los recursos naturales.

Según la ERCC, algunos de los mecanismos financieros implementados recientemente contribuyen a la preparación del sector agrícola para hacer frente a riesgos climáticos. “Varios países han puesto en marcha, con resultados parciales, sistemas de manejo de riesgos ante eventos climáticos extremos que podrían ocasionar pérdidas en la agricultura. Sin embargo, estos sistemas de seguros agrícolas no han alcanzado una cobertura adecuada y ameritan un análisis crítico para deter-

minar las restricciones para lograr la participación de una población importante de productores y una cobertura mayor” (CCAD-SICA, 2010). En este sentido, con respaldo del BID se inició la construcción de una base de datos climáticos de Centroamérica, que desde el 2007 pretende servir de apoyo a los seguros agropecuarios (Jiménez, 2007). Pese a este y otros esfuerzos, “hasta el momento los mecanismos financieros existentes en el marco de la CMNUCC no han permitido que los países de la región obtengan recursos suficientes para fortalecer y expandir sus actividades y acciones de adaptación, y mucho menos hay respuestas para enfrentar los impactos de desastres asociados a la variabilidad climática” (CCAD-SICA, 2010).

A diferencia del sector agrícola, para el sector energético la mitigación resulta más relevante. Como se analizó anteriormente, en este ámbito las medidas de adaptación se circunscriben a reducir los impactos de lo que sucederá con la producción de energía hidráulica, y lo que acontezca con el uso de biomasa, en particular la leña. Sobre este último tema la región aún no se ha planteado estrategias ni tareas sustantivas (Iarna, 2010). Es importante resaltar que, mientras en el sector agrícola las decisiones públicas tienen poco impacto en las acciones privadas, en el sector eléctrico, por ejemplo, los actores institucionales tienen mayor peso. La ERCC instruye a las autoridades e instituciones del campo energético para que pongan en práctica la Estrategia Energética Sustentable Centroamericana 2020, desarrollando políticas coherentes que permitan un uso más eficiente de los recursos domésticos e importados, y una mayor participación de fuentes renovables en las matrices energéticas nacionales.

Este sector es clave entre los objetivos estratégicos de la ERCC. En el área estratégica 2 de ese instrumento se plantea como objetivo operacional impulsar programas de energía renovable, eficiencia energética, ahorro de energía y transporte sostenible. En sus líneas de acción, incluye entre otras medidas: apoyar la implementación de

CUADRO 9.23

CENTROAMÉRICA

Condiciones y prioridades para la adaptación al cambio climático en agricultura^{a/}

País	Fortalezas	Debilidades	Prioridades
Costa Rica	<ul style="list-style-type: none"> ■ Desarrollo socioeconómico. ■ Liderazgo del IMN y la CNE. ■ Amplia legislación. ■ Experiencia en protección y conservación ambientales. ■ Iniciativas privadas para el ahorro de agua. ■ Creación de capacidades. ■ Educación ambiental formal e informal. ■ Cultura ecológica. ■ Sector forestal consolidado. ■ Organización local. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Poca preparación ante desastres. ■ Problemas o daños en infraestructura vial, pluvial y de distribución del agua. ■ Escasa participación de municipalidades. ■ Contaminación de fuentes de agua. ■ Desarticulada gestión del agua. ■ Mal manejo de residuos sólidos y líquidos. ■ Falta de información para diagnósticos. ■ Problemas de financiamiento y adjudicación de obras. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Mejor manejo de la fertilización nitrogenada. ■ Promoción de la agricultura orgánica.
El Salvador	<ul style="list-style-type: none"> ■ Aceptación de la estrategia de adaptación. ■ Conocimiento y conciencia local sobre la vulnerabilidad climática. ■ Anuencia a futuras alianzas entre los actores locales y las municipalidades. ■ Programas locales de incidencia. ■ Compromiso e interés por parte de las organizaciones y pobladores locales. ■ Amplia normativa ambiental. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Escasez de recursos para adaptación local. ■ Uso limitado de tecnología agropecuaria frente a inundaciones y sequías. ■ Inadecuada definición de las políticas nacionales de desarrollo. ■ Inoperancia de los mecanismos financieros de la CMNUCC (FMAM). ■ Pocas capacidades en investigación científica y desarrollo tecnológico. ■ Debilidad de los sistemas de observación del clima y carencia de expertos. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Establecimiento de un programa de microfinanzas para el fomento de actividades agropecuarias de alto valor agregado. ■ Diversificación de la base productiva. ■ Transformación para agregar valor a las materias primas agropecuarias. ■ Intensificación y tecnificación de la actividad agropecuaria para enfrentar el cambio climático.
Guatemala	<ul style="list-style-type: none"> ■ Descentralización del Estado. ■ Organización de base comunitaria. ■ Capacitación en gestión del riesgo. ■ Desarrollo de capacidades en vulnerabilidad y adaptación. ■ Experiencias locales exitosas en adaptación a sequías e inundaciones. ■ Sistemas de alerta temprana. ■ Incidencia local de ONG y entidades sin fines de lucro. ■ Cooperación internacional para rehabilitación y restauración de infraestructura. ■ Proyectos de seguridad alimentaria. ■ Capacidades administrativas en la ejecución de macroproyectos. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Manejo inadecuado de los recursos hídricos. ■ Malas prácticas agrícolas. ■ Frágil atención local de emergencias. ■ Falta de esfuerzos en prevención, concentración en la respuesta. ■ Escasez de fondos para la adaptación. ■ Migración a áreas urbano-marginales. ■ Ausencia de una estrategia nacional sobre conservación de recursos naturales. ■ Débil promoción y divulgación sobre cambio climático 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Prácticas de conservación de suelos y de agua. ■ Establecimiento de plantaciones y sistemas agroforestales. ■ Mejoramiento de la infraestructura social y productiva. ■ Capacitación y fortalecimiento organizacional. ■ Educación para servicios de apoyo a la producción. ■ Aprovechamiento de condiciones climáticas y físicas en el establecimiento de sistemas productivos.
Honduras	<ul style="list-style-type: none"> ■ Apropiación de la estrategia por parte de las autoridades locales y los líderes comunitarios. ■ Interés de organismos financieros en apoyar la implementación de la Estrategia Nacional de Cambio Climático. ■ Participación de gobiernos y organizaciones locales. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Inexistencia de recursos para la implementación de la Estrategia Nacional de Cambio Climático. ■ Poca voluntad política. ■ Cambios en las autoridades de gobierno y las prioridades nacionales. ■ Ausencia de inversión para la sistematización de información meteorológica y la generación de escenarios climáticos. ■ Inestabilidad laboral y escaso recurso humano capacitado. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Investigación y desarrollo de productos agrícolas sostenibles. ■ Conservación y protección del suelo en laderas y montañas. ■ Estímulo al cooperativismo. ■ Extensión del seguro agropecuario a pequeños y medianos productores. ■ Consolidación de bancos de semillas para investigación en adaptación.

→ CONTINUACIÓN

CUADRO 9.23

Centroamérica: condiciones y prioridades para la adaptación al cambio climático en agricultura^{a/}

País	Fortalezas	Debilidades	Prioridades
Nicaragua	<ul style="list-style-type: none"> ■ Participación de actores en la identificación y priorización de medidas de adaptación. ■ Selección de territorios prioritarios para el Plan Nacional de Desarrollo Rural Productivo. ■ Programas estratégicos nacionales en materia de cuencas. ■ Amplio número de expertos y organizaciones que trabajan en zonas bajo estudio. ■ Responsabilidad social de la empresa privada en zonas donde hay proyectos en marcha. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Incongruencia entre las medidas de adaptación y los planes de negocio de los grandes productores privados. ■ Mal manejo de los conflictos por el agua por parte de los gobiernos municipales. ■ Medidas de adaptación inequitativas entre grandes y pequeños productores. ■ Deficiente aplicación de las leyes ambientales de adaptación. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Plan de ordenamiento municipal. ■ Buenas prácticas agrícolas. ■ Desarrollo de capacidades de manejo de las fincas. ■ Diversificación e intensificación de la actividad agrícola y silvícola. ■ Canales de comercialización que apoyen al productor. ■ Reactivación y fortalecimiento de la infraestructura productiva.
Panamá	<ul style="list-style-type: none"> ■ Compromiso gubernamental. ■ Capacidad instalada para la identificación de las medidas de adaptación. ■ Identificación de nuevos proyectos. ■ Priorización de las medidas de adaptación por parte de los actores clave. ■ Definición de estrategias de adaptación. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Limitaciones financieras para la implementación de las medidas. ■ Falta de una estrategia para definir la transferencia de tecnología adecuada. ■ Costo-efectividad en el uso del recurso. ■ Usos del suelo y del agua. ■ Carencia de una institucionalidad de la información hidrometeorológica. ■ Falta de armonía entre los intereses ambientales y la política agropecuaria. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Utilización de caña de azúcar, sorgo forrajero y otros pastos para consumo. ■ Uso de semillas mejoradas. ■ Empleo de secadores de plástico tipo túnel, con energía solar. ■ Siembra de pastos que permitan la preservación para henificación y ensilado.

a/ Información aportada por un grupo de técnicos consultados en talleres regionales por Cathalac, PNUD y FMAM. El cuadro resume el texto del cuadro original.

Fuente: Cathalac et al., 2008.

la Estrategia Energética Sustentable Centroamericana 2020 y promover la participación de proyectos de energía renovable y reducción de emisiones en el sector transporte.

A la fecha no hay una evaluación formal de los logros de la Estrategia Energética Sustentable Centroamericana 2020; sin embargo, un informe de la Cepal (2009) sobre fuentes renovables de energía señala algunas tendencias que, en alguna medida, contribuyen a la mitigación. Por ejemplo, la participación de la energía renovable en la generación eléctrica pasó de 59% a 63% entre 2007 y 2008. En términos de eficiencia energética, en 2008 la región registró pérdidas del 16% y no mostró mejoras sustan-

tivas con respecto al 2006. Lograr el 12% planteado en la Estrategia será un esfuerzo enorme para Guatemala, Honduras y Nicaragua, que mantienen niveles altos de pérdidas, de 17,1%, 23,5% y 27,3%, respectivamente. No hay datos confiables para evaluar el descenso del consumo de leña para cocción de alimentos, pero se asume que, luego de las crisis de precios del petróleo, estas cifras podrían haberse deteriorado. La meta de disminuir en un 10% este consumo mediante el uso de cocinas eficientes parece difícil no solo de cumplir, sino también de medir. Por su parte, las emisiones de GEI por quema de combustibles fósiles (principalmente en los sectores de transporte e

industria), mostraron un ligero aumento entre 2006 y 2008, dirección contraria a la meta de 20% de reducción planteada por la Estrategia para el año 2020 (Iarna, 2010). En este sentido, el sector transporte también requiere acciones sustantivas. Se han reportado algunos esfuerzos de alcance regional para explorar oportunidades de reducción de emisiones contaminantes y mejorar la eficiencia de la flota de transporte de carga y de pasajeros. En el 2010 se realizó una reunión entre ministros de Ambiente y de Transportes, en conjunto con la Federación Centroamericana de Transporte (Fecatrans), cuyos resultados podrán ser evaluados más adelante.

NOTAS

- 1** Al ser conocido principalmente por su sigla en inglés, el IPCC aparece en documentos oficiales y académicos con diferentes denominaciones (Grupo Intergubernamental de Expertos, Panel Intergubernamental de Expertos y Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático). Su aparición en estas formas tan solo obedece a diferentes traducciones de la misma organización.
- 2** Se denomina *permafrost* a las capas permanentemente cubiertas de hielo que se encuentran en la superficie del suelo en zonas frías del planeta.
- 3** Estas cifras fueron estimadas a partir del informe publicado en 2006 por el World Resources Institute (WRI). Los datos son del año 2005, con la excepción de Nicaragua, en cuyo caso se usó la información provista por el Marena y correspondiente al año 2000. El término “CO₂ equivalente” indica una medida que se utiliza para estandarizar las cantidades de otros GEI con una misma unidad.
- 4** Estas proyecciones no toman en cuenta la retroalimentación del ciclo de carbono, que podría eventualmente contribuir a elevar las concentraciones de GEI en la atmósfera, produciendo más calentamiento. Una de estas retroalimentaciones proviene la acidificación de los océanos, lo cual conduce a una reducción en sus capacidades de absorber las emisiones antropogénicas. Otro fenómeno que podría aportar gases adicionales es la liberación del carbono capturado en los suelos del Ártico y subártico, producido gracias a la acción microbiana del suelo a partir del deshielo del *permafrost*. Esto último es un buen ejemplo de retroalimentación biológica en el clima (Serreze, 2010).
- 5** Los escenarios se realizaron a una escala de 2,5 minutos de resolución (cinco kilómetros) y tres grupos de forzamiento radiactivo de los SRES-IPCC, B1, A1B y A2 con 48, 52 y 36 modelos, respectivamente.
- 6** Esta última cifra debe ser tomada con reserva, pues en ella quedan incluidas buena parte del territorio de la península de Yucatán en México y algunas áreas en el norte de ese país y la República Dominicana.
- 7** El estudio fue realizado empleando tres escenarios: B1, A1B y A2, con 48, 52 y 36 escenarios para el período 2070-2100, y una resolución de aproximadamente cinco kilómetros.
- 8** La convección es una de las tres formas de transferencia de calor. Se produce por intermedio de un fluido (aire, agua) que transporta el calor entre zonas con diferentes temperaturas. Los fluidos, al calentarse, aumentan de volumen: de este modo su densidad disminuye, lo que los hace ascender y desplazar el fluido que se encuentra en la parte superior y que está a menor temperatura.
- 9** Una zona de vida es un grupo de asociaciones vegetales dentro de una división natural del clima, las cuales, tomando en cuenta las asociaciones edáficas, climáticas y/o atmosféricas y las etapas de sucesión, tienen una fisonomía similar en cualquier parte del mundo. Son unidades naturales de bioclima, con límites de biotemperatura y precipitación tomados como valores promedio multianuales (Holdridge, 1978).
- 10** IPCC IS92a, IS92d e IS92c.
- 11** El modelo fue calibrado y validado con datos del índice de área foliar (IAF), derivados de sensores remotos y promedios de caudales de estaciones hidrométricas distribuidas en la región. El análisis de los escenarios de cambio climático, impacto en los ecosistemas e incertidumbre, se basó en 136 climatologías (2070-2099) simuladas por 23 modelos generales de circulación, bajo tres escenarios de emisiones de GEI.
- 12** Esta evaluación utiliza tres grupos de forzamiento radiactivo SRES-IPCC, B1, A1B y A2, con 48, 52 y 36 escenarios, respectivamente, para el período 2070-2100, para un total de 136 simulaciones de clima futuro y utilizando 23 modelos de circulación global.
- 13** Un corredor biológico tiene como finalidad primordial posibilitar el flujo genético entre poblaciones aisladas, para así conservar la biodiversidad. Por lo general los corredores son diseñados en los espacios que quedan entre las áreas protegidas.
- 14** Metodología utilizada por la Biología de la Conservación para estimar la representatividad de la biodiversidad en un sistema nacional de áreas protegidas e identificar aquella que no se encuentra protegida bajo ese sistema.
- 15** Mapss (Mapped Atmosphere-Plant-Soil System) es un modelo biogeográfico que simula el tipo de vegetación potencial y el área foliar presente en un sitio, teniendo en cuenta las limitaciones climáticas. Se considera la vegetación leñosa y herbácea, así como la competencia por agua y luz. Además de describir biogeográficamente la vegetación (arbusciva, leñosa, de hoja ancha o aciculada, perenne o caducifolia), Mapss estima el balance hídrico. Se ha utilizado para las predicciones de los patrones de distribución de la vegetación, la humedad del suelo, los patrones de escurrimiento y sus cambios en relación con escenarios de cambio climático.
- 16** Para ello se combinó la distribución de riqueza de especies con el índice de severidad al cambio climático. Este último se calculó utilizando como línea base el clima del período 1961-1990, y los escenarios futuros 2011-2040 (2020), 2041-2060 (2050), 2061-2090 (2080), de un único modelo de circulación global, el HadCM3, y el forzamiento radiactivo A2.
- 17** Es la elevación de masas terrestres que fueron presionadas por el enorme peso de los casquetes glaciares durante la última glaciación, mediante un proceso conocido como depresión isostática.
- 18** En la actualidad la Comisión Especial Permanente de Ambiente de la Asamblea Legislativa estudia un proyecto de ley que pretende rectificar los límites del parque, con lo cual su ancho actual se reduciría a una franja de cincuenta metros. Esto implicaría que a fin de siglo todo el Parque quedaría sumergido. La playa se situaría dentro de un refugio de vida silvestre, y las tortugas y sus nidos competirían directamente por espacio con viviendas y otros tipos de infraestructura.
- 19** Estos eventos son los relacionados con el concepto de riesgo extensivo, que refiere a la exposición de poblaciones dispersas a condiciones reiteradas o persistentes de impactos de baja o mediana intensidad.
- 20** A diferencia del riesgo extensivo, el riesgo intensivo refiere a condiciones de concentración de población o infraestructura que favorecen altos impactos como resultado de un bajo número de eventos, o incluso de uno solo.
- 21** Los fondos disponibles son internos y externos, es decir, incluyen acceso a deuda internacional, opciones de reasignación presupuestaria interna, seguros y nuevos impuestos, entre otros.
- 22** En algunos países existe información específica sobre el sector agrícola, mientras en otros se combinan los datos de los sectores pecuario y de pesca. De ahí que en el texto se especifique, en cada caso, de qué tipo de información se trata.
- 23** En esta sección, en virtud de la disponibilidad de información, se entiende por región centroamericana Honduras, Guatemala, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica y Panamá. Cuando se incluye Belice se hace la aclaración respectiva.
- 24** Con este enfoque se analizan los costos de los índices de producción agrícola con precios del año 2000, con referencia a los escenarios B2 y A2, con el promedio de los modelos ECHAM5, GDFL2.0 y HADCM3/HADGEM de cultivos y de cereales en forma agregada, relacionando el índice de productividad con la precipitación acumulada (mayo a octubre) y la temperatura máxima anual (1961-2007)” (Cepal et al., 2010).
- 25** Para las anomalías climáticas se usó el modelo Miroc de alta resolución, un instrumento para la investigación interdisciplinaria sobre clima que se actualizó por última vez el 15 de mayo de 2002. Es un modelo de circulación general acoplado, desarrollado por el Centro para la Investigación del Sistema Climático de la Universidad de Tokio. Paralelamente, para la parte econométrica se usó el modelo Ricardiano, con el cual se explora de qué manera los cambios futuros en el clima pueden afectar la renta de la tierra por hectárea de los hogares rurales.
- 26** Los impactos de la precipitación sobre los ingresos anuales de los agricultores parecen tener mayor importancia cuando se trata de eventos extremos que resultan en inundaciones y anegamiento de cultivos. Por lo tanto, aquí se centra la atención en los cambios esperados en las temperaturas promedio.
- 27** Existen estudios sobre la calidad del gasto público, como los realizados por RUTA y el Banco Mundial en Guatemala en 2008.
- 28** Para un resumen más completo de estos beneficios y costos con base en Cepal y SICA (2007), consúltese Iarna, 2010.
- 29** Los socios del proyecto son: el Comité Consultivo, la CCAD, el CRRH y el Cepredenc, todos pertenecientes al SICA; la Comisión Trinacional del Plan Trifino, el Proyecto Binacional Sixaola (FMAM-BID), el Minaet y el IMN de Costa Rica, la Vicepresidencia de la República del El Salvador, la ANAM de Panamá y la Reserva de la Biosfera del Volcán Tacaná, en la frontera entre México y Guatemala.
- 30** La agricultura “clima inteligente” es aquella que logra incrementos sustentables en la productividad, es resiliente a los cambios de clima (adaptación), reduce o elimina las emisiones de GEI y al mismo tiempo es capaz de contribuir a la seguridad alimentaria y el desarrollo (FAO, 2010).
- 31** Fue en seguimiento a estos mandatos que la Cepal formuló y desarrolló el proyecto “La economía del cambio climático en Centroamérica” (Cepal et al., 2010).



P A R T E

IV

Dilema estratégico

Esta sección tiene la finalidad de contribuir a un debate centroamericano sobre las opciones y estrategias que el Istmo puede impulsar en temas clave, en los cuales seguir “haciendo lo mismo” acarrearía serias consecuencias para el desarrollo humano sostenible.

Un dilema estratégico es un obstáculo severo, que persistirá de no mediar decisiones y acciones explícitamente dirigidas a enfrentarlo, y que limita -en mayor o menor medida- el desarrollo humano de varios países (al menos tres), por lo cual su solución se considera decisiva, necesaria y urgente para alcanzar en el mediano plazo una situación distinta y deseable para la región en su conjunto. No hay una manera única de superarlo, pero cada respuesta implica un balance distinto de ventajas y costos, del mismo modo que su aplicación supone resolver; una disyuntiva -real o potencial- entre dos objetivos válidos pero difíciles de conciliar, que se contraponen en la actualidad.

Al utilizar un enfoque prospectivo y propositivo, esta sección recurre no solo a información secundaria e investigaciones propias, sino a la elaboración de modelos formales para delinear escenarios futuros, con base en la estilización de las condiciones prevalecientes en los países. Mediante la identificación de alternativas de acción se pretende que el análisis sirva de insumo para el

debate y la formulación de políticas públicas, y que ayude a orientar las decisiones regionales.

Como resultado del proceso de consulta para la formulación del temario, y de conformidad con el mandato recibido del Consejo Consultivo, para este Informe se seleccionó el dilema estratégico de disminuir la exclusión social mediante acuerdos políticos pluralistas y sostenibles. El capítulo dedicado a este tema se basa en la siguiente pregunta: ¿Bajo cuáles condiciones es probable un acuerdo político duradero que haga posible disminuir la exclusión social en sociedades altamente inequitativas, con sistemas semidemocráticos y que experimentan una intensa y extendida violencia social?

El capítulo presenta, como innovación, el uso de un enfoque de la exclusión social que permite observar y analizar los procesos de “desempoderamiento” de la población y que, desde esta perspectiva, van más allá de la posibilidad de contar con un nivel básico de ingresos.

La sección “Dilema estratégico” se incorporó por primera vez en el Tercer Informe. En esa oportunidad se analizaron los temas de inseguridad ciudadana e inserción en la economía internacional (capítulos

12 y 13). En el primero se buscó determinar cómo podría la región superar el flagelo de la inseguridad ciudadana, sin que ello signifique un deterioro de la calidad de la democracia y el Estado de derecho. El segundo se planteó la interrogante de cómo sacar el mayor provecho de la inserción internacional de Centroamérica, en términos de crecimiento y progresos en desarrollo humano. Ambos dilemas siguen pendientes y su solución depende, a su vez, de que el Istmo pueda dar un salto cualitativo en la reducción de la exclusión social.

La escogencia de un dilema en particular no significa que no existan otros en la región. Sin embargo, cabe destacar que el seleccionado para esta edición posee un carácter estratégico y conjuga múltiples temas y desafíos para la mayoría de los países. De ahí que el enfoque de la exclusión social articule y profundice las descripciones y análisis que se presentan en los demás capítulos del Informe.

C A P Í T U L O

10

El dilema estratégico de reducir la exclusión social

INDICE

Introducción

Justificación
Organización del capítulo
Metodología y fuentes de información

La exclusión social: retrato de un desastre humano

Síntesis conceptual y metodológica
La exclusión social como problema estructural
Aproximaciones territoriales indirectas a la exclusión social
La exclusión como experiencia vital: las historias de dieciocho centroamericanos

Perspectivas de reducción de la exclusión social

Políticas para la inclusión social
El salto posible hacia una mayor inclusión social
El costo de un salto parcial, pero realista, a la inclusión
Poca voluntad política para apoyar el salto a la inclusión

Escenario político futuro más probable: deslizamiento hacia estados degradados

Condiciones iniciales:
la situación estratégica actual
Razones por las cuales la dinámica política bloquea un acuerdo
Bloqueo político crea riesgo de deslizamiento hacia un estado degradado

Un escenario alternativo: el desbloqueo del sistema político

Mecanismo que desarticularía el bloqueo
El camino hacia el acuerdo político:
formalización del escenario
Evitar la instrumentalización del acuerdo político

Anexo 1. Metodología para medir la exclusión social**Anexo 2. Perfiles de exclusión: una aproximación etnográfica****Anexo 3. Metodología para estimar el salto realista a la inclusión****Anexo 4. Simulaciones del costo económico de disminuir la exclusión****Anexo 5. Metodologías para las consultas sociales y el estudio de dominios reservados****Anexo 6. Metodología para la elaboración de escenarios políticos****Introducción**

El presente capítulo examina una tragedia social centroamericana. Al cierre de la primera década del siglo XXI, alrededor de 3,3 millones de hogares en el Istmo (17,2 millones de personas) subsisten en condiciones paupérrimas, con acceso nulo o precario a los mercados de trabajo, sin seguridad social y con bajísimos niveles de instrucción pública. Esta situación refleja un casi inexistente poder o capacidad individual y colectiva para influir sobre el funcionamiento de los mercados y sobre la redistribución social que el Estado debe realizar. Son hogares que han sido simultáneamente abandonados por ambos, el mercado y el Estado, una condición que en este Informe se denomina exclusión social.

Los gobiernos y la mayoría de los partidos y organizaciones sociales consideran indeseables las privaciones humanas asociadas a la exclusión. Las Constituciones Políticas, los tratados y convenciones internacionales suscritas por los países reconocen derechos sociales y la obligación de garantizar su disfrute. Sin embargo, durante la última década hubo muy poco progreso en reducir este problema: las naciones que mostraban altos niveles de exclusión social al inicio del decenio los siguen teniendo hoy en día. ¿Por qué esta falta de resultados?

En este capítulo se analizan los factores políticos que impiden mejorar esta situación. Se argumenta, en síntesis, que los países centroamericanos con altos niveles de exclusión tienen sistemas políticos bloqueados a la redistribución social. Estos bloqueos ponen en riesgo su estabilidad, y la de toda la región, pues interactúan con problemas como la alta violencia social, la debilidad institucional de los Estados y un estilo de desarrollo económico simple y de baja productividad. En estas condiciones, una reducción de la exclusión social es poco probable y existe la amenaza de que estos países se conviertan en sociedades con Estados degradados, un tipo de Estado defectuoso, incapaz de cumplir con la función básica de cualquier Estado moderno: dar orden y previsibilidad a las relaciones sociales. Este Estado degradado estaría en peligro crónico de evolucionar hacia una situación extrema de disolución, el Estado fallido.

El capítulo aborda una segunda pregunta¹: ¿bajo qué condiciones es probable disminuir la exclusión social en sociedades altamente inequitativas, con sistemas semidemocráticos y que experimentan una intensa y extendida violencia social? La clave para cambiar el rumbo de las cosas es la acción política inclusiva: acuerdos duraderos para reducir la exclusión

social que desbloqueen los sistemas políticos y desencadenen cursos alternativos de evolución. Acuerdos de este tipo son probables cuando confluyen cuatro factores: los ciudadanos los demandan, los partidos políticos los quieren, el Estado puede implementarlos y los poderosos no los impiden. Tal convergencia de factores crea una oportunidad para que una alianza de partidos, movimientos sociales y organizaciones gremiales, concerte acciones públicas con profundas implicaciones redistributivas.

Una secuencia de factores destrabaría el camino hacia el establecimiento de acuerdos políticos duraderos. Un agravamiento de las amenazas económicas, sociales y políticas que ya enfrentan varios países del Istmo acorralaría a vastos grupos sociales, incluidos los poderosos. En la situación resultante las élites no podrían salvarse solas, pese a su poder económico y político, y requerirían objetivamente entrar en transacciones con otros sectores sociales, para revertir su vulnerabilidad. El fortalecimiento del poder infraestructural del Estado surge como una necesidad para atacar las amenazas, cumplir los acuerdos y garantizar que ningún grupo instrumentalice al Estado en su favor. Finalmente, el acuerdo político podría ser reforzado mediante un programa de cooperación internacional, cuya ejecución estaría sujeta a condiciones como el aumento de la recaudación tributaria, la ampliación de los controles sobre la acción pública y la evaluación de resultados.

El capítulo caracteriza la tarea de reducir la exclusión social como un dilema estratégico. Es, para empezar, un enigma: si disminuir la exclusión social daría lugar a una situación más beneficiosa para la sociedad e, incluso, para los poderosos, ¿por qué no hay avances en esta materia? Es, además, un problema complejo: las soluciones implican costos -financiar una ampliación del gasto público- aspecto que históricamente ha generado resistencia en el Istmo. Por otra parte, resolverlo supone producir un resultado poco probable: ¿por qué esperar cosas distintas de la interacción entre los mismos acto-

res? Por último, es claro que la situación actual puede evolucionar en direcciones diferentes y, por tanto, solo bajo ciertas condiciones (pero no en otras) es probable ensayar una respuesta a la extendida exclusión social.

El dilema es estratégico para Centroamérica porque una alta exclusión social prevalece en cuatro de sus siete países, en los que habita más del 80% de la población del Istmo². Cerca del 40% de los habitantes de esas naciones sufre exclusión (Pérez-Sáinz et al., 2010). Este severo obstáculo al desarrollo humano se mantendrá de no mediar decisiones y acciones políticas, pues en la actualidad hay conflictos, intereses, debilidades institucionales o condiciones estructurales que contribuyen a la persistencia del problema. Su superación es decisiva para el futuro de la región.

Justificación

A las sociedades centroamericanas les conviene reducir la exclusión social para lograr rápidos avances en su desarrollo humano. Con ello aumentarían la producción y la productividad, el bienestar social y el consumo de las personas, y además mejoraría la calidad de la democracia, pues la exclusión es una situación política hostil en tanto impide que vastos segmentos de la ciudadanía cuenten con condiciones materiales y simbólicas para participar en la vida pública³. Una reducción de la exclusión también favorecería a las élites, en la medida en que los progresos económicos y sociales evitarían que la redistribución implique “juegos de suma cero”⁴. Cuando los derechos de propiedad están garantizados, cambios para mejorar las condiciones de vida y trabajo de la población excluida generan nuevas oportunidades de negocios para los empresarios⁵.

Sin embargo, como se documenta en este capítulo, las iniciativas para reducir la exclusión social han encontrado reiteradas y exitosas resistencias, cuyo estudio es necesario para sugerir maneras de vencerlas. Los empresarios se han opuesto a la reforma sustantiva de los sistemas tributarios de la región, condición indispensable para la

implementación de vigorosas políticas públicas⁶. Partidos y dirigentes políticos han resistido mejoras en la gestión pública y su transparencia que disminuirían el clientelismo y la corrupción. Ha habido incapacidad de las burocracias para desarrollar políticas y programas en estos ámbitos, aun cuando hayan tenido recursos para ejecutarlos⁷. Esta incapacidad y estas resistencias configuran un panorama que entraña graves riesgos para los Estados y para diversos actores sociales, incluso las élites, pues incrementa la fragilidad política en el Istmo.

Organización del capítulo

El capítulo se organiza en cuatro apartados principales, además de esta Introducción. En la segunda sección se examinan la prevalencia y los rasgos de la exclusión social en Centroamérica. Se busca responder dos interrogantes: ¿qué tan grave es la exclusión como problema social? y ¿qué significa la exclusión como experiencia vital? El principal hallazgo es que la exclusión es un severo y endémico problema estructural en el centro y el norte del Istmo, donde las sociedades tienen débiles mecanismos públicos y privados de inclusión social.

La tercera sección analiza las perspectivas de reducir la exclusión social en la región. Aborda varias preguntas: ¿cuáles políticas contribuirían con este propósito?, ¿cuán grande es el salto posible hacia una mayor inclusión, dadas las realidades actuales?, ¿cuánto costaría una disminución parcial, pero realista, de la exclusión?, ¿hay voluntad entre actores influyentes para propiciar un salto a la inclusión social? La principal conclusión es que eliminar la exclusión en Centroamérica no es posible a mediano plazo, debido a los límites que imponen los mercados de trabajo, la debilidad institucional y el sesgo de las políticas sociales. Por otra parte, se documenta un problema de acción colectiva que bloquea las acciones políticas para reducir la exclusión.

Los siguientes dos acápite tienen un carácter prospectivo. La cuarta sección analiza el curso más probable de evolución futura, dado el

bloqueo político hacia acciones conducentes a reducir la exclusión. Ofrece una visión estilizada de la situación estratégica que enfrentan los países más aquejados por una alta prevalencia de este problema y concluye señalando el fuerte riesgo de deslizamiento a escenarios de Estados degradados. La última sección aborda la pregunta principal del capítulo: ¿bajo qué condiciones es probable un acuerdo político duradero para disminuir la exclusión social? Ambos apartados utilizan una metodología de escenarios políticos para formular sus conclusiones.

Metodología y fuentes de información

La exclusión tiene dimensiones económicas, sociales, políticas e institucionales. Por ello, el presente capítulo sintetiza una gran cantidad de estudios y fuentes de información, primarias y secundarias, que han sido empleadas a lo largo del Informe. No obstante, en lo medular, el texto se basa en investigaciones especialmente comisionadas: Pérez-Sáinz et al. (2010) y Dary (2010) en el tema de exclusión social, Avendaño (2010) en el de los costos de reducir los niveles de exclusión, Martínez-Franzoni (2010) y Mesa-Lago (2010) en lo que concierne a los sistemas de salud pública y de pensiones, respectivamente, y Vargas-Cullell y Ramírez (2011) en el análisis de escenarios políticos.

La base del capítulo es el procesamiento de las encuestas de hogares de seis países centroamericanos durante el período 2001-2009. Para el estudio comparativo de la exclusión, se elaboró una megabase de datos regional a partir de la armonización de variables de empleo, educación, salud y otras. Ahí donde fue posible, se incluyeron tres observaciones a lo largo del período: una al inicio de la década, otra en el intermedio y otra en el último año disponible⁸. Las encuestas de hogares fueron también fuente de información para los estudios de los sistemas públicos de salud y pensiones, junto con otros datos secundarios.

El capítulo aplica el análisis de escenarios a tres temas:

- la estimación de la magnitud del salto realista hacia la inclusión, esto es, la proporción de hogares que podrían, en el corto plazo, dejar de sufrir exclusión social,
- los costos asociados si los países de la región se propusieran aplicar un programa mínimo contra la exclusión⁹,
- la formulación de escenarios políticos.

En el último caso se empleó, al igual que en el Informe de 2008, el *software* QGeNIe2, del Laboratorio de Sistemas de Decisión de la Universidad de Pittsburgh, diseñado para formular escenarios bajo condiciones de incertidumbre y dificultad para asociar probabilidades numéricas a los factores (DSL-UP, 2011; Druzdzel, 2009).

La exclusión social: retrato de un desastre humano

La exclusión social es un desastre humano¹⁰. Cuando una persona, hogar o grupo social la padece, significa que ha sido abandonado doblemente, por el mercado y por el Estado. En consecuencia, vive en condiciones paupérrimas crónicas. Su vida, y las de sus seres queridos, están acechadas por amenazas de todo tipo, la mayoría prevenibles si tuvieran acceso a empleos formales y a servicios sociales. En Centroamérica este desastre es de grandes proporciones y en la última década su magnitud no ha disminuido, pese al crecimiento económico experimentado en algunos años y a los indudables avances que, en promedio, muestran los indicadores sociales en todos los países. Lo que pasa es que vastos segmentos de la población no han participado de ese progreso.

En esta primera sección del capítulo se delinea un retrato de la exclusión social como desastre humano. Este retrato es el pilar sobre el que se sostiene, posteriormente, el análisis de la exclusión como problema político, es decir, como dilema estratégico regional. La sección se divide en cuatro acápite. El primero presenta un breve resumen conceptual y metodológico de la exclusión social como perspectiva de

análisis. El segundo estima su prevalencia y gravedad como problema social en Centroamérica. El tercer acápite efectúa aproximaciones indirectas a la territorialidad de la exclusión social, con el fin de ubicar las zonas específicas donde ésta puede ser más grave. Finalmente, el cuarto apartado estudia la exclusión social como experiencia vital, a partir de las vidas de dieciocho centroamericanos que la padecen.

Síntesis conceptual y metodológica

La exclusión social es aquella condición en la que las personas tienen una nula o precaria inserción en los mercados de trabajo y no pueden ejercer los derechos sociales que constitucional o legalmente les han sido reconocidos. Esta incapacidad de ejercer los derechos indica que, en la práctica, las personas no gozan del estatus de ciudadanía social (Pérez-Sáinz et al., 2010; Bottomore y Marshall, 1998)¹¹. La exclusión, como modalidad de desigualdad social, refleja un doble y simultáneo abandono, del mercado y el Estado, que genera condiciones de vida paupérrimas para quienes la padecen.

La exclusión social es un concepto y, a la vez, una perspectiva para estudiar las privaciones humanas resultantes de desigualdades extremas. Comparte con el concepto de pobreza un mismo objeto de análisis, las privaciones humanas, pero su alcance y sus métodos de medición son distintos. En el caso de la pobreza, el interés se centra en determinar la magnitud, intensidad y severidad de las privaciones. En el caso de la exclusión, el foco no son las privaciones en sí mismas, sino los factores inmediatos que las producen (consúltese la metodología en el anexo 1).

Conceptos básicos: desigualdad y exclusión social

Por desigualdad (inequidad) social se entiende las diferencias en la distribución de recursos socialmente valiosos que cumplen tres requisitos. El primero es que se originen en situaciones independientes de la capacidad e inteligencia de las personas, es decir, que sean sistemáticas y las afecten en virtud de su pertenencia a un grupo social

determinado. El segundo requisito es que prevalezcan a lo largo del tiempo, debido a la existencia de condiciones sociales de partida que dan ventajas y desventajas innecesarias a unos y otros. Finalmente, las diferencias deben ser de una magnitud tal que superarlas o incluso disminuirlas sea poco probable para las personas en desventaja, pese a sus esfuerzos, si no es mediante la intervención pública¹².

La exclusión social es una modalidad específica de desigualdad social extrema, no solo entre individuos, sino también entre pares categóricos (de género, etnia, edad, territorialidad) y entre clases sociales. Refiere a una condición en la que las personas tienen una crónica inserción precaria en el mercado laboral y no pueden ejercer los derechos sociales que constitucionalmente les han sido reconocidos, pues no tienen acceso a los servicios que proveen la base material de ese ejercicio. Debido a ello, los excluidos sociales son “tomadores absolutos” del estado de cosas, personas o grupos carentes de poder para sacar ventaja de las condiciones de organización y distribución de activos socialmente valiosos.

El concepto de exclusión invoca la metáfora de la fractura de la sociedad, el quiebre del tejido social. Es en términos de esta metáfora que debe interpretarse el estar “fuera” (exclusión) y el estar “dentro” (inclusión) de la sociedad. Ella alude al hecho de que la diferencia entre incluidos y excluidos no es una cuestión de grado de integración, sino que refleja situaciones cualitativas distintas, relacionadas con las asimetrías de poder. Los incluidos pueden tener diversas modalidades y niveles de integración social, algunas deficientes, pero no experimentan el doble y simultáneo abandono por parte del mercado y del Estado. Los excluidos retratan el desastre social que ese doble abandono provoca (Pérez Sáinz et al., 2010).

La diferencia cualitativa entre inclusión y exclusión no supone aceptar que la exclusión social es una categoría homogénea. Así como existen diversas modalidades de inserción social, hay diversas modalidades de exclusión. Por ejemplo, no todos los hogares tienen

iguales modos de inserción laboral aunque, en general, todos ellos puedan ser calificados como precarios. En síntesis, la exclusión puede asumir manifestaciones muy variadas.

La exclusión social como problema estructural

Existen diferencias muy notables en la prevalencia de la exclusión entre y dentro de los países centroamericanos. Es claramente menor en las naciones del sur del Istmo, las de mayor desarrollo humano, que en el resto. Asimismo, la exclusión es más grave en las áreas rurales que en las urbanas. Pero, más allá de estos contrastes, puede afirmarse que la exclusión social es un extendido y grave problema estructural en los países más poblados de la región.

Así pues, la exclusión es extendida en los países del centro y el norte del Istmo. Es grave porque, en esas naciones, la mayoría de los hogares excluidos pertenece al “núcleo duro” de la exclusión; son hogares que, para salir de esa condición, requerirían un cambio radical en su perfil sociolaboral. Y es estructural por cuanto, en la primera década del siglo XXI, la prevalencia del problema se mantuvo estable por lo general, pese a que la región vivió ciclos económicos expansivos y recesivos. Ello indica que se trata de una fractura social difícil de superar.

En este acápite se utilizan las encuestas de hogares para estudiar la prevalencia y el perfil sociolaboral de los hogares que viven en exclusión. Además, se analizan el tipo y la robustez de los mecanismos de inclusión social con que cuentan las sociedades centroamericanas.

Fuertes diferencias en la prevalencia de la exclusión social

La prevalencia de la exclusión social en los países del Istmo se mantuvo estable en la última década. La excepción es Nicaragua, donde disminuyó significativamente entre 2001 y 2005, aunque la imposibilidad de contar con una medición reciente impide saber si este cambio fue duradero o circunstancial (cuadro 10.1). La estabilidad era un resultado esperable: por tener un carác-

ter estructural, la fractura social de la exclusión es difícil de sanar. La época de rápido crecimiento económico que se experimentó durante buena parte de la década dejó de lado a millones de personas.

Como se mencionó, existen grandes diferencias en la severidad de la exclusión social, hecho asociado a los diversos niveles de desarrollo humano que muestran los países de la región. El problema es particularmente extendido en las naciones del centro y el norte del Istmo: Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua, que albergan a alrededor del 80% de la población centroamericana y tienen los menores logros en desarrollo humano; en ellas cerca de cuatro de cada diez hogares viven en situación de exclusión social.

Panamá se ubica en una posición intermedia, con una prevalencia de la exclusión cercana al 30% de los hogares, sin mayores cambios pese al rápido y sostenido ritmo de crecimiento económico que registró durante el período 2001-2009 (el más alto de la región y uno de los más altos de América Latina). En Costa Rica la prevalencia de la exclusión es sensiblemente inferior, aunque siempre importante: cerca de uno de cada diez hogares se encuentra en esa condición (cuadro 10.1). En resumen, las sociedades centroamericanas pueden clasificarse en aquellas con más baja exclusión (Costa Rica y Panamá) y aquellas con alta prevalencia de exclusión (Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua).

Por definición y comprobación, los hogares socialmente incluidos y los hogares excluidos tienen perfiles sociolaborales contrastantes. Por ejemplo, los ingresos de los incluidos, pese a su heterogeneidad, son muy superiores a los de los excluidos. En los tres países donde la comparación fue posible, el ingreso per cápita de los hogares excluidos en el 2009 fue entre el 41% y el 56% del ingreso de los hogares incluidos. En los tres casos, la brecha es mayor en las zonas urbanas que en las rurales, un resultado previsible debido a que en las ciudades (sobre todo en las capitales) tienden a residir los grupos de mayor ingreso (cuadro 10.2). Por otra

CUADRO 10.1

CENTROAMÉRICA

Hogares en exclusión social, según país. 2001, 2005 Y 2009
(porcentajes)

País	2001	2005	2009
Costa Rica	11,3	10,3	10,0
El Salvador	40,1	42,2	39,8
Guatemala ^{a/}	38,7	41,6	
Honduras ^{b/}	48,3	48,9	48,5
Nicaragua	44,8	35,6	
Panamá	30,0	29,8	29,1

a/ Los datos del 2005 corresponden al 2006.

b/ Los datos del 2009 corresponden al 2007.

Fuente: Pérez-Sáinz et al., 2010, a partir de las encuestas de hogares de los países.

CUADRO 10.2

CENTROAMÉRICA

Ingreso promedio per cápita de los hogares excluidos con respecto al de los hogares incluidos. 2009
(proporción del ingreso de los incluidos)

País	Relación de ingreso ^{a/}		
	Urbana	Rural	Total
Costa Rica (2009)	40	52	41
El Salvador (2009)	58	69	54
Honduras (2007)	66	69	56

a/ Cociente del ingreso per cápita promedio de los excluidos entre el ingreso de los socialmente incluidos.

Fuente: Pérez-Sáinz et al., 2010, a partir de las encuestas de hogares de los países.

RECUADRO 10.1

Exclusión social y pobreza

En la medida en que la exclusión social está asociada a condiciones paupérrimas de vida, cabría esperar que la pobreza sea significativamente mayor entre los hogares excluidos que entre los incluidos. Sin embargo, como pobreza y exclusión son conceptos distintos, no todos ni casi todos los pobres son excluidos, ni todos los excluidos viven en pobreza. Por diversas razones hay incluidos que pueden tener problemas de ingreso (por ejemplo, si su salario está por debajo de la línea de pobreza) y excluidos que, pese a su precariedad laboral, generan ingresos por encima de la línea de pobreza.

Esta es precisamente la situación encontrada en Honduras y Costa Rica, los dos países para los cuales fue posible hacer la comparación. En Costa Rica, donde la pobreza afecta a cerca del 20% de los hogares, la mitad de los hogares excluidos es pobre, mientras que solo el 15% de los no excluidos está en esa condición. En Honduras, un país con altos niveles de exclusión y pobreza, el 69% de los excluidos y el 49% de los no excluidos son pobres (cuadro 10.3).

parte, como era de esperar, existe una asociación directa entre vivir en exclusión y vivir en condiciones de pobreza (recuadro 10.1).

El mundo de la exclusión social puede ser, como ya se dijo, muy variado en su interior. Una manera simple de aproximarse a esta heterogeneidad es clasificar a los hogares excluidos en dos grupos, según su perfil sociolaboral: los que pertenecen al “núcleo duro” de la exclusión social y los que pertenecen al grupo de la “exclusión blanda”. Los primeros están compuestos por personas cuya mala inserción laboral, bajos niveles de instrucción educativa y nulo acceso a la seguridad social coinciden a plenitud con los perfiles teóricamente

esperados para hogares que se encuentran en exclusión social. Sacar a este grupo de su condición implicaría, en la práctica, un cambio radical de su perfil sociolaboral.

Los hogares en “exclusión blanda” son aquellos cuyos perfiles laborales, niveles educativos y acceso a la seguridad social, aunque muy bajos, no coinciden con lo esperado para hogares excluidos, pues alguno(s) de sus miembros pueden tener una condición sociolaboral ligeramente mejor que el resto. Aunque sufren la exclusión, para abandonarla no requerirían “reinventar” por completo su perfil sociolaboral, sino mejoras menos drásticas en su inserción laboral o su acceso a servicios

sociales (por ejemplo, más miembros con seguridad social)¹³.

Infelizmente, en los países centroamericanos con más alta exclusión prevalece el núcleo duro: por lo general éste comprende por encima de tres cuartas partes de los hogares excluidos (cuadro 10.4). Este hallazgo es muy problemático, pues dice que ahí donde el fenómeno es más extendido es también más severo. Lo contrario también es cierto: en Costa Rica, donde la exclusión es menor, predomina la exclusión blanda. Panamá es un caso mixto, pues tiene porcentajes de exclusión relativamente bajos, pero con preponderancia del núcleo duro.

CUADRO 10.3

COSTA RICA Y HONDURAS

Niveles de pobreza de los hogares, según situación de exclusión/ inclusión social

(porcentajes)

País	Zona	Situación del hogar	Pobreza		No pobres
			Extrema	Relativa	
Costa Rica (2009)	Urbana	Excluidos	17,4	36,2	46,4
		No excluidos	2,4	12,9	84,7
	Rural	Excluidos	17,0	29,3	53,6
		No excluidos	3,5	11,6	84,9
	Total	Excluidos	17,2	32,3	50,5
		No excluidos	2,8	12,4	84,7
Honduras (2007)	Urbana	Excluidos	33,2	31,9	34,9
		No excluidos	15,8	29,9	54,3
	Rural	Excluidos	61,0	9,9	29,1
		No excluidos	40,6	13,2	46,3
	Total	Excluidos	50,8	18,0	31,2
		No excluidos	25,5	23,4	51,1

Fuente: Elaboración propia con base en las encuestas de hogares del instituto de Estadística de cada país y Pérez-Sáinz et al., 2010.

CUADRO 10.4

CENTROAMÉRICA

Hogares en situación de exclusión social. 2001, 2005 y 2009

(porcentajes)

País y año	Núcleo duro de exclusión ^{a/}	Exclusión blanda ^{b/}	Prevalencia ^{c/}
Costa Rica			
2001	3,4	7,9	Exclusión blanda
2005	2,9	7,4	Exclusión blanda
2009	3,3	6,7	Exclusión blanda
El Salvador			
2001	29,3	10,8	Núcleo duro
2005	30,9	11,3	Núcleo duro
2009	29,1	10,7	Núcleo duro
Guatemala			
2001	31,7	7,0	Núcleo duro
2006	32,2	9,4	Núcleo duro
Honduras			
2001	37,4	11,0	Núcleo duro
2005	38,5	10,4	Núcleo duro
2007	38,9	9,7	Núcleo duro
Nicaragua			
2001	33,9	10,9	Núcleo duro
2005	28,1	7,5	Núcleo duro
Panamá			
2001	21,0	9,0	Núcleo duro
2005	18,9	10,9	Núcleo duro
2009	17,7	11,4	Núcleo duro

a/ Núcleo duro de exclusión: hogares inicialmente clasificados como excluidos y categorizados como tales por el procedimiento estadístico del análisis discriminante.

b/ Exclusión blanda: hogares clasificados inicialmente como excluidos, pero no categorizados como tales por el análisis discriminante.

c/ Se refiere al tipo de exclusión predominante en el país.

Fuente: Elaboración propia con base en las encuestas de hogares del instituto de Estadística de cada país y Pérez-Sáinz et al., 2010.

Tal como se señaló anteriormente, existen importantes diferencias entre zonas rurales y urbanas. El predominio del núcleo duro es mucho mayor en las primeras que en las segundas. Cerca de ocho de cada diez hogares excluidos que viven en áreas rurales tienen ese perfil, proporción que disminuye a seis de cada diez en las urbanas (cuadro 10.5). Estas magnitudes se mantuvieron relativamente estables a lo largo de la década.

Dos patrones de inclusión social

La inclusión social es la otra cara de la moneda de la exclusión. ¿Cuáles son los modos o vías que tienen las sociedades para que sus poblaciones participen activamente de los frutos del desarrollo social y económico de sus países? La inclusión social puede lograrse por tres vías:

- por mercados laborales dinámicos, capaces de generar una oferta de trabajos formales amplia y sostenida,
- por medio de políticas sociales universales, que den amplio acceso a la población a servicios sociales de calidad (ciudadanía social),
- o por una mezcla de ambos.

La inclusión por la vía del mercado laboral tiende a ser la ruta principal en los países con alta prevalencia de exclusión. La mayoría de los hogares incluidos, o al menos el grupo principal, tiene empleos no precarizados pero accesos relativamente bajos al disfrute de derechos sociales (zona B en el diagrama 10.14 del anexo 1). Sin embargo, hay diferencias. En Honduras y Nicaragua, los países de menor desarrollo humano, esta ruta no solo agrupa a la mayoría de los hogares incluidos, sino que en 2009 era aun más importante que en 2001. En El Salvador y Guatemala su peso tendió a disminuir, aunque conservó un papel destacado (gráfico 10.1). En Costa Rica y, en menor medida, Panamá, la inclusión social se logra por la acción combinada de los mercados laborales y las políticas sociales públicas. Más del 60% de los hogares costarricenses

CUADRO 10.5

CENTROAMÉRICA

Hogares en exclusión/inclusión social, según zona. 2001, 2005 y 2009 (porcentajes)

Zona y año	Hogares incluidos	Hogares excluidos		
		Total	Exclusión blanda ^{a/}	Núcleo duro ^{b/}
Urbana				
2001	74,2	25,8	9,8	16,1
2005	73,6	26,4	10,5	15,9
2009 ^{c/}	75,3	24,7	9,7	15,0
Rural				
2001	49,4	50,6	8,5	42,0
2005	48,5	51,5	8,5	43,0
2009 ^{c/}	53,6	46,4	9,4	37,1
Total				
2001	62,9	37,1	9,2	27,9
2005	62,9	37,1	9,6	27,5
2009 ^{c/}	66,5	33,5	9,6	24,0

a/ Exclusión blanda: hogares clasificados inicialmente como excluidos, pero no categorizados como tales por el análisis discriminante.

b/ Núcleo duro de exclusión: hogares inicialmente clasificados como excluidos y categorizados como tales por el procedimiento estadístico del análisis discriminante.

c/ No contempla a Guatemala y Nicaragua.

Fuente: Elaboración propia con base en las encuestas de hogares del instituto de Estadística de cada país y Pérez-Sáinz et al., 2010.

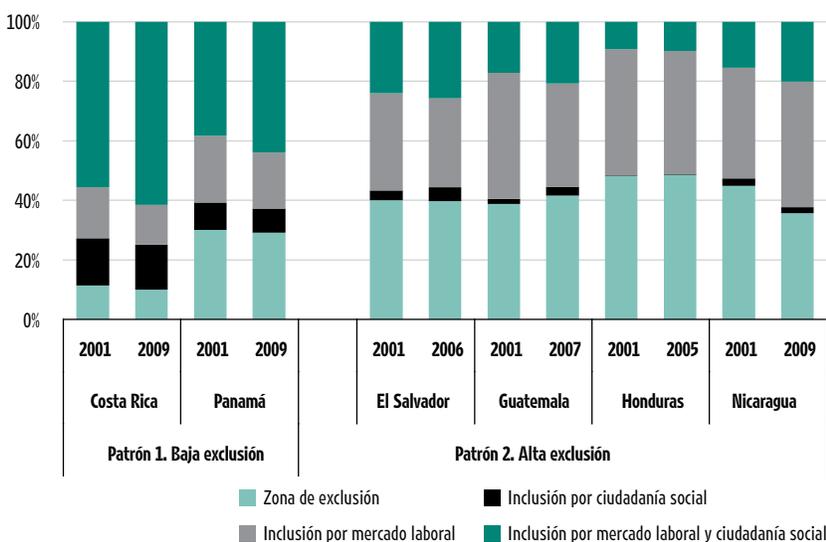
y el 44% de los panameños siguen esa vía de inclusión, en comparación con menos del 25% en el centro y el norte centroamericanos¹⁴.

En síntesis, las sociedades centroamericanas ofrecen dos rutas para escapar de la exclusión social. La primera es la del mercado laboral, predominante en los países con alta exclusión. En ellos, aunque los mercados laborales sean segmentados y poco dinámicos (capítulo 3), conservan alguna (débil) capacidad de inclusión; en cambio, el bajo poder infraestructural de sus Estados implica una casi nula capacidad de inclusión, sea como complemento de la acción de los mercados o por medio de políticas sociales asistenciales (capítulo 8). En ellos la inclusión mediante la ciudadanía social es estadísticamente insignificante. La segunda ruta es la inclusión “mixta”, predominante en los países con baja exclusión. En ellos opera una más robusta acción combinada de mercados laborales y Estados de bienestar social más inclusivos (diagrama 10.1).

GRÁFICO 10.1

CENTROAMÉRICA

Magnitud de la exclusión y zonas de inclusión social durante la primera década del siglo XXI



Aproximaciones territoriales indirectas a la exclusión social

Ha podido determinarse que las zonas rurales centroamericanas son las más aquejadas por la exclusión social. No obstante, debido a las limitaciones de las encuestas de hogares no es posible una mayor desagregación territorial en el análisis. Si se pudieran localizar las áreas específicas de mayor concentración de hogares excluidos, se tendría un dato clave para identificar las situaciones locales de la exclusión/inclusión, cómo interactúan los mercados laborales y la ciudadanía social en determinados lugares. En la medida en que, como ha sido dicho, el mundo de la exclusión no es homogéneo, este conocimiento permitiría el diseño de políticas de combate a la exclusión más eficaces, pues atenderían los factores que efectivamente operan en cada territorio.

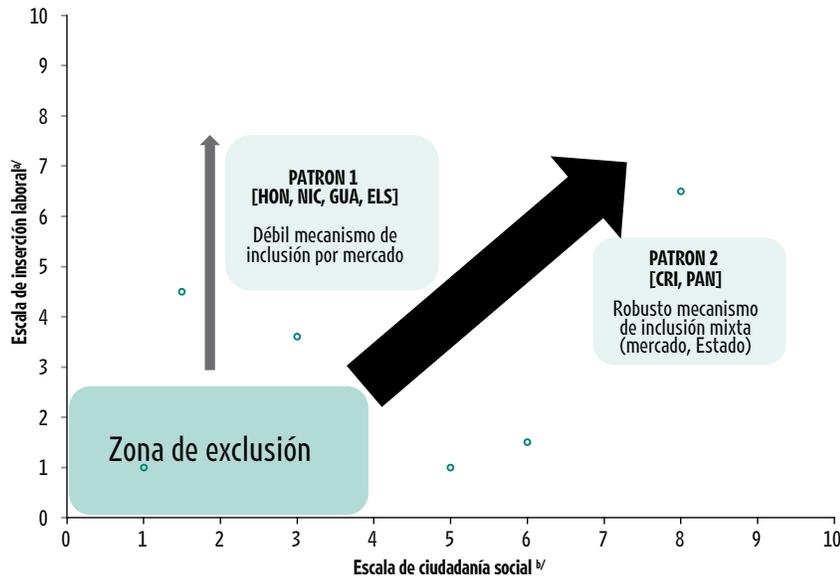
En ausencia de una medición territorial directa de la exclusión social es necesario acudir a medidas indirectas que, con base en indicadores presumiblemente asociados, permita

Fuente: Elaboración propia con base en Pérez-Sáinz et al., 2010.

DIAGRAMA 10.1

CENTROAMÉRICA

Rutas prototípicas de inclusión social



a/ Escala de inserción laboral: el punto de corte entre excluidos y no excluidos se determina tomando en cuenta: para los asalariados, que en sus trabajos se cumple al menos uno de los cinco estándares laborales básicos establecidos por la OIT, y para los independientes, que tengan contratada a una persona y cuenten para su actividad económica con un local distinto a su casa de habitación.

b/ Escala de ciudadanía social: el punto de corte refleja que las personas han concluido la escuela primaria y están aseguradas por un programa público o privado de seguridad social.

Fuente: Elaboración propia con base en Pérez-Sáinz et al., 2010.

Una débil presencia de los mercados laborales formales y de los servicios sociales para la población es señal de una escasa penetración del orden legal e institucional de los Estados, lo que Mann (1984) denomina el poder infraestructural del Estado (capítulo 8). Un indicador material del despliegue o penetración territorial de un Estado es la infraestructura vial. Construida en su mayor parte con fondos públicos, su función es integrar los diversos territorios a la dinámica económica, social y política de un país. Zonas con poca infraestructura vial indicarían, en principio, una más débil presencia del Estado: ahí donde no hay caminos, difícilmente habrá una robusta presencia institucional y, en esas zonas, es poco probable que la actividad económica esté integrada al resto del país.

Si se utiliza de nuevo el índice de desarrollo humano como aproximación indirecta a la exclusión social, y se relaciona con el despliegue territorial de la infraestructura caminera en la región, el principal hallazgo es que ahí donde la infraestructura es más débil, las zonas tienden a tener los menores niveles de desarrollo humano. Esto es especialmente cierto en el Caribe de Nicaragua y en extensas zonas de Guatemala (mapa 10.2). A la inversa, la infraestructura vial densa y de carácter permanente se asocia con zonas de alto desarrollo humano (Valle Central de Costa Rica y la zona ístmica de Panamá). El Salvador es un caso interesante, pues cuenta con una red de caminos que penetra a lo largo y ancho de su territorio (aunque buena parte de ella no es transitable todo el año), pero no tiene altos niveles de desarrollo humano.

La exclusión como experiencia vital: las historias de dieciocho centroamericanos

La exclusión social tiene millones de historias de carne y hueso que las estadísticas no cuentan, pero que son fundamentales para entender la magnitud del problema, las tragedias personales y el desperdicio de talentos y capacidades que implica, así como las dificultades que enfrentarían las políticas públicas encaminadas a subsanar esa

aproximarse al tema de su localización. Este es el caso del índice de desarrollo humano de los municipios. En principio, cabría esperar que ahí donde el desarrollo humano es menor, mayor es la prevalencia de la exclusión social. ¿Por qué? Menores niveles de instrucción educativa y más bajos indicadores de salud señalarían un menor acceso de la población a los servicios sociales, un factor clave de la exclusión social. En principio, podría asumirse que en esos lugares una proporción mayor de la población no gozaría de ese acceso.

En Centroamérica los municipios rurales con bajo nivel de desarrollo humano (donde presumiblemente la exclusión es mayor) se concentran en las siguientes regiones:

- El Caribe nicaragüense y municipios del oriente y occidente guatemaltecos

son los que tienen una convergencia de más alta ruralidad y bajo índice de desarrollo humano.

- La mayoría de los municipios de Guatemala, del occidente hondureño y del noroccidente de Nicaragua tienden a ser rurales y a tener un nivel medio-bajo de desarrollo humano.
- Las zonas rurales de Panamá (el país más dual de la región en esta materia).

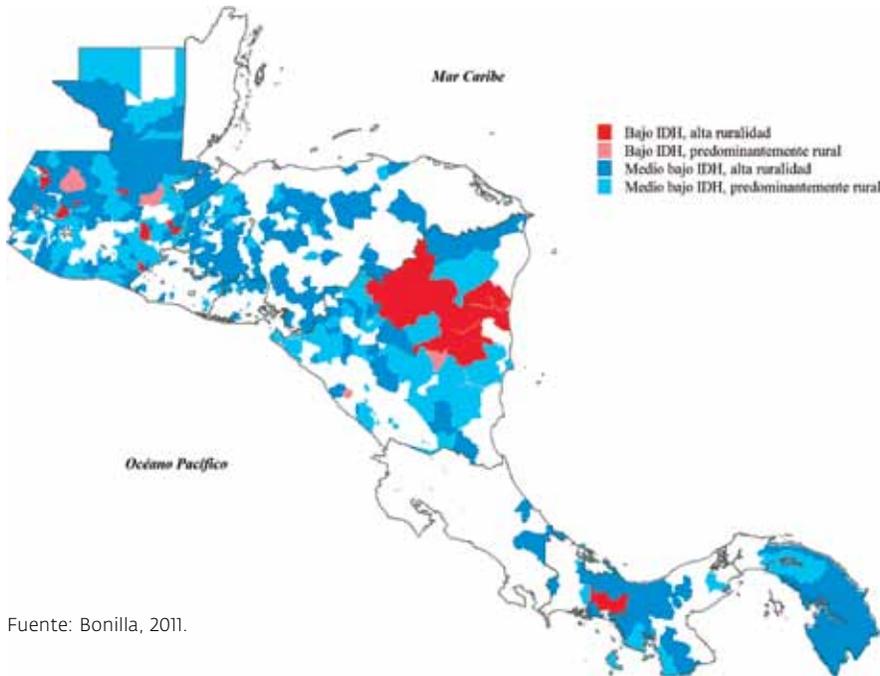
Por otra parte, los municipios de Costa Rica tienden a ser los menos rurales y con menor prevalencia de exclusión. Panamá es el país que presenta las situaciones más contrastantes, desde zonas de altísima ruralidad y bajo desarrollo humano, hasta territorios muy urbanos, altamente desarrollados (mapa 10.1).

MAPA 10.1

CENTROAMÉRICA

Municipios rurales con bajo y medio-bajo nivel de desarrollo.

CIRCA 2010



Fuente: Bonilla, 2011.

situación. En este apartado se efectúa una aproximación a la exclusión social como experiencia vital, a partir de un sucinto análisis de los patrones comunes de vida y de conducta de varios centroamericanos.

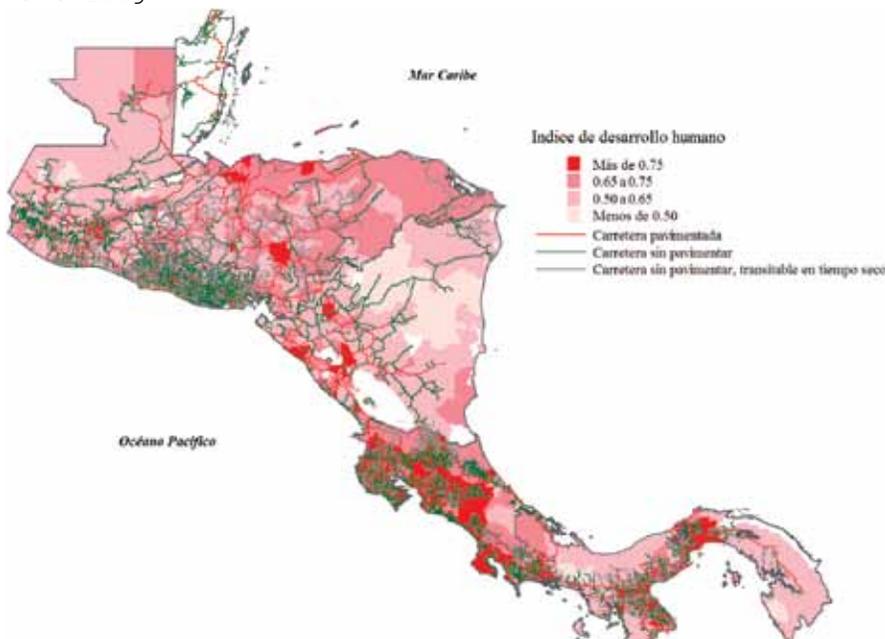
Mediante una investigación de corte etnográfico se escogió a dieciocho personas que viven en situación de exclusión social (cuadro 10.6). Doce de las entrevistas fueron hechas a hombres y seis a mujeres. Las edades de los informantes oscilaron entre los 21 y los 62 años. Al ahondar en la exclusión como experiencia vital, el análisis desentraña dimensiones no registradas por las estadísticas y permite retratar con más claridad las implicaciones de esta situación. No interesa realizar inferencias generalizables a un país, o para la región en su conjunto: la nacionalidad de los informantes no se toma en cuenta excepto como variable de entorno, en los casos en que introduce diferencias en ciertas oportunidades a las que los individuos entrevistados tienen acceso (metodología en el anexo 2).

MAPA 10.2

CENTROAMÉRICA

Penetración de la infraestructura vial y nivel de desarrollo humano.

CIRCA 2009



Fuente: Bonilla, 2011, con base en mediciones del IDH del PNUD en los países y CCAD-SICA y Banco Mundial, 2004.

Ir a la escuela es un lujo

Para un excluido, cursar la escuela primaria es una odisea. Desde niños o adolescentes, los entrevistados tuvieron que ayudar a sus padres en la agricultura, principalmente en el trabajo estacional en las fincas cafetaleras (casos de Guatemala, Nicaragua y Honduras). Este trabajo se realiza en la época de las cosechas, a menudo implica migración interna de las familias y, dada la pobreza de los hogares, se requiere que todos los hijos colaboren en la recolección del grano. Ello interrumpe la asistencia escolar [G3; ES3]¹⁵. También influyen la lejanía de la residencia con respecto a un centro urbano con escuela y la falta de transporte en la región, factores que se suman a la constante migración de la familia [CR1].

Ser mujer agrega agrava el bloqueo a la educación. Como regla general las niñas abandonan la escuela antes, debido a las funciones y roles de género socialmente asignados: deben realizar con los oficios domésticos (lavado de ropa, cuidado de hermanos menores y ancianos mientras los padres y hermanos

CUADRO 10.6

Perfiles de las personas entrevistadas en situación de exclusión social

Nombre	Sexo	Edad (años)	Hijos vivos	Nivel de instrucción	Oficio actual	Seguro de salud ^{a/}	Etnicidad ^{b/}
Costa Rica							
Carlos (CR1)	Masculino	49	3	Ninguno	Agricultura, autoconsumo y venta.	No	NI
Eduardo (CR2)	Masculino	62	3	Tercero de primaria	Trabajador en empresa piñera y albañilería.	Sí	NI
Diego (CR3)	Masculino	23		Quinto de primaria	Trabajador en empresa piñera y arreglo mecánico de motos	Sí	NI
El Salvador							
Elisa (ES1)	Femenino	49	4	Tercero de primaria	Lavar y planchar ajeno y vende comida casera.	No	NI
Adela (ES2)	Femenino	52	7	Ninguno	Venta de leña.	No	NI
José (ES3)	Masculino	53	4	Quinto de primaria	Albañilería.	No	NI
Guatemala							
Juan (G1)	Masculino	21	2	Ninguno	Agricultor, trabajo estacional en fincas.	No	"Indígena"
Dimas (G2)	Masculino	32	4	Tercero de primaria	Agricultor, trabajo estacional en fincas.	No	"Indígena"
Jorge (G3)	Masculino	44	5	Ninguno	Agricultor, trabajo estacional en fincas.	No	"Xinka"
Honduras							
Santiago (H1)	Masculino	23	1	Quinto de primaria	Agricultura y carpintería.	No	"Lenca"
María (H2)	Femenino	36	3	Quinto de primaria	Orientadora social a medio tiempo.	No	NI
Fabia (H3)	Femenino	25	2	Tercero de primaria	Venta de tortillas.	No	"Lenca"
Nicaragua							
Diana (N1)	Femenino	41	8	Ninguno	Negocio propio y servicio doméstico.	No	"Negra", "morena"
Anselmo(N2)	Masculino	35	0	Tercero de primaria	Jardinero.	No	NI
Silvia (N3)	Femenino	42	6	Ninguno	Servicio doméstico en casa particular y negocio propio.	No	NI
Panamá							
Lorena (P1)	Femenino	32	4	Sexto de primaria	Elaboración de alimentos por encargo, buhonería.	No	"Indígena", latina y Ngöbe
Enrique (P2)	Masculino	45	6	Sexto de primaria	Agricultura.	No	Ngöbe
Pedro (P3)	Masculino	44	8	Segundo de primaria	Agricultura y trabajo con motosierra por encargo.	No	Ngöbe

a/ Del entrevistado o alguien de la familia.

b/ Se utiliza la autoadscripción étnica del informante empleando la categoría que él o ella indicó. Salvo en Guatemala, Honduras y Panamá, esta pregunta fue compleja para los entrevistados. "NI" indica que la persona no se autoadscribe a ninguna etnia, sino a una categoría de clase ("persona sencilla", "clase trabajadora").

Fuente: Dary, 2010.

trabajan en las fincas o haciendas), además de preparar y enviar el almuerzo para sus familiares en el campo [ES2; H2; N1]. Según las historias de vida de las entrevistadas, así como lo que ellas cuentan acerca de otras mujeres de sus familias (madres, abuelas, hermanas) persisten visiones patriarcales que reflejan el temor de que, en la escuela, la niña aprenda cosas no acordes con los valores tradicionales o que de allí "salga embarazada" [CR3]. Las hermanas de un entrevistado [G3]

se quedaron sin estudiar, porque sus padres creían que a la escuela solo iban a aprender "cosas malas", o a escribir "cartas para enviarlas a los novios". Diana, la mayor de ocho hermanos [N1], sospecha que sus padres nunca la mandaron a la escuela por la misma razón que a las hermanas del jalapaneco Jorge [H2], quienes nada más cursaron unos años de primaria porque su padre decía que "*Bastaba con que uno aprendiera a escribir su nombre y para qué más estudiar* (decía el padre), si

cuando Dios lo llama a uno, no le pide estudios..."¹⁶.

Estudiar es visto casi como un lujo, y dejar de hacerlo para ponerse a trabajar es una manera de corresponder a los padres de familia por los "sacrificios" que ellos han hecho. Así, los y las entrevistadas no culpan a sus progenitores por su precaria situación educativa. La mayoría indicó que fueron "ellos mismos" quienes, de niños, tomaron la decisión de no seguir estudiando, excusando a sus padres de su falta de acceso

a la escuela [G1]; o bien racionalizan su situación expresando que, al darse cuenta de la extrema pobreza de sus familias, consideraron que no era justo estudiar mientras se pasaban tantas penurias en la casa [N2].

En las regiones de Guatemala y de Honduras donde se hicieron las entrevistas (montañas de Jalapa e Intibucá, respectivamente), el patrón de abandono de la educación al llegar el tercer año de primaria es tan recurrente que hasta se concibe como normal [H1, H3]. La población posee un alfabetismo funcional. Los padres “aguantan” sostener a los hijos en la escuela, comprando sus útiles escolares, solo durante dos o tres años. Un niño que se presenta a clases sin sus materiales de estudio, se avergüenza, es regañado por los maestros y señalado por sus compañeros. Todo esto incide también en el abandono de las aulas; un sentido de dignidad que se tiene aun en medio de tanta precariedad, como señaló Santiago (de Intibucá, Honduras [H1])¹⁷. Los entrevistados costarricenses, pese a sus muy bajos niveles de escolaridad [CR1; CR2], tienen la oportunidad de seguir estudiando por cuenta propia en la adultez, gracias a la oferta de programas de ese tipo.

En el imaginario de los entrevistados, la escuela aparece de una manera ambigua. Por un lado es un refugio y, por otro, una amenaza (sobre todo para los padres de las niñas, luego de los 12 años). En el primer caso, la mayoría de quienes fueron a la escuela la recuerda como un sitio de resguardo, porque se trataba de un recinto mejor cuidado que su casa y en el cual, a veces, hasta podía comer: las instalaciones eran bonitas, sencillas quizás, pero con lo necesario para estudiar [ES3]. Algunos añoran con afecto a sus maestros, indicando que si alguna vez fueron estrictos o se enojaron, fue porque era su deber. Otro relató que en la escuela se sentía querido: *“le daban a uno un trato como que si ellos quisieran que uno aprendiera”* [ES3, caso de José]. Además, frente a una vida de tanto traslado de un sitio a otro, como sucedió en el caso de José de El Salvador, la escuela se convierte en el lugar del orden y la estructura. Solo en un caso [CR3] se evocó con amargura a una maestra.

Hay quienes no asistieron a la escuela ni una sola vez, o lo hicieron por apenas unos días. Algunos con suerte cursaron los primeros tres grados [G1, G3, N3, CR2]. En general, provienen de familias grandes (diez a trece hijos por hogar). En el caso de Enrique [P2], el sexto grado fue el límite educativo al que pudo llegar por haber tenido nueve hermanos. Es común que, cuando los hermanos mayores llegan a determinado grado, se les retire de la escuela y se les ponga a trabajar, para darle estudio a los hermanos que vienen detrás. Esto también le sucedió a Fabia [H3], quien tuvo once hermanos y fue retirada de las aulas en tercero de primaria. En general, a mayor cantidad de hijos por hogar menor acceso a la escuela del informante. Por último, pese a las dificultades, la mayoría de los entrevistados intenta darle a sus hijos el estudio que ellos no tuvieron, pero sus intentos se quedan -en la mayoría de los casos- a inicios del nivel secundario [H3, P2, P3, CR3].

Trabajar desde niños en situaciones de riesgo permanente

Los entrevistados que viven en el campo en su mayoría tuvieron su primer trabajo siendo niños o adolescentes, chapeando monte y ramas de árboles, cortando café, regando plantas y abonándolas [G1, G2, G3, H1, H2, H3, CR1, CR2, P2]. Según los informantes de Guatemala y Honduras, los niños varones alternan desde los 9 años las labores asociadas al maíz (deshierbe y “calza” de la milpa), con las tareas de abono y corte del café. Aún hoy no han podido dejar de depender de la agricultura de subsistencia como actividad fundamental para su alimentación, la cual se complementa estacionalmente con el trabajo en las fincas cafetaleras. El trabajo de la tierra (la milpa) provee los carbohidratos (la tortilla) y el trabajo en el café, el dinero en efectivo para la compra de más maíz (ya que el que siembran no les alcanza para todo el año), además de otros insumos para el hogar (abono, ropa, jabón, azúcar, sal, animales domésticos) [G1, G2, G3, H1].

En Guatemala y Honduras se reportan formas de trabajo de origen colonial:

hasta hoy en día o hasta hace poco, se trabaja en terrenos de otros a cambio del uso de una parcela [G3] o a cambio de granos básicos (pago con maíz [H1]). Este sistema se conoce en algunos países como “mano vuelta” o “a medias”¹⁸.

En el otro extremo están los informantes costarricenses: dos de ellos se dedican a la agricultura para una empresa exportadora de piña. Sin embargo, sufren un acelerado proceso de expulsión de sus tierras y de precarización del empleo. Aunque insertos en una agricultura moderna, son trabajadores que no cuentan con garantías laborales y, además, están expuestos a la contaminación por el uso desmedido de agroquímicos. El poder adquisitivo de las empresas los expulsa de sus propias fincas o terrenos, y no les queda más remedio que trabajar para esas compañías y bajo sus condiciones. Ven en los migrantes nicaragüenses la competencia. Básicamente se trata de una animadversión, ya que -según los nacionales- los recién llegados tienden a reducir los estándares de trabajo.

Por lo general [excepto H2, P2], para las personas un trabajo importante no es necesariamente el que mejor paga o el que dé más estatus. Lo relevante para ellas es estar seguras en el empleo o hacer lo que más les gusta. En muy pocas ocasiones los investigadores preguntaron por los montos devengados, pero muchas veces las cifras fueron reveladas en forma espontánea por los mismos entrevistados. Así, al citar su trabajo más importante, varios informantes masculinos [G1, G2, N2] señalaron aquel que no les implicó un riesgo personal (cortarse con el machete), o que les proporcionó alguna comodidad (no asolearse mucho, ni mojarse con los aguaceros). Otros mencionaron una actividad que realizaron en algún momento de sus vidas y a la que desearían volver (albañilería [CR2] o mecánica de motocicletas [CR3]). Estos dos últimos casos manifestaron con ilusión la expectativa de lo que quisieran hacer.

Para algunos entrevistados, lo principal en un trabajo es ser independiente, no tener patrón, “nadie que lo mande a uno” [ES3 y CR1]. Entre las

mujeres, dado que muchas veces sufren discriminación de género (que se suma a otras), lo principal es recibir un buen trato, ser apreciadas. Es el caso de Elisa [ES1], para quien su trabajo más importante fue como cocinera en una casa, porque era apreciada por los patrones: “me querían mucho, me trataban bien”.

Con tal de conseguir recursos para la familia, las mujeres diversifican mucho más sus actividades que los hombres: además de los oficios domésticos, realizan tareas agrícolas estacionales, salen a vender comida a la calle (helados, tortillas, frituras [P1]), venden leña, hacen tortillas [H3], ofrecen servicios a destajo (lavar, planchar ajeno) [N1 y N3]. El caso de Diana no podría resumir mejor esta situación: “Yo ejerzo muchos trabajos. Por ejemplo, salgo a lavar y a planchar, bueno, vendo fresco en mi casa; me encargan comida, yo vendo comida; los lunes yo hago sopa” [N1]. Privan en ellas valores patriarcales y machistas: incluso si cubren la mitad de los gastos del hogar, no siempre ven sus actividades como un “trabajo”, sino como “ayuda”, y dicen que quien trabaja es el compañero de vida, atribuyéndole el papel de proveedor tradicional que la sociedad y ellas mismas esperan de un hombre [H3 y ES2].

No puede decirse que el trabajo de los hombres es más fácil que el de las mujeres. Sin embargo, en ellas, además de las labores fuera de casa, recaen las tareas del hogar. El trabajo de las mujeres es repetitivo y circular, dice Adela [ES2]: “Todo el tiempo vivo torteando de guacaladas de masa para que coman ellos (el marido y los nueve hijos)”.

Ninguno de los dieciocho entrevistados dijo tener parientes en el extranjero o recibir remesas del exterior. Ello corrobora lo que indican algunos estudios sobre migración: los más pobres no son necesariamente los que migran, sino aquellos que tienen la posibilidad de vender una parcela u otra propiedad para sufragar los gastos de un “coyote” y otros. Para los entrevistados en esta investigación, la posibilidad de emigrar es muy lejana. Varios reciben algún apoyo económico puntual del Estado a partir del programa de remesas familiares por cohesión social [G2, G3] y

otro por parte de un proyecto privado [P1]. También la iglesia católica, a través de sus actividades de beneficencia, ayuda a algunas familias con ropa [G1] y con medicinas naturales a bajo costo [G3; P3]; algunas iglesias evangélicas también lo hacen [P1].

Ciclos generacionales de maternidad y paternidad tempranas y numerosas

Casi todas las mujeres entrevistadas experimentaron la maternidad siendo adolescentes [ES1, ES2, H3, N1, N3, P1]. Muchas veces este patrón se repite en las hijas de las informantes, quienes también se convierten en madres apenas saliendo de la niñez, entre los 14 y los 18 años de edad [ES1 y la hija del informante CR1]. Asimismo, en ocasiones se repite el patrón del número de hijos, como en el caso de Adela [ES2], quien viene de una familia de nueve hijos y tuvo la misma cantidad de niños. A su vez, Jorge [G3] se crió en una familia de ocho hermanos y él tuvo ocho hijos, tres de ellos muertos en la infancia.

La maternidad adolescente tiene múltiples consecuencias para la salud, así como en los ámbitos educativo, económico y social, tanto para la madre joven como para su familia. En el caso de la adolescente, le restringe su movilidad física y socioeconómica; coarta sus posibilidades de seguir capacitándose. Asimismo, este fenómeno recarga de trabajo a la generación precedente (las abuelas), pues sobre ellas recae el cuidado de los nietos.

Se observó una tendencia a los partos domésticos (comadrona, auto-atención, maridos o abuelas) especialmente en los hogares donde la mujer tuvo un mayor número de hijos (entre seis y ocho). Las informantes de Nicaragua tuvieron todos sus partos auto-atendidos, y la única vez que dieron a luz en un hospital fue por una situación de emergencia [N1 y N3]. Lo mismo sucedió en un caso de El Salvador [ES2]. Por medio de la historia familiar también se inquirió por los partos de las esposas de los informantes en Panamá y en Guatemala, y de nuevo se encontró una alta proporción de alumbramientos en el hogar [G3, G2]. La esposa de

don Pedro [P3] tuvo seis de sus ocho hijos atendida por él mismo. En este caso priva no solo la falta de acceso a los hospitales en la comarca Ngöbe-Buglé, sino la costumbre indígena de atender el parto dentro de la familia. El hecho de que los indígenas (Guatemala y Panamá, fundamentalmente) recurren a curanderos, terapeutas alternativos o “botánicos” -como les dicen los ngöbe- también obedece a la resistencia de la medicina occidental (biomedicina o alópata) a tratar enfermedades que tienen una interpretación etnocultural distinta [G3, P3]. Hay una diferencia grande con respecto a las esposas de los informantes costarricenses, quienes fueron atendidas en hospitales.

Muertes evitables, enfermedades curables que se tornan crónicas

En las entrevistas se corroboró que una de las características que más definen la exclusión es estar fuera de los sistemas públicos de seguridad social. Salvo en Costa Rica, en las historias de vida analizadas el acceso a la seguridad social (pensión) y a servicios médicos es nulo. Esta situación se refleja en muchos aspectos de la vida, pero uno que es importante subrayar es que las enfermedades -curables con una atención regular- se vuelven crónicas y se agravan. Son los casos de la esposa de Jorge [G3] y de Lorena [P1], quienes padecen de despigmentación, granulaciones y descamación cutánea desde hace varios años. La falta de visitas regulares al médico y de medicación específica para su mal, alarga y complica su enfermedad.

Varios informantes reportan la muerte de hombres adultos que podrían haberse salvado de haber sido tratados a tiempo. El padre y el tío de Juan [G1] murieron antes de cumplir 60 años, por falta de atención médica especializada. En el caso de los niños, algunos entrevistados indicaron que perdieron hijos [G3 y N1] y hermanos [CR1] en edades de entre un mes y tres años, por enfermedades para las cuales se requería un antiparasitario común; los hermanos de Carlos [CR1] y de Juan [G1], fallecieron “de ataque de lombrices, de falta de salud...”

La mayoría de las y los entrevistados no realiza visitas regulares al médico (chequeos) y solo acude a un centro de salud en situaciones extremas. Los chequeos los tienen los niños y, en algunos casos, las madres gestantes, pero los hombres y mujeres jóvenes y adultos se quedan sin atención. La compra de medicamentos químicos también es eventual. Muchos prefieren la medicina natural, por su bajo costo o porque le atribuyen (por razones culturales) más propiedades curativas [G1, P3]. Casi todos los informantes fueron críticos con el servicio de los centros y puestos de salud: manifestaron que solo les prescriben paliativos como “acetaminofén” o que les extienden recetas con medicinas específicas para sus dolencias, pero que ellos carecen de los medios para ir a la farmacia y comprarlas, por lo cual la visita al centro se queda en eso: una visita. Esto los coloca en una situación de riesgo extremo o incluso de muerte, como le sucedió a la hija de Jorge [G3], quien murió a los tres años de edad por desnutrición.

Varios informantes se quejaron de dolencias psicosomáticas derivadas de su misma precariedad económica. Fabia [H3], vendedora de tortillas, dice que a veces se siente “desesperada”, “que mejor no hubiera nacido”. En otros casos, la enfermedad física y la dificultad para encontrar su cura lleva al individuo a pensar en el suicidio [CR2]. En ocasiones, el maltrato familiar sufrido en la niñez repercute psicológicamente en la persona hasta el día de hoy [P1]. Por último, el alcoholismo del padre de familia es una razón que acrecienta las privaciones de la familia, aspecto muy notorio en las historias de Fabia y José [H3, ES3].

Estar permanentemente expuesto al desastre

A partir del análisis de los dieciocho casos, fue evidente que las personas con menor escolaridad (analfabetas o que solo estuvieron un año en la escuela) y cuyas condiciones de vida son las más paupérrimas, son quienes han padecido más enfermedades y sobre todo, accidentes. Juan [G1] casi se quiebra un pie cuando estaba subido a un árbol cor-

tando leña, la cual necesitaba en la casa como combustible (cocina). Jorge [G3] perdió un dedo y la sensibilidad de una mano cuando estuvo en el servicio militar. En el tiempo del conflicto armado interno, el ejército guatemalteco buscó a los campesinos pobres para llevarlos al “cupó” (servicio militar), cosa que rara vez ocurrió en las áreas urbanas ladinas. Ana [ES2] perdió a una hija, atropellada por un camión. A su marido también lo arrolló un autobús y le quebró una pierna. La hija de Diana [N1] se vio afectada psicológicamente por la muerte de un sobrino muy cercano en un accidente (incendio).

Los costarricenses también presentan situaciones de alto riesgo, aunque quizás por motivos distintos. El padre de Carlos murió golpeado por un árbol cuando este tenía 7 años; la hija del mismo informante, de 20 años de edad, se ha visto afectada en su espalda y cintura por el exceso de trabajo en una empresa piñera [CR1]. Hace años Carlos también perdió una criatura, que a su juicio probablemente murió a causa de una insuficiencia cardíaca, a raíz de que la madre de la recién nacida aspiró sustancias tóxicas procedentes de la plantación piñera.

A pesar de las desgracias sufridas en estos hogares, las personas reclaman un espacio para actuar. Aunque no utilizaron la palabra “derechos”, sus manifestaciones claramente reflejan su inconformidad con el trato que han recibido del Estado o de individuos particulares. La informante [ES2] señala que la vida de una persona vale como tal y que, por lo tanto, su pérdida debe recompensarse de alguna manera. Por su parte, Diego [CR3] se queja del mal trato que una enfermera da a su madre y amenaza con reportarla.

Casi nulo acceso a servicios en el hogar

Salvo los informantes costarricenses, en cuyos hogares se cocina con gas, todos los y las entrevistadas cocinan con leña, y además carecen de drenajes o alcantarillado en sus casas. Ninguno de los consultados prepara sus alimentos utilizando estufas eléctricas. De igual modo, la mayoría cuenta con

servicio de baño/inodoro fuera de la vivienda. El uso de la leña como combustible es un problema serio, no solo por el tiempo que las personas deben invertir en buscar la que gastan diaria o semanalmente, sino también porque cocinar de esta forma daña los ojos y los pulmones de las mujeres, quienes permanecen largas horas junto a los fogones.

Sensación de impotencia y baja participación política

La manera en que los informantes hablan de sí mismos, o de sus parientes cercanos, brinda luces para entender cómo perciben su absoluta falta de poder para cambiar sus condiciones de vida y las de otras personas en similar situación. Varios se identificaron o autonombraron como “humildes” [G1], por encontrarse en “extrema pobreza” [G3], “ser pobre” [G2], o vivir “arrimados” [ES2]. Los informantes de Guatemala, Honduras y Panamá tienen una autoidentificación étnica específica, lo mismo que una de las nicaragüenses (negra, [N1]).

Algunos entrevistados, además, se revictimizan. Indican que se enteran tarde de las entregas de víveres, medicinas y remesas; que los vecinos “no les cuentan”, que llegan tarde al reparto o que no logran acceder a ellos porque personas egoístas los acaparan y distribuyen entre los suyos, o bien porque otros se les atraviesan y no les permiten llegar al punto de entrega. Cunde un desaliento que les impide salir de donde están y traspasar esa frontera. Esta actitud se ve reforzada por la autopercepción de que “*tal vez porque lo miran a uno, como decía mi papá, humilde a uno, tratan de dejarlo atrás; a veces por la pobreza a uno lo rechazan*” [G1]. Pese a las considerables diferencias en los contextos, esta desesperanza es palpable también en los informantes costarricenses (quienes, no obstante, están mejor que los demás en términos de vivienda, acceso a servicios básicos, crédito y cobertura médica). Hay además una sensación de incertidumbre con respecto al futuro: “*la (empresa) piñera es como un río que se lo lleva todo*”, y “*se ve que no hay futuro*”¹⁹.

En estas precarias condiciones, pequeñas cosas hacen grandes diferencias: recibir ayudas públicas de algún tipo, tener parientes “colocados”. En Guatemala, los informantes G1 y G2 muestran perfiles similares: se dedican a tareas agrícolas, migran a las fincas de café para la cosecha. Sin embargo, el segundo ha logrado ubicarse en la lista de las transferencias familiares, tiene una hermana que participa en redes sociales y políticas, y maneja cierta información sobre programas de asistencia social, lo que mejora comparativamente su situación.

Las entrevistas corroboraron un hallazgo estadísticamente documentado por el *Informe Estado de la Región (2008)*: los excluidos participan poco en política y tienen un menor interés en ella que el resto de la población. La mayoría de los dieciocho informantes nunca ha pertenecido a partidos u organizaciones políticas, y solo en pocos casos han participado en organizaciones sociales [H2] y sindicales [CR3]. Algunos informantes dijeron que la política no les interesa o que no les queda tiempo para ella; otros manifestaron que están desilusionados de los políticos.

Baja participación política no significa falta de participación en otros asuntos. La mayoría de las mujeres y algunos hombres han colaborado en los comités escolares de sus hijos, fundamentalmente en lo que concierne a la preparación y entrega de la refacción escolar [G2, N1]. En estos casos lo que más interesa es satisfacer una necesidad primaria: que los niños y niñas coman. Una persona [G3] tuvo la oportunidad de participar en una junta de padres de familia. Sin embargo, su pobreza (“solo trabajando con el azadón”) y el exceso de trabajo le quitaron las ganas de asistir. El informante incluso subestimó su capacidad de aportar. Jorge [G3] indicó: *“No pude responderles (a los de la junta escolar), les dije yo que no, porque hay personas que sí pueden desenvolverse en ese trabajo, en ese cargo, porque sí tienen aunque sea sus maicitos, sus frijoles, en cambio yo solo paso de jornalear para el diario”*.

Perspectivas de reducción de la exclusión social

¿Es factible eliminar la exclusión social en Centroamérica? De no ser así, ¿es posible lograr reducciones significativas en su prevalencia? ¿Cómo? La presente sección aborda estas interrogantes, un paso previo indispensable para la formulación de escenarios políticos. Se argumenta que incluso un objetivo modesto de disminución parcial de la exclusión afronta un triple reto: la segmentación de los mercados, la debilidad y sesgo de los sistemas de salud y seguridad social, y la falta de voluntad política de algunos actores influyentes para lograr esa meta. En el terreno político, Centroamérica enfrenta un problema de acción colectiva a la hora de reducir el flagelo de la exclusión.

Esta sección tiene cuatro acápites. El primero hace una síntesis de las políticas para combatir la exclusión. El segundo estudia la magnitud de la posible mejora en los niveles de exclusión social, dado el estado actual de cosas en la economía y las instituciones, con base en el perfil de los hogares excluidos. A esto se le denomina el “salto posible hacia la inclusión”, un objetivo más modesto que proponerse eliminarla del todo. El tercer acápite analiza los costos de ese salto, a partir de estimaciones sobre las erogaciones derivadas de una ampliación de la cobertura de la educación primaria y de prestaciones mínimas de seguridad social. Estas estimaciones, que procuran determinar un orden de magnitudes y no tanto cifras exactas, muestran que el salto posible no implica aumentos desorbitados en el gasto público. El cuarto y último apartado ahonda en el tema de la voluntad política para adoptar, como acción pública prioritaria, un programa de combate a la exclusión social.

Políticas para la inclusión social

No hay una estrategia internacionalmente aceptada para reducir la exclusión social. Sin embargo, la inclusión puede ser lograda mediante acciones sobre los mercados de trabajo y sobre el acceso y calidad de los servicios sociales. Una revisión de la literatura

y las experiencias de otros países ofrece recomendaciones que constituyen un punto de referencia para Centroamérica.

El objetivo de reducir la exclusión social depende solo en parte de lo que los Estados puedan hacer. Dado que este fenómeno resulta del doble y simultáneo abandono por el mercado y las políticas públicas, en buena medida la solución depende de la productividad y el dinamismo de economías abiertas como las centroamericanas, que se encuentran fundamentalmente en manos del sector privado. Por otra parte, si la exclusión social en el Istmo es, como se ha visto, un problema estructural, existen factores causales asociados a los estilos de desarrollo y la inserción de estas economías en el sistema internacional, que solo de manera gradual pueden ser modificados. Pese a esas realidades, en este acápite se argumenta que, en el corto plazo, las políticas públicas (en asocio con el sector privado) pueden hacer una diferencia si crean nuevas oportunidades de inclusión social para los hogares.

Políticas inclusivas en los mercados laborales

En los países centroamericanos, los gobiernos tienen pocos instrumentos de política pública para estimular directamente el empleo y, en particular, incentivar la generación de trabajos formales. Además, producto de la crisis económica, la mayoría enfrenta una situación fiscal comprometida (capítulo 4 y su aporte especial), que le impide ejecutar una nueva ronda de políticas de estímulo como estrategia para incidir sobre los mercados laborales, como se hizo en Brasil e Indonesia durante 2009-2010 (IIEL-OIT, 2011a y 2011b). Sin embargo, hay instrumentos de política que, aún en contextos tan restrictivos como los que enfrentan los gobiernos del Istmo, han sido útiles para alcanzar tres objetivos²⁰:

- Creación de nuevos empleos en áreas de bajo desarrollo.
- Formalización de empleos informales.

- Reforzamiento de la regulación laboral para erradicar el abuso a los trabajadores.

El estímulo del empleo en las áreas de menor desarrollo ha sido logrado mediante intervenciones de bajo costo como los laboratorios de organización empresarial, establecidos mediante alianzas entre instituciones públicas y organizaciones comunales (Sobrado, 2006). Esta estrategia ha sido aplicada esporádicamente en Centroamérica en las últimas cuatro décadas, luego de su uso durante la reforma agraria de los años setenta en Honduras, donde fue decisiva para la constitución de cooperativas productoras de palma africana y banano. Ha sido utilizada en una diversidad de países de América Latina y África (Carmen y Sobrado, 2000). En la actualidad, la Presidencia de Sudáfrica la está empleando para combatir el desempleo estructural en áreas de extrema pobreza (Philip, 2009). Replicar este tipo de intervenciones podría abrir nuevas oportunidades a regiones donde tanto el Estado como la empresa privada tienen poca presencia.

Existe una amplia experiencia, dentro y fuera de la región, en el apoyo al sector de la pequeña y microempresa (PYME), el principal generador de empleo informal en Centroamérica y América Latina en general. La oferta de asistencia técnica, capacitación y financiamiento es muy amplia en todo el Istmo, con destacada participación de organizaciones no gubernamentales, entidades regionales, la cooperación internacional y la propia empresa privada, como parte de sus acciones de responsabilidad social corporativa. Si bien en la mayoría de los países la creación de nuevos sistemas públicos de apoyo a las PYME no parece viable, sí lo es que el Estado propugne una mayor coordinación e intercambio de experiencias entre los actores que ya desempeñan esta función, con el fin de estimular el ordenamiento de la oferta.

Por último, el fortalecimiento de la inspección laboral que realizan los ministerios de Trabajo es clave para mejorar el cumplimiento de la legislación vigente por parte de los empleadores

(Funpadem, 2011), particularmente en lo que concierne al pago del salario mínimo. Solo lograr que esta legislación se cumpla generaría importantes beneficios para los trabajadores.

Políticas inclusivas en los servicios sociales

Diversos organismos internacionales coinciden en señalar el acceso a la salud, una nutrición adecuada y, en general, el acceso a servicios públicos de calidad, como aspectos clave para reducir la desigualdad y la pobreza. Varios subrayan la necesidad de aumentar la organización social, la participación y la representación política en los sistemas institucionales a cargo de la prestación de servicios sociales (Cepal, 1997, 2000 y 2007; Cepal et al., 2003; Hardy, 2011; PNUD, 2008b, 2009a, 2010a y 2010b; PNUD-El Salvador, 2010; para una visión más global sobre los propuestas para reducir la pobreza; véanse Banerjee y Duflo, 2011 y Green, 2008). En la misma línea, la OMS ha propuesto la universalización de un paquete de prestaciones básicas de salud, a través de cambios en el financiamiento y la gestión de los servicios (OMS, 2010). Por otra parte, la ampliación de la cobertura de la educación pública, primaria y secundaria, así como un mayor acceso a la educación para el trabajo han sido planteados como factores determinantes para mejorar la productividad.

Buena parte de estos señalamientos también es válida para el objetivo de reducir la exclusión social. Sin embargo, éste requiere estrategias específicas para superar de manera permanente la falta de acceso a los servicios sociales. Desde esta perspectiva, hay dos políticas especialmente relevantes:

- la inclusión de los trabajadores informales dentro de los sistemas de seguridad social, y
- la rápida mejora del perfil laboral de los excluidos, mediante el acceso a la educación para el trabajo.

En el ámbito de la seguridad social, los gobiernos podrían ofrecer incentivos para la formalización de los

mercados laborales, como la certificación del ingreso al sistema, la simplificación de la declaración del impuesto sobre la renta o las ganancias de pequeñas empresas y la posibilidad de que éstas paguen los impuestos conjuntamente con la cotización al seguro social (“minitributo” en Argentina y Uruguay). También podrían conceder a las PYME deducciones de impuestos por sus cotizaciones, así como beneficios que hoy no tienen, por ejemplo, cobertura en riesgos ocupacionales y asignaciones familiares, como se hace en Chile (Mesa-Lago, 2010).

Los sistemas de seguridad social pueden desarrollar programas flexibles, adaptados a las condiciones socioeconómicas de los trabajadores informales. Entre las opciones estarían los pagos trimestrales o anuales (en vez de solo mensuales) de las cotizaciones; la posibilidad de hacerlos en bancos, oficinas de correos o por medios electrónicos; planes con cotizaciones y prestaciones ajustadas a la capacidad de pago de las familias, y la obligación de que las empresas que contraten a trabajadores por cuenta propia retengan sus cotizaciones y las añadan a las de sus empleados permanentes, previendo sanciones para los transgresores, como sucede en Brasil. Además, podrían asegurar la vigencia de las cotizaciones pagadas cuando los trabajadores por cuenta propia realizan trabajo asalariado; estimular a organizaciones como cooperativas y asociaciones para que actúen como intermediarias, afiliando a sus miembros, cobrando sus cotizaciones y transfiriéndolas al seguro social (Mesa-Lago, 2008).

Toda extensión de la cobertura de los sistemas sociales de salud y pensiones debe asentarse en información cierta sobre la población excluida y sus características socioeconómicas y laborales, a fin de adaptar los mecanismos de incorporación y estimar el costo de la ampliación. Es fundamental compilar estadísticas confiables de cobertura, ya sea a través de los institutos de seguridad social o de encuestas de hogares normalizadas. En este sentido, hay que elaborar una definición normalizada de “cotizante activo”, especificando el

período en que el afiliado hizo la última cotización, para calcular con certidumbre la población cubierta y permitir comparaciones más precisas entre los países.

Finalmente, el Estado debe asignar prioridad financiera al mantenimiento y extensión de la cobertura contributiva, así como a la asistencia social a segmentos vulnerables no asegurados. Para ello debería flexibilizar los programas existentes de transferencias condicionadas, a fin de ampliar la cobertura y, donde no existan estos programas, ponerlos en marcha. Con respecto a la protección de la tercera edad, los programas de Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Panamá, que otorgan una pensión asistencial focalizada a adultos mayores pobres, son ejemplos exitosos que podrían ser seguidos por las demás naciones²¹.

En el ámbito de los perfiles laborales, el fortalecimiento de la educación técnica vocacional es una prioridad. Lograría atraer y retener a población joven expulsada del sistema educativo y, al mismo tiempo, reentrenar a mano de obra que ya se desempeña en diversos oficios. La importancia de la educación para el trabajo queda manifiesta en el siguiente dato: de acuerdo con el *Informe PISA 2006*, en la mayor parte de los países europeos, más del 70% de las instituciones de educación secundaria cuenta con programas permanentes de orientación vocacional (Cruz y Mora, 2010).

En el fortalecimiento de la educación vocacional y técnica, las alianzas público-privadas son claves. La práctica o período de capacitación en las empresas permite a las y los jóvenes aplicar sus conocimientos y visualizar su futura inserción en el mercado laboral; los empleadores conocen el potencial de los aprendices y las instituciones educativas valoran las oportunidades laborales a las que pueden acceder sus alumnos. En Suiza y Alemania existe evidencia de que los estudiantes de la educación vocacional o aprendices generan beneficios para las empresas (Schweri et al., 2003; Muehleman et al., 2007).

Los sectores productivos ayudan en el control de calidad de la formación práctica. El desarrollo e imple-

mentación de una política efectiva de educación vocacional y capacitación requiere la activa participación de los empleadores, las cámaras empresariales y las organizaciones laborales. Irlanda, Finlandia y Australia cuentan con órganos institucionales y técnicos y grupos consultivos que colaboran en la realización de pronósticos sobre las destrezas y habilidades que demandarán los mercados laborales. En América Latina dos experiencias interesantes son el Consejo Nacional de Normalización y Certificación de Competencias Laborales (Conocer) de México y la Secretaría de Formación Media y Tecnológica (Semtec) de Brasil, adscrita al Ministerio de Educación y el Deporte (MEC).

En los países de la OCDE los gobiernos ofrecen incentivos a los empresarios que disponen de plazas para practicantes, los cuales comprenden desde subsidios directos y reducción de impuestos, hasta tasas y aportes en especie. En algunos casos hay organizaciones que facilitan la vinculación entre las empresas y las instituciones de educación vocacional. Por lo general sirven como intermediarias, buscando coincidencia entre las necesidades de los empleadores y los aprendices; realizan trámites administrativos relacionados con los entrenamientos y actividades de capacitación, lo cual libera a los empleadores de realizarlos en forma directa (esto es particularmente importante para las PYME). Además, existen contratos especiales para aprendices o practicantes (Cruz y Mora, 2010).

El salto posible hacia una mayor inclusión social

La eliminación de la exclusión social es un objetivo deseable. Que todo centroamericano viva de un modo congruente con sus derechos y dignidad es una situación ética y moralmente superior al actual estado de cosas en la región, donde millones viven en condiciones paupérrimas. Desde el punto de vista político, sin exclusión social las democracias sentarían las bases para que las personas puedan ejercer sus derechos. Sin embargo, la supresión de este fenómeno no es un objetivo

realista en Centroamérica, a corto o a mediano plazo. ¿Por qué? Porque ni los mercados laborales ni las instituciones sociales (públicas y privadas) tienen capacidad para alcanzar esa meta.

En este acápite se estima la magnitud del salto posible a la inclusión social, a partir de las realidades que enfrenta la región, sobre todo en los países donde la exclusión es más alta. Se tratan dos temas: las restricciones que impone el actual estado de cosas para una acción decisiva y ambiciosa contra la exclusión y, dadas esas restricciones, los objetivos posibles. El análisis de la situación actual se efectúa con base en una síntesis de estudios especialmente comisionados para examinar la evolución de los mercados laborales (Trejos, 2011) y, en particular, el desempeño de los sistemas de salud (Martínez-Franzoni, 2010) y seguridad social (Mesa-Lago, 2010).

Débiles capacidades instaladas para la inclusión

El logro de disminuciones significativas en la prevalencia de la exclusión se ve obstaculizado por la realidad económica e institucional del Istmo (véase el capítulo 8 para un análisis de la debilidad institucional de los Estados), que impone márgenes de acción muy estrechos²². Los mercados laborales, que serían claves para reducir este flagelo, tienen una baja capacidad para generar empleos formales en relación con la demanda por puestos de trabajo de una creciente población joven, especialmente en los países más aquejados por la exclusión (véase el “Aporte especial” del capítulo 4).

En las naciones centroamericanas donde hay información reciente, se sabe que el sector formal da empleo solo a una minoría de la fuerza laboral. La gran mayoría de las y los trabajadores está inserta en el sector informal. En Nicaragua y El Salvador, donde prevalece una alta exclusión, el sector formal cubre a menos del 40% de la PEA. La reciente crisis económica implicó una pérdida de puestos formales en la región (-2,9% entre 2007 y 2009) y un aumento de la informalidad, una evolución contraria a cualquier intento por promover la inclusión social.

Ningún país tiene políticas robustas para generar empleo y promover la formalización de las pequeñas y microempresas, donde se concentra la informalidad (para más detalle sobre los mercados laborales, consúltese: capítulo 3 y el “Aporte especial” del capítulo 4, sobre los efectos de la crisis económica en Centroamérica).

Por otra parte, la mayoría de los países del Istmo carece de sistemas institucionales de salud capaces de convertirse en vigorosos mecanismos de inclusión (capítulo 8). Infortunadamente, los más aquejados por la exclusión social poseen los sistemas más débiles, inequitativos y con menor capacidad para una rápida ampliación de sus reducidas coberturas (recuadro 10.2).

Los sistemas de salud cuyo desempeño es razonablemente satisfactorio pertenecen a los países donde habita una minoría de los excluidos centroamericanos (Belice, Costa Rica y Panamá). En ellos hay una fuerte presencia del Estado, pues son sistemas unificados o, cuando menos, duales. En cambio, la gran mayoría de los excluidos reside en naciones con sistemas de salud de mal desempeño: son segmentados, sus coberturas se ubican entre las menores de América Latina (entre un 17% y un 40% de la población), carecen de paquetes de prestaciones básicas de salud para todos y muestran altos grados de inequidad asociados al tipo de inserción laboral (asalariada o no), a la forma de acceso (directo o familiar) y al nivel socioeconómico de las personas. Estos países destacan además porque el gasto privado en salud, que realizan los hogares de alto poder adquisitivo, supera el gasto público orientado hacia las mayorías (Martínez-Franzoni, 2010; véase resumen en el capítulo 8).

RECUADRO 10.2

Sistemas de salud y crisis internacional

En lo que concierne a sistemas de atención médica, en Centroamérica existen tres modelos marcadamente distintos:

- Sistemas de baja cobertura, segmentados y que propician una profunda inequidad en el acceso de las personas a la salud. En este grupo se encuentran Guatemala, Honduras, Nicaragua y, con algún camino adelantado en materia de legislación, El Salvador.
- Sistemas de mayor cobertura, pero que muestran problemas de equidad, corregibles con algunas modificaciones en sus respectivos diseños institucionales. En esta situación se encuentran Panamá y, en alguna medida, Belice.
- El sistema de salud costarricense, que ha sido capaz de dotar a la población de ese país de un acceso (cuasi) universal a la salud. Sin embargo, en la actualidad enfrenta serios problemas de sostenibilidad, en buena parte debido a sus propios logros en cuanto al papel del Estado en el manejo de riesgos relacionados con la salud.

La crisis económica de 2008 y 2009 acentuó los contrastes que ya existían entre los sistemas de salud. Las medidas sectoriales adoptadas ante esa coyuntura fueron relativamente escasas, y se relacionaron con la cobertura y el financiamiento (en El Salvador y Panamá), la suficiencia de las prestaciones (El Salvador, Honduras y Panamá), o combinaron la expansión del gasto en algunos rubros (Honduras, El Salvador, Panamá) con recortes en otros (Nicaragua). Esta poca respuesta fue similar a la observada en el resto de América Latina. En los últimos años pocos países han dado prioridad a la ampliación de cobertura o a un mayor gasto en salud, independientemente de su desarrollo. Ejemplos que se apartan de esta norma son: República Dominicana (ampliación de cobertura del seguro familiar bajo el régimen contributivo), Chile, Perú y Paraguay (en materia de financiamiento, el último con un impactante aumento del 45% en el presupuesto en salud; Cepal, 2009).

Fuente: Martínez-Franzoni, 2010.

Finalmente, el acceso a una pensión permitiría que las personas tengan condiciones de vida dignas durante su vejez, una vez concluida su participación en el mercado laboral. El principal hallazgo en esta materia es, de nuevo, que los países más aquejados por la exclusión son, también, los que tienen los sistemas de pensiones más incipientes e inequitativos.

De acuerdo con Mesa-Lago (2010), El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua forman parte de un grupo de nueve países latinoamericanos que se caracterizan por tener menor desarrollo y cobertura en sus sistemas de pensiones (recuadro 10.3). Estas naciones exhiben altos niveles de exclusión social, tienen los sectores informales de la economía más amplios y no otorgan pensiones asistenciales a la población

pobre (El Salvador introdujo un bono de vejez en 2009). Por otra parte, Costa Rica y Panamá pertenecen a un grupo de seis países de América Latina socialmente más desarrollados, que muestran coberturas combinadas superiores, pues tienen sectores informales de menor tamaño y otorgan pensiones no contributivas o asistenciales a las personas pobres (Panamá la introdujo en 2009)²³.

En cuanto a las desigualdades de cobertura, la información disponible incluye a cuatro países que pertenecen al grupo de bajo desarrollo de sus sistemas de pensiones y alta exclusión social. En ellos, menos de una quinta parte de la PEA tiene acceso a una pensión y en sus zonas rurales la proporción es aun menor (entre un 7% y un 15% de la PEA). La diferencia en

MÁS INFORMACIÓN
SOBRE



**SALUD
EN CENTROAMÉRICA**

VÉASE

Martínez-Franzoni, 2010,
en www.estadonacion.or.cr

cobertura de pensiones entre el primer y el quinto quintil de ingreso es de quince veces en El Salvador y cerca de cuarenta veces en Honduras. En Guatemala y Nicaragua, por su parte, las brechas entre trabajadores que tienen educación primaria o menos y aquellos que cursaron estudios superiores son de hasta seis veces (Mesa-Lago, 2010: cuadro 6; resumen en capítulo 8).

En síntesis, en Centroamérica el despliegue de acciones decisivas para reducir la incidencia de la exclusión social se enfrenta a muy severas restricciones económicas e institucionales. La debilidad de los mercados y los Estados, más aguda ahí donde más se necesita actuar, es una realidad que limita cualquier esfuerzo por combatir la exclusión.

MÁS INFORMACIÓN
SOBRE



**SISTEMAS DE PENSIONES
EN CENTROAMÉRICA**

VÉASE

Mesa-Lago, 2010,
en www.estadonacion.or.cr

Estimación del salto realista a la inclusión

Dado que eliminar la exclusión social en Centroamérica es un objetivo deseable pero no realista, ¿cuál sería una meta viable dado el estado actual de cosas? En el presente acápite se propone un parámetro menos ambicioso, que se denomina el “salto realista a la inclusión”, y se estima su magnitud por país. Un salto realista permitiría reducir de modo sustancial la exclusión social en todas las naciones del Istmo, sobre todo en las zonas urbanas. Sin embargo, la magnitud de esa reducción dependerá críticamente del enfoque de política pública que se adopte. En todos los países, el mayor salto a la inclusión se lograría mediante una combinación de políticas laborales y sociales, y el menor salto ocurriría si se deja a cargo de las políticas sociales lidiar con el problema, sin mayores intervenciones públicas en los mercados laborales.

RECUADRO 10.3

Sistemas de pensiones y crisis: respuestas y opciones

Cuando se produce un incremento de la informalidad y la pobreza, se genera un efecto adverso en la cobertura de las pensiones entre la PEA. A menos que tales cambios sean compensados con otras estrategias de protección social, resultan en mayor desprotección de la población adulta mayor en estado de necesidad. Dado que la crisis económica de 2008-2009 fue relativamente corta (capítulo 4) el deterioro de la cobertura de pensiones en Centroamérica fue moderado, sobre todo cuando se compara con coyunturas recesivas anteriores, como la de los años ochenta (Mesa-Lago, 2010)²⁴. Además, en 2009 varios países tomaron medidas anticíclicas que mitigaron los impactos.

En términos generales, los países con coberturas superiores (Costa Rica, Panamá y Belice) enfrentan problemas menores que el resto de la región (El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua). Sin embargo, en todos los casos, los institutos de seguridad social deben diseñar estrategias para controlar la evasión de los trabajadores asalariados cubiertos y adaptarse a los cambios en la estructura del mercado laboral para incorporar a trabajadores excluidos (por cuenta propia, empleados domésticos, trabajadores rurales, entre otros). Esto último es una tarea de primordial importancia para las naciones del centro y el norte del Istmo.

Fuente: Elaboración propia con base en Mesa-Lago, 2010.

Toda sociedad tiene una capacidad de inclusión social, la cual depende de las condiciones imperantes en un período determinado (recuadro 10.4). Esa capacidad la establece el perfil socioeconómico de los hogares incluidos, los ciudadanos que se encuentran en mejor situación. Este perfil indica:

- la capacidad máxima del mercado para acomodar a la población en edad laboral en trabajos formales, y
- la capacidad de los sistemas de seguridad social (públicos) para atender a la población.

Una definición práctica del salto realista a la inclusión como objetivo de política pública es el siguiente: lograr que la mayor cantidad posible de los hogares excluidos alcance los promedios que en la actualidad disfruta la población incluida, en el acceso tanto a los mercados laborales como a los regímenes de bienestar social. Si bien se apuesta por acciones concretas y factibles, la consecución de este objetivo debe complementarse con políticas de

largo plazo que tengan como base ese umbral mínimo. Pese a que en ningún país del Istmo los hogares incluidos tienen una inserción plena, sin duda están en mejores condiciones que aquellos que viven en exclusión. Mientras más del 90% de los hogares excluidos tiene al menos una persona con un autoempleo de subsistencia, entre los incluidos la proporción oscila entre el 17% y el 33%, según el país y la zona (rural o urbana) de que se trate. Diferencias similares, aunque menos pronunciadas, se observan en materia de acceso a la seguridad social (cuadro 10.7). Sería irreal plantearse niveles más altos que los que tienen quienes están relativamente mejor. El salto realista a la inclusión, pues, no sería proponerse alcanzar un teórico 100% de empleo formal y de acceso a la seguridad social, situación que no existe hoy en ningún país de la región, ni siquiera entre los hogares incluidos.

La capacidad de inclusión de las sociedades centroamericanas varía significativamente (consúltese la metodología en el anexo 3). En los países del llamado CA4, donde prevalece una

CUADRO 10.7

CENTROAMÉRICA

Capacidad de inclusión y salto realista, por país. CIRCA 2009
(porcentajes)

	Urbano			Rural		
	Hogares en exclusión dura ^{a/}	Hogares incluidos	Salto realista a la inclusión ^{b/}	Hogares en exclusión dura ^{a/}	Hogares incluidos	Salto realista a la inclusión ^{b/}
Mercado laboral: hogares con algún miembro en autoempleo de subsistencia						
Costa Rica	90,9	17,6	73,3	90,6	20,9	69,7
El Salvador	96,8	27,9	68,9	85,9	19,7	66,2
Guatemala	91,0	22,2	68,8	84,8	21,3	63,5
Honduras	99,8	27,2	72,6	96,9	33,7	63,2
Nicaragua	99,7	24,3	75,4	94,2	18,0	76,2
Panamá	94,2	16,7	77,5	67,9	18,3	49,6
Seguridad social: hogares con algún miembro sin seguridad social						
Costa Rica	100,0	14,8	85,2	98,2	16,7	81,5
El Salvador	99,9	55,6	44,3	99,9	81,5	18,4
Guatemala	99,0	58,8	40,2	99,3	71,1	28,2
Honduras	100,0	85,5	14,5	100,0	94,6	5,4
Nicaragua	100,0	77,5	22,5	99,9	92,1	7,8
Panamá	99,9	48,2	51,7	98,3	62,6	35,7

a/ Hogares en exclusión dura: hogares inicialmente clasificados como excluidos y categorizados como tales por el procedimiento estadístico del análisis discriminante.

b/ Salto realista a la inclusión: porcentaje de hogares excluidos que mejoran su acceso a los mercados laborales y a los regímenes de bienestar social, hasta alcanzar los niveles de los hogares incluidos.

Fuente: Elaboración propia con base en las encuestas de hogares del instituto de Estadística de cada país y Pérez-Sáinz et al., 2010.

RECUADRO 10.4

La capacidad de inclusión social

Toda sociedad tiene una capacidad determinada de inclusión social, que puede ser más o menos alta según su desarrollo económico y el poder infraestructural de su Estado (capítulo 8). En una situación de plena capacidad de inclusión, todas las personas tendrían acceso a puestos de trabajo en el sector formal y podrían ejercer sus derechos sociales. Siempre habría quienes no quieren trabajar, estudiar, atender su salud o preocuparse por su pensión. Sin embargo, descontando a este grupo, toda la población estaría incorporada a la dinámica del mercado

laboral formal y al régimen de bienestar social.

Ninguna sociedad ha logrado una plena capacidad de inclusión, pues en la realidad los mercados laborales y los regímenes de bienestar tienen fallas. Aun en las sociedades más avanzadas se presentan las siguientes situaciones:

- Aunque sea pequeña, siempre hay una proporción de la población que se encuentra excluida, desgajada del mercado laboral y del régimen de bienestar.

- No todos los hogares incluidos están plena y simultáneamente insertos en el mercado laboral y gozando de los beneficios de los sistemas de bienestar social. En ocasiones, al menos uno de sus integrantes carece de un empleo formal, tiene un bajo nivel de instrucción o no recibe una pensión. Sin embargo, esas carencias son compensadas por la situación más ventajosa de los restantes miembros del hogar, a diferencia de lo que ocurre con los hogares excluidos, donde todos están mal.

alta exclusión social, un salto realista implicaría concentrarse en las acciones para mejorar la inserción laboral de las personas y, en segundo término, lograr una extensión de la seguridad social²⁵. Por supuesto que, en estos escenarios mínimos, muchos excluidos seguirían atrapados en sus precarias condiciones de vida y trabajo, pero muchas otras personas mejorarían su situación. En concreto, las metas del salto realista a la inclusión en estos países serían:

- que la mayoría de los hogares excluidos logre abandonar el autoempleo de subsistencia,
- que aproximadamente la mitad de los hogares excluidos urbanos tenga acceso a la seguridad social, y
- que entre un 5% y un 20% de los hogares excluidos rurales tenga acceso a la seguridad social.

Todos los países tendrían que hacer esfuerzos muy importantes para mejorar la inserción laboral de los hogares excluidos, pues la meta sería lograr que más de dos terceras partes de ellos tuvieran acceso a empleos formales. En el ámbito de la seguridad social hay diferencias significativas. En Nicaragua, Honduras y El Salvador rural habría poco margen de avance, debido a la escasa cobertura de sus sistemas de seguridad social aun entre la población incluida. En El Salvador urbano, Guatemala y, especialmente, Panamá (rural y urbano) las metas son un tanto más ambiciosas, pero incluso después del “salto a la inclusión” quedarían vastos segmentos sin atender. En contraste, en Costa Rica se buscaría que los hogares excluidos alcancen coberturas cercanas al 85%, la situación de la que ya goza el resto de la población (cuadro 10.7).

¿Cuánto esfuerzo implica el salto realista a la inclusión? Su magnitud depende de la situación de cada país. En algunos casos el esfuerzo inicial es bajo: Costa Rica y el Panamá urbano debieran enfocarse en sacar de la exclusión dura al 2% y al 7% de los hogares urbanos, respectivamente. En

las naciones del CA4 y en el Panamá rural, la situación inicial es muy comprometida, pues cerca del 20% o más de los hogares está en el núcleo duro de la exclusión. Sin embargo, podrían plantearse metas menos ambiciosas pues tienen, como ha sido visto, una menor capacidad de inclusión, un factor que reduce la magnitud del esfuerzo inicial requerido.

Independientemente de su situación, todos los países tienen una capacidad de inclusión mayor en las zonas urbanas que en las rurales. Si experimentaran con políticas que combinaran la promoción del empleo formal y la ampliación de la seguridad social, lograrían rescatar a la mayor parte de los hogares excluidos urbanos del “núcleo duro”. En cambio, en las zonas rurales la proporción baja a poco más de la mitad de los hogares, con excepción de Costa Rica, donde habría una capacidad similar a la estimada para la zona urbana (cuadro 10.8). Por otra parte, es claro que combatir la exclusión social no es una tarea que deba recaer de modo exclusivo en la política social: con la realización de mejoras en el acceso a la salud pública y los sistemas previsionales, las proporciones de hogares que superarían la exclusión serían mucho menores que las que se obtendrían al complementar tales acciones con políticas de empleo.

En resumen, dadas las condiciones de los mercados laborales y los sistemas de seguridad social, y dados los perfiles de los hogares, ningún país de la región tiene capacidad para rescatar a todas las personas que viven en exclusión social. Costa Rica es el que estaría más cerca de lograrlo. Sin embargo, las naciones más aquejadas por este flagelo podrían rescatar a partes significativas del núcleo duro, superiores al 70% en zonas urbanas y el 50% en zonas rurales, si pusieran en marcha políticas de inclusión que combinaran intervenciones en los mercados laborales y la ampliación de la seguridad social.

El costo de un salto parcial, pero realista, a la inclusión

Incluso un objetivo más modesto que eliminar la exclusión implica un que aumento del gasto público, pues

la mayoría de las acciones requeridas corresponde a la esfera estatal. Si bien los sectores privados podrían participar mediante iniciativas de responsabilidad social corporativa y alianzas público-privadas, lo cierto es que el esfuerzo principal recaería sobre los Estados.

¿Cuánto cuesta el salto realista a la exclusión? ¿Es factible lograrlo con los niveles actuales de recaudación tributaria en el Istmo? La estimación del impacto fiscal de este esfuerzo es difícil, parcial y tentativa. Por una parte, no fue posible calcular el costo de un programa de generación masiva de empleo, por lo que no se pudo incluir el tema en el análisis; por otra, las cifras sobre educación y pensiones refieren a costos promedio, sin considerar mejoras en la calidad y la eficiencia de los servicios (anexo 4). Finalmente, el dato sobre pensiones fue tomado de otro estudio (Carrera et al., 2009), que se planteó un objetivo distinto y más ambicioso que el enunciado en este capítulo. Aun así, la estimación arroja órdenes de magnitud que sirven como referencia para una discusión sobre los costos fiscales de combatir la exclusión.

Hechas estas advertencias, los objetivos que deben sufragarse para dar un salto realista a la inclusión son los siguientes:

- en salud y pensiones, equiparar la cobertura actual de hogares excluidos al nivel de los hogares incluidos,
- en educación, lograr que en los hogares excluidos al menos un o una joven complete la enseñanza secundaria.

Las principales conclusiones del ejercicio son:

- Un salto realista a la inclusión implica un aumento del gasto público social cercano al 1% del PIB en las naciones más aquejadas por la exclusión. Objetivos un tanto más amplios elevarían ese gasto en proporciones que oscilarían, según el país, entre 2,5 y 3,8 puntos porcentuales del PIB.
- Este modesto aumento no puede ser sufragado a partir de los actuales

CUADRO 10.8

CENTROAMÉRICA

Simulaciones de superación de la exclusión social dura, según zona
(porcentajes)

Zona/salto a la inclusión	Costa Rica (2009)	El Salvador (2009)	Guatemala (2005)	Honduras (2007)	Nicaragua (2005)	Panamá (2009)
Zona urbana						
Porcentaje de hogares en exclusión dura ^{a/}	2,2	21,8	16,3	24,4	17,3	7,2
Simulaciones						
Inclusión por mercado laboral	-1,5	-14,0	-9,9	-17,7	-13,1	-5,4
Inclusión por seguridad social	-1,8	-8,8	-3,7	-2,6	-2,7	-3,4
Inclusión por política combinada	-2,0	-17,0	-11,8	-18,4	-13,9	-6,3
Resultado						
Porcentaje de hogares que se mantienen en exclusión dura ^{b/}	[0,2 a 0,7]	[4,8 a 13,0]	[4,5 a 12,6]	[6,0 a 21,8]	[3,4 a 14,6]	[0,9 a 3,8]
Zona rural						
Porcentaje de hogares en exclusión dura ^{a/}	4,9	43,3	50,6	52,9	43,3	38,0
Simulaciones						
Inclusión por mercado laboral	-3,4	-18,8	-17,4	-32,7	-23,4	-15,9
Inclusión por seguridad social	-4,1	-5,5	-5,9	-1,0	-1,0	-6,9
Inclusión por política combinada	-4,6	-22,6	-26,9	-33,1	-24,3	-19,0
Resultado						
Porcentaje de hogares que se mantienen en exclusión dura ^{b/}	[0,3 a 1,6]	[20,7 a 37,8]	[23,7 a 44,7]	[19,8 a 51,9]	[19,0 a 42,3]	[19,0 a 31,1]

a/ Hogares en exclusión dura: hogares inicialmente clasificados como excluidos y categorizados como tales por el procedimiento estadístico del análisis discriminante.

b/ Porcentaje de hogares en exclusión dura menos el porcentaje que podría ser captado según la estrategia que se adopte (mercado laboral, seguridad social o ambos). El resultado es un rango, cifras entre peréntesis, según la eficacia de cada estrategia.

Fuente: Elaboración propia con base en las encuestas de hogares del instituto de Estadística de cada país y Pérez-Sáinz et al., 2010.

niveles de recaudación tributaria en el Istmo, pues los Estados enfrentan una difícil situación fiscal y además varios países dedican una parte importante de sus recursos a seguridad y defensa (capítulo 6).

- Los costos son probablemente más altos para los países con mayor prevalencia de la exclusión social, en especial por el componente educativo (cuadro 10.9).

Carrera et al. (2009) estimaron el costo fiscal de una ampliación más ambiciosa de la cobertura de los sistemas de salud pública y de pensiones en Guatemala, Honduras y Nicaragua. En el primer caso se procuraría universalizar un paquete básico de prestaciones de salud, según las recomendaciones de la OMS; en el segundo, otorgar pensiones

CUADRO 10.9

CENTROAMÉRICA

Costo fiscal aproximado de un salto a la inclusión social
(porcentaje del PIB)

	Educación	Salud	Pensiones ^{a/}	Total
Costa Rica	0,33	0,08		0,41
El Salvador	0,77	0,09		0,86
Guatemala	0,71	0,06	0,60	1,40
Honduras	1,45	0,04	0,60	2,00
Nicaragua	0,82	0,05	0,50	1,40
Panamá	0,22	0,13		0,35

a/ Estimación de Carrera et al., 2009, para una sustancial ampliación de la cobertura de los sistemas previsionales con aportes de trabajadores formales e informales. Solo se calculó para tres países.

Fuente: Elaboración propia con base en Pérez-Sáinz et al., 2010; Avendaño 2010 y Carrera et al., 2009. Los datos sobre el PIB se obtuvieron de Cepal.

a personas mayores de 65 años en situación de pobreza. Según los autores, el esfuerzo fiscal requerido para lograr estos objetivos en el año 2015 varía entre países, según la conformación del mercado laboral, los niveles de cotización y la estructura del gasto en ambos temas. En Guatemala, el costo combinado de los dos rubros oscilaría entre 2,5% y 3,0% del PIB; en Honduras, entre 0,9% y 1,2%, y en Nicaragua entre 1,7% y 2,3%. Si a estas cifras se suma la estimación realizada para este capítulo en materia de universalización de la educación, el costo total rondaría entre un 2,4% y un 3,8% del PIB.

Poca voluntad política para apoyar el salto a la inclusión

Aunque una alta prevalencia de la exclusión social sea un grave problema, susceptible de mitigación, ello no implica que los sistemas políticos tengan como prioridad enfrentarlo. De hecho, los datos suministrados en este Informe revelan que, a diferencia de otras subregiones de América Latina, en el Istmo el progreso social es más lento, lo que sugiere una baja relevancia política del tema. Sin embargo, como el pasado no determina el futuro, queda abierta la pregunta de si, luego de la crisis económica de 2008-2009 y de las amenazas recientes al orden público democrático, hay voluntad para encarar el problema.

Para explorar posibles respuestas a esta interrogante, se realizó un sondeo entre personalidades de la región, acerca de varias medidas que podrían ser aplicadas con carácter de urgencia para disminuir la exclusión. Estas acciones buscarían cuatro objetivos de política pública y requerirían aumentar el poder infraestructural de varios Estados (capítulo 8). Se examinó su viabilidad mediante consulta selectiva a actores clave del escenario económico y político, cuya influencia y experiencia serían determinantes para su ejecución (anexo 5). Los objetivos serían los siguientes:

- Poner en marcha políticas de generación masiva de empleos formales.

- Aumentar el gasto en educación para universalizar la educación primaria.
- Ofrecer a toda la población un paquete mínimo de prestaciones en salud (nivel primario y emergencias).
- Garantizar pensiones no contributivas a la población adulta mayor en condiciones de exclusión.

Las medidas consultadas a los informantes no incluyeron el componente de empleo, ya que en la mayoría de los Estados centroamericanos (con excepción de Costa Rica) no existe una capacidad pública instalada para ejecutar, en el plazo inmediato, programas de generación masiva de empleo²⁶. En cambio, pese a graves déficits, hay una institucionalidad que ya opera en los ámbitos de educación, salud y pensiones y que proporciona una plataforma para lograr ampliaciones de cobertura en el corto plazo.

Esta sección se divide en dos partes. En la primera se sintetizan los resultados de dos consultas con actores clave (anexo 5), y en la segunda estos hallazgos se reelaboran desde una perspectiva más analítica. La principal conclusión es que el combate de la exclusión social en Centroamérica parece entrañar un complejo problema de acción colectiva y que los poderes fácticos vetarían un programa mínimo para enfrentar este flagelo.

Consulta a actores clave: sin acuerdo para combatir la exclusión

Combatir la exclusión social es un asunto que concita un fuerte interés entre destacados actores del quehacer social y político en Centroamérica. Las entrevistas con 142 líderes sociales, académicos y políticos, realizadas en 2009, sugirieron la importancia de estudiar los problemas de la desigualdad, la exclusión y la pobreza, tanto como una restricción para el desarrollo humano,

CUADRO 10.10

CENTROAMÉRICA

Asuntos señalados como prioritarios en el temario del Informe Estado de la Región por algunas personalidades consultadas. AGOSTO DE 2009

Tema seleccionado	Menciones ^{a/}		
	Cantidad	Porcentaje por tema	Porcentaje de la dimensión
Dimensión social	122		37,3
Desigualdad y exclusión social	57	17,4	1
Pobreza	50	15,3	2
Juventud	15	4,6	9
Dimensión ambiental	65		19,9
Cambio climático	36	11,0	4
Gestión de ciudades y espacios urbanos	29	8,9	6
Dimensión económica	58		17,7
Competitividad	20	6,0	7
Cooperación internacional	17	5,2	8
Turismo	12	3,7	10
Tratados de libre comercio	9	2,8	11
Dimensión política	47		14,4
Administración de justicia	47	14,4	3
Dimensión de integración	29		8,9
Integración centroamericana	29	8,9	5
Otros	6		1,8
Total	327		100,0

a/ Se contabilizan las menciones sobre temas que los mismos consultados plantearon. Las sesiones grupales se cuentan como una mención. En total 142 personas formularon 327 sugerencias (casi 2,3 sugerencias por persona).

Fuente: Elaboración propia con base en Programa Estado de la Nación, 2009.

como para entender los costos sociales de la crisis económica que por entonces golpeaba al Istmo (cuadro 10.10). En el orden de menciones estos temas superaron con claridad a los asuntos ambientales, comerciales y económicos.

En la segunda consulta, efectuada en 2011, los entrevistados establecieron una jerarquía entre los componentes del programa básico contra la exclusión social²⁷ (anexo 5). El tema visualizado como más necesario fue la universalización de la educación primaria. Además del valor intrínseco de la educación, estos actores consideran que el logro de este objetivo tendría beneficios directos para el sector productivo, al mejorar la competitividad del país y permitir mayores rendimientos a las empresas.

Un portafolio universal de prestaciones mínimas de salud para la población generó una mayoría favorable (nueve de doce), pero no un consenso. En cambio, el otorgamiento de pensiones no contributivas para la población adulta mayor en condiciones de exclusión fue ampliamente rechazado²⁸.

Los patrones de respuesta sugieren que las acciones contra la exclusión no son vistas con sentido de urgencia y que estos influyentes personajes tampoco consideran que el sector público reúna las condiciones para llevar adelante tal iniciativa. Para ellos, la ejecución de un programa de este tipo dependería de que primero se cumplieran varios requisitos:

- La mayoría opina que hay una secuencia entre generación de riqueza y redistribución social. Combatir la exclusión es un efecto derivado de un esfuerzo previo de generación de riqueza, por lo que no deben ponerse obstáculos que afecten al sector privado. El Estado debe ofrecer condiciones propicias para atraer la inversión (incentivos y bajos impuestos). Lo ideal es, primero, aumentar la capacidad de consumo de la gente, vía estímulo al mercado, para que ésta pueda pagar, por sí misma, los servicios de salud y educación.
- Once de los doce entrevistados consideran necesario el desarrollo de

esquemas mixtos, públicos y privados, para ejecutar los objetivos de política en educación y salud. Esta participación conjunta comprendería distintas modalidades, desde programas de apoyo por parte de la empresa privada (donaciones)²⁹, hasta la inversión del sector privado en la creación de nueva infraestructura y prestación de servicios (construcción de escuelas y hospitales privados).

- Fue recurrente la mención sobre la necesidad de mejorar la administración de los recursos públicos. Una mayor eficiencia en la gestión pública y mejores resultados son condiciones previas *sine qua non* para cualquier demanda de nuevos recursos para el Estado. Ampliar los controles sobre la gestión (disminuir la corrupción), medir los resultados y considerar reasignaciones presupuestarias para educación y salud -sin indicar los sectores que sufrirían recortes- son señalados como requisitos.

Hay una clara oposición a aumentar el gasto y ampliar los ingresos públicos mediante nuevos tributos. Siete entrevistados explícitamente se manifestaron en contra de este tipo de medidas, aduciendo, según el caso, que se requiere mayor transparencia y control, que ya hay fondos públicos destinados a educación y salud, pero no son visibles los resultados y la calidad de los servicios. Asimismo, se cuestiona la efectividad de nuevos impuestos, dada la alta informalidad prevaleciente en las economías. La mayoría de los entrevistados (ocho de doce) indicó que hay un ciclo político en los programas sociales: los partidos políticos los utilizan con fines clientelistas, dejando de lado el interés nacional.

En síntesis, los actores clave consultados reconocen la necesidad de implementar cambios que mejoren el acceso y la calidad de los servicios de salud y educación en sus países. Sin embargo, consideran que no existen las condiciones requeridas para realizarlos. Tampoco ven un ambiente propicio para que los sectores económicos poderosos cedan en sus posiciones y decidan

colaborar, apoyando un aumento del gasto público vía carga tributaria, para ejecutar un programa básico contra la exclusión, aun cuando este podría traer beneficios para ellos. En términos generales, no hay un acuerdo sobre la prioridad, urgencia y estrategias para disminuir la exclusión (cuadro 10.11).

Lectura analítica: dilema de acción colectiva y dominios reservados

La ejecución de un programa para combatir la exclusión social en Centroamérica es un dilema de acción colectiva³⁰. Como se ha visto, actores clave reconocen que una disminución significativa de ese flagelo permitiría más desarrollo, mayores réditos económicos para las empresas y otros beneficios probables, como menores niveles de violencia social y una capacidad reforzada de la institucionalidad para mantener el orden público democrático. No obstante, estos mismos actores, en la búsqueda de sus propios intereses, hacen imposible tal meta. Teóricamente podría pensarse que, entre las élites políticas, sociales y económicas, unos no quieren, algunos lo desean pero no se atreven, y otros quieren pero no pueden:

- Los que “no quieren” no reconocen la urgencia ni, necesariamente, la gravedad del problema. Varias razones apuntalan esta posición: por ideología (consideran a los excluidos como “perdedores”, personas que reciben lo que merecen), por un interés reactivo (apuestan a fortalecer al *statu quo* ante el miedo de que los cambios erosionen posiciones de poder) e, incluso, por un interés ofensivo (apuestan a sacar ventajas adicionales dentro del actual estado de cosas).
- Los que “desean pero no se atreven” reconocen que por principios debería buscarse una sociedad con menor exclusión social. Sin embargo, callan. Varios cálculos pueden intervenir: temor de sufrir represalias por apoyar acciones que desafíen a otros actores poderosos, desconfianza con respecto a las intenciones reales de un programa de políticas públicas,

CUADRO 10.11

Síntesis de las respuestas de doce actores clave a acciones propuestas para combatir la exclusión.

FEBRERO-ABRIL DE 2011

Rasgos relevantes	Universalizar educación primaria	Universalizar paquete de prestaciones de salud	Pensiones no contributivas
Importancia asignada por parte de los entrevistados	Alta	Intermedia	Muy baja
Viabilidad	Intermedia ^{a/}	Intermedia ^{a/}	Muy baja
Esquemas con participación del sector privado	Sí	Sí	Sí
Mención de beneficios económicos macro y micro	Sí	Sí	Sí
Posibilidad de ampliar el gasto público vía aumento de tributos	Baja	Baja	Muy baja

a/ Condicionada a mejoras en la gestión y la disponibilidad de más recursos. No obstaculizar la producción.

Fuente: Ramírez, 2011, con base en las entrevistas a informantes clave.

o recelo ante las posibles consecuencias de un mayor activismo público. Consideran que se agravarían la corrupción y el dispendio de recursos, o que un grupo alternativo de poder instrumentalizaría a su favor un Estado más robusto. Todas estas razones fueron mencionadas por los entrevistados en la ronda del 2011.

- Los que “quieren pero no pueden” han hecho de conocimiento público su posición, participan en iniciativas privadas de carácter social, pero no tienen la fuerza política para cambiar las cosas o temen liderar un esfuerzo organizado³¹. Además, no son un grupo homogéneo política o socialmente.

Un factor que agrava el problema de acción colectiva para combatir la exclusión es la acción de poderes fácticos, actores con capacidad de vetar una acción concertada sobre un tema (Tsebelis, 2000; Franzese, 2010; Pérez-Liñán y Rodríguez-Raga, 2009; en los capítulos 6 y 8 de este Informe se analiza el concepto de actores con poder de veto)³². Los poderes fácticos tornan ciertos asuntos de interés público en ámbitos o dominios reservados, temas “tabú” que ninguna mayoría social y política puede cambiar debido al bloqueo de esos poderes (recuadro 10.5).

Los poderes fácticos no son un concepto teórico: en Centroamérica, actores empresariales, militares, eclesiásticos y

RECUADRO 10.5

Diferencia entre dominios reservados y oposición legítima

En el capítulo 8 de este Informe se define el concepto de dominio reservado, o ámbitos de interés público sustraídos de la toma democrática de decisiones. Es importante distinguir entre un dominio reservado y una oposición legítima a una determinada política pública, pues en todas las democracias los gobiernos electos enfrentan resistencias para llevar a cabo sus prioridades. Sin embargo, en este último caso, los resultados reflejan la formación de mayorías políticas y el respeto a las normas constitucionales y legales.

La clave para distinguir entre una oposición legítima y un dominio reservado

se encuentra en la condición temporal y en los actores. Un dominio reservado es un tema de interés nacional en torno al cual han fracasado los intentos de cambio en reiteradas ocasiones y por un período largo, aun cuando las fuerzas políticas que los impulsan representen presuntamente mayorías ciudadanas. Las mayorías políticas no pueden traducirse en decisiones de política pública, pues son bloqueadas de manera sistemática por actores minoritarios bajo amenaza creíbles, incluso, de rompimiento de las reglas democráticas.

políticos han tenido la capacidad para impedir cambios en el orden de cosas a lo largo del tiempo, pese a intentos reiterados por parte de gobiernos y otras fuerzas para impulsar políticas públicas distintas. En ocasiones, los poderes fácticos se ejercen de manera explícita pero, aun en estos casos, frecuentemente están envueltos en una “bruma” que los hace poco visibles ante la ciudadanía (Fernández y Naveda, 2010; Burgos, 2011; Salinas, 2010; Flores, 2011). Un resumen de situaciones estudiadas se presenta en el cuadro 10.12.

MÁS INFORMACIÓN
SOBRE



**DOMINIOS RESERVADOS
Y PODERES FÁCTICOS**

VÉASE

Fernández y Naveda, 2010; Burgos, 2011; Salinas, 2010 y Flores, 2011, en www.estadonacion.or.cr

CUADRO 10.12

Ejemplos de poderes fácticos en acción

	Guatemala	El Salvador	Nicaragua	Panamá
Asunto	Reforma fiscal	Amnistía	Uso de cooperación venezolana	Derechos sexuales y reproductivos
Objetivo principal	Aumentar carga tributaria	Derogar la impunidad de violadores de derechos humanos	Transparencia y rendición de cuentas	Educación sexual en colegios
Período	1986-2011	1993-2009	2008 - a la fecha	1999-2009
Actor proponente	Poder Ejecutivo	ONG de derechos humanos	Varios	Administración Torrijos
Principal oposición	Sectores empresariales del Cacif ^{a/}	Asvem ^{b/}	Gobierno	Iglesia Católica y grupos evangélicos
Resultado	Bloqueo de la iniciativa	Bloqueo de la iniciativa	Bloqueo de la iniciativa	Bloqueo de la iniciativa

a/ Cacif: Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras.

b/ Asvem: Asociación de Veteranos Militares de El Salvador "General Manuel José Arce".

Fuente: Elaboración propia con base en Fernández y Naveda, 2010; Burgos, 2011; Salinas, 2010 y Flores, 2011.

Debido a que un programa para combatir la exclusión implicaría una ampliación de los recursos públicos y su manejo eficiente, de conformidad con la ley, hay dos ejemplos de la acción de los poderes fácticos y los dominios reservados resultantes que interesa destacar. Se trata, por una parte, de la imposibilidad de aprobar una reforma tributaria en Guatemala a lo largo de casi treinta años y, por otra, de la negativa del gobierno nicaragüense a rendir cuentas sobre el uso de los fondos de la cooperación venezolana. Cada uno de estos casos ilustra una faceta del problema que enfrentaría un programa para disminuir la exclusión en el marco de la realidad institucional imperante en varios países del Istmo: oposición a resolver la crónica insuficiencia de recursos públicos y renuencia del poder político a rendir cuentas sobre el gasto público. Ambas experiencias fueron analizadas en el capítulo 8 de este Informe, al caracterizar la debilidad del poder infraestructural del Estado y las agresiones que, desde su seno, se han hecho al régimen democrático.

En resumen, combatir la exclusión social supondría un importante esfuerzo de redistribución social y de cambio institucional. Su adopción y puesta en marcha requeriría resolver un complejo problema de acción colectiva. Sin embargo, los poderes fácticos han bloqueado sistemáticamente la ampliación de los recursos públicos por la vía

tributaria, así como mejoras en la gestión pública para reducir la falta de transparencia, el clientelismo y la corrupción, y para robustecer los mecanismos de rendición de cuentas. Un cambio en las posiciones de actores clave sería de gran importancia para impulsar un programa para reducir la exclusión social.

Escenario político futuro más probable: deslizamiento hacia Estados degradados

¿Qué probabilidad existe de que fuerzas de diversa orientación ideológica logren pactar un acuerdo político duradero para disminuir los altos niveles de exclusión social y resuelvan así el problema de acción colectiva antes analizado? En esta sección se argumenta que la probabilidad de un acuerdo político de este tipo es muy baja, de prevalecer las actuales condiciones en los países más aquejados por la exclusión (recuadro 10.6). Sus sistemas políticos están bloqueados a acciones de redistribución social como las implicadas en el combate a este flagelo. La principal consecuencia de este bloqueo político es la probabilidad de que estas sociedades se deslicen hacia escenarios de Estados degradados, defectuosos e incapacitados para cumplir razonablemente sus funciones básicas e impulsar el desarrollo humano.

Una alta probabilidad de adoptar un acuerdo político duradero para

disminuir la exclusión social requiere la confluencia de cuatro factores:

- que los ciudadanos lo demanden (demanda política),
- que los partidos quieran (voluntad política),
- que el Estado pueda (poder infraestructural) y
- que los poderosos no lo impidan (poderes fácticos)³³.

El cumplimiento simultáneo de estas condiciones es necesario para concertar acciones políticas con profundas implicaciones redistributivas y para defenderlas cuando en su ejecución emergen dificultades³⁴. Esta convergencia produce una correlación de fuerzas, voluntades y capacidades para lidiar con, y procurar modificar, los estrechos márgenes de maniobra que impone la realidad. De los cuatro factores antes citados, el crítico es el levantamiento del veto por los poderes fácticos. Sin embargo, en los países más aquejados por una alta exclusión, la voluntad política de los partidos y el poder infraestructural del Estado son mínimos y los poderes fácticos bloquean efectivamente la redistribución. En estas circunstancias, la demanda ciudadana es el único factor que empuja a favor de un acuerdo político duradero, pero su

potencia (apenas intermedia) no tiene capacidad para alterar el bloqueo a la redistribución social. En síntesis, no hay suficiente poder político para alcanzar y ejecutar un acuerdo duradero (recuadro 10.6).

El análisis se realiza mediante un ejercicio de escenarios políticos centrado en los países centroamericanos con alta prevalencia de la exclusión (El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, que conforman el grupo conocido como CA4). La razón para enfocarse en este grupo es que en el centro y el norte del Istmo está concentrado el problema más agudo (cerca del 90% de los excluidos) y las naciones comparten varios rasgos estructurales en su situación económica, social e institucional. Los escenarios parten de una reelaboración estilizada de esa situación, a la cual se denomina las condiciones iniciales o “situación estratégica”, y que consiste en una descripción sintética de los rasgos determinantes que la configuran y cuyas perspectivas futuras interesa modelar. La situación estratégica no refiere a un país en particular, sino que es un arquetipo empleado para examinar la profundidad e implicaciones del bloqueo de los sistemas políticos.

Es importante hacer explícito un supuesto básico del presente ejercicio de escenarios políticos (anexo 6). Se asume que un acuerdo político duradero depende de factores propiamente políticos, es decir, de las acciones (y omisiones) de la ciudadanía y sus organizaciones sociales y políticas. Son estas las que de manera activa inciden sobre la probabilidad de ese acuerdo³⁶. En este sentido, los factores prepolíticos que configuran la situación estratégica inicial, es decir, las condiciones económicas y sociales que enfrentan los países, son tratados como un punto de partida que moldea las oportunidades y restricciones de los actores. Sin embargo, son estos los que en última instancia tienen en sus manos la modificación (o perpetuación) del orden de cosas.

Esta sección se organiza en tres acápite. En el primero, el más corto, se presenta la situación estratégica que enfrentan los países con alta exclusión,

RECUADRO 10.6

Definición de acuerdo político duradero

Un acuerdo político duradero es una coalición de actores políticos (partidos, movimientos sociales y organizaciones gremiales) configurada a partir de un convenio que establece objetivos, conductas aceptables o al menos toleradas, sanciones para incumplimientos y una distribución de costos y beneficios de las acciones convenidas. Este convenio es explícito, basado en un texto formal acordado entre todos (“pacto”) aunque puede tener normas, expectativas y objetivos implícitos. La durabilidad es un vector que combina duración con

estabilidad, e implica que el acuerdo político tiene una vigencia indisputada, reconocida por los coaligados, a lo largo de un extenso período³⁵.

Un estudio reciente sobre la experiencia iberoamericana en el impulso de acuerdos políticos de este tipo, incluyendo a Guatemala y El Salvador, indica que son altamente dependientes de las condiciones políticas del momento, más que de la voluntad de las partes, el diseño específico del proceso de negociación o la racionalidad de las propuestas (Valdez, 2009).

un “destilado” de la información provista a lo largo de esta publicación, así como del análisis de escenarios realizado en el *Informe Estado de la Región (2008)*. El segundo acápite analiza el bloqueo de los sistemas políticos a la redistribución social implicada en el combate a la exclusión. El último apartado explora las consecuencias probables de la persistencia del bloqueo político.

Condiciones iniciales: la situación estratégica actual

Como se mencionó en las anteriores secciones de este capítulo, los países centroamericanos pueden clasificarse en dos grupos: aquellos que muestran una alta prevalencia de la exclusión social y aquellos en los cuales los niveles de exclusión son relativamente bajos. Al primer grupo pertenecen Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua (el llamado CA4), donde habitan cerca del 80% de la población y el 90% de los excluidos del Istmo. El segundo grupo lo conforman Belice y Costa Rica, las naciones menos pobladas y más periféricas de la región. Por su parte, Panamá es el país más fracturado del área: en sus zonas urbanas la exclusión es baja, pero en las zonas rurales es tanto o más alta que en el CA4. En sentido estricto, pues, la zona de alta exclusión social de Centroamérica incluye al CA4 más el

Panamá rural³⁷. Sin embargo, el estudio se concentra en los países del centro y el norte, más semejantes entre sí y que en promedio están más aquejados por este flagelo.

Una elevada prevalencia de la exclusión social está asociada mayormente a una situación estratégica de desarrollo. De conformidad con el *Informe Estado de la Región (2008)* y lo analizado en capítulos anteriores, en las naciones del CA4 esa situación se caracteriza por un estilo de inserción internacional de baja productividad, Estados infraestructuralmente débiles y una alta y endémica violencia social (cuadro 10.13). En efecto, las economías de estos países se vinculan con los mercados internacionales mediante la exportación de productos agropecuarios, la industria manufacturera de maquila y fuertes flujos emigratorios de población en edad laboral, así como la importación de bienes de consumo y de capital, incluida la mayor parte de su demanda alimenticia y energética. Todos tienen una escasez interna de capitales para financiar la inversión doméstica requerida para promover un crecimiento económico más alto y sostenido, por lo que dependen de recursos de la cooperación internacional o de la inversión externa para impulsar a sus sectores más dinámicos y solventar los déficits en la balanza de pagos.

CUADRO 10.13

CENTROAMÉRICA

Situación estratégica de los países centroamericanos con alta exclusión social

Criterio	Situación	Países
Estilo de inserción internacional	Agroexportación, maquila y emigración Bajos resultados económicos Baja probabilidad de inserción internacional ventajosa	Guatemala Honduras El Salvador ^{a/} Nicaragua
Institucionalidad	Débil poder infraestructural del Estado	Guatemala Honduras El Salvador ^{a/} Nicaragua
Tendencias en seguridad ciudadana	Alta violencia social y delictiva, intensa inseguridad ciudadana, frágiles o incipientes Estados de derecho y aplicación de mano dura Muy alta probabilidad de amenazas de actores ilegales al orden democrático	Guatemala Honduras El Salvador ^{a/}
	Baja violencia social y delictiva, inseguridad ciudadana en aumento, frágiles o incipientes Estados de derecho y poca o nula aplicación de mano dura Alta probabilidad de amenazas de actores ilegales al orden democrático	Nicaragua

a/ El Salvador ha estado intentando consolidar un centro logístico de carácter regional.

Fuente: Elaboración propia a partir de Programa Estado de la Nación, 2008 y Pérez-Sáinz et al., 2010.

El crecimiento económico es bajo o volátil, y está concentrado en ciertos sectores de actividad vinculados con el mercado internacional. El poder infraestructural de los Estados es débil, medido tanto por la complejidad de su aparato institucional, como por su penetración en el territorio y sus bajos niveles de gasto público (capítulo 8). La mayoría de los países, aunque no todos (cuadro 10.13), sufre una intensa violencia social, de las más altas del mundo para naciones que no experimentan una guerra civil (Programa Estado de la Nación, 2008; PNUD, 2009a).

La debilidad infraestructural de los Estados se agrava por la geopolítica del narcotráfico en la que está involucrado el Istmo (Programa Estado de la Nación, 2008). Esa situación ha abierto las puertas a una variedad de poderosos actores ilegales que, ante la endeble presencia institucional, han sido capaces de afincarse en ciertas zonas del territorio nacional -con pocos contrapesos por parte de los poderes públicos- y penetrar tanto la actividad

económica como las instituciones del Estado (mediante la legitimación de capitales). Al narcotráfico se articulan otras actividades ilícitas, relacionadas con la delincuencia común y el contrabando de armas y de personas, que utilizan la violencia y la extorsión.

En resumen, en la situación estratégica inicial, el balance de oportunidades y restricciones para un acuerdo político duradero contra la exclusión es negativo. Las condiciones imperantes establecen márgenes de maniobra estrechos, que dificultarían los esfuerzos para cambiar el estado de cosas. Esta estrechez surge no solo por la falta de incentivos para la redistribución social (un estilo de desarrollo simple, basado en mano de obra barata y un débil poder infraestructural del Estado). La convergencia de factores negativos como la violencia y la desigualdad social crea una dificultad añadida, un escenario multiamenazas para las acciones redistributivas. Esta compleja interacción es el tema del próximo acápite.

Razones por las cuales la dinámica política bloquea un acuerdo

En este acápite se explican las razones por las cuales las probabilidades de un acuerdo político duradero para combatir la exclusión son sumamente bajas, si se mantiene la situación estratégica antes descrita. En el análisis se examinan los cuatro factores que harían posible ese acuerdo (una robusta demanda ciudadana, la voluntad política de los partidos, el poder infraestructural del Estado y la acción de los poderes fácticos): a partir de cada uno de los factores políticos, se valora la probabilidad de que sean observados en la realidad centroamericana (recuadro 10.7).

La principal conclusión es que, en la actualidad, el único vector favorable hacia dicho acuerdo es el comportamiento de la demanda ciudadana: hay una opinión pública que apoyaría la implementación de políticas sociales y constantes acciones de movimientos y organizaciones de la sociedad civil para lograr mejores condiciones de vida y trabajo. Sin embargo, su potencia es

intermedia, insuficiente para remover el bloqueo desencadenado por la falta de voluntad de los partidos políticos, el escaso poder infraestructural del Estado y la acción de los poderes fácticos contra un esfuerzo de redistribución social (metodología en el anexo 6).

Demanda ciudadana moderada para revertir una apremiante situación social

En regímenes democráticos, una vigorosa demanda ciudadana puede ser un acicate para que los políticos actúen con firmeza sobre un tema. Responder a las preferencias de los y las ciudadanas ciertamente ayuda los políticos a ser electos en cargos públicos, a ampliar su influencia y liderazgo. En sentido inverso, demandas insatisfechas pueden traducirse en conflictos sociales, cuya intensidad en ocasiones puede castigar a partidos, autoridades electas o líderes que sean percibidos como opuestos o desinteresados en atenderlas. Por otra parte, una fuerte demanda ciudadana, expresada de manera individual u organizada (en especial esta última), tiene otra función democrática fundamental: introducir nuevas prioridades en la agenda pública, obligar a las autoridades y funcionarios públicos, al Congreso y los partidos, a tomar acción sobre asuntos relegados. En principio, la demanda ciudadana puede ser un “abrelatas” del sistema político, cuando este es ciego o sordo a los problemas de la gente³⁸.

En el modelo que sustenta el escenario de un acuerdo político duradero, la demanda ciudadana para reducir la exclusión social es alimentada por tres factores causales (diagrama 10.2):

- Una extendida percepción ciudadana de que la exclusión social en la que viven amplios sectores de la población, la pobreza y la falta de empleo constituyen un problema nacional que debe resolverse (*Alta percepción del deterioro social*). Como una alta prevalencia de la exclusión social es inocultable, en principio ello incentiva a los ciudadanos a demandar que los políticos atiendan el tema.

RECUADRO 10.7

Interpretación de los diagramas sobre el escenario para un acuerdo político duradero contra la exclusión

El modelo conceptual empleado para analizar la probabilidad de un acuerdo político duradero depende de cuatro factores: demanda ciudadana, voluntad política, poder infraestructural del Estado y la posición de los poderes fácticos. El comportamiento de cada uno de estos factores está determinado, a su vez, por una serie de influencias ejercidas por otras variables (metodología en el anexo 6). Estas variables pueden tener una influencia positiva para lograr el acuerdo (“causa”), pueden disminuir las probabilidades de que ocurra (“barrera”), pueden ser una condición indispensable (“requerimiento”) o una condición que lo impide (“inhibidor”).

En esta sección se presentan diagramas de variables e influencias asociadas a cada uno de los factores del modelo. Su interpretación es como sigue:

- Cada una de las variables que ejercen influencia sobre el factor está debidamente identificada. La intensidad del

sombreado indica la probabilidad de observar esta variable en las condiciones actuales (“prior belief”).

- Cada una de las variables está bilateralmente conectada con el factor (o con otra variable) mediante una línea. El tipo de conector indica el tipo de influencia ejercida (causal, barrera, etc.).
- El color del factor indica la mayor o menor probabilidad de observarlo según la escala indicada en el anexo 6, dado el comportamiento de las variables que lo influyen.

Una vez presentado el detalle de cada una de las partes del modelo, un diagrama sintético muestra los efectos que, en el conjunto, tiene cada factor sobre la variable dependiente de todo el escenario: la probabilidad de un acuerdo político duradero.

- La ocurrencia de numerosas movilizaciones sociales, impulsadas por un amplio abanico de organizaciones ciudadanas, que reivindican mejoras en las condiciones laborales y de vida de los trabajadores y las comunidades (*Alta incidencia/movilización de la sociedad civil*). Estas movilizaciones canalizarían las preocupaciones ciudadanas y darían “voz” a sectores que usualmente no están involucrados en la deliberación y toma de decisiones de los asuntos públicos³⁹.

- El clima de opinión pública que reflejen los medios de comunicación (*Alta incidencia mediática*). Una amplia atención mediática a los temas de la pobreza y la exclusión contribuiría

a moldear la agenda de prioridades públicas⁴⁰, lo que a su vez favorecería la formación de la demanda ciudadana. Sin embargo, la competencia de otros problemas cuya intensidad aqueja también fuertemente a la ciudadanía, puede dividir la atención de los medios.

Finalmente, se postula que la articulación de una vigorosa demanda ciudadana a favor de combatir la exclusión está sujeta a la acción inhibitoria del desinterés de las personas por organizarse y participar en los asuntos públicos (*Apatía hacia la participación política*). Este desinterés debilita los vínculos entre representantes y representados, pues dificulta la comunicación de

preferencias y necesidades; además, resta poder a organizaciones sociales que procuran incidir en la agenda pública.

En la situación estratégica que enfrentan los países aquejados por una alta exclusión, las mediciones de opinión pública de los últimos años muestran que la pobreza y falta de empleo, indicadores aproximados de la exclusión, son claramente identificados por las personas como problemas nacionales. En toda Latinoamérica, mayorías ciudadanas que oscilan entre el 62% y el 85% opinan que es obligación estatal asegurar el bienestar de las personas, a diferencia de Estados Unidos, donde esta percepción es cercana al 40% (Corral, 2009). Sin embargo, la atención ciudadana está dividida: en el Istmo la inseguridad ciudadana y la corrupción son calificadas como preocupaciones tanto o más importantes que otros problemas sociales. Por ello, se asigna de una probabilidad inicial (*prior belief*) moderadamente alta a la

existencia de una extendida percepción de deterioro social.

Por otra parte, las demandas sociales relacionadas con educación, condiciones laborales, vivienda/tierras y servicios públicos son las reivindicaciones más frecuentes que impulsan las acciones colectivas en varios países centroamericanos: usualmente más del 40% de las movilizaciones (Ramírez, 2011). Empero, no puede afirmarse que los temas sociales dominen la protesta social en la región, pues también están presentes otras demandas ambientales y políticas. Además, la participación de las personas en organizaciones sociales, gremiales y laborales no es muy extendida en el Istmo, ni tampoco muy distinta a los promedios observados en América Latina (Smith y Zizumbo-Colunga, 2010): alrededor de una cuarta parte de los y las ciudadanas “no hacen nada” o se limitan a emitir el voto cada cierto número de años (Vargas-Cullell et al., Rosero, 2006). De ahí que

DESCARGUE EN LÍNEA LA BASE DE DATOS

ACCIONES COLECTIVAS DE PANAMÁ, EL SALVADOR, GUATEMALA Y COSTA RICA (2008-2009)

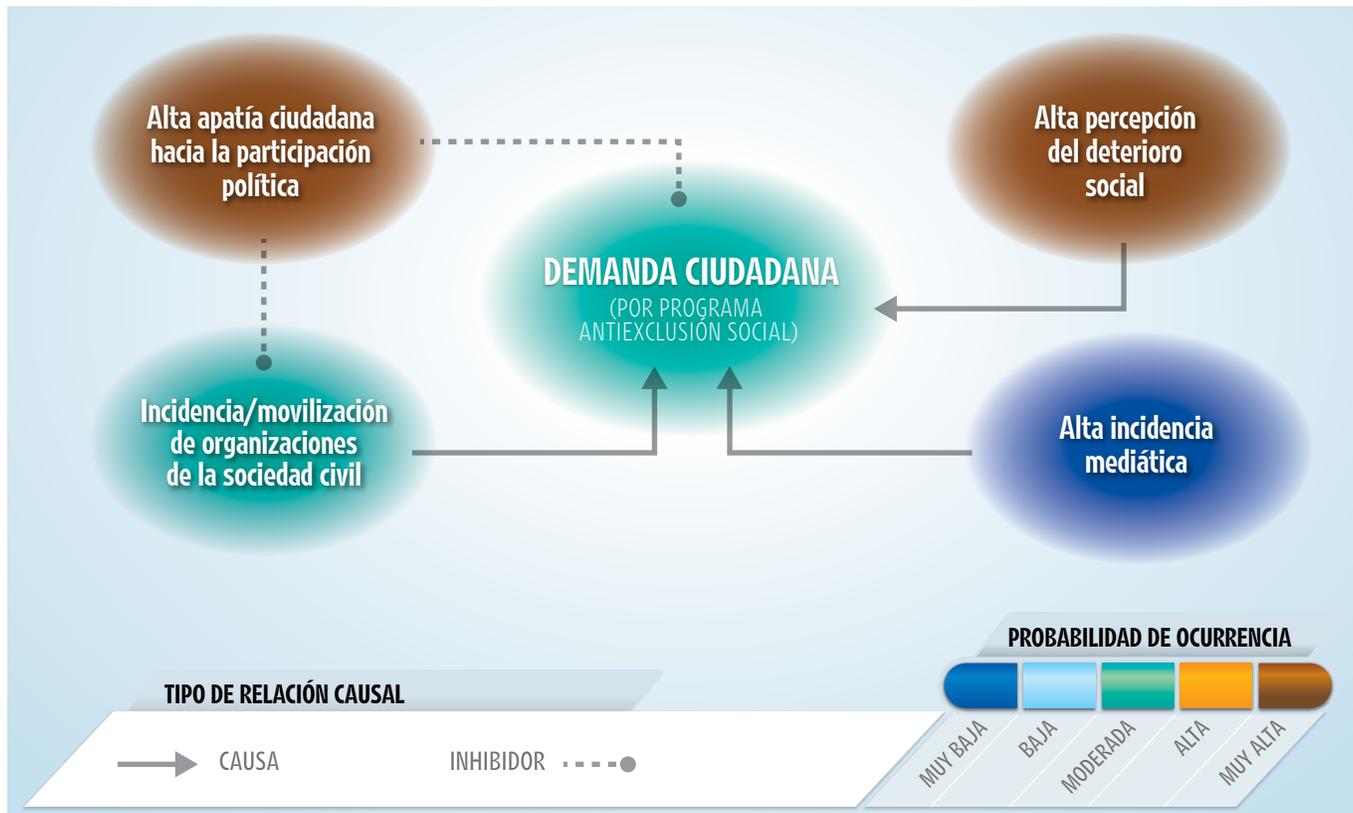
CONSULTE www.estadonacion.or.cr

se asigne una probabilidad intermedia de ocurrencia al factor de (incidencia/movilización de la sociedad civil).

La atención mediática a la alta exclusión tiende a ser baja en las naciones más aquejadas por este problema. Varios autores señalan que la estrecha vinculación entre los principales medios de comunicación y las élites económicas y políticas, en varios países de la región, es un factor que distorsiona el abordaje de temas “incómodos” para estos grupos, entre ellos la exclusión. Asimismo, la agenda mediática confiere

DIAGRAMA 10.2

Submodelo sobre demanda ciudadana, tipo de relación entre variables y su magnitud



una particular importancia a los conflictos interélites, pues los medios actúan como cajas de resonancia de los intereses en juego. Honduras y Nicaragua son casos que reflejan estas condiciones (Rockwell y Janus, 2003; Montenegro, 2007; Chamorro, 2001)⁴¹.

Con base en estas consideraciones, se concluye que en los países analizados la demanda ciudadana a favor de combatir la exclusión social tiene una potencia moderada o intermedia. No es tan fuerte como para enviar una señal inequívoca al sistema político para que actúe rápida y decisivamente sobre el tema, pero tampoco es tan débil como para carecer de importancia y, por tanto, ser ignorada por los políticos.

Partidos sin voluntad política para actuar

La disposición de los partidos de llegar a acuerdos para aprobar políticas a fin de disminuir la exclusión, se denomina “voluntad política”. Esta voluntad expresa la correlación de fuerzas que hace viable (o cancela) acciones públicas sobre el tema, al permitir (u obstaculizar) la aprobación de leyes en el Congreso y apoyar (o desautorizar) ciertas medidas ante la opinión pública, creando así un clima favorable (u hostil).

La existencia de una voluntad política está positivamente asociada a la existencia de una robusta demanda ciudadana en favor de la redistribución social (*Demanda ciudadana por un programa antiexclusión*). Como se mencionó en el acápite anterior, en una democracia los políticos son sensibles a las preferencias ciudadanas. Por ello se afirma que existe una relación causal entre ambos factores. Sin embargo, la formación de la voluntad está sujeta a la influencia de varios factores inhibidores, que reducen los efectos que puedan tener las demandas ciudadanas. Esos factores son:

- Vacíos jurídicos y controles insuficientes sobre el financiamiento de los partidos, que interrumpen el vínculo entre electores y representados (*Ausencia de regulaciones al financiamiento político*). Esta situación da a los actores plutocráticos (*Poderes fácticos*)⁴²

gran influencia sobre actores políticos clave. Al financiarlos durante los procesos electorales, adquieren una capacidad especial para influir en las posiciones de los partidos políticos (Casas-Zamora, 2005).

- Un sistema multipartidista ideológicamente polarizado, que en principio hace más difícil la formación de mayorías para arribar a acuerdos políticos (*Alta distancia ideológica*). Debido a la distancia ideológica, a los partidos se les dificulta encontrar puntos en común y concertar acciones conjuntas. La complejidad se incrementa de modo significativo cuando en la mesa de negociación se sientan muchos y cambiantes actores⁴³.

En la situación estratégica que enfrentan los países aquejados por una alta exclusión, los factores inhibidores de la voluntad política tienden a ser robustos. Los partidos dependen fuertemente de capitales privados para su financiamiento, los controles en este ámbito, cuando existen, se limitan a la rendición de cuentas sobre el uso de los subsidios públicos, y su aplicación no es rigurosa o presenta importantes vacíos normativos que fomentan la opacidad en el tema (Casas y Zovatto, 2010; Casas, 2005; Proyecto Estado de la Región-PNUD, 2003). Por otra parte, una amplia distancia ideológica no es un problema medular en Centroamérica, excepto en El Salvador y, en menor medida, Nicaragua (Artiga, 2010). Debido a esta situación, en dos de las cuatro naciones del CA4 se asigna una probabilidad inicial intermedia a la polarización ideológica.

Dadas las condiciones descritas, se concluye que el sistema de partidos no tiene voluntad política para poner en marcha un programa para combatir la exclusión social. En conjunto, los factores inhibidores son más robustos que el factor causal, la demanda ciudadana (diagrama 10.3).

Un bajo poder infraestructural del Estado inhibe la acción pública

La capacidad de un Estado para penetrar e implementar logísticamente

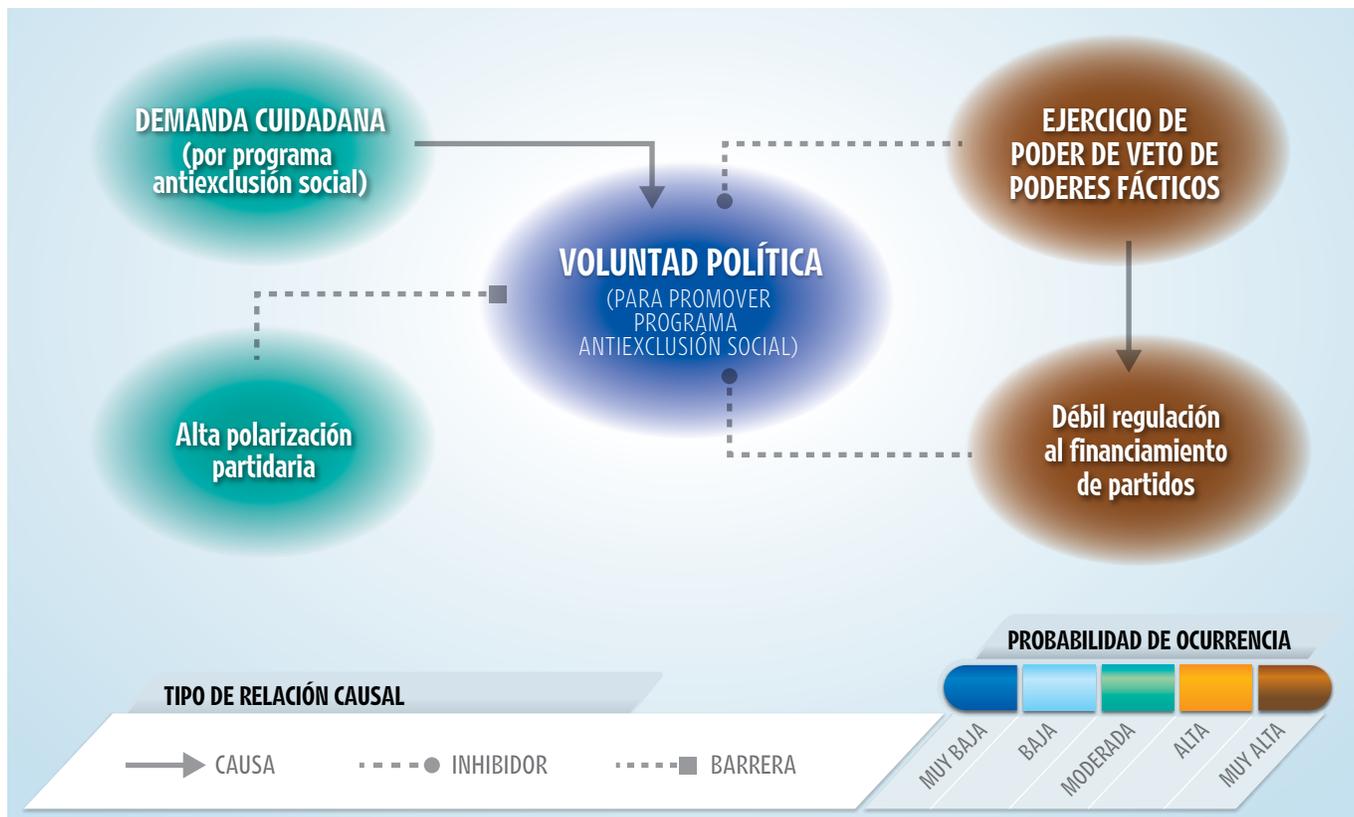
las decisiones políticas en el territorio de su jurisdicción se conoce como “poder infraestructural del Estado” (Mann, 1984; capítulo 8 para una explicación del concepto). Este es un factor clave para la ejecución de políticas públicas tendientes a combatir la exclusión social. Se postula que el poder infraestructural del Estado se basa en los siguientes factores causales:

- La existencia de recursos financieros suficientes para sufragar la provisión de bienes públicos por parte de las entidades estatales (*Altos ingresos tributarios*).
- Una gerencia pública y estamentos técnicos y administrativos capaces de optimizar el uso eficiente de los recursos públicos (*Tecnoburocracia con alta capacidad gerencial*).
- Amplios y robustos controles sobre la acción pública, que fiscalizan el uso legal y efectivo de los recursos y logran corregir distorsiones como la corrupción y el clientelismo (*Fuertes controles sobre la acción pública*).
- Un nivel de gasto público social que permite atenuar las desigualdades más extremas que surgen de los mercados laborales (*Alto gasto público social*).
- Una extendida presencia territorial de las instituciones, lo cual permite que la infraestructura y los servicios públicos penetren e integren las diversas regiones de un país (*Extendida cobertura territorial de las instituciones*).

Hay dos factores inhibidores del poder infraestructural del Estado. La influencia de poderes fácticos sobre las decisiones públicas disminuye la capacidad de las autoridades para impulsar políticas, e incluso para atender las demandas de la ciudadanía (*Ejercicio de poder de veto por poderes fácticos*). En el escenario que aquí se analiza este es un factor crítico. Por otra parte, el clientelismo actúa como inhibidor cuando es la modalidad principal de relación entre los dirigentes

DIAGRAMA 10.3

Submodelo sobre voluntad política: tipo de relación entre variables y su magnitud



y su base electoral (“constituency service”) (*Prevalencia del clientelismo político*); en presencia de este factor, una política pública vigorosa, sujeta a mecanismos de rendición de cuentas, entraría a competir con la dispensa de favores.

En la situación estratégica que enfrentan los países aquejados por una alta prevalencia de la exclusión, no se observa ninguno de los factores causales del poder infraestructural del Estado. En todos los casos los ingresos tributarios son de los más bajos del continente (capítulo 4), hay débiles o medianamente desarrollados controles sobre la acción pública (capítulos 6 y 8), burocracias poco desarrolladas, exiguos niveles de gasto social (capítulos 3 y 8) y poca penetración territorial (véase al inicio del capítulo el mapa 10.2). En contraste, los factores inhibidores del poder infraestructural son potentes. Por ejemplo, Faughnan y Zechmeister (2011) reportan que en la mayoría de las naciones latinoamericanas entre el

MÁS INFORMACIÓN SOBRE

EL FUNCIONAMIENTO DE LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS

VÉASE

Campos, 2011, Urizar, 2010, Unimer, 2010 y Brenes y Vanegas, 2010 en www.estadonacion.or.cr

5% y el 22% de los votantes manifiesta haber recibido ofrecimientos materiales a cambio de votos.

Por las razones apuntadas, en el escenario modelado se concluye que el poder infraestructural del Estado es muy bajo (diagrama 10.4). Una implicación agravante de esta debilidad es que, aun cuando hubiese un acuerdo político duradero para combatir la exclusión, habría poca capacidad para ejecutar las prioridades de política

pública, a menos que se tomaran provisiones adicionales para aumentar este poder (recuadro 10.8).

Poderes fácticos ejercen su veto

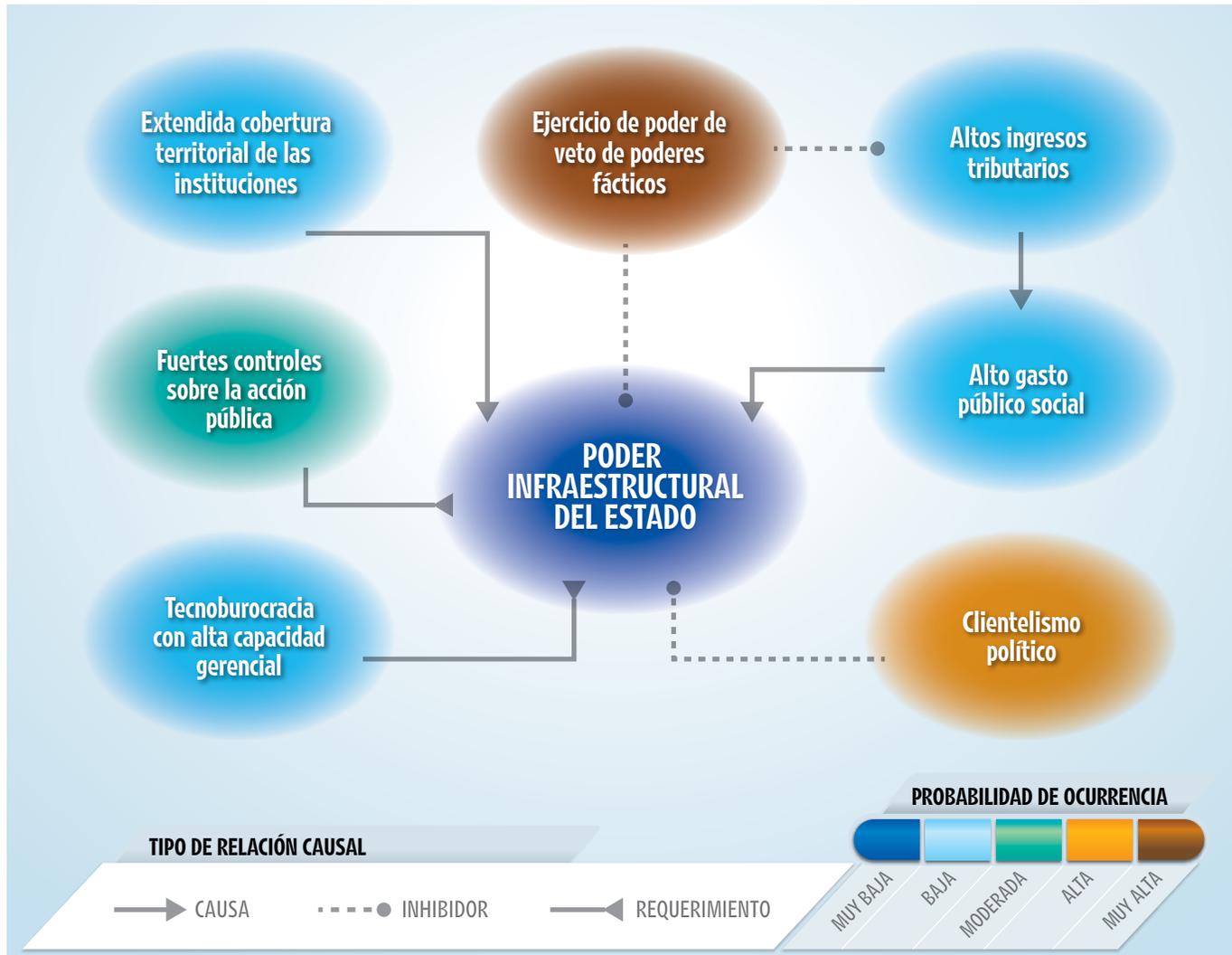
Los poderes fácticos, como ha sido visto, son élites económicas y militares con capacidad para sustraer del ámbito de las decisiones democráticas asuntos de interés público (*Ejercicio de poder de veto de poderes fácticos*). Son un factor inhibidor crítico de la posibilidad de lograr un acuerdo político duradero para combatir la exclusión, tanto en forma directa como a través de su influencia depresiva sobre el poder infraestructural del Estado y la voluntad política de los partidos⁴⁴.

El poder de veto de los poderes fácticos se sustenta en tres factores que en el escenario son modelados como factores exógenos:

- Poder económico. Los poderes fácticos controlan (monopólica u

DIAGRAMA 10.4

Submodelo sobre el poder infraestructural del Estado: tipo de relación entre variables y su magnitud



oligopólicamente) sectores de la actividad económica en sus países. A mayor poder económico, más capacidad de vetar las acciones gubernamentales⁴⁵.

- **Autoprotección.** Es la capacidad de un actor de garantizarse la protección que requiere a partir de sus propios recursos, como por ejemplo la contratación de servicios privados de seguridad. Además de poder enfrentar amenazas a su integridad y patrimonio, eventualmente esto le permite castigar a quienes lo amenazan. A mayor capacidad de autoprotección, más capacidad de veto.

- **Contactos clave.** El actor dispone de una red de influencias para lograr que las instituciones del poder político del país tomen decisiones favorables a sus intereses. Cuanto más robusta sea la red de contactos clave, mayor será la capacidad de veto.

En el escenario estratégico analizado (diagrama 10.5), la capacidad de veto de los poderes fácticos es alta. Como se comentó en una sección anterior, las élites centroamericanas ejercen ese veto para bloquear dos temas críticos asociados a la ejecución de políticas de combate a la exclusión: ampliaciones de

la base impositiva por medio de reformas fiscales y la rendición de cuentas sobre el gasto público (Fernández y Naveda, 2010; Salinas, 2010).

Baja probabilidad de un acuerdo político duradero

La principal conclusión del escenario político modelado es que las probabilidades de un acuerdo político para combatir la exclusión social son muy bajas. Aunque existe una demanda ciudadana a favor de ese acuerdo, con una potencia intermedia, los partidos no lo quieren, el Estado no puede y los poderes

RECUADRO 10.8

¿Es posible una acción pública eficaz y con rendición de cuentas en Centroamérica?

El bajo poder infraestructural de varios Estados centroamericanos no anula la posibilidad de llevar adelante acciones públicas eficaces dirigidas a familias de escasos recursos. Este es el caso de los programas de transferencias condicionadas que fueron analizados en tres países, a partir de encuestas de hogares, entrevistas con líderes locales y grupos focales. Dos de los países tienen Estados institucionalmente incipientes (Guatemala y El Salvador) y el otro uno más robusto (Costa Rica). Estas buenas prácticas no constituyen la regla en la región, pero el hecho de que puedan encontrarse, incluso en ambientes hostiles, demuestra que cambios positivos en la gestión pública son posibles (en el capítulo 8 también se analiza este tema).

Los programas de transferencias condicionadas consisten en la entrega de dinero a las familias más pobres (siguiendo criterios de focalización) a cambio del cumplimiento de una serie de condiciones vinculadas a la educación y la salud. En Costa Rica se analizó el programa "Avancemos" (becas para estudiantes de educación secundaria), en El Salvador, el programa "Red Solidaria" (apoyo educativo, atención médica, alimentación) y en Guatemala "Mi Familia Progresiva", con un portafolio similar al anterior.

El trabajo de campo en los tres países permitió comprobar que las transfe-

rencias condicionadas se han realizado hasta ahora de forma transparente (gráfico 10.2). En muchos casos la percepción de que existen distorsiones (tanto entre las familias como entre los líderes comunales) puede ser medianamente alta, pero en la práctica estas no se están dando. En Costa Rica y El Salvador los programas cuentan con una institucionalidad más robusta, lo que ha facilitado que sus beneficiarios se apropien de ellos, los defiendan y formulen pocas críticas. Ello contrasta con el caso de Guatemala, donde una institucionalidad más débil a cargo de la implementación del programa propicia que los mismos líderes comunales lo desacrediten y lo llamen "Tu Cantina Progresiva", pese a que no se encontró evidencia de distorsiones graves en el acceso y disfrute de los servicios.

En el estudio se aplicaron distintas estrategias para medir la incidencia de la corrupción y el clientelismo. Por lo delicado del tema, se recurrió a un método experimental indirecto (que no compromete a las personas a la hora de denunciar el problema) y posteriormente se aplicaron preguntas directas. No hubo mayores diferencias en los datos de incidencia de corrupción y clientelismo resultantes de la aplicación de estas estrategias (gráfico 10.2).

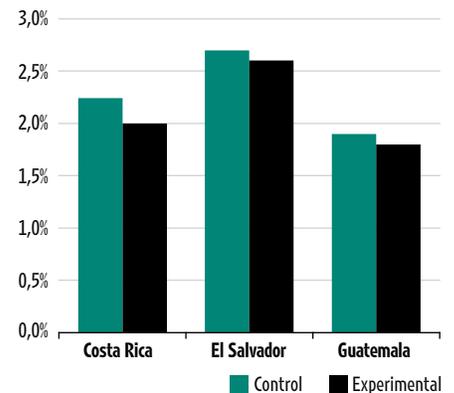
Fuente: Campos, 2011, con base en los estudios nacionales realizados por Unimer, 2010a y Brenes y Vanegas, 2010b.

fáticos lo bloquean (diagrama 10.6). No hay condiciones políticas para impulsar acciones redistributivas en los mercados de trabajo, mediante la generación masiva de empleos, ni en el ámbito de la política social, mediante una expansión de la cobertura y calidad de los servicios de educación, salud y previsión social.

Para ello se requeriría una ampliación del poder infraestructural del Estado, un asunto al que se oponen los poderes fácticos y que los partidos políticos no promoverán sin ese apoyo. En síntesis, los sistemas políticos están bloqueados a la redistribución.

GRÁFICO 10.2

CENTROAMÉRICA

Medida indirecta de corrupción^{a/} en los programas de transferencias condicionadas en tres países seleccionados

a/ Para conocer los detalles metodológicos, consúltese el capítulo 3 de este Informe. En cada país las muestras se dividieron en mitades: a una se le aplicó una batería completa de preguntas sobre un tema (grupo control) y a la otra se le aplicó el cuestionario solo parcialmente (grupo experimental).

Fuente: Campos, 2011, con datos de Brenes y Vanegas 2010 y Unimer, 2010a y 2010b.

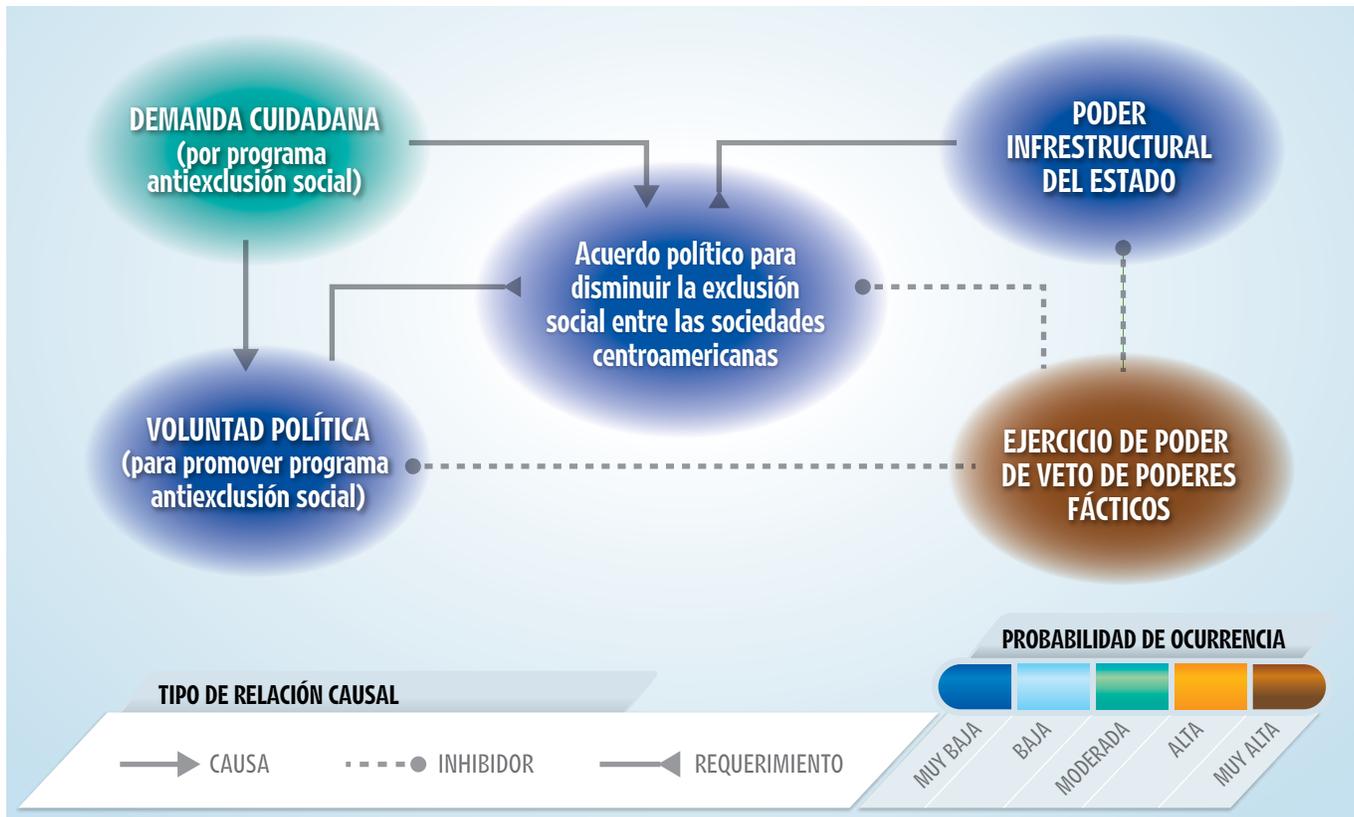
Bloqueo político crea riesgo de deslizamiento hacia un Estado degradado

La principal consecuencia del bloqueo a la redistribución social es una severa y progresiva descomposición del sistema político. El escenario resultante es una volátil y compleja situación que no ha sido tipificada por los estudios políticos: un Estado con incapacidad crónica para cumplir con sus funciones básicas de preservar la ley y el orden a lo largo y ancho del territorio nacional, que sin embargo no es todavía un Estado enteramente fallido, como los de varios países africanos que sucumbieron a las guerras interétnicas y regionales. A este Estado permanentemente defectuoso y en riesgo de convertirse en un Estado fallido se le denomina Estado degradado.

El Estado degradado ha cedido toda apariencia de control sobre vastas zonas

DIAGRAMA 10.6

Análisis integrado: muy baja probabilidad de alcanzar un acuerdo político para combatir la exclusión social^{a/}



a/ Solo se presentan las relaciones indicadas entre los cuatro factores principales (a, b, c, d) porque las demás ya fueron desarrolladas en los submodelos previos.

Diferencia entre un Estado degradado y un Estado fallido

Un Estado degradado es un ente inválido, crónicamente defectuoso, incapaz de cumplir con la función básica de cualquier Estado moderno: dar orden y previsibilidad a las relaciones sociales dentro del territorio de un país, por medio de una autoridad central reconocida como eficaz por la población, aunque no necesariamente legítima (O'Donnell, 2010). Sin embargo, a diferencia de un Estado fallido, retiene ciertas formalidades institucionales y legales, pues conserva un mínimo poder infraestructural⁴⁶:

- es capaz de preservar la unidad del Estado-nación dentro de fronteras relativamente estables a lo largo de un extenso período histórico (no ha sido desguzado en unidades sub-

nacionales que en la práctica funcionan de manera autónoma, ni ha sucumbido a la acción depredadora de Estados-nación vecinos);

- sus autoridades son indisputablemente reconocidas como legítimas por el sistema internacional, con el cual tiene una variedad de acuerdos bilaterales y multilaterales estables;
- internamente no enfrenta la competencia de otros actores que buscan convertirse en autoridades legítimas, y
- ahí donde funciona, impone cierto orden público.

No obstante lo anterior, un Estado degradado no controla la totalidad del territorio nacional, sino partes de él; en

la práctica otros actores, por lo general ilegales, han logrado arrebatarle el dominio de vastas zonas donde imponen su "ley". Su aparato institucional es precario, está severamente desprovisto de recursos debido a una paupérrima recaudación fiscal, es incapaz de proveer servicios a la mayoría de la población y se encuentra ausente en amplios espacios, maniatado y penetrado por poderes fácticos legales e ilegales.

El Estado degradado tiene semejanzas con el Estado fallido, pero es un tipo político distinto (cuadro 10.14). Ambos son Estados incapacitados para ejercer sus funciones, pero un Estado fallido es un caso extremo de disolución del orden público y de la institucionalidad; corresponde a la situación que Hobbes describió con la expresión "Estado de la naturaleza": prevalece la ley del más fuerte, la amenaza real de ser despojado

de vida y hacienda, un medio donde impera la justicia por mano propia⁴⁷. En cambio, en un Estado degradado hay ciertas formalidades y funcionamientos reconocibles que proporcionan, parcial e insuficientemente, orden y previsibilidad en ciertas áreas y territorios⁴⁸.

Pese a sus diferencias, en ambos tipos de Estado hay consecuencias profundamente hostiles a la estabilidad política de un país y su progreso. La “balcanización” del territorio nacional está asociada a una alta y endémica violencia social y política, pues diversos actores legales e ilegales se enfrentan entre sí y con los agentes del Estado. Esta violencia provoca retrocesos económicos y sociales, influye sobre el comportamiento político de la ciudadanía e instrumentaliza las instituciones públicas como fachadas para los intereses de

ciertos grupos de poder⁴⁹. Se generan economías locales parasitarias, pues una parte mayoritaria de la población obtiene medios de vida mediante su vinculación con actores ilegales, quienes no solo proveen empleo e ingreso, sino que garantizan el orden en territorios específicos⁵⁰. Naturalmente, estos impactos son mucho más intensos y desarticuladores en un Estado fallido.

Los ejemplos prototípicos de Estados fallidos son varios países del África subsahariana (Sudán, Kenia, Chad, Somalia) y de Asia (Afghanistan, Pakistán y Burma; Foreign Policy & The Fund of Peace, 2010). Son casos extremos de inexistencia del orden público y de un aparato institucional central, sea porque estos nunca existieron o porque se disolvieron. Distan significativamente de la situación estra-

tégica actual que enfrentan los países centroamericanos más aquejados por una alta exclusión, que han subsistido como Estados nacionales desde mediados del siglo XIX y varios de los cuales lograron sostener un aparato institucional aun en medio de guerras civiles y cambios revolucionarios. Sin embargo, en la región se encuentran plantadas las semillas de un Estado degradado. En este sentido, el escenario político acentúa rasgos ya existentes en varias naciones del Istmo (recuadro 10.9).

Razones que hacen probable el surgimiento de un Estado degradado

Fracasos a la hora de establecer un acuerdo político duradero para combatir la exclusión no implican, per se, el surgimiento de un Estado degradado. A fin de cuentas, si los ciudadanos y

CUADRO 10.14

CENTROAMÉRICA

Características de los Estados minimalistas, Estados degradados y Estados fallidos

Criterios	Estado clásico o minimalista ^{a/}	Estado degradado	Estado fallido
Unidad territorial	Preserva unidad territorial.	Preserva unidad territorial.	No preserva unidad territorial.
Legitimidad	Generalmente reconocido por su población como autoridad existente, sea que la considere legítima o no.	Parcialmente reconocido por su población como autoridad existente, pero otros actores son también autoridad existente en ciertas zonas del país.	No reconocido por la población como autoridad existente.
Orden	Logra cierto orden y previsibilidad de las relaciones sociales dentro del territorio que el Estado delimita , aunque no garantiza la seguridad física de sus habitantes.	Logra cierto orden y previsibilidad de las relaciones sociales solo en ciertas zonas del territorio que el Estado delimita, aunque aun ahí no garantiza la seguridad física de sus habitantes.	No logra imponer orden ni previsibilidad en las relaciones sociales en ninguna parte del territorio nacional. Disolución de presencia territorial de sus instituciones.
Capacidad extractiva (fiscal)	Extrae de su sociedad, y eventualmente del exterior, los recursos necesarios para alcanzar y mantener los logros anteriores.	El aparato institucional no logra extraer de la sociedad, ni del exterior, los recursos necesarios para alcanzar y mantener los logros anteriores.	El aparato institucional no tiene ninguna capacidad extractiva para funcionar, ni capta ayuda de la comunidad internacional para tal fin.
Reconocimiento internacional ^{b/}	La comunidad internacional lo reconoce como Estado.	La comunidad internacional lo reconoce como Estado.	Conflictos internacionales por el reconocimiento del Estado.
Ejemplos	Guatemala, Honduras, Nicaragua.		Sudán, Kenia, Chad, Afganistán.

a/ El concepto y las características fueron tomados de O'Donnell, 2010.

b/ Estados, instituciones internacionales y organizaciones no gubernamentales.

Fuente: Elaboración propia a partir de Mendoza, 2011 y O'Donnell, 2010.

RECUADRO 10.9

Estado degradado como posible escenario acentúa rasgos ya existentes

Los Estados centroamericanos “en peligro” de deslizarse a una condición de Estado degradado puntúan bajo varias mediciones internacionales: el índice de reforma institucional, publicado por el Instituto Bertelsmann, y el índice de percepción de la corrupción, de Transparencia Internacional (cuadro 10.15). De acuerdo con el índice de Estados fallidos (IEF) 2010, publicado por la revista *Foreign Policy*, los cuatro países centroamericanos donde la prevalencia de la exclusión social es mayor, obtienen puntajes similares y todos se ubican dentro de la categoría “en peligro” (*Foreign Policy & The Fund of Peace* 2010).

CUADRO 10.15

CENTROAMÉRICA

Puntuación de los países centroamericanos en el índice de Estados fallidos y otros índices relevantes sobre el desarrollo institucional de los Estados. CIRCA 2010

País	Prevalencia de exclusión	Índice de Estado fallido ^{a/}	Índice de reforma del Estado (<i>stateness index</i>) ^{b/}	Índice de percepción de la corrupción ^{c/}
Costa Rica	Baja	50,6	10,0	41
El Salvador	Alta	76,0	8,3	73
Guatemala	Alta	80,1	6,8	91
Honduras	Alta	78,3	7,5	134
Nicaragua	Alta	81,2	8,0	127
Panamá	Intermedia	57,8	8,5	73

a/ Los datos corresponden al 2011. El índice evalúa doce indicadores con una escala de 1 a 10, según el riesgo de generar un Estado fallido; 12 significa menor riesgo y 120 mayor riesgo.

b/ Los datos corresponden al 2010. Se usa una escala de 1 a 10, donde 10 es la mejor situación. El índice evalúa el estado de la democracia y los sistemas de mercado, así como la calidad de la gestión pública.

c/ Posición ocupada entre un total de 178 países evaluados.

Fuentes: *Foreign Policy*, Instituto Bertelsmann y Transparencia Internacional.

las organizaciones sociales no tienen la potencia requerida para forzar políticas redistributivas, los partidos no desean un acuerdo de este tipo y los poderosos lo bloquean, no hay razones que disueltan al Estado. Los excluidos, pese a ser muy numerosos, no tienen “músculo” para alterar el estado de cosas.

Lo que provoca que el bloqueo político a un acuerdo duradero empuje hacia un Estado degradado es el contexto multiamenazas dentro del cual ocurre. El bloqueo exagera los riesgos ya existentes en la situación estratégica, así como los conflictos para defender o expandir posiciones de poder, al margen del orden legal e institucional existente, o bien instrumentalizándolo. Ello origina una erosión decisiva de las democracias electorales y, en especial, de unas instituciones del Estado de derecho ya de por sí débiles y vulnerables en la situación estratégica inicial (capítulos 6 y 8).

Estos riesgos ya habían sido señalados en el *Informe Estado de la Región* (2008) para los países del llamado “Triángulo Norte” de Centroamérica, los que (junto con Nicaragua) son los

más aquejados por una alta prevalencia de la exclusión social. En aquella ocasión se alertó sobre las siguientes situaciones:

- En el dilema de la seguridad ciudadana, una alta probabilidad de amenazas al orden público democrático ocurre cuando la violencia social es intensa, sostenida y alimentada por una convergencia de factores: un muy bajo gasto social ocasiona que altos niveles de desigualdad generen una extendida exclusión e impide la ejecución de políticas de prevención del delito; la proliferación de armas livianas y la actividad de las “maras” motiva demandas ciudadanas por acciones de “mano dura”; débiles instituciones del Estado de derecho son incapaces de sancionar la actividad delictiva y están propensas a ser penetradas por redes de corrupción, en tanto que la geopolítica del narcotráfico permea la economía y la política, mediante amplias operaciones de legitimación de capitales y cooptación institucional (Programa Estado de la Nación, 2008, capítulo 12).

- En el dilema de la inserción internacional ventajosa, hay una baja probabilidad de que esa inserción promueva el desarrollo social cuando el sector externo está basado en la agroexportación y la industria de maquila, hay una expulsión sistemática de población en edad de trabajar, la fuerza laboral tiene bajos niveles de capacitación y el Estado invierte muy poco en políticas sociales (Programa Estado de la Nación, 2008, capítulo 13).

En este contexto, el bloqueo a la redistribución social implica que las fuerzas políticas fracasan en reafirmar el sistema político ante los peligros indicados. Se rehúsan, entre otras cosas, a robustecer el poder infraestructural del Estado para propiciar un “salto hacia la inclusión social”, que desactivaría una de las principales fuentes de violencia social y lograría una mayor penetración (y control) institucional en el territorio. En síntesis, sin avances sustantivos ni opciones, el bloqueo político paradójicamente desata los nudos que evitaban el desfogue de los riesgos.

La historia del escenario puede ser la siguiente: en los países del Istmo con alta exclusión, la debilidad del poder infraestructural del Estado y el estilo de desarrollo imperante provocan que la operación de actores ilegales ligados al narcotráfico, el contrabando de personas y armas y la extorsión se amplíe. A diferencia de la situación colombiana⁵¹, estos actores no se conforman con objetivos “subnacionales” como, por ejemplo, lograr el control de ciertas zonas aceptando el control de otras por parte del Estado.

Ayudados por la pequeñez de los territorios, actores ilegales de distinto tipo se proponen convertir a los países en “territorios al margen de la ley” manteniendo, sin embargo, la fachada de Estados-nación, para evitar fuerzas interventoras auspiciadas por la Organización de Naciones Unidas. Penetran con relativa facilidad los altos estamentos de las principales instituciones del Estado y el régimen (Congreso, Poder Legislativo, Poder Ejecutivo). Al mismo tiempo, otros actores igualmente ilegales asumen la provisión de bienes (públicos o selectivos) a los residentes locales. Esto les allana el camino para el control electoral de muchos municipios y el apoyo social de importantes segmentos de la población. En el plano local, además, establecen alianzas operativas con contingentes de las fuerzas de seguridad (armadas y policiales), que pasan a encubrir operaciones ilícitas y se convierten en socios o en instrumentos de la acción delictiva⁵². Estos fenómenos terminan por desmontar la pretensión del Estado central, de imponer un orden legal en esos territorios.

La desigualdad social, a niveles muy altos y sin mayores variaciones por la falta de políticas públicas inclusivas, sigue actuando como un disparador de la violencia social. La repercusión de la desigualdad sobre la violencia se refuerza debido a tres factores, dos de carácter estructural y otro temporal:

- El estilo de desarrollo genera una demanda de trabajo crónicamente insuficiente, tanto en zonas urbanas como rurales, pero sobre todo en

estas últimas, ahí donde la prevalencia de la exclusión es más alta, en particular entre la población con escasa capacitación. Millones de jóvenes en edad laboral carecen de oportunidades de empleo, a corto y mediano plazo, y muchos de ellos tampoco tienen la posibilidad de emigrar.

- La transición demográfica profundiza el excedente laboral y, por ende, la subocupación, pues cada año crecen los contingentes de población joven en edad de trabajar. Ello es caldo de cultivo para la vinculación de jóvenes con actores ilegales, que les ofrecen mejores ingresos y el “respeto” social del que carecen en condiciones normales.
- Las leyes antimigración en Estados Unidos y el violento control de los cárteles mexicanos sobre las rutas de ingreso al territorio estadounidense dificultan los flujos migratorios (al menos en los niveles vistos a inicios de siglo XX). Esto ha hecho que las remesas pierdan dinamismo como medio para compensar la pobreza de un creciente número de hogares.

En un contexto dominado por la erosión social, delictiva e institucional, los movimientos sociales arrecian sus reivindicaciones y entre las élites económicas y políticas tradicionales se intensifican los conflictos distributivos. Cada una de ellas defiende su cuota y veta cualquier intento por fortalecer el Estado nacional, para evitar que este sea usado en su contra. Su situación se hace más compleja cuando Estados Unidos incluye a los países dentro de su “lista negra” e impone controles a las exportaciones (ante los frecuentes decomisos de drogas camufladas dentro de embarques). En virtud del grave deterioro, algunos miembros de las élites escogen el exilio; otros pactan acuerdos individuales con poderosos actores ilegales para salvarse de “expropiaciones forzadas” y otros, los menos, procuran cambios, pero carecen de la fuerza política para llevarlos adelante; además son perseguidos y algunos de ellos eliminados.

Salidas en falso

Frente a un curso de evolución cada vez más deteriorado, las élites idean respuestas para defender sus posiciones. Estas respuestas procuran alterar el balance de poder político y económico en favor de ciertos actores. Sin embargo, en la medida en que su horizonte es salvaguardar intereses específicos, exacerbando los conflictos sociales y políticos y profundizan la crónica debilidad infraestructural de los Estados, por cuanto, en vez de remover los factores que han disparado la grave situación, se concentran en controlar algunos de sus efectos. Desde este punto de vista, estas respuestas son “salidas en falso”, ilusorias, producen equilibrios políticos inestables⁵³.

Las salidas en falso pueden clasificarse según el objetivo político que busquen y el método mediante el cual pretenden responder al deterioro del Estado de cosas y a las amenazas:

- En términos del objetivo, hay quienes procuran reforzar el sistema político, para resolver lo que consideran es su principal debilidad: la ausencia, en el gobierno, de una conducción decisiva capaz de imponer el orden. Para otros, en cambio, la organización misma del sistema político es la raíz del problema, por lo que resulta indispensable reemplazarlo por un sistema abiertamente autoritario.
- En términos del método, para ciertas fuerzas las acciones deben darse desde adentro del sistema, utilizando los recursos que ofrece el marco jurídico e institucional (aunque ese uso sea “al límite”). Otros, por el contrario, impulsan la ruptura del orden constitucional, pues creen que los espacios “se agotaron” (acciones desde afuera del sistema).

Desde esta perspectiva, las salidas en falso pueden ser cuatro (cuadro 10.16). *A priori*, las probabilidades de que ocurra cada una de ellas son desconocidas, pues se trata de respuestas políticas cuya viabilidad depende de condiciones específicas. Sin embargo, son posibles cursos de acción en el proceso de

deslizamiento hacia un escenario de Estado degradado⁵⁴:

- **Acomodo a un líder fuerte:** una coalición de élites negocia con un líder político, al cual se le otorgan poderes extraordinarios. El fin es implantar una autoridad pública resolutoria ante las peores manifestaciones de inestabilidad política, sin afectar las posiciones e intereses de los coaligados. En este salida se procura cumplir con las formalidades constitucionales y legales, o se aceptan transgresiones que no liquidan del todo ese orden, pero que sistemáticamente lo sesgan a favor del líder. La evolución de Nicaragua en los últimos años se acerca a esta situación (Close y Martí, 2009 y capítulo 8 de este Informe).

- **Golpe de Estado de nuevo cuño:** una coalición de élites logra la sustitución del gobierno constitucional, con el propósito de reforzar sus posiciones e intereses mediante la instauración de una situación temporal de emergencia. Se cierran espacios políticos y se instrumentalizan las instituciones públicas con el fin de obtener un amplio control sobre el aparato estatal. A diferencia de los golpes de Estado clásicos, en los cuales la ruptura constitucional era evidente (una junta de militares tomaba el poder, cerraba el Parlamento y sustituía la Corte Suprema de Justicia), el nuevo gobierno es de civiles, los otros poderes del Estado siguen funcionando con normalidad y se procura justificar el reemplazo gubernamental en el marco de las normas constitucionales vigentes. El rompimiento del orden constitucional en Honduras en 2009 se acerca a una situación de este tipo, aunque sin coincidir plenamente⁵⁵.

- **Acomodo con nuevos poderes emergentes:** una coalición de élites contemporiza con nuevos y poderosos actores emergentes, ligados a actividades ilegales. Mediante acuerdos tácitos o explícitos, se negocia un reparto funcional de ámbitos de actividad que permite a cada actor perseguir sus propios intereses. Este

escenario se acerca, parcialmente, a lo que Acemoglu et al. (2010) describen para Colombia durante la primera década del presente siglo.

- **Dictadura fundacional:** una coalición de élites impulsa el rompimiento abierto del orden constitucional y legal, con el fin de llevar a cabo profundas y rápidas transformaciones sociales, económicas y políticas mediante el ejercicio autoritario del poder político. Estas transformaciones crearían nuevas oportunidades de negocios y reforzarían las posiciones de poder de estos sectores, en detrimento de otros actores. En América Latina no hay ejemplos recientes de esta salida, que pareciera no contar con el apoyo de la potencia hegemónica regional (Estados Unidos) ni de Brasil, una potencia emergente. El antecedente más directo es el golpe de Estado en Chile, en 1973.

Un escenario alternativo: el desbloqueo del sistema político

El deslizamiento hacia un Estado degradado no es un escenario inexorable. Aunque la situación estratégica inicial y el bloqueo político imponen un estrecho margen de maniobra, las fuerzas sociales son quienes moldean la historia. En esta sección final se modela un escenario político alternativo, en el cual los actores superan el bloqueo a la redistribución social y sientan las

bases para una evolución distinta, hacia sociedades más inclusivas y democráticas.

El tema que se aborda es por qué los mismos actores, enfrentando condiciones iniciales similares a las descritas, harían las cosas de manera distinta. Hay dos razones para ello. La primera es que, en el escenario alternativo, ocurren cambios importantes que modifican el comportamiento de los actores. La segunda es que, en ese nuevo contexto, no son los poderes fácticos y los partidos quienes determinan la dinámica política; nuevos interlocutores políticos, representantes de una pluralidad de fuerzas sociales, irrumpen en el escenario con demandas que deben ser atendidas para evitar el desenlace del Estado degradado.

Mecanismo que desarticularía el bloqueo

En teoría, habría dos maneras superar el bloqueo político⁵⁶. En la práctica, sin embargo, solo una tiene visos de realidad. La primera de ellas es endógena al escenario político. Los poderes fácticos y los partidos políticos deciden cambiar de comportamiento: levantan el bloqueo, se persuaden de que comparten objetivos comunes superiores, colaboran entre sí y llegan a entendimientos con las fuerzas sociales para lograr un acuerdo político duradero que permita combatir la exclusión. En síntesis, forman una coalición ganadora⁵⁷,

CUADRO 10.16

Salida en falso en el deslizamiento hacia un Estado degradado

Objetivo	Método político	
	Acciones "dentro" del sistema	Acciones "fuera" del sistema
Refuerzo	Acomodo a líder fuerte.	Acomodo con nuevos poderes emergentes (ilegales).
Sustitución	Golpe de Estado de "nuevo cuño" (con fachada constitucional).	Dictadura fundacional.

resolviendo así su problema de acción colectiva. Las razones para este cambio serían provocadas por una “toma de conciencia colectiva”, que modificaría las creencias de las élites y sus modos de percibir la realidad.

Esta solución es teóricamente posible pero poco viable desde el punto de vista político. Los “milagros” son portentos sobrenaturales, y un bloqueo político no se disuelve por la elocuencia de las buenas razones y propósitos. Hay poderosos actores que se benefician del *statu quo* y de las salidas en falso.

La segunda respuesta al dilema tiene un origen exógeno a los actores. Un profundo cambio en el contexto los obliga a modificar sus comportamientos. Transforma el cálculo de oportunidades, pérdidas y beneficios de un amplio espectro, si no de la mayoría, de los poderes fácticos y los partidos políticos, de manera que resulta manifiestamente peligroso para sus posiciones de poder, activos e incluso su integridad personal, no cooperar entre sí. Se alinean con la demanda ciudadana a favor de combatir la exclusión. Un factor detonante, pues, desencadena una nueva situación política (diagrama 10.7).

En el presente ejercicio de escenarios, el factor detonante es un cierto tipo de amenaza letal, inmediata e inminente, superior a las fuerzas y recursos de los poderes fácticos y los partidos políticos

individualmente considerados, aun los más influyentes. Es una especie de “cisne negro”, un evento imprevisible con efectos cataclísmicos, cuya semilla ya estaba plantada en la realidad, pero que por lo general era ignorada⁵⁸. Así, no son las buenas razones (humanitarias, consideraciones del desarrollo u otras similares) las que resolverían el bloqueo político: no lo han hecho antes, no lo harán ahora. El temor a una amenaza es el que obliga al ajuste de comportamientos. Sin él, los actores no terminan de percibir los riesgos imbricados en la situación estratégica inicial y las consecuencias del bloqueo político a la redistribución social⁵⁹. Para ser inmediata e inminente, la amenaza debe cumplir varios requisitos:

- ser innegable e inocultable,
- tener consecuencias dramáticas para la vida y hacienda de las personas,
- golpear sistemáticamente el entorno inmediato de miembros prominentes de las élites,
- afectar a amplias capas de la población, incluida una buena parte de las élites -no ser resultado de conflictos entre clases sociales, sino de conflictos que cortan “verticalmente” el tejido social⁶⁰ y

- emerger pese a que se hayan ensayado “salidas en falso” para evitar el deslizamiento hacia un Estado degradado.

La naturaleza específica de la amenaza es diversa y difícil de predecir. Puede implicar eventos sociales, ambientales, políticos, económicos o una combinación de ellos. Aunque la lista teórica es muy amplia, algunos de esos acontecimientos no tienen asidero en la realidad de Centroamérica, por ejemplo una guerra civil basada en conflictos interétnicos como en los países africanos, o un proceso revolucionario con ruptura y reemplazo violento del sistema político, como los ocurridos en el Istmo durante los años setenta y ochenta del siglo XX (recuadro 10.10). Es más útil hurgar en las tendencias que experimenta buena parte del Istmo, para encontrar en ellas las potenciales amenazas letales. Por otra parte, como la realidad siempre supera a la imaginación, ninguna lista será completa. La que aquí se presenta tiene un propósito heurístico, el de estimular la reflexión estratégica sobre las consecuencias del bloqueo político (cuadro 10.17).

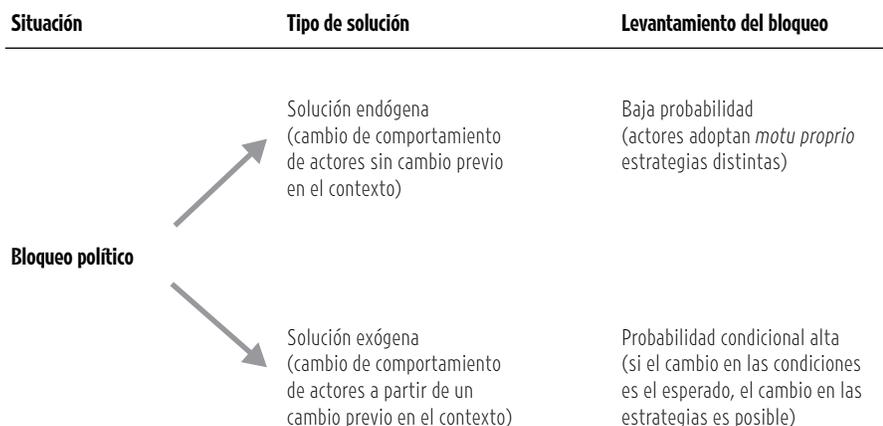
Cuando la amenaza es letal, inmediata e inminente, las élites económicas y políticas no pueden salvarse solas. Para conservar activos e influencia deben apelar a otras fuerzas sociales y políticas. Sin embargo, éstas no aceptarán “sentarse en la mesa” si el punto de agenda es proteger a las élites, volver al *statu quo* del bloqueo a la redistribución. Sumar fuerzas para conjurar la amenaza es para ellas la oportunidad de arrancar concesiones a los poderosos. En el escenario político modelado, esto significa que a los poderes fácticos no les queda más remedio que reconocer como válida la demanda ciudadana a favor de políticas redistributivas y a las organizaciones sociales como interlocutores. En síntesis, ante la amenaza, las élites necesitan entrar en transacciones políticas incluyentes.

Esa transacción incluyente cristalizaría en un acuerdo político duradero, por medio del cual se garantizaría:

- a la sociedad en general, un ataque sostenido a la amenaza,

DIAGRAMA 10.7

Soluciones al problema de acción colectiva en relación con la exclusión social



CUADRO 10.17

Ejemplos de amenazas letales, inmediatas e inminentes que pueden debilitar el bloqueo político

Tipo	Descripción	Agravante [atenuante]
Social	Seguidilla de secuestros y asesinatos de poderosos empresarios y políticos y sus familias.	[Empresarios trasladan familias e inversiones a otros países]
	Continuas masacres de población civil que conmocionan a la opinión pública nacional e internacional.	[Emigración]
Microeconómico	Frecuentes cierres o ventas forzadas de empresas debido a extorsión de grupos ilegales.	[Empresarios trasladan familias e inversiones a otros países]
	Expropiaciones "legales" de activos avaladas por sistemas de justicia politizados y corruptos.	[Empresarios trasladan familias e inversiones a otros países]
Macroeconómico	Rápida y convergente decadencia de varios sectores productivos por pérdida aguda de ventajas sistémicas.	Corte de flujos de inversión externa directa y afectación del clima de negocios.
	Cierre de mercados externos por incumplimiento de estándares laborales o ambientales.	
Político	Cierre de mercados externos por constantes decomisos de drogas en productos exportados.	Corte de flujos de inversión externa directa y afectación del clima de negocios.
	Continuos asesinatos y atentados contra funcionarios y dirigentes sociales y políticos de distinta procedencia.	Amenaza a la estabilidad política.
Ambiental	Cruenta guerra sucia de baja intensidad, entre grupos paramilitares ligados a actores ilegales y grupos políticos.	[Memoria histórica de conflictos armados recientes]
	Desastres generalizados y frecuentes por la alta vulnerabilidad del Istmo a los efectos del cambio climático.	Vulnerabilidad de las zonas metropolitanas.

RECUADRO 10.10

Baja probabilidad de revoluciones sociales

En el presente estudio, una revolución social con ruptura y reemplazo violento del sistema político no fue incluida como una amenaza letal, inmediata e inminente, por dos razones. En un proceso revolucionario hay una polaridad política extrema, en la cual los conflictos de clase son muy relevantes, por lo que no se cumple una de las condiciones especificadas (existencia de conflictos que corten verticalmente el tejido social). Aunque las élites enfrentan graves amenazas, pueden resolver su problema de

acción colectiva sin necesariamente tener que recurrir a concesiones sociales más amplias. Por otra parte, en la Centroamérica actual no hay condiciones objetivas ni subjetivas para considerar una revolución social como un evento posible: la Guerra Fría se terminó; ninguna fuerza política se plantea el asalto al poder mediante las armas y todavía persiste la memoria histórica del alto costo humano de los conflictos armados.

- a las élites, seguridad jurídica, un clima de negocios favorable y posiciones de poder,
- a las mayorías ciudadanas, políticas redistributivas y mayor influencia en las decisiones públicas.

Una vez despejado el bloqueo político a la redistribución, surge un gran obstáculo: las capacidades instaladas para ejecutar los acuerdos. Hay un factor que conspira contra este propósito: la debilidad del poder infraestructural del Estado, que afecta de dos maneras: por una parte, sus magros recursos financieros, técnicos y humanos dificultan el logro de los objetivos; por otra parte, ese poder infraestructural no se desarrolla de la noche a la mañana.

Aun cuando las élites aceptaran pagar más impuestos para financiar una parte sustancial del costo del acuerdo político duradero, las capacidades no aumentarían con la celeridad requerida.

En este sentido, la comunidad internacional puede tener una influencia decisiva, tanto en el logro como en la implementación de un acuerdo político duradero. En pequeños países altamente sensibles a la cooperación internacional, como los del CA4, ésta puede inducir el acuerdo persuadiendo a gobiernos, partidos políticos y otros actores sociales y políticos, y sirviendo como garante imparcial del acuerdo alcanzado (recuadro 10.11). Estos roles no son nuevos en Centroamérica: durante las décadas de los ochenta y noventa, gobiernos de América Latina y organizaciones multilaterales desempeñaron papeles destacados en la pacificación de la región⁶¹. La estructuración de un programa de apoyo financiero y técnico al acuerdo político duradero podría tener una importancia crucial como fuente complementaria de recursos para las políticas públicas implicadas.

Es necesario, sin embargo, tomar las previsiones del caso, pues de otro modo los recursos externos podrían desincentivar cualquier acuerdo político. La experiencia en el Istmo muestra que la cooperación internacional a menudo ha tenido un efecto sustitutivo de la movilización de recursos internos para la ejecución de políticas públicas. Al disponer de estas fuentes, los Estados no cobran los impuestos ni invierten en programas públicos. Además, las fallas en la coordinación entre las agencias multilaterales y bilaterales han provocado distorsiones. Por ello, en el presente caso, el programa de apoyo internacional debería estar altamente condicionado, con metas adaptadas a las circunstancias particulares⁶². Tales condiciones incluirían:

- Conformación de un foro para concertar las acciones de las agencias bilaterales y multilaterales que financiarán el programa de apoyo.
- Desembolso inicial sujeto a un aumento previo de los ingresos tributarios,

el cual se lograría mediante la eliminación de exenciones a impuestos de renta y la reducción de la elusión y la evasión fiscales.

- Desembolsos ulteriores condicionados al cumplimiento verificado de objetivos y metas específicos.
- Fortalecimiento de los mecanismos de control sobre la legalidad en el uso de los recursos públicos.
- Introducción de sistemas de evaluación periódica de resultados de las políticas y programas sociales apoyados.
- Adopción de estrategias comprobadamente eficaces, como los programas de transferencias condicionadas.

MÁS INFORMACIÓN
SOBRE

**COOPERACIÓN
INTERNACIONAL**

VÉASE

Morales, 2010; Sierra y Muñoz, 2010
y Avendaño, 2010
en www.estadonacion.or.cr

El camino hacia el acuerdo político: formalización del escenario

En un escenario alternativo al Estado degradado, se logra un acuerdo político duradero que incluye la redistribución social. El proceso comprende cuatro fases:

- bloqueo político inicial,
- impacto de una amenaza letal, inmediata e inminente,
- desbloqueo a un acuerdo político duradero, y
- refuerzo del acuerdo por la acción de la comunidad internacional (diagramas 10.8 a 10.11).

En este acápite se formaliza ese escenario alternativo aplicando un modelo dinámico de decisiones de cuatro iteraciones (una síntesis de la metodología se presenta en el anexo 6). El propósito de ejercicio fue estimar las probabilidades de que ocurra el escenario propuesto, dadas las condiciones iniciales del bloqueo político y otros factores distractores, como las salidas en falso y la posibilidad de pactos bilaterales de algunos miembros de las élites con poderes ilegales.

La principal conclusión es que, en el escenario alternativo, un acuerdo político duradero tiene una probabilidad intermedia de ocurrir. Los chances de éxito (logro del acuerdo) y fracaso son similares. Ello significa que el levantamiento del bloqueo crea mejores condiciones políticas, pero no asegura o garantiza un acuerdo. Lograrlo siempre dependerá de un factor difícil de estimar: la pericia de los actores, su inteligencia y flexibilidad para aprovechar las oportunidades. Sin embargo, lo importante es que en el nuevo contexto un acuerdo político ya no enfrenta barreras estructurales, un cambio sustancial con respecto al escenario que conduce al Estado degradado. En éste la probabilidad era ínfima, debido a que la mayoría de sus factores causales eran débiles y el peso inhibitor de los poderes fácticos, muy fuerte. En el escenario alternativo entran en lista nuevos factores que alteran las probabilidades, por lo que:

- disminuye la intensidad del veto de los poderes fácticos a la redistribución social (“los poderosos ahora no impiden”),
- mejora la voluntad política para actuar sobre la redistribución (“los partidos ahora quieren”),
- se robustece la demanda ciudadana (“los ciudadanos quieren”) y
- se fortalece el poder infraestructural del Estado (“el Estado puede”).

RECUADRO 10.11

La cooperación internacional en Centroamérica

Los países centroamericanos más aquejados por la exclusión son muy sensibles a los flujos de ahorro externo, bajo el mecanismo de cooperación tanto reembolsable (préstamos) como no reembolsable (donaciones, cooperación técnica). Históricamente, estos flujos han complementado la escasez crónica de recursos domésticos. Asimismo, han sido de gran importancia para el financiamiento de la integración regional. Tal como se documentó en los capítulos 3, 6 y 7 de este Informe, su aporte ha sido clave para la ejecución de programas sociales, las reformas de los sistemas de administración de justicia y el fortalecimiento institucional del SICA. También ha resultado fundamental para los procesos de renegociación, reestructuración y condonación de la deuda externa, sobre todo en Nicaragua y Honduras (Morales, 2010).

En años recientes, sin embargo, Centroamérica ha perdido relevancia como destino de la ayuda oficial para el desarrollo. Según el *Development Cooperation Report* (OCDE, 2010), su participación dentro del monto total pasó de 2,7% en 2004 a 1,6% en 2009. Esta contracción no necesariamente implicó recortes generalizados para todos los países del Istmo. En el período 2006-2008, Guatemala logró

un fuerte incremento de la cooperación, mientras que Nicaragua y Honduras experimentaron una notable reducción⁶³ (gráfico 10.3). Aun así, en 2009 estos dos países recibieron el 59% de los flujos a nivel regional (2.087 millones de dólares) y la cooperación aun constituye una fuente importante de recursos para ellos (12% del PIB en Nicaragua y 3% en Honduras).

La capacidad de los países receptores para administrar eficientemente los recursos de la cooperación es una de las principales preocupaciones de los donantes. Durante la presente década se han suscrito diversos acuerdos internacionales que establecen responsabilidades tanto para los donantes como para los receptores⁶⁴. No obstante, las condiciones han consistido en el cumplimiento de requisitos formales y no asociados a resultados concretos y medibles. La Declaración de París, por ejemplo, solicita la creación de sistemas nacionales de gestión de las finanzas públicas y su utilización para manejar los recursos, con el fin de evitar estructuras paralelas de administración. Otros instrumentos incluyen requisitos como la existencia de leyes de presupuesto, planes nacionales de desarrollo, estrategias de reducción de la pobreza y programas de inversión pública, entre otros.

El alcance e impacto de la cooperación internacional también ha sido limitado por

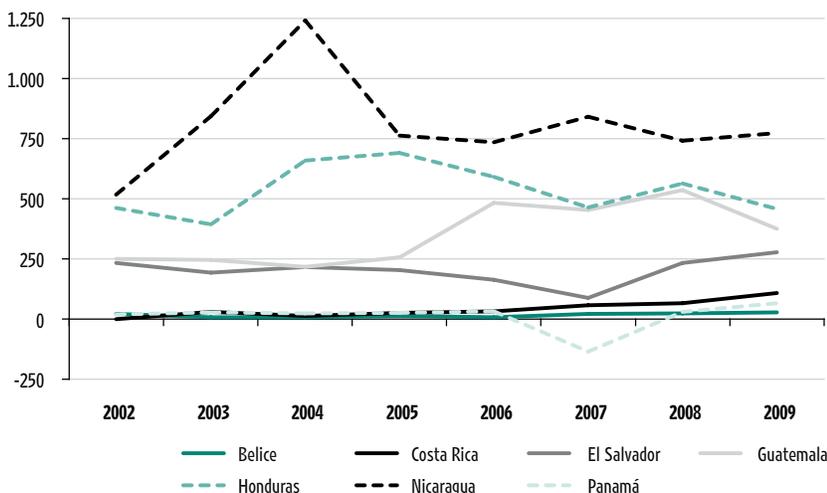
la falta de control sobre los recursos y el uso de mecanismos ajenos a la institucionalidad de los Estados para la ejecución de los proyectos. En ocasiones los fondos no ingresan físicamente a las arcas públicas, ni se utilizan los sistemas nacionales de control presupuestario o gestión para su administración, o bien tienen destinos preestablecidos ("*tied aid*"). Esta situación implica serias debilidades en la disponibilidad y calidad de la información actualizada y consolidada sobre los flujos de cooperación en los países.

Aunque en Centroamérica existen diversos espacios para el diálogo entre receptores y donantes, han sido insuficientes para asegurar una efectiva coordinación en función de las prioridades y objetivos de desarrollo de los países. Las instancias formalmente establecidas con ese propósito son las siguientes: las comisiones mixtas o binacionales, los comités gestores, los mecanismos de diálogo y consulta política, y las reuniones tripartitas de seguimiento y evaluaciones conjuntas. Estos mecanismos operan con diversas periodicidades, por lo general bajo la conducción de los ministerios de Relaciones Exteriores (Morales, 2010).

Fuente: Elaboración propia a partir de Morales, 2010.

GRÁFICO 10.3
CENTROAMÉRICA

Ayuda oficial para el desarrollo. 2002-2009
(millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia con datos de OCDE, 2010.

Disminuye intensidad del veto de poderes fácticos

En el escenario base original se asumió que la intensidad del veto de los poderes fácticos a la redistribución social era una constante. Sin embargo, este es un supuesto irreal. La intensidad puede variar a lo largo del tiempo y depende de varios factores no considerados en el escenario base. Dos de esos factores, los más poderosos, inhiben esa intensidad y los otros dos, de menor potencia, refuerzan el veto a la redistribución. El efecto neto de todas estas influencias es una disminución en la intensidad del veto.

Los inhibidores son los siguientes:

- Una amenaza letal, inmediata e inminente que desborda la capacidad de las élites para protegerse con sus propios recursos [*Amenaza letal*].

de sus miembros puedan aliarse con ellos de modo individual. Si los países tuvieran Estados fuertes, podrían brindarles protección, no solo dentro del territorio nacional, sino incluso ante presiones externas. Por tales motivos, se asigna una probabilidad intermedia a este factor y su influencia no cancela el efecto disuasivo de la amenaza letal.

Otras oportunidades para impulsar salidas en falso son también un factor que potencia la intensidad del veto a la redistribución social [Alta posibilidad de optar por salidas en falso]. Mientras esté abierta esa opción, las élites tendrán una reacción casi instintiva para “arreglar el problema” sin tener que ceder posiciones o recursos. Se asigna una alta probabilidad a las falsas soluciones, pero también poca influencia: en el Istmo hay una extendida conciencia de que algunas de estas salidas han fracasado -políticas de “mano dura”

para combatir la inseguridad, por ejemplo (Programa Estado de la Nación, 2008; PNUD, 2009a)- o a la postre han generado inestabilidad política, como el golpe de Estado en Honduras en 2009 o la emergencia de un líder fuerte en Nicaragua.

Bajo las condiciones y probabilidades descritas, la intensidad del veto de los poderes fácticos a la redistribución social disminuye. Esta intensidad pasa de “muy alta” a “muy baja” (diagrama 10.12 y cuadro 10.18).

Aumenta la intensidad de la demanda ciudadana

La intensidad de la demanda ciudadana a favor de la redistribución social se incrementa por los efectos, directos e indirectos, de la amenaza letal, inmediata e inminente [Amenaza letal]. En el caso de los efectos directos, se asume que la amenaza atiza el malestar

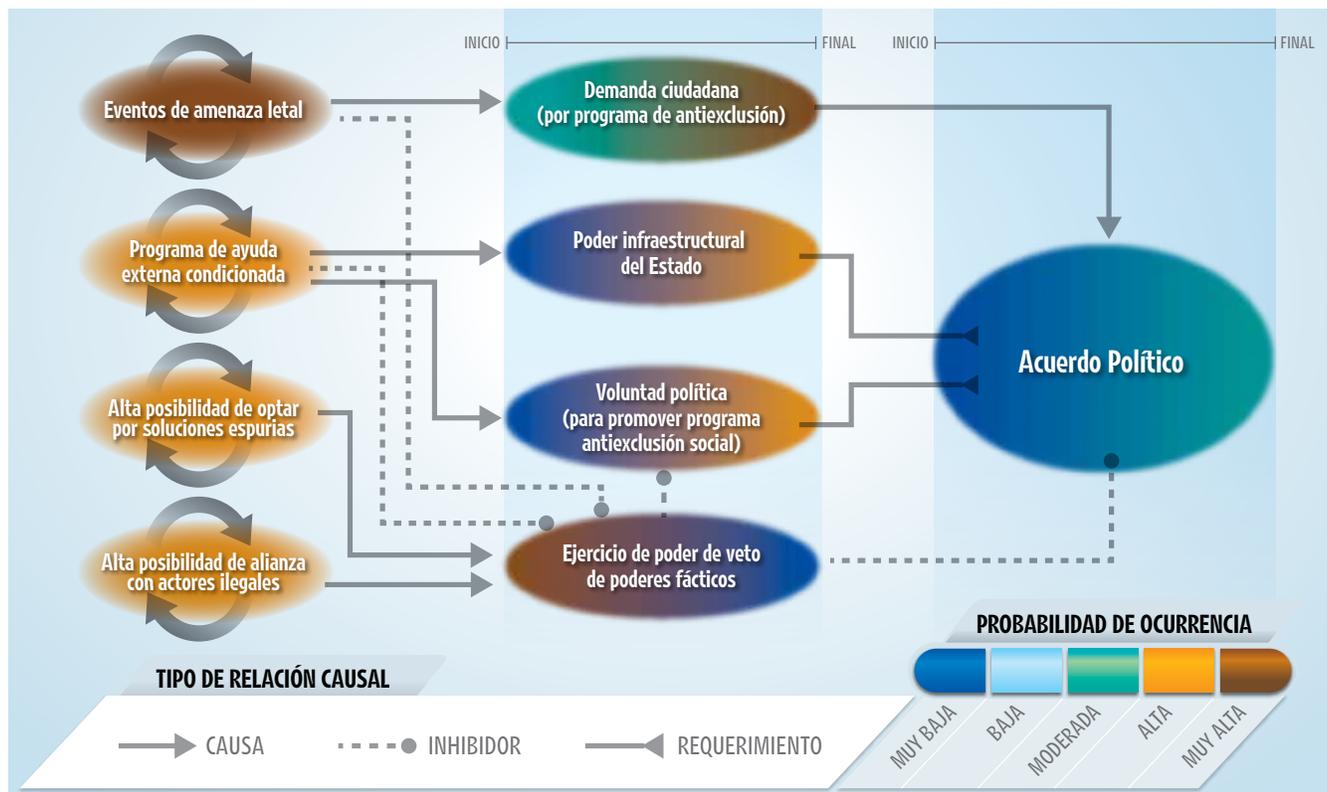
ciudadano y la percepción de deterioro social [Alta percepción de deterioro social], así como su eco en los medios de comunicación [Alta incidencia mediática] e incentiva el reclamo organizado por mejorar las cosas [Alta incidencia/movilización social]. Todos estos factores tienen una influencia positiva sobre el vigor de la demanda ciudadana. En el caso de los efectos indirectos, se asume que la disminución de la intensidad del veto de los poderes fácticos a la redistribución social [Ejercicio del poder de veto] está asociada a un reconocimiento de las organizaciones de la sociedad civil como interlocutores legítimos en la transacción política incluyente que da pie al acuerdo político.

Mejora la voluntad política

La reducción en la intensidad del veto de los poderes fácticos potencia la voluntad política [Voluntad política]. Los factores que inciden sobre esta

DIAGRAMA 10.12

Escenario alternativo de mejora de las probabilidades de un acuerdo político duradero contra la exclusión social^{a/}



a/ Solo se presentan las relaciones entre los principales factores exógenos a los cuatro submodelos que componen el escenario base. Las interacciones de variables dentro de cada submodelo fueron desarrolladas en secciones anteriores y no cambian en este escenario.

CUADRO 10.18

Resumen de las probabilidades de las variables en el modelo dinámico

Factores exógenos y endógenos	Probabilidad inicial ^{a/}	VARIABLES primarias	Cambio de probabilidad inicial a final ^{b/}	Variable principal	Probabilidad final en el mediano plazo ^{b/}
Eventos de amenaza letal	Muy alta	Demanda ciudadana por acuerdo antiexclusión social	Intermedia a muy alta	Acuerdo político para disminuir la exclusión social	Intermedia
Programa de ayuda externa condicionada	Alta	Poder infraestructural del Estado	Muy baja a alta		
Alta posibilidad de optar por soluciones espurias	Alta	Voluntad política para promover acuerdo antiexclusión social	Muy baja a alta		
Alta posibilidad de alianzas con actores ilegales	Alta	Ejercicio de poder de veto de poderes fácticos	Muy alta a muy baja		

a/ Probabilidad asignada en el primer año.

b/ Probabilidad resultante de las iteraciones entre las variables durante cuatro períodos (t=4).

voluntad, especificados en el escenario base, se ven afectados por las nuevas variables consideradas. En consecuencia, las variables que la inhibían se diluyen.

La narración puede ser la siguiente: los actores políticos perciben que los poderes fácticos no bloquearán acuerdos entre partidos ideológicamente opuestos [*Ejercicio del poder de veto*]. Asimismo, demandas ciudadanas más intensas y legitimadas a favor de la redistribución [*Demanda ciudadana*] son un fuerte acicate para que los líderes políticos consideren una transacción incluyente, según fue definida en el acápite anterior. En estas condiciones, los efectos negativos de la polarización ideológica se difuminan, pues los políticos comprenden que su vigencia depende de la adaptación al cambio en las preferencias de las élites y los ciudadanas, lo que abre espacios para la búsqueda de acuerdos.

Se fortalece el poder infraestructural del Estado

El fortalecimiento del poder infraestructural del Estado es posible por la convergencia de dos factores. El primero es la disminución de la intensidad del veto a la redistribución social por los poderes fácticos [*Ejercicio del poder de veto*], con lo que se diluye el principal factor inhibitor del desarrollo de las capacidades del Estado. El segundo

es un vigoroso incentivo ya analizado: el apoyo de la comunidad internacional a un acuerdo político duradero [*Programa de ayuda externa condicionada*]. La influencia de ambos factores produce un cambio en la probabilidad de ver un Estado fortalecido, que pasa de “muy baja” a “alta” a lo largo del tiempo.

Por último, es menester reconocer que en la realidad hay muchos otros factores que influyen sobre un escenario alternativo, y que no fueron incluidos en este ejercicio con el fin de mantener un rango de complejidad razonable. Sin embargo, algunos de ellos se dejan constando, para subrayar que son temas importantes en la valoración política de las situaciones concretas (recuadro 10.12).

Evitar la instrumentalización del acuerdo político

Una sustancial ampliación del poder infraestructural del Estado es, a un mismo tiempo, requisito y consecuencia de un acuerdo político duradero. En sociedades altamente inequitativas que tienen sistemas políticos semidemocráticos, como varias en el Istmo: ¿cómo evitar que ese Estado más fuerte sea instrumentalizado por una facción para reforzar su poder, utilizándolo en contra del resto? Siempre habrá tentaciones y oportunidades de obtener ventajas indebidas.

En una sección previa se señaló que la comunidad internacional puede fungir como garante imparcial del acuerdo y utilizar un programa condicionado de ayuda externa como incentivo para que las partes sean fieles a lo pactado. Aunque importante, esta no es, sin embargo, una condición necesaria ni, por supuesto, suficiente. La eficacia de la comunidad internacional para forzar cambios internos es limitada, como fue ampliamente demostrado luego del golpe de Estado del 2009 en Honduras (capítulo 6).

La clave del problema es la manera en que se diseñe el refuerzo del poder infraestructural del Estado para cumplir con el acuerdo político duradero. Para evitar que un Estado fortalecido se convierta en el fundamento de un régimen autoritario o híbrido, con más capacidad para volverse contra la sociedad, la ampliación de su poder infraestructural debe tener seguridades intrínsecas para todos. A diferencia del *Leviatán* hobbesiano, que establece un orden por encima de cualquier consideración, esta ampliación debe ser parte de un proceso más general de construcción de un Estado de y para la democracia (O'Donnell, 2010 y capítulo 8). Un Estado así tiene los medios para garantizar los acuerdos, abrir paso al escrutinio ciudadano de las acciones públicas y reforzar la ciudadanía social en un marco de libertades y derechos.

RECUADRO 10.12

- El grado de penetración de los actores ilegales sobre los poderes fácticos, cuán “tomadas” están las élites por la economía ilegal del narcotráfico y el contrabando, entre otros. Si tal penetración es grande, actuaría como un poderoso inhibidor de una eventual resolución de los problemas de acción colectiva.
- El grado de penetración de los actores ilegales sobre las organizaciones y movimientos sociales. Si la penetración es grande, esos actores podrían crear una base social de apoyo y movilizarla en contra de otros sectores.
- El efecto de la migración y las remesas como “válvula de escape” para una parte importante de la población y como estabilizador de la situación económica. Si la “válvula de escape” está relativamente cerrada, será mayor el incentivo para impulsar una resolución del dilema de acción colectiva, pues aumentan las presiones sociales y la turbulencia.
- La neutralidad y profesionalización de las fuerzas armadas. Si los ejércitos tienen un nivel de profesionalización y se mantienen neutrales ante los eventos políticos, y si no están a su vez penetrados por otros actores, pueden actuar como “garantes” de última instancia del surgimiento de un Estado infraestructuralmente más poderoso.

Fortalecer Estados hostiles a la democracia siembra tempestades. Lo que se necesita es otra cosa: crear las bases materiales para el ejercicio del poder

democrático en países con alta exclusión social y regímenes políticos semi-democráticos o híbridos.



CAPÍTULO 10

ANEXO 1

Metodología para medir la exclusión social

Anexo 1. Metodología para medir la exclusión social

El concepto de exclusión social es muy amplio, pues hay múltiples modalidades de inserción laboral precaria y muchos derechos sociales constitucionalmente reconocidos. Como las fuentes de información disponibles no permiten un análisis de todas las facetas, una alternativa es enfocarse en algunas de ellas, escogidas por su importancia para retratar, aunque sea de modo parcial, las dos dimensiones principales del concepto: la inserción laboral y la ciudadanía social. Desde el punto de vista práctico, se entenderá que viven en exclusión social las personas que, por una parte, tienen una inserción laboral precarizada o no pueden insertarse, aunque quieran, en el mercado de trabajo y, por otra, carecen de acceso a servicios de protección social y cuentan con mínimas credenciales educativas, lo que indica que no fueron o muy pronto abandonaron el sistema educativo. De esta manera en un hogar socialmente excluido, sus miembros (todos o casi todos) viven en forma simultánea las siguientes situaciones:

- Las personas en edad de trabajar están desempleadas o tienen empleos que no cumplen ningún estándar laboral. No tienen derecho a vacaciones, aguinaldos o incapacidad labo-

ral; trabajan menos o mucho más que una jornada legal (40 y 48 horas); no cotizan a la seguridad social.

- Las personas en edad laboral que trabajan de manera independiente no reciben una remuneración o, si tienen una microempresa, no poseen capacidad para contratar a un trabajador. Son autoempleados.
- Las personas inactivas, cuya edad o condición les impide trabajar, no reciben ayudas estatales o privadas. Están en extrema necesidad, sin una fuente de ingreso estable.
- Las personas tienen bajas credenciales educativas (ningún nivel cursado de escuela, o bien escuela primaria apenas completada o sin completar). Estas pobres credenciales les impiden acceder a puestos de trabajo bien remunerados.
- Las personas tienen poco o nulo acceso a la seguridad social, es decir, a los servicios de salud y pensiones. Ello da lugar a diversas situaciones: que ningún miembro del hogar esté asegurado, que varios no lo estén o que al menos uno no lo esté, ni directa ni indirectamente. En este último caso, un problema de salud de un miembro del hogar puede desestabilizar las finanzas familiares

El punto de partida en el análisis es la distinción de dos grupos de hogares, los excluidos y los incluidos, con el fin de conocer la magnitud del problema. Para esto se elaboraron dos escalas: una mide la precariedad de la inserción laboral y la otra, el grado en que las personas son titulares de los derechos de ciudadanía social. En cada una se definieron los umbrales o puntos de corte a partir de los cuales puede decirse que, en esa dimensión, una persona está incluida. En la escala de inserción laboral, los puntos de corte reflejan, para los asalariados, que en sus trabajos se cumple al menos uno de los cinco estándares laborales básicos establecidos por la OIT y, para los independientes, que tengan una persona contratada y cuenten para su actividad económica con un local distinto a su casa de habitación. En la escala de ciudadanía social, el punto de corte indica que las personas han concluido la escuela primaria y están aseguradas por un programa público o privado de seguridad social.

Además de distinguir entre hogares incluidos y excluidos, el uso combinado de las escalas identifica el mecanismo por el cual los hogares son integrados a la dinámica social. Hay tres mecanismos de inclusión: el mercado laboral, mediante un trabajo formal que brinda un ingreso estable y ciertas garantías;

DIAGRAMA 10.13

Situaciones de exclusión en las escalas de inserción laboral y ciudadanía social

MERCADO LABORAL	Asalariados	Empleo sin estándares laborales	Desempleado	
	Independientes	Trabajadores no remunerados	Sin trabajadores contratados	
	Inactivos	No recibe ayudas estatales o privadas		
CIUDADANÍA SOCIAL	Credenciales educativas	Ningún nivel educativo	Primer ciclo de primaria (in)completa	Segundo ciclo de primaria (in)completo
	Seguridad social	Ningún asegurado	Varios sin asegurar	Al menos una persona sin asegurar

Fuente: Elaboración propia con base en Pérez-Sáinz et al., 2010.

las políticas sociales de educación y seguridad social, que dan capacidades básicas para que las personas tengan condiciones de vida dignas; o una combinación de ambas. En este sentido, pueden delimitarse cuatro “zonas”: tres de ellas reflejan modalidades de inclusión social y otra, exclusión social. Ellas fueron empleadas en el análisis de la robustez de los mecanismos de integración que tienen las sociedades centroamericanas (diagrama 10.14):

- La zona A comprende situaciones en las que los hogares tienen una buena

inserción en el mercado laboral y un amplio acceso a los servicios sociales (medios y altos puntajes en las escalas respectivas). Esta es la zona mixta en la parte superior derecha del cuadrante, en el diagrama 10.14.

- La zona B comprende situaciones en las que los hogares tienen una buena inserción en el mercado laboral, pero un débil acceso a los servicios sociales. Esta es la zona de la inclusión por el mercado laboral, en la cual este último se hace cargo de integrar a los hogares.

- La zona C comprende situaciones en las que los hogares tienen una inserción precaria en el mercado laboral, pero un buen acceso a los servicios sociales. Esta es la zona de la inclusión por ciudadanía social, en la cual el Estado se hace cargo de la integración.

- La zona D es la de la exclusión social. Comprende, como ha sido dicho, situaciones simultáneas de precaria inserción laboral y poco o nulo acceso a los servicios sociales (zona inferior izquierda del cuadrante en el diagrama 10.14).

C A P Í T U L O 1 0

ANEXO 2

Perfiles de exclusión: una aproximación etnográfica

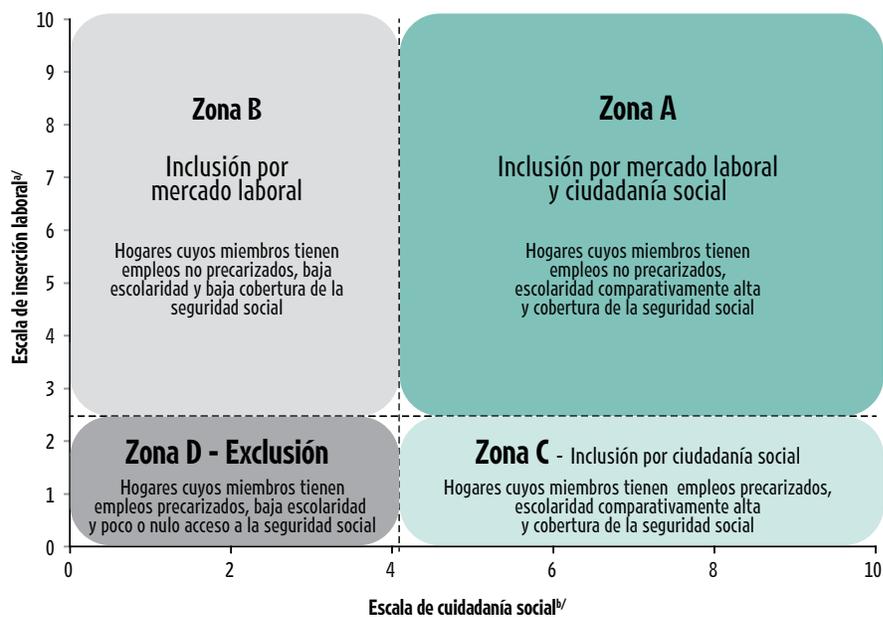
Una red de científicos sociales liderada por la antropóloga Claudia Dary efectuó dieciocho entrevistas en profundidad en seis países del Istmo durante los meses de agosto y septiembre de 2010. Este ejercicio tuvo como propósito entender la exclusión social como experiencia de vida: ¿cómo se vive esta condición?, ¿qué implicaciones ha tenido para las personas y sus familias?, ¿qué riesgos desata?, ¿qué reflexiones y significados dan las personas a sus duras condiciones de vida?

Para la selección de la muestra, se identificó un perfil de exclusión “típico” en cada país, utilizando como referencia los resultados del procesamiento de las encuestas de hogares efectuado por Pérez-Sáinz et al. (2010). Luego se escogieron personas que cumplieran con esos perfiles y se realizaron las entrevistas aplicando una guía estructurada de indagación, un instructivo para orientar a los investigadores acerca de la mejor manera de aproximarse a los informantes y una guía de observación del entorno y de la vivienda. Las entrevistas fueron grabadas y transcritas con base en ciertas reglas para también captar también el lenguaje no verbal de las personas.

El procesamiento del material documental implicó varias revisiones de los textos, codificación de la información en categorías y subcategorías, y la ela-

DIAGRAMA 10.14

Clasificación prototípica de zonas de inclusión y de exclusión social



a/ Punto de corte en la escala de inserción laboral (2,7 en una escala de 0 a 10): cambio cualitativo en las escalas de precarización laboral (asalariados) y de acumulación (trabajadores independientes). En el caso de los asalariados, ello implica contar con al menos un estándar laboral; en los independientes, la capacidad de contratar una persona y tener un local distinto a su casa de habitación.

b/ Punto de corte de la escala de seguridad social (4,0 en una escala de 0 a 10): hogares cuyos puntajes indican que, en promedio, sus miembros no han logrado completar la educación secundaria o la primaria y no han podido asegurar a la totalidad de sus miembros en un sistema de seguridad social público o privado.

Fuente: Elaboración propia con base en Pérez-Sáinz et al., 2010.

boración de historias de vida a partir de resúmenes narrativos. Estos resúmenes permitieron comparar, simplificar e identificar los hitos fundamentales de la vida del individuo socialmente excluido, con base en la lógica del desarrollo vital de la familia. Las citas textuales cumplieron un papel secundario y solo se utilizaron solo cuando fueron necesarias para entender reflexiones o significados de eventos muy relevantes para las personas.

Con este procedimiento metodológico

se obtuvieron dos resultados:

- Trayectorias de vida individuales, con énfasis en seis temas: i) historia familiar, ii) acceso a la educación, iii) trayectoria laboral, iv) vivienda y acceso a servicios básicos, v) estado de salud del informante y su familia, y vi) participación política, participación social y reclamo de derechos.
- Un análisis comparado de las trayectorias individuales, a partir del cual fue posible establecer similitudes y

diferencias.

La transcripción de las entrevistas y el informe final pueden consultarse en el sitio www.estadonacion.or.cr. En el texto del capítulo 10, para referir al lector a ejemplos concretos de las historias de vida, se utiliza la inicial del nombre de cada país y el número de historia de vida (cuadro 10.6).

CAPÍTULO 10

ANEXO 3

Metodología para estimar el salto realista a la inclusión

Los hogares del “núcleo duro” de la exclusión tienen dos características comunes:

- absoluta prevalencia del autoempleo de subsistencia como modo de inserción laboral, y
- absoluta falta de protección por el acceso nulo o limitado a la seguridad social.

En el presente estudio se simuló lo que pasaría si, por un lado, los miembros de hogares con autoempleos de subsistencia lograran que esas activida-

des adquirieran un mínimo de dinamismo y, por otro lado, si los hogares del “núcleo duro” tuviesen la posibilidad que sus miembros estén cubiertos por la seguridad social. Además, estas dos simulaciones se combinaron en una tercera, que expresaría no políticas de tipo sectorial, como las anteriores, sino una política combinada que modificaría simultáneamente la dinámica del mercado de trabajo y proveería un mayor acceso a la seguridad social para los hogares del “núcleo duro”.

Como la magnitud del “salto” a la inclusión está determinado por la capacidad de inclusión que una sociedad

tenga en un momento determinado, el ejercicio consistió en simular lo que pasaría si los hogares del “núcleo duro” de la exclusión tuvieran accesos similares a aquellos de los que ya gozan los hogares incluidos: ¿cuántos lograrían salir de la zona de exclusión? (cuadros 10.19 y 10. 20). Operativamente, se define la capacidad de inclusión como la diferencia entre la situación promedio que en una variable determinada tienen los hogares en exclusión dura, y la correspondiente a los hogares incluidos, que son la meta por alcanzar.

CUADRO 10.19

CENTROAMÉRICA

Simulaciones de superación del "núcleo duro" de la exclusión en las zonas urbanas

Condiciones actuales y escenarios	Costa Rica (2009)	El Salvador (2009)	Guatemala (2005)	Honduras (2007)	Nicaragua (2005)	Panamá (2009)
Situación actual						
Porcentaje de hogares en exclusión dura ^{a/}	2,2	21,8	16,3	24,4	17,3	7,2
Porcentaje de hogares con algún miembro en autoempleo de subsistencia						
(a) Núcleo duro de la exclusión	90,9	96,8	91,0	99,8	99,7	94,2
(b) Inclusión social	17,6	27,9	22,2	27,2	24,3	16,7
(c) Magnitud de la simulación ^{b/}	73,3	68,9	68,8	72,6	75,4	77,5
Porcentaje de hogares con algún miembro sin seguridad social						
(a) Núcleo duro de la exclusión	100,0	99,9	99,0	100,0	100,0	99,9
(b) Inclusión social	14,8	55,6	58,8	85,5	77,5	48,2
(c) Magnitud de la simulación ^{b/}	85,2	44,3	40,2	14,5	22,5	51,7
Simulaciones						
Simulación 1: inclusión por mercado laboral						
(a) Saltarían a la inclusión	1,5	14,0	9,9	17,7	13,1	5,4
(b) Núcleo duro residual	0,7	7,8	6,4	6,7	4,2	1,8
(c) Magnitud del salto (porcentaje que logra inclusión) ^{c/}	68,0	64,0	61,0	73,0	76,0	75,0
Simulación 2: inclusión por seguridad social						
(a) Saltarían a la inclusión	1,8	8,8	3,7	2,6	2,7	3,4
(b) Núcleo duro residual	0,4	13,0	12,6	21,8	14,6	3,8
(c) Magnitud del salto (porcentaje que logra inclusión) ^{c/}	82,0	40,0	23,0	11,0	16,0	47,0
Simulación 3: Inclusión por política combinada						
(a) Saltarían a la inclusión	2,0	17,0	11,8	18,4	13,9	6,3
(b) Núcleo duro residual	0,2	4,8	4,5	6,0	3,4	0,9
(c) Magnitud del salto (porcentaje que logra inclusión) ^{c/}	91,0	78,0	72,0	75,0	80,0	88,0

a/ Núcleo duro de exclusión: hogares inicialmente clasificados como excluidos y categorizados como tales por el procedimiento estadístico del análisis discriminante.

b/ Porcentaje de hogares excluidos a los que se varía su condición en la simulación, hasta alcanzar los niveles de los hogares incluidos.

c/ Porcentaje de hogares excluidos que darían el salto a la inclusión, según la capacidad inclusiva de la simulación en cada tema.

Fuente: Elaboración propia con base en las encuestas de hogares del instituto de Estadística de cada país y Pérez-Sáinz et al., 2010.

CUADRO 10.20

CENTROAMÉRICA

Simulaciones de superación del "núcleo duro" de la exclusión en las zonas rurales

Condiciones actuales y escenarios	Costa Rica (2009)	El Salvador (2009)	Guatemala (2005)	Honduras (2007)	Nicaragua (2005)	Panamá (2009)
Situación actual						
Porcentaje de hogares en exclusión dura ^{a/}	4,9	43,3	50,6	52,9	43,3	38,0
Porcentaje de hogares con algún miembro en autoempleo de subsistencia						
(a) Núcleo duro de la exclusión	90,6	85,9	84,8	96,9	94,2	67,9
(b) Inclusión social	20,9	19,7	21,3	33,7	18,0	18,3
(c) Magnitud de la simulación ^{b/}	69,7	66,2	63,5	63,2	76,2	49,6
Porcentaje de hogares con algún miembro sin seguridad social						
(a) Núcleo duro de la exclusión	98,2	99,9	99,3	100,0	99,9	98,3
(b) Inclusión social	16,7	81,5	71,1	94,6	92,1	62,6
(c) Magnitud de la simulación ^{b/}	81,5	18,4	28,2	5,4	7,8	35,7
Simulaciones						
Simulación 1: inclusión por mercado laboral						
(a) Saltarían a la inclusión	3,4	18,8	17,4	32,7	23,4	15,9
(b) Núcleo duro residual	1,5	24,5	33,2	20,2	19,9	22,1
(c) Magnitud del salto (porcentaje que logra inclusión) ^{c/}	69	43	34	62	54	42
Simulación 2: inclusión por seguridad social						
(a) Saltarían a la inclusión	4,1	5,5	5,9	1	1	6,9
(b) Núcleo duro residual	0,8	37,8	44,7	51,9	42,3	31,1
(c) Magnitud del salto (porcentaje que logra inclusión) ^{c/}	84	13	12	2	2	18
Simulación 3: Inclusión por política combinada						
(a) Saltarían a la inclusión	4,6	22,6	26,9	33,1	24,3	19
(b) Núcleo duro residual	0,3	20,7	23,7	19,8	19	19
(c) Magnitud del salto (porcentaje que logra inclusión) ^{c/}	94	52	53	63	56	50

a/ Núcleo duro de exclusión: hogares inicialmente clasificados como excluidos y categorizados como tales por el procedimiento estadístico del análisis discriminante.

b/ Porcentaje de hogares excluidos a los que se varía su condición en la simulación, hasta alcanzar los niveles de los hogares incluidos.

c/ Porcentaje de hogares excluidos que darían el salto a la inclusión, según la capacidad inclusiva de la simulación en cada tema.

Fuente: Elaboración propia con base en las encuestas de hogares del instituto de Estadística de cada país y Pérez-Sáinz et al., 2010.



CAPÍTULO 10

ANEXO 4

Simulaciones del costo económico de disminuir la exclusión

Simulación del costo de aumentar la cobertura del servicio de salud

Para cada país se utilizó la última encuesta de hogares disponible. Se estimó el número de hogares excluidos, según zona, a los que se les debe aumentar la cobertura del servicio de salud, para equipararla al porcentaje correspondiente a los hogares no excluidos. Como la capacidad de inclusión varía entre países, el porcentaje de hogares excluidos considerados en

la simulación se ajustó en función de las diferencias nacionales en el nivel de cobertura del servicio de salud entre ambos grupos (cuadro 10.21).

El costo total de llevar la cobertura del servicio de salud entre los hogares excluidos al mismo nivel de los no excluidos, se estimó multiplicando la cantidad de personas a las que se les debe ampliar la cobertura, por el costo de salud pública per cápita para cada país (cuadro 10.22).

Simulación del costo de la reinserción en el sistema educativo

Entre los hogares en condición de exclusión, se identificaron aquellos en los que había personas que no terminaron la enseñanza secundaria y que, por su edad, debieron hacerlo para cumplir con el estándar de educación vigente en su época. Se trabajó con una cohorte de personas en el rango de 18 a 31 años, para considerar solo a población joven, que tiene mayores

CUADRO 10.21

CENTROAMÉRICA

Estimación de la magnitud del salto realista a la inclusión en el tema de salud

	Costa Rica (2009)	El Salvador (2009)	Guatemala (2005)	Honduras (2007)	Nicaragua (2005)	Panamá (2009)
Hogares excluidos en los que se amplió la cobertura del servicio de salud						
Zona rural (hogares)	31.526	52.224	194.636	26.960	15.842	50.690
Porcentaje de los hogares excluidos	81,5	18,4	28,1	5,4	7,8	35,6
Zona urbana (hogares)	30.180,40	143.678,30	154.210,00	41.905,00	33.141,90	54.923,90
Porcentaje de los hogares excluidos	85,2	44,4	40,2	14,5	22,5	51,7

Fuente: Elaboración propia con base en las encuestas de hogares del instituto de Estadística de cada país y Pérez-Sáinz et al., 2010.

CUADRO 10.22

CENTROAMÉRICA

Estimación del costo total del salto realista a la inclusión en el tema de salud

	Costa Rica (2009)	El Salvador (2009)	Guatemala (2006)	Honduras (2007)	Nicaragua (2005)	Panamá (2009)
Dólares por persona ^{a/}	403	100	56	73	49	300
Rural (millones de dólares)	12,7	5,2	10,9	2,0	0,8	15,2
Urbana (millones de dólares)	12,2	14,4	8,6	3,1	1,6	16,5
Total (millones de dólares)	24,9	19,6	19,5	5,0	2,4	31,7
Total (porcentaje del PIB)	0,08	0,09	0,06	0,04	0,05	0,13

a/ Gasto en salud pública per cápita según, la Organización Mundial de la Salud (OMS).

Fuente: Elaboración propia con base en Pérez-Sáinz et al., 2010, Avendaño, 2010. Los datos del PIB se obtuvieron de Cepal.

CUADRO 10.23

CENTROAMÉRICA

Estimación de la magnitud del salto realista a la inclusión en el tema de educación y del costo implicado

	Costa Rica (2009)	El Salvador (2009)	Guatemala (2006)	Honduras (2007)	Nicaragua (2005)	Panamá (2009)
Hogares excluidos con al menos una persona no matriculada, sin cumplir el estándar de educación secundaria						
Número de hogares	59.580	301.225	593.334	328.118	201.550	81.117
Gasto de educación pública por matrícula^{a/}						
Dólares	1.606	539	362	549	198	660
Costo de reinsertar en la educación al menos a una persona de un hogar excluido						
Porcentaje del PIB	0,33	0,77	0,71	1,45	0,82	0,22

a/ Gasto del Presupuesto Nacional asignado a los ministerios de Educación, entre el total de la población en edad escolar matriculada.

Fuente: Elaboración propia con base en Pérez-Sáinz et al., 2010, Avendaño, 2010. Los datos del PIB se obtuvieron de Cepal.

posibilidades de reinsertarse en el sistema educativo. El límite inferior de 18 años indica la población que debió concluir la secundaria en 2009, sin que existieran retrasos. El límite superior de 31 años corresponde a las personas que en 1990 no tenían edad para completar la primaria y que, por los cambios en los estándares de educación en

las últimas dos décadas, se espera que lleguen a concluir la secundaria.

El costo de brindar educación pública se definió dividiendo el Presupuesto Nacional asignado a los ministerios de Educación entre el total de la población matriculada en cada país (Avendaño, 2011). A partir de ello se estimó el costo total de reinsertar al menos a una

persona de cada hogar excluido, que no cumplió con el estándar de educación secundaria y que no se encontraba matriculada en el año de la encuesta (cuadro 10.23).

CAPÍTULO 10

ANEXO 5

Metodologías para las consultas sociales y el estudio de dominios reservados

Primera consulta, 2009

La primera consulta se realizó entre julio y agosto de 2009. Tuvo como objetivo recabar opiniones de destacadas personalidades centroamericanas sobre la pertinencia y relevancia de un conjunto de temas, con el propósito de definir el temario del *Cuarto Informe Estado de la Región*. La lista de consultados incluye académicos de universidades y centros de investigación con proyección regional, centros y especialistas latinoamericanistas de fuera del Istmo, funcionarios de organismos regionales e internacionales, activistas de organizaciones no gubernamentales, miembros de gobiernos y partidos políticos, empresarios adscritos a federaciones del sector privado centroamericano, entre otros.

Se entrevistó a 142 personas, en dos modalidades. Por una parte, se realizó una gira por casi todos los países de la región, con el propósito de entrevistar de manera individual y en algunas sesiones colectivas a una lista de personas identificadas de previo por su quehacer en los ámbitos de interés (se consultaron 95 personas por este medio). Por otra parte, se distribuyó el cuestionario por vía electrónica a un grupo cercano de contactos (se recibieron 47 cuestionarios debidamente completados).

En Honduras y Belice no se realizaron entrevistas presenciales, pero sí

se estableció comunicación por medios electrónicos. En Honduras las consultas presenciales se cancelaron por la difícil situación política prevaleciente a raíz del golpe de Estado. En Belice, se aprovechó una visita de los coordinadores del Informe para entrevistar a académicos, funcionarios públicos y líderes sociales.

Segunda consulta, 2011

Una vez concluida la fase de investigaciones, y con el fin de explorar la viabilidad política de un programa básico para disminuir la exclusión social, se entrevistó a un grupo de doce influyentes personalidades empresariales y políticas en Nicaragua, Honduras y Guatemala. Esto se hizo entre febrero y abril de 2011.

Las conversaciones fueron largas y con garantía de anonimato, con la finalidad de que los consultados trascendieran el “discurso oficial” sobre los temas de la pobreza y la exclusión social, y ahondaran en su posición personal (y sectorial en algunos casos). De este modo se obtuvo “información privilegiada” que no habría sido posible recopilar a partir de la posición “pública” del entrevistado o de su sector. Los objetivos fueron:

- Visualizar el mapa político del país con respecto a un programa básico para disminuir la exclusión social. Interesaba particularmente identificar

a los potenciales “enemigos” del programa.

- Identificar la existencia o no de un patrón de coincidencias (un mínimo denominador común) entre los consultados con respecto a las medidas más viables o que estarían dispuestos a apoyar. Al mismo tiempo, se buscó identificar los principales desacuerdos.
- Analizar las justificaciones sobre el poco avance que ha tenido la región en materia de combate a la exclusión social.

La información obtenida ofrece una franca (e inédita) mirada sobre las perspectivas políticas de un programa contra la exclusión social. Sin embargo, no es representativa de las opiniones de las élites políticas y empresariales, ni se asume como tal⁶⁵.

Estudio de dominios reservados

En cinco países centroamericanos se contactó a analistas de amplia experiencia, para que investigaran “temas tabú” a partir de entrevistas con informantes clave y la recopilación de estadísticas, material documental y estudios publicados sobre las distintas materias. Toda experiencia reportada por el investigador debía tener una identificación completa de la o las fuentes de

información respectivas. Los asuntos seleccionados fueron: reforma tributaria (Guatemala y Costa Rica), amnistía para personas acusadas de violaciones a los derechos humanos (El Salvador), derechos sexuales y reproductivos (Panamá) y la privatización de la cooperación

venezolana (Nicaragua). En Honduras no fue posible realizar la investigación. Finalmente, se obtuvieron informes para cuatro países.

Cabe señalar que, por la opacidad y sensibilidad de los temas, los investigadores enfrentaron dificultades que

en algún caso limitaron la profundidad del análisis.

C A P Í T U L O 1 0

ANEXO 6

Metodología para la elaboración de escenarios políticos

Un escenario es una representación sintética de un curso proyectado de evolución social, su proceso y sus resultados. Es una historia cuyos contenidos han sido pautados por reglas analíticas, con el fin de responder la siguiente pregunta: “¿qué pasaría si tal factor tuviese, en un contexto determinado, un comportamiento así?” Un escenario describe situaciones futuras, imaginadas a partir de una situación inicial que ha sido previamente definida y de un conjunto de supuestos explícitos acerca de las relaciones causales o condicionales existentes entre los elementos que configuran esa situación (Programa Estado de la Nación, 2008).

El ejercicio de escenarios políticos que presenta este capítulo se basa en tres componentes:

- Situación estratégica inicial, o descripción sintética de los rasgos determinantes que configuran el estado de cosas cuyas perspectivas futuras interesa modelar.
- Escenario base, o curso de evolución más probable si las condiciones iniciales se mantienen relativamente constantes a lo largo del período que interesa proyectar.
- Escenario alternativo, o curso de evolución que se desarrollaría si hay cambios en las condiciones iniciales observadas.

El software QGeNIe, del Laboratorio de Sistemas de Decisión de la Universidad de Pittsburgh, permite la formulación rápida de modelos analíticos, gráficamente representados, en los que todas las variables son proposicionales.

Aunque está basado en cálculos numéricos y en la inferencia bayesiana -que actualiza probabilidades a partir de evidencias u observaciones subsecuentes-, elabora modelos ordinales para determinar el “grado de verdad” de las proposiciones (Druzdel, 2008).

La evidencia (bibliografía y datos) permite atribuir un valor numérico a la posibilidad de observar, en las condiciones actuales, cada variable propuesta (valoración a priori, o “prior belief”) y cada una de las relaciones que existan entre pares de variables (valor del arco)⁶⁶. La ponderación de las magnitudes de esas variables tiene una expresión numérica que varía entre 0 y 1, pero en este caso se utilizó una escala ordinal (cuadro 10.24), debido a que el conocimiento existente en relación con las variables empleadas

CUADRO 10.24

CENTROAMÉRICA

Escalas ordinales utilizadas en la elaboración de escenarios políticos utilizando el software QGeNIe

Valor numérico ^{a/}	Fuerza de influencia del nodo ^{b/}	Probabilidad de ocurrencia ^{c/}
0 a 19	Muy baja	Muy baja
20 a 39	Baja	Baja
40 a 59	Intermedia	Intermedia
60 a 79	Alta	Alta
80 a 100	Muy alta	Muy alta

a/ La probabilidad y la intensidad de influencia observadas varía entre 0 (ninguna probabilidad o ninguna influencia) y 1 (probabilidad e influencia ciertas).

b/ Fuerza de influencia del nodo: es la intensidad de la relación entre pares de factores, uno de los cuales modifica el comportamiento del otro mediante una relación de influencia causal o condicional.

c/ Probabilidad de ocurrencia: es la probabilidad asignada de que, en una realidad determinada, un factor sea observado, es decir, que ocurra. Por tratarse de situaciones de alta incertidumbre, en las que resulta difícil asignar probabilidades numéricas precisas a la recurrencia de un factor (basadas en estudios), la probabilidad de ocurrencia se determina a partir del conocimiento experto previo.

para la elaboración de escenarios políticos no permite asignar probabilidades numéricas específicas.

El *software* QGeNIe 2 permite elaborar dos tipos de escenarios: estáticos y dinámicos. En los primeros las relaciones entre los factores se mantienen constantes, una vez fijados el tipo e intensidad de las mismas. El escenario base en el presente capítulo es un modelo estático, pues lo que interesaba era determinar la probabilidad de un even-

to, dado un conjunto de condiciones iniciales conocidas y que se presumían relativamente invariables a lo largo del tiempo.

En los modelos dinámicos se considera el tiempo para la elaboración de escenarios. En ellos los factores causales tienen relaciones iterativas y, precisamente, en esos ciclos se van produciendo cambios en la probabilidad final de un evento político. Son útiles para situaciones en las que interesa modelar

cambios en las condiciones iniciales, que podrían implicar modificaciones en la interacción y sus resultados. Así, se incluyen factores cuya evolución en el tiempo e incidencia sobre las condiciones iniciales causan un cambio en la variable final que interesa modelar. La evolución de estos factores se ve representada en el arco temporal cíclico que se asigna a cada uno de ellos. El escenario alternativo fue modelado como un modelo dinámico.

NOTAS

1 Esta es una adaptación de la pregunta original formulada en el documento de temario de este Informe, discutida en la sesión del Consejo Consultivo del 8 de marzo de 2010. La pregunta era: “¿Cómo viabilizar acuerdos políticos nacionales y regionales, pluralistas y sostenibles, para en el mediano plazo, reducir la exclusión social y la pobreza?”

2 En 2009, la población de Centroamérica (incluyendo a Panamá y Belice) se estimó en 42,1 millones de personas. De estos, 33,8 millones (80,3%) habitaba en los países del centro y el norte del Istmo, Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua.

3 La conexión entre libertad y oportunidades y capacidades materiales y, más en general, entre democracia y desarrollo humano, ha sido reiteradamente expuesta, desde un punto de vista filosófico, por Sen (2009). En la teoría comparada de la democracia, O'Donnell ha elaborado esa conexión (véase, entre los trabajos más recientes, O'Donnell, 2010). Investigaciones científicas han comprobado los efectos dañinos de la malnutrición, una condición asociada a la extrema pobreza, sobre el funcionamiento cerebral, básico para el ejercicio de la autonomía moral implicada en el estatus de ciudadanía (Bergen, 2008; Holden, 2008; Prohaska, 2000; Youdim, 2000). Por último, numerosos estudios sobre participación social y política muestran que la primera se correlaciona con las condiciones materiales de las personas (para Estados Unidos: Verba et al., 1995 y Burns et al., 2001; para América Latina: Faughnan y Zechmeister (2011), sobre el efecto de la desigualdad y la educación en la compra de votos; Robles (2008), acerca de la relación entre exclusión y posesión de una cédula de identidad en Centroamérica.

4 En teoría de juegos, los ejercicios de suma cero describen situaciones en las cuales las ganancias de uno o varios participantes contrapesan exactamente la pérdida de los demás (lo que unos ganan, otros lo pierden). Se denomina suma cero porque, independientemente de la estrategia que los actores adopten, la suma neta de las pérdidas y ganancias a la finalización del ejercicio es cero (Ordeshook, 1986).

5 Aun cuando los sectores económicos se benefician desproporcionadamente de la situación actual, la aprovecharían más si la exclusión social disminuyera, pues una mejora en el entorno de país favorece el clima de negocios (Banco Mundial, 2011, IFC, 2010).

6 Una descripción sobre estas resistencias en el caso guatemalteco se encuentra en Fernández y Naveda, 2010. Vargas-Cullell estudió la incapacidad del sistema político costarricense para aprobar reformas tributarias durante el período 1990-2007, aunque sin precisar el origen de esa situación (Vargas-Cullell, 2009). Sobre los bajos niveles tributarios en Centroamérica, véase Agosín et al., 2005.

7 Un balance optimista sobre la reforma de los Estados latinoamericanos es la tesis de una “revolución silenciosa” provocada por la democratización y puede encontrarse en la compilación efectuada por Lora (2007). Aunque la evolución reciente obliga a tener mayor cautela y a distinguir mejor trayectorias y desempeños subregionales divergentes en materia institucional, dicha compilación es útil para subrayar que, en Centroamérica, las resistencias a profundas transformaciones institucionales no implican la ausencia de cambios en la organización y funcionamiento de los Estados. Para una visión menos optimista sobre la conexión entre democratización y reforma del Estado, véase PNUD, 2004.

8 En Guatemala y Nicaragua solo estuvieron disponibles dos observaciones comparables: en el primer caso, los años 2001 y 2006 (último año para el cual hay una encuesta de hogares) y en el segundo, 2001 y 2005, pues no fue posible tener acceso a la base de datos de 2009 pese a las gestiones realizadas. La Fideg gentilmente dio acceso a la encuesta de hogares que realizó en 2009, pero no fue posible utilizarla para el estudio sobre exclusión debido a que las variables no eran comparables.

9 En ambos temas se utilizan métodos estadísticos multivariados a partir de la información de las encuestas de hogares y datos sobre los costos promedio de un estudiante de educación primaria, un portafolio de prestaciones mínimas de salud o una pensión no contributiva.

10 Un desastre humano es una situación o evento que genera un deterioro profundo y generalizado en las condiciones de vida de las personas.

11 El concepto de ciudadanía social alude a un “piso” social mínimo que garantiza que las desigualdades sociales no erosionan la capacidad de los individuos para ejercer sus derechos cívicos y políticos (Pérez-Sáinz et al., 2010).

12 El mundo real es el terreno de las diferencias. En toda sociedad humana conocida, sus integrantes son diferentes entre sí por algún criterio relevante. Matemáticamente, toda diferencia es una desigualdad: si alguien tiene más de algo ya no es igual. Sin embargo, no toda diferencia es una desigualdad social.

13 La clasificación de los hogares entre los pertenecientes al “núcleo duro” y los que sufren “exclusión blanda” se realizó mediante el procedimiento del análisis discriminante. Con este término se designa una amplia serie de técnicas que tienen en común el objetivo de valorar si un conjunto de variables es capaz de distinguir entre dos o más grupos de individuos (Everitt, 2002). En este caso, el análisis discriminante buscó determinar si doce variables empleadas para construir el perfil típico de un hogar excluido efectivamente lograban captar a los excluidos y separarlos en forma correcta de los hogares que en principio habían sido clasificados como “no excluidos”.

Las pruebas realizadas permitieron clasificar correctamente entre el 75% y el 88% de los hogares, según el país y el año de la medición. Estos niveles son satisfactorios (Pérez Sáinz et al., 2010).

14 La importancia de las vías de inclusión cambió entre el inicio y el final de la década. En cuatro países aumentó la proporción de hogares que se incluyen mediante la acción combinada del Estado y el mercado (El Salvador, Guatemala, Nicaragua y Panamá) mientras que en dos sucedió lo contrario: esta ruta disminuyó su peso proporcional (Costa Rica y Honduras).

15 La información que se presenta entre corchetes es un código de identificación de los informantes clave, compuesto por las iniciales de los nombres de los países y el número asignado a cada una de las personas entrevistadas, tal como se muestra en la primera columna del cuadro 10.6.

16 La restricción de los derechos de las niñas a la educación y los valores culturales que sirven para sujetarlas al seno del hogar comienzan a ser cuestionados por algunos informantes [H2]. Algunos no critican directamente estas prácticas como algo que es imperativo cambiar, pero sí indican que es “algo del pasado” [G3].

17 En el caso de Nicaragua, la cruzada de alfabetización de inicios de la década de los ochenta dio rudimentos básicos a quienes no habían podido estudiar siendo niños.

18 La mitad de trabajo para el dueño del terreno, la mitad para el trabajador o arrendatario.

19 Desde los años cincuenta del siglo pasado, la Antropología documentó el fatalismo entre la población que vive en condiciones de extrema precariedad (cfr. Lewis, 1959).

20 Una referencia útil sobre las estrategias de promoción del empleo juvenil, un segmento de población crítico en Centroamérica, puede encontrarse en Betcherman et al., 2007.

21 Nicaragua carece de pensiones no contributivas y debería establecerlas, pues se ha probado su eficacia para reducir las privaciones. Honduras incorporó recientemente el bono para la tercera edad. Al considerar la creación de la pensión no contributiva, debe tenerse en cuenta que el costo de una de tipo universal es muy superior al de una focalizada y, por tanto, hay que estimar cuál es factible con los recursos disponibles. En 2009, el costo mensual de dicha pensión en dólares, como porcentaje del PIB, era: 0,02% en El Salvador (50 dólares), 0,13% en Guatemala (50 dólares), 0,4% en Panamá (100 dólares) y 0,4% en Costa Rica (118 dólares). No hay información sobre la protección del adulto mayor en Belice, pero existe una pensión no contributiva para mujeres que en fecha reciente se extendió a los hombres.

22 La capacidad de los Estados centroamericanos para promover el desarrollo humano ha sido objeto de análisis en algunas publicaciones recientes: PNUD, 2010b y 2008a.

23 Belice resulta difícil de clasificar, porque si bien ostenta una alta cobertura de pensiones contributivas, otorga pensiones no contributivas y registra una incidencia de la pobreza relativamente baja, al mismo tiempo presenta un considerable sector informal y una tasa de desempleo superior al promedio regional.

24 Encuestas de hogares realizadas en tres países entre 2007 y 2009, indican que la cobertura se estancó en Costa Rica en 2009, pero continuó ascendiendo en El Salvador y Panamá.

25 El objetivo menos ambicioso en este último tema es un reconocimiento de la debilidad, segmentación y falta de cobertura de los sistemas sociales, lo que a corto plazo impide plantearse la universalización de la salud y los sistemas previsionales.

26 En el Istmo no existen políticas públicas para la generación masiva de empleo. Además, los ministerios de Trabajo tienen débiles mecanismos de inspección laboral (Programa Estado de la Nación, 2008), los sistemas financieros por lo general no tienen programas extensos de financiamiento y apoyo técnico para la pequeña y microempresa y, finalmente, el sector privado es el principal generador de empleos formales, área en la cual su dinamismo ha sido muy bajo. La única salvedad en este panorama es la labor de las organizaciones no gubernamentales, casi siempre con apoyo de la cooperación internacional, pero no contrapesa los problemas antes señalados.

27 Una consulta realizada con líderes mundiales con respecto a programas de combate a la pobreza arrojó resultados similares; véase Green, 2008.

28 La mayoría de las personas no se pronunció sobre el tema, y entre quienes lo hicieron (seis) predominó una opinión negativa; solo un entrevistado emitió un criterio positivo. En cinco de las siete ocasiones en que se hizo alusión al tema, se subordinó la creación de un plan de pensiones no contributivas a la disponibilidad de los recursos necesarios para su financiamiento. En las dos restantes se mencionó, además, que esa medida podría beneficiar a personas que no lo merecen, por lo que la regla debería ser: "el que quiere pensión que la pague".

29 Para incentivar las donaciones, se plantea el otorgamiento de beneficios a las empresas, tales como exenciones tributarias.

30 El dilema de acción colectiva es un tipo de dilema social, y alude a situaciones en las que la racionalidad y las consecuentes acciones de los individuos involucrados conducen a una irracionalidad colectiva, es decir, a una situación en la que todos están en una condición peor de la que privaría de cualquier otra manera. Existe una amplísima literatura sobre los problemas de acción colectiva; cfr. textos clásicos de Arrow, 1963; Olson, 1992; Ordershook, 1986; Axelrod, 1984 y Ostrom, 1990. Una buena síntesis puede encontrarse en Kollock, 1998. Un libro que resume las discusiones derivadas de este concepto en el ámbito de los estudios políticos es el de Mackie, 2003.

31 En este caso, consideran que serían blanco de represalias o no están organizados para ejercer presión a favor de un programa antiexclusión.

32 El uso que aquí se hace aquí del concepto de "actor con poder de veto" difiere del formulado por Tsebelis (2000). Este autor lo refiere a actores cuya potestad de veto está dada por las normas formales de la Constitución o las leyes (por ejemplo, Parlamento, partidos). En este capítulo, el término se utiliza en sentido más amplio, para abarcar la capacidad "informal" de una fuerza para vetar una acción debido a su poder e influencia sobre el gobierno y los partidos, aunque esta capacidad no esté otorgada por ninguna regla formal. Se agradece a Fabrice Lehoucq esta precisión.

33 Este planteamiento apela a considerar una amplia constelación de actores políticos e institucionales, más allá de recuentos estilizados sobre hiperpresidencialismo o la existencia de gobiernos divididos, para entender las políticas públicas (Scartascini et al., 2010).

34 En esta sección no se entra a analizar los contenidos particulares del acuerdo político, los cuales dependen de las condiciones imperantes en cada sociedad. Por tanto, tampoco se discute el alcance de dicho acuerdo, la existencia o no de secuencias en la aplicación de ciertas políticas. La principal razón para no abordar estos detalles es el propósito del ejercicio de escenarios políticos: analizar las implicaciones y opciones estratégicas de una situación política prototípica.

35 Esta definición se inspira en parte en el enfoque de Slater (2010), acerca de pactos protectivos o de provisión entre élites como explicación para la emergencia de regímenes autoritarios estables en el sureste asiático poscolonial. Valdez (2009) plantea vigorosamente el punto de que los acuerdos interélites son insuficientes para lograr acuerdos políticos, pues es necesaria la participación de la sociedad civil.

36 El argumento empleado aquí es análogo al utilizado por Bermeo (2009) en relación con la importancia de los factores políticos, para explicar la escogencia fundacional de un determinado diseño institucional para el sistema político mediante un acuerdo entre fuerzas distintas. Es también similar al planteado por Slater (2010) para explicar la distinta capacidad de los sistemas políticos en el sureste asiático para instaurar órdenes públicos estables a partir de condiciones iniciales relativamente similares.

37 Se agradece a Juan Pablo Pérez-Sáinz la precisión sobre este punto.

38 Esto no significa suponer que "la voz del pueblo" es "la voz de Dios". Hay demandas ciudadanas de diverso signo: algunas pueden tener un sentido progresivo y otras uno regresivo. El punto aquí es otro: independientemente de su signo, en una democracia la demanda ciudadana puede afectar de manera profunda la dinámica política.

39 La presencia de movimientos sociales fuertes que demanden redistribución pueden superar la dispersión de preferencias en la opinión pública y, por tanto, configurar una demanda ciudadana a favor del empleo y políticas redistributivas (Ansell y Samuels, 2010). No obstante, dependiendo de la fuerza y naturaleza de estos movimientos sociales, pueden provocar pactos defensivos de parte de los poderes fácticos para anular esa demanda (Slater, 2010).

40 La literatura especializada denomina "poder de agenda" (*agenda setting*) a esa capacidad de los medios para moldear la agenda pública. Monzón (2006) señala que "los medios, por el simple hecho de prestar más atención a unos temas y silenciar otros, canalizan la atención del público, influyendo en el clima de opinión y la opinión pública".

41 Otros factores influyen sobre la incidencia de los medios en la opinión pública, tales como la legitimidad social y su grado de cobertura o alcance poblacional (alto en todos los países).

42 Véase más adelante la especificación del modelo acerca de los poderes fácticos.

43 Este fenómeno se denomina "fluidez" de la oferta partidaria (Artiga, 2010).

44 Sobre los factores causales de poderes fácticos, véase la sección final de este capítulo.

45 La volatilidad y el carácter concentrador del crecimiento económico en pequeñas economías abiertas como las centroamericanas tienen un doble efecto perverso. Por una parte,

en épocas de rápido crecimiento, solo un puñado de actividades muestran un alto dinamismo (hay estancamiento en amplios sectores de la economía), aquellas asociadas a poderes fácticos. En otras palabras, hay probabilidad de que el crecimiento económico fortalezca a los poderes fácticos. Además, la competitividad de estas actividades es fuertemente incentivada mediante exenciones fiscales, que no se remueven con el argumento de no afectar esa competitividad. De ahí que haya resistencia a una modernización tributaria que recaude más ingresos para financiar un programa antiexclusión. Por otra parte, en épocas de bajo crecimiento, las autoridades rehúsan imponer cambios tributarios a fin de no generar una contracción económica, con efectos depresivos sobre el empleo y los ingresos. En Guatemala, El Salvador y Honduras los sectores empresariales más poderosos relacionados con las actividades más dinámicas están organizados y representados. El caso más ilustrativo es el Cacif en Guatemala, que agrupa a empresarios agropecuarios e industriales.

46 En un artículo periodístico reciente, Torres-Rivas (2011) utiliza el término "sociedad fallida" para describir algunas de las situaciones que corresponderían a un Estado degradado. Sin embargo, la propuesta del autor es más amplia: una sociedad que le ha fallado a su población en términos del desarrollo humano.

47 En un Estado fallido, el poder infraestructural ha sido completamente roto, no existe, por lo que no ejerce el monopolio de la amenaza de la violencia legítima en ninguna parte del territorio nacional. Ni siquiera en las zonas que controla es capaz de producir o garantizar un orden legal, pues sus autoridades son una de las partes de los conflictos que asuelan el país, y ha perdido la legitimidad y capacidad para adoptar decisiones colectivas y ejecutar políticas públicas (Foreign Policy & The Fund of Peace 2010). En un Estado fallido, ciertos actores tienen la capacidad (y pueden emplearla si lo consideran pertinente) para expropiar total o parcialmente a las otras élites y a la población en general, recursos de carácter material (activos), políticos (capacidad de influir) o simbólicos (capacidad expresiva) (Boix, 2003). Para una crítica del concepto, cfr. Wilde, 2003 y, especialmente, Brooks, 2005.

48 En términos de *La Divina Comedia* de Alighieri, un Estado fallido pertenecería al octavo y el noveno círculos del Infierno, el de los peores pecados y del encuentro con Lucifer; el Estado degradado, a uno de los círculos exteriores. Sin embargo, no sería el primer círculo del Infierno (el limbo), donde están los paganos virtuosos.

49 Este es un escenario aun más extremo que la pérdida del monopolio estatal de los medios de violencia en Colombia, analizada por Acemoglu et al. (2010), y las consecuencias electorales de tal condición. Para análisis sobre el caso centroamericano véase la edición especial de *Journal of Democracy* dedicada a la región: Isaacs, 2010 para el caso de Guatemala y Ruhl, 2010 para Honduras.

50 Esta es precisamente la situación que Gambetta describe en relación con la mafia en el sur de Italia (Gambetta, 2007).

51 En Colombia las guerrillas y los grupos paramilitares de derecha tuvieron control territorial sobre zonas específicas, hecho que se combinaba con la existencia de un Estado central relativamente fuerte en otros territorios, con instituciones y fuerzas armadas operativas. Durante la primera década del siglo XXI se forjó una alianza política entre paramilitares y ciertos partidos políticos, basada en una transacción más o menos explícita de votos a cambio de concesiones por parte del Estado. A diferencia de las FARC y el ELN, los "paras" no tienen pretensión de reemplazar al régimen y al Estado existentes, lo que posibilita dicha transacción (Acemoglu et al., 2010).

52 Justamente esto es lo que ha ocurrido en Estados y municipios en México: los "Zetas" son una unidad tráfuga de élite del ejército mexicano.

53 En el plano inmediato, las “salidas en falso” probablemente recrudescerían los conflictos interélites. Influentes actores resistirían los intentos de alterar el balance de fuerzas. Asimismo, no puede descartarse la activación de movimientos sociales y políticos contestatarios, si esos intentos no incluyen sus demandas.

54 Las “salidas en falso” que a continuación se describen son “tipos puros”. En la realidad pueden darse combinaciones de ellas, respuestas políticas híbridas con rasgos propios de dos o más tipos que, conceptualmente, son distintos.

55 Siguiendo la tradición de las crisis presidenciales de América Latina en las últimas décadas (Pérez-Liñán, 2009), el golpe de Estado en Honduras no rompió del todo con la institucionalidad política: el Congreso y el Poder Judicial siguieron funcionando ininterrumpidamente (de hecho, sus autoridades dieron visto de legalidad a la remoción del Ejecutivo). Además, la duración del rompimiento fue breve, pues pocos meses después, a pesar de condiciones excepcionales, se celebraron elecciones generales que permitieron elegir un nuevo Presidente, quien al 2011 había sido reconocido como autoridad legítima por casi todos los países.

56 En términos de teoría de juegos, se está ante un modelo del dilema del prisionero iterado con duración no conocida. En el dilema del prisionero, dos (o varios) actores deben tomar decisiones en un ambiente de alta incertidumbre, lo que lleva a equilibrios subóptimos. Por otra parte, en un modelo iterado existe una dimensión temporal y los actores tienen memoria de lo acontecido en etapas anteriores, por lo que ajustan sus comportamientos en virtud no solo de sus intereses, sino de los resultados obtenidos previamente.

57 El tipo de coalición no es una variable considerada en la elaboración del escenario, pues su grado de formalización no lo hace indispensable.

58 Sobre el concepto de cisne negro, cfr. Taleb, 2007. Es una amenaza de carácter letal que, sin embargo, es inesperada, pues los actores la consideran un curso de acción altamente improbable. Cuando esto ocurre, puede tener consecuencias “cataclísmicas” para las vidas y haciendas de las personas. El escenario que aquí se plantea es una adaptación del argumento esbozado por Slater (2010) para el sudeste asiático: resolver el problema de acción colectiva de las élites para evitar un “Estado de la naturaleza” hobbesiano. En esa región del

mundo, las élites estuvieron dispuestas a desarrollar el poder infraestructural del Estado a cambio de lograr una provisión de bienes públicos. En Centroamérica, esta disposición favorable sería ayudada por el fracaso de respuestas ensayadas en la primera década del siglo XXI para contener los problemas de violencia social y delictiva, en particular las políticas de “mano dura” aplicadas en los países del llamado “Triángulo Norte”. Sin embargo, el escenario alternativo esbozado en este capítulo tiene tres variantes con respecto al propuesto por Slater: primero, en el Istmo existen democracias electorales; segundo, no hay amplios movimientos sociales y políticos que procuren reemplazar el régimen político, y tercero, la amenaza no corresponde plenamente a la emergencia de un “Estado de la naturaleza”.

59 La ocurrencia real de un “evento cataclísmico” es un artículo narrativo que facilita el delineado de un escenario alternativo. Sin embargo, desde la perspectiva de la historia contrafactual (“*what if scenario*”), es posible formular escenarios alternativos mediante la aplicación de una “revisión mínima” de la historia, la identificación y justificación de una coyuntura pivote que, de resolverse de una manera diferente, desencadenaría una sucesión distinta de acontecimientos (Tetlock et al., 2006).

60 Bermeo (2009) señala que con frecuencia los esfuerzos redistributivos son respuestas a conflictos sociales, pero de carácter multiclasista, lo que evita la polarización entre clases. En un contexto completamente distinto, Slater (2010) argumenta que las élites solo atribuyen un carácter inminente a la amenaza cuando los conflictos son de cierto tipo: en el caso de la emergencia de Estados autoritarios en el sudeste asiático, ello se dio por la convergencia de movimientos de clase y movimientos de base identitaria. Para ambos autores, los conflictos de clase no son suficientes para configurar una amenaza que incentive la solución de problemas de acción colectiva.

61 Durante la primera mitad de la década de los ochenta, el llamado Grupo de Contadora (México, Panamá, Colombia y Venezuela) impulsó la solución política de los conflictos en Centroamérica. El Secretario General de la ONU medió para poner fin a la guerra civil en El Salvador. En otro contexto, un ejemplo de intervención positiva de la comunidad internacional es, en años recientes, el establecimiento de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (Cicig), para fortalecer el sistema de administración de la justicia en ese país.

62 Las condiciones deberían ser específicas y tangibles (metas evaluables), y no formales ni generales como las que usualmente exige la cooperación internacional: la adopción de una ley, el nombramiento de una autoridad o la remisión de informes de avance, entre otros.

63 El monto registrado para Nicaragua no incluye los recursos recibidos de Venezuela en el marco de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA).

64 Los principales: Declaración del Milenio (2000), Consenso de Monterrey (2002), Declaración de Roma (2003), Declaración de Marraquech (2004), Declaración de París (2005) y Plan de Acción de Accra (2008).

65 En este capítulo se emplea el término “élite” en un sentido laxo, para denotar a los dirigentes que reclaman tener la representación de un grupo social o político. Este puede ser un partido político, un sector empresarial, pero también líderes de movimientos sociales populares.

66 En QGeNe existen cuatro tipos de relaciones entre variables: causa, barrera, requerimiento, e inhibidor.

REDACCIÓN DEL CAPÍTULO

→ JORGE VARGAS CULLELL | COSTA RICA

INSUMOS DISPONIBLES

"Sociedades fracturadas: la exclusión social en Centroamérica".

→ JUAN PABLO PÉREZ SÁINZ, RAFAEL SEGURA Y DIEGO FERNÁNDEZ. 2010.

"Perfiles de la exclusión social en Centroamérica: un enfoque cualitativo".

→ CLAUDIA DARY. 2010. "

"Sistemas de pensiones en Centroamérica: estudio comparativo sobre la capacidad de los sistemas de pensiones en Centroamérica para enfrentar la crisis actual y los posibles efectos en los principios fundamentales de la seguridad social".

→ CARMELO MESA-LAGO. 2010.

"Sistemas de atención médica en Centroamérica: estudio comparativo sobre su capacidad para enfrentar la crisis actual".

→ JULIANA MARTÍNEZ-FRANZONI. 2010.

"Costo de la inclusión social en Centroamérica".

Dina Fernández y Enrique Naveda. 2010.

→ NÉSTOR AVENDAÑO. 2011.

"Truco o trato: mecanismos para la obstaculización de la reforma tributaria en Guatemala".

→ CARLOS SALINAS. 2010.

"La privatización de la cooperación venezolana en Nicaragua".

→ JORGE VARGAS CULLELL Y PABLO RAMÍREZ. 2011.

"Dilema estratégico: planteamiento y diseño de escenarios".

→ CARLA MORALES. 2010. MARCO JURÍDICO E INSTITUCIONAL DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN CENTROAMÉRICA.

CONTRIBUCIONES ESPECÍFICAS PARA EL TEXTO

Edgar Gutiérrez (Guatemala) comentó y revisó los términos de referencia para los estudios sobre los poderes fácticos y las entrevistas con los actores clave de la región.

Ronald Alfaro realizó una búsqueda bibliográfica sobre "Buenas prácticas del políticas sociales para la reducción de la exclusión social".

Se reconoce y agradece el generoso aporte de todas las personas que concedieron entrevistas para las diversas investigaciones elaboradas para este capítulo. Las de la investigación sobre el perfil de la exclusión social fueron realizadas por Claudia Dary y Manuel Aguilar (Guatemala), Aracely Linares (El Salvador), Reina Cáliz (Honduras), Douglas Carcache (Nicaragua), Leslie Lemus (Costa Rica) y Azael Carrera (Panamá). Las entrevistas a personalidades claves fueron realizadas por Sayda Burgos (Honduras), Mauricio Herdocia (Nicaragua), Dina Fernández y Enrique Naveda (Guatemala).

Diego Fernández realizó procesamientos de datos, gráficos y cuadros, y Ronald Alfaro elaboró varios mapas para este capítulo

REVISIÓN Y COMENTARIOS A LOS BORRADORES DEL CAPÍTULO

→ PABLO SAUMA | COSTA RICA

→ FABRICE LEHOUCQ | ESTADOS UNIDOS

→ CONSTANTINO URUCUYO | COSTA RICA

→ LUIS COSENZA | HONDURAS

→ ÁLVARO CÁLIX | HONDURAS

→ VERÓNICA WACHONG, COSTA RICA

PARTICIPANTES A LA REUNIÓN DE CONSULTA

→ JUAN PABLO PÉREZ-SÁINZ | COSTA RICA

→ LUIS FERNÁNDEZ, RUTA | COSTA RICA

→ ANA SOJO, CEPAL | CHILE

→ ALVARO CÁLIX | HONDURAS

→ JUAN CARLOS MORENO | CEPAL MÉXICO

REVISIÓN Y CORRECCIÓN DE CIFRAS

→ DIEGO FERNÁNDEZ Y NATALIA MORALES

Compendio Estadístico

Introducción

Este Compendio complementa los capítulos del Informe con series estadísticas que facilitan un seguimiento más detallado de las principales tendencias del desarrollo humano sostenible en Centroamérica. Hasta donde la disponibilidad de datos lo permitió, se incluyó información para los siete países del Istmo: Belice, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica y Panamá, y para un período de diez años (2000-2010). A diferencia de ediciones anteriores, en esta ocasión se privilegiaron las fuentes nacionales y se han consignado notas técnicas pormenorizadas sobre las definiciones y metodologías utilizadas en cada país.

El Compendio se organiza en seis secciones, además de esta Introducción. La primera incluye indicadores básicos de largo plazo, los cuales brindan un panorama general de la evolución de Centroamérica en los últimos cincuenta años y hasta la actualidad, con base en observaciones de los años correspondientes a la mitad de la década desde 1965 hasta 1995 y para los años 2000 y 2010. En las siguientes cuatro se presentan indicadores agrupados por áreas temáticas: social, económica, ambiental y política. En esta última además se agregó un apartado de estadísticas electorales y en la sección final se recopilaron indicadores generados por organismos internacionales, que

ilustran la situación de Centroamérica en temas relevantes como desarrollo humano, corrupción, competitividad y gobernabilidad.

Otras novedades en el proceso de preparación de esta entrega fueron el desarrollo de un protocolo de recolección de información cuantitativa y la sistematización de los principales problemas que muestra la información estadística en la región, los cuales se resumen en los siguientes acápites.

Para una mejor comprensión de los datos, se recomienda consultar las notas técnicas que se incluyen al final del Compendio. Aparte de las definiciones de las variables, ahí el lector o lectora encontrará la fuente de la cual proviene la información utilizada y aclaraciones necesarias para su adecuada interpretación, las cuales se refieren, en algunos casos, a diferencias en las metodologías de cálculo y las definiciones empleadas en los países.

Se agradece la colaboración de las y los funcionarios que trabajan directamente en la producción de los datos, así como el apoyo desinteresado de las instituciones que los suministraron e hicieron posible su sistematización en este Compendio Estadístico.

Metodología utilizada en la elaboración del Compendio

Con el propósito de garantizar la consistencia del proceso, el equipo res-

ponsable del Compendio elaboró un protocolo de uso y recolección de datos estadísticos y definió una guía para el contacto y la gestión de las solicitudes en las fuentes. El protocolo incluyó un conjunto de procedimientos para asegurar que la información recibida fuera relevante, veraz, completa, lo más actualizada posible y desagregada (por sexo, territorio, etnia o grupo etario), pero sobre todo verificable, para lo cual se diseñaron formularios y matrices para la sistematización de los datos, el seguimiento de los contactos y la documentación de fuentes y notas técnicas. La guía para gestionar el proceso de recolección se concentró en la definición de un conjunto de directrices y el suministro de machotes de comunicaciones electrónicas e impresas, para asegurar la formalidad y claridad necesarias, especialmente en el primer contacto con las fuentes de información.

Durante todo el proceso la red de asistentes, uno por país, contó con el acompañamiento técnico del encargado de estadísticas del Informe, quien, además de coordinar y dar seguimiento al equipo para cumplir con el cronograma de trabajo, tuvo a su cargo el control de calidad de los avances y entregas finales de información realizadas por los asistentes.

En esta oportunidad, el Informe *Estado de la Región* procuró utilizar información de fuentes nacionales y

oficiales en cada país. Únicamente en los casos en que se encontraron vacíos se recurrió a los datos de organismos regionales o internacionales.

Problemáticas más frecuentes de la información estadística

Este apartado da cuenta de las principales limitaciones de las fuentes de información en Centroamérica. Su objetivo es contribuir a mejorar la disponibilidad, acceso y calidad de los datos en los temas que aborda el Informe, mediante la identificación de vacíos temáticos y metodológicos. En este marco de disponibilidad de información se definieron los límites de las investigaciones realizadas para esta publicación.

Este resumen se basa principalmente en la experiencia de la red de asistentes de Estadística que, entre septiembre de 2009 y diciembre de 2010, tuvo a cargo la búsqueda, recolección, sistematización y control de calidad de los datos para la elaboración del Compendio Estadístico. Ese proceso permitió someter a prueba los procedimientos para solicitar información, así como constatar de primera mano el tipo y calidad del material obtenido. También se tomaron en cuenta las consultas realizadas por el equipo técnico del Estado de la Región, a diversas instituciones productoras de estadísticas oficiales en la región.

Carencia de auditorías de calidad de la información estadística

La información estadística que se recolecta en un país debe ser relevante, precisa, oportuna, comparable, coherente y accesible. Por ende, las instituciones productoras de estadísticas deberían contar, al menos, con procesos estándar y recursos dirigidos a auditar la calidad de los registros que generan, a la luz de estos atributos. Dicha auditoría puede incluir desde ejercicios básicos de verificación de la exactitud y credibilidad de un dato, hasta la implementación de acciones puntuales para modificar procedimientos defectuosos de recolección y producción de información.

Con el fin de explorar la existencia y aplicación de tales procesos de auditoría en la región, para este Informe se hizo una consulta a siete instituciones en cada país, a saber, bancos centrales, institutos de Estadística, tribunales electorales, institutos de seguridad social y ministerios de Ambiente, Educación y Salud.

La primera conclusión de esa consulta exploratoria es que, en la mayoría de los países e instituciones, no hay procesos permanentes y rigurosos para asegurar la calidad de los datos. Las entidades públicas, sobre todo los ministerios o secretarías, no cuentan con estándares de calidad y procedimientos de triangulación para verificar la información que envían sus dependencias.

Es muy frecuente que la información obtenida por las instituciones públicas desde sus dependencias regionales se consigne tal como se recibe, sin confirmar su veracidad ni valorar la forma en que fue recolectada. En las dependencias de educación, por ejemplo, quienes recopilan los datos son los directores de los centros educativos, muchas veces propensos a sobrestimar las cifras de población estudiantil por razones presupuestarias. Para las sedes centrales resulta difícil verificar esta información en todos los casos, especialmente en zonas alejadas a la capital. En ocasiones se realizan procesos tendientes a aclarar dudas o inconsistencias muy significativas, pero por lo general se confía en lo reportado por las autoridades de cada centro, sin ningún control posterior. Una situación similar se da en el sistema policial, con el registro de delitos denunciados.

Como resultado de lo anterior, en algunos casos se encontraron dos o tres cifras “oficiales” para una misma variable. La información recibida variaba sin explicación alguna, dependiendo de la instancia o la fecha en que se preguntaba.

Los bancos centrales e institutos de Estadística reportaron consistentemente la existencia de procesos de auditoría de la calidad de los datos. Las respuestas a las consultas incluyeron desde el

acompañamiento de expertos locales y externos para la construcción de indicadores, hasta el uso de metodologías internacionales para procurar la comparabilidad entre países y el control cruzado con terceros.

Cabe destacar algunas buenas prácticas presentes en instituciones que obligan al funcionario que reporta los datos a firmar una declaración jurada sobre su veracidad, y además lo hacen susceptible de sanciones pecuniarias o administrativas en caso de comprobarse que brindó información inexacta.

Dificultades de comparabilidad en indicadores clave

La armonización de las estadísticas es necesaria para garantizar comparaciones adecuadas de los principales resultados de las políticas y programas implementados en los países. El desarrollo de definiciones estándar de diferentes variables e indicadores permitiría la identificación de vacíos y prácticas exitosas a nivel regional.

Sin embargo, en Centroamérica las diferencias conceptuales, de periodicidad y desagregación en variables e indicadores impiden hacer análisis totalmente comparables en temas clave del desarrollo humano. Las siguientes son las limitaciones más frecuentes que, en ese sentido, se presentaron en la elaboración del Compendio.

Comparabilidad de definiciones

Aun cuando su nombre coincida, las variables pueden tener significados distintos en cada país. Algunos ejemplos son:

- Las líneas de pobreza, que han sido definidas de manera diferente en cada país (véase la sección “Definiciones, fuentes y notas técnicas”).
- La población económicamente activa (PEA), que en Nicaragua, Panamá, Honduras y Guatemala abarca a las personas de 10 años o más, mientras que en el resto de la región corresponde a los mayores de 12 años.
- La definición de “urbano” y “rural”. Si bien la mayoría de los países define como población urbana aquellos

que residen en las cabeceras de los municipios o de sus respectivas divisiones políticas, existen discrepancias en cuanto al número de habitantes y el tipo de servicios que una localidad debe tener para ser considerada urbana.

También se mantiene la dificultad, ya reportada en el *Informe Estado de la Región (2008)* para comparar las tasas de delitos, por cuanto la tipificación varía considerablemente entre las naciones del área. Además, en algunos casos se identificaron diferencias dentro de los mismos países en los registros de la policía y los del sistema judicial, así como poca consistencia en la contabilización de los delitos menores (contravenciones).

Comparabilidad histórica (o periodicidad)

Los años para los cuales se dispone de información en las distintas variables no son los mismos en todos los países, de modo tal que el estudio de un año o período determinado se debe hacer con base en años cercanos. Especialmente delicadas resultan las disímiles fechas de realización de censos de población, censos agropecuarios y encuestas de hogares, lo que limita la comparabilidad y el análisis regional, pese a que se utilizan instrumentos

similares de recolección de información (cuadro C.1). Por ejemplo, si se quisiera efectuar una comparación válida entre variables e indicadores a nivel de población obtenidos de los últimos censos, en el caso de Guatemala los datos corresponderían al año 2002 y en Panamá al 2010.

Las mediciones sobre la pobreza no son tan continuas en Guatemala, Panamá y Nicaragua como lo son en El Salvador, Honduras y Costa Rica. En los primeros tres países, la información disponible depende de la periodicidad de las encuestas de medición del nivel de vida que se realizan cada cuatro o cinco años. En los últimos tres países se cuenta con series anuales completas -actualizadas al 2009 en El Salvador y al 2010 en Honduras y Costa Rica- que indican tanto la población como los hogares pobres extremos, pobres no extremos y no pobres. Estas series provienen de encuestas de propósitos múltiples y encuestas permanentes de hogares. En Nicaragua existen dos cifras de pobreza, una que proviene de la Encuesta sobre Medición de Nivel de Vida (EMNV) del 2009, cuyos resultados oficiales y base metodológica detallada aún no han sido publicados, y otra obtenida a través de la Encuesta de Hogares para la Medición de la Pobreza en Nicaragua, realizada ese mismo año

por la Fundación Internacional para el Desafío Económico Global (Fideg)¹. Aunque ambas se enfocan en el tema de la pobreza y ofrecen datos relevantes sobre las características de los hogares que se encuentran en esa situación, sus resultados son distintos. Finalmente, tanto en Guatemala como en El Salvador se carece de series de datos procedentes de fuentes oficiales sobre intensidad² y severidad³ de la pobreza.

Comparabilidad en niveles de desagregación

La información estadística puede reflejar mejor la realidad nacional y regional en la medida en que permita conocer la situación de grupos de población o territorios vulnerables. Ello es posible únicamente cuando la recolección de los datos y su procesamiento y análisis registran variables como sexo, edad, zona geográfica y etnia, entre otras desagregaciones básicas. En general, los datos oficiales tienen poco o ningún nivel de desagregación y, además, si alguna institución incorpora una de esas variables, lo usual es que sus contrapartes no lo hagan. Si solo uno o dos países disponen de información no es posible realizar análisis regionales.

CUADRO C.1

CENTROAMÉRICA

Años de realización de las últimas encuestas y censos agropecuarios y de población. 2010

País	Belice	Costa Rica	El Salvador	Guatemala ^{a/}	Honduras	Nicaragua	Panamá
Última encuesta de demografía y salud, o de salud reproductiva	1999	2010	2008	2008/2009	2005/2006	2011	2009
Última encuesta de medición de nivel de vida o de hogares de propósitos múltiples	2009	2010	2009	2010	2010	2010	2008
Última encuesta de discapacidad			2004	2005	2002	2003	2005
Último censo de población	2010	2011	2007	2002	2001	2005	2010
Último censo agropecuario	2011	2004	2007/2008	2003	2001	2011	2000

a/ Encuesta Nacional de Condiciones de Vida 2006 del INE. Además del Censo Agropecuario, en Guatemala se realizan encuestas agropecuarias, la última de las cuales se efectuó en 2008.

Fuente: Elaboración propia con información de los institutos nacionales de Estadística, la Cepal y bases de indicadores construidas por los asistentes de Estadística del *Informe Estado de la Región*.

Por ejemplo, en Guatemala, aunque los delitos reportados son pocos en contraste con las demás naciones del área, se presentan desglosados según tipo de lesión, modo de comisión, lugar, tipo de objeto robado, entre otros detalles; sin embargo, estos datos no se recogen en el resto del Istmo, por lo cual no se pueden usar para hacer comparaciones.

Las disímiles estructuras poblacionales y geográficas han dado como resultado distintas definiciones de la división política de los países, y también diferencias en el fraccionamiento del territorio que realizan las instituciones públicas para planificar su labor (regiones administrativas, jurisdiccionales, etc.). Todo ello impide efectuar comparaciones exactas y libres de sesgos. A manera de ejemplo se pueden ver las estadísticas judiciales de la base de datos construida para este Informe: para cuatro países se tuvo el desglose del número de operadores judiciales por departamento o provincia, pero solamente en dos se obtuvo información por unidades territoriales más pequeñas (distritos, cantones o municipios).

Demorados procesos de solicitud de información

Si bien la mayoría de las naciones centroamericanas cuenta con leyes de acceso a la información pública, que establecen procesos y requisitos para realizar solicitudes de datos, en general la recolección de información estadística fue lenta y no se cumplieron los plazos fijados por ley, salvo notables excepciones.

Con excepción de Belice, en cada país se contrataron asistentes de Estadística para la recolección de la información. El trabajo inicial de estos colaboradores consistió en visitar los respectivos institutos de Estadística y otras entidades generadoras de datos oficiales, para presentar el *Informe Estado de la Región*, sus objetivos y alcances, plantear la solicitud de información y definir los mecanismos de comunicación y seguimiento. Una vez establecidos estos canales, se realizaron nuevas visitas y numerosos contactos telefónicos y electrónicos. En algunos

casos fue necesario completar y enviar diversos formularios de solicitud de información pública a las instancias correspondientes, para cumplir con los procedimientos establecidos. En otros, se requirió el envío de comunicaciones a los máximos jefes de las instituciones. Hubo casos en que las solicitudes debieron ser acompañadas de cartas de presentación de los solicitantes, en las que se detallaban sus datos personales y se aportaba una certificación de que trabajaban como asistentes de investigación.

En algunas instituciones, como los bancos centrales, la existencia de oficinas de acceso a la información pública u oficinas de transparencia o de relaciones públicas, permitió tener con un contacto centralizado, a través del cual fue posible gestionar las solicitudes.

Al no cumplirse con los plazos de entrega de información, las justificaciones planteadas fueron muy diversas: desde la escasez de personal para dar respuesta, el mal funcionamiento de la comunicación electrónica, la falta de tiempo del personal asignado para dar seguimiento a las gestiones, hasta el hecho de que los datos oficiales aún no habían sido publicados; en algunos casos las instituciones manifestaron que no comprendían el contenido de las solicitudes. Especialmente complicados fueron los trámites para obtener los indicadores básicos de las fuerzas armadas (presupuesto, número de efectivos, cambios normativos, etc.) y en el tema de montos y proyectos de cooperación internacional.

Poco uso de las tecnologías de información y comunicación

Las tecnologías de información han propiciado la difusión de estadísticas oficiales en la región. Estas son publicadas en sitios *web* por la mayoría de las instituciones, que en algunos casos cuentan con repositorios de información en distintos formatos (PDF, XLS, DOC, STA, DAT) y herramientas para el procesamiento de datos en línea (por ejemplo, Redatam). Sin embargo, el uso de estas tecnologías tiene un alcance limitado en el Istmo y, cuando se dis-

pone de ellos, en muchos casos su desarrollo ha sido propiciado por organismos internacionales que han financiado portales y plataformas cibernéticas para la recolección de información, tal como sucede con el Sistema Regional de Indicadores de Seguridad Alimentaria y Nutricional, el Sistema de Información de Precios al por Mayor de Granos Básicos del Consejo Agropecuario Centroamericano y el Sistema Iberoamericano de Información sobre Agua, por citar algunos portales “en línea”.

La mayoría de las instituciones públicas carece de los recursos tecnológicos y humanos necesarios para procesar y difundir por medios electrónicos la información que recaban. Si bien los productores de estadísticas trabajan en hojas de Excel y algunos utilizan *software* de bases de datos como CSPRO o Access, SPSS o SAS, no cuentan con programas para el análisis estadístico complejo o para la representación gráfica, temática y georreferencial, como el SIG.

Una limitación importante es el desfase que se da entre la producción de la información (por ejemplo publicaciones, estudios o encuestas) y su colocación en la página *web* institucional. Ello obliga a hacer las gestiones de manera personal, pues la espera puede tomar meses. Son pocas las entidades que anuncian en sus sitios oficiales las fechas de divulgación de los datos estadísticos o las publicaciones periódicas. En los casos en que ocurre, esta práctica resultó un valioso recurso para planificar las investigaciones del presente Informe.

Buenas prácticas regionales incentivan mejoras en la producción de estadísticas nacionales

Durante la recolección de datos cuantitativos se identificaron avances importantes en aquellas áreas temáticas en las que interactúan iniciativas regionales (por lo general a nivel de América Latina) y fuentes centroamericanas o nacionales. En la última década la asistencia técnica y financiera de las organizaciones internacionales en

los procesos de recolección, generación y análisis de información estadística en Centroamérica ha sido considerable. Aunque no en todos los temas se ha logrado progresar al mismo ritmo en cuanto a comparabilidad y calidad, ciertamente se nota una mejoría en la disponibilidad de datos cuando hay una iniciativa regional (sea centroamericana o latinoamericana) asociada de alguna manera a su producción.

En el ámbito metodológico, organizaciones como los Centros para el Control y la Prevención de Enfermedades (CDC, por su sigla en inglés) y el Proyecto Measure DHS de ICF Macro han facilitado, respectivamente, la implementación periódica de encuestas de salud reproductiva y encuestas de

demografía y salud en la mayoría de las naciones del Istmo. Por su parte, el impulso brindado por el Programa para el Mejoramiento de las Encuestas y la Medición de las Condiciones de Vida en América Latina y el Caribe (Mecovi), con el apoyo del BID, el Banco Mundial y la Cepal, ha permitido la obtención de datos socioeconómicos de los países y el cálculo de indicadores sobre determinados aspectos económicos y sociales (por ejemplo, pobreza). Con alcance iberoamericano, destaca el esfuerzo realizado por la Conferencia de Ministros de Justicia de los Países Iberoamericanos (Comjib) en cuanto a la homologación de estadísticas judiciales, con base en trabajos previos del Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA).

Estas experiencias demuestran la importancia de promover y potenciar iniciativas conjuntas para mejorar la calidad, comparabilidad, disponibilidad y periodicidad de las estadísticas en el Istmo. Instancias como la Comisión Centroamericana de Estadística (Centroestad), el Consejo Monetario Centroamericano y la Sieca, todas del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), tienen una función crucial en el establecimiento de sistemas de información confiables, relevantes y oportunos, que apoyen el proceso de toma de decisiones en las áreas del desarrollo humano sostenible y la integración regional.

COORDINADOR DEL COMPENDIO

→ DIEGO FERNÁNDEZ

REVISIÓN DE CIFRAS Y EDICIÓN FINAL

→ NATALIA MORALES Y JOSÉ ANTONIO RODRÍGUEZ

ASISTENTES DE ESTADÍSTICA

- JULIO ORELLANA ► GUATEMALA
- NELSON RAUDALES ► HONDURAS
- RUBIDIA GARCIA ► EL SALVADOR
- DANILO RAYO ► NICARAGUA
- AIDA LUZ MORENO ► PANAMÁ
- KENIA BAUTISTA ► HONDURAS
- MELINA CAMPOS ► COSTA RICA, PARA BELICE
- MARILYNG MONTERO ► COSTA RICA
- KAREN CHACÓN ► COSTA RICA
- FRAYA CORRALES ► COSTA RICA

AGRADECIMIENTOS ESPECIALES

La preparación de este Compendio fue posible gracias a la colaboración de cientos de personas e instituciones que suministraron la información estadística requerida. A riesgo de incurrir en alguna omisión, en este apartado el Programa Estado de la Nación/Región quiere dejar constancia de su agradecimiento con las y los funcionarios que, en cada país, se encargaron de proporcionar esos datos. Las instituciones que fueron consultadas solo por medios electrónicos se consignan en forma detallada para cada indicador, en la sección "Definiciones, fuentes y notas técnicas".

Belice

- Elections and Boundaries Department: Francisco Zúñiga.
- Labour Commissioner: Mr. I. Williams.
- Ministry of Economic Development, Commerce and Industry, and Consumer Protection: Melanie Camille Smith.
- Ministry of Finance and National Development: Marion Palacio.
- Ministry of Health: Englebert Emmanuel.
- Ministry of Natural Resources: Andre Cho.
- National Health Insurance: Ramon Figueroa.
- National Emergency Management Organization: Keshia Peyrefitte.

Statistical Institute of Belize: Arreini Palacio y René Ogaldez.
 Social Security: Leticia Vega y Sean Sebastian.
 Se agradece a Carlos Pol y Carlos Santos por su apoyo en la recolección de publicaciones y datos estadísticos de Belice.

Costa Rica

- Empresa de Servicios Públicos de Heredia: Silvia Blanco.
- Ministerio de Salud: Rosa María Vargas.
- Dirección General de Migración y Extranjería: Ada María Porras.
- Instituto Costarricense de Electricidad (ICE): Marco Retana.
- Ministerio de Obras Públicas y Transporte (MOPT): Rosa María Morales.
- Ministerio de Justicia y Paz: Luis Bernardo Arguedas.
- Poder Judicial: Franklin González.
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS): Yadira Alvarado.
- Instituto Nacional de Fomento Cooperativo (Infocoop): Juan Carlos Céspedes.
- Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura (Incopesca): Adán Chacón.
- Dirección Sectorial de Energía (DSE): Freddy Martínez.
- Comisión Nacional de Emergencias (CNE): Alice Brenes.

El Salvador

- Instituto de Estadística y Censos: Francisco Munguía, Juan Bautista, Miguel Angel Corleto, Roberto Guardado y Wiliam Franklin Sánchez.
- Fuerza Armada: Carlos Zavaleta.
- Ministerio de Educación: Ricardo Alfonso Cruz.
- Banco Central: Dora María de Pérez, Marta Evelyn de Rivera.
- Ministerio de Salud: Julio Armero y Marlene de Barrientos.
- Ministerio de Trabajo: Amilcar Borja y Mauricio Cáceres.
- Ministerio de Relaciones Exteriores: Jaime Miranda.
- Sistema Nacional de Estudios Territoriales: Ana Daysi López y Griselda Barrera.
- Superintendencia de Pensiones: Omar Martínez y Silvia América González.
- Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones: Calixto Arias, Heidi Alegria y Luis Eduardo Martínez.
- Tribunal Supremo Electoral: José Cruz y Felipe Vargas.
- Instituto Salvadoreño del Seguro Social: María de Alfaro, Oscar Katan y Raúl Antonio Rivas.
- Fiscalía General de la República: Romeo Benjamín Barahona.
- Ministerio de Hacienda: Carlos Cáceres.
- Ministerio de Agricultura: Mario Umaña y Roberto Antonio Alegria.

Ministerio de Medio Ambiente: Ana Graciela Batres y Herman Rosa.
 Ministerio de Turismo: Alicia Escalante.
 Dirección Reguladora de Hidrocarburos y Minas: Ligia Torrellas.
 Defensoría del Consumidor: Patricia Salinas.
 Asamblea Legislativa: Rafael Echavarría y Sergio Benigno Portillo.
 Instituto Salvadoreño de Fomento Cooperativo: Félix Cárcamo.
 LPG Datos: Edwin Segura.
 Migración y Extranjería: Rubén Alvarado.
 Dirección General de Centros Penales: Douglas Mauricio Moreno.

Guatemala

Banco de Guatemala: Javier Ricardo Rosales, Pablo Antulio Oztzy y Rómulo Israel Hernández.
 Colegio de Médicos de Guatemala: Fernando Girón.
 Comité Nacional de Alfabetización: Rosangela Mérida.
 Consejo Nacional de Áreas Protegidas: César Azurdia y Saúl Antonio García.
 Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres: Yanina Menéndez.
 Dirección General de Migración: Juan Alfredo Mendoza.
 Escuela Nacional de Enfermeras: Rutilia Herrera.
 Fondo Guatemalteco para la Vivienda: Susan Portillo.
 Infoagro: Olga Velásquez.
 Instituto Guatemalteco de Seguridad Social: David López y Myron Robles.
 Instituto Guatemalteco de Turismo: Aracely Conde.
 Instituto Nacional de Bosques: Juan Pablo Noriega, Mario Cifuentes y Ramiro Pazos.
 Instituto Nacional de Estadística: Carlos Chua, Flor de Maria Larios, Pablo Toledo.
 Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales: Erwin Gómez.
 Ministerio de Comunicación, Infraestructura y Vivienda: Erika Zúñiga.
 Ministerio de Educación: Marvin Méndez.
 Ministerio de Energía y Minas: Fabio Gudiel, Guillermo Xoy, Javier Antonio López y Rafael Cuyan.
 Ministerio de la Defensa de Guatemala: Mayor Gerber Morales.
 Ministerio de Salud: Karen Paredes y Luis Armando Ruiz.
 Ministerio de Trabajo y Previsión Social: Yadira Mancilla.
 Proveedor de Internet SOS, S.A.: Fernando Estrella.
 Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia: Julia Artiga.
 Superintendencia de Telecomunicaciones: Honnell Osberto Izaguirre.
 Tribunal Supremo Electoral: Ruth Jácome.
 Se agradece a Marvin Pol, de Acción Ciudadana, por sus gestiones para obtener información en el Congreso de la República y el Ministerio de Trabajo.

Honduras

Banco Central: Aracely O`Hara.
 Estadísticas Económicas: Jorge Oviedo.
 Instituto Hondureño de Seguridad Social/Programa de Invalidez, Vejez y Muerte: Wilfredo Irías, Víctor Martínez, Abel Ochoa y Carlos Sandoval.
 Instituto Nacional de Estadísticas: Soraya Way, Horacio Lobo, Miriam Foster, Suyapa Ponce y Wilbert Escobar. El INE realizó procesamientos de información especiales para la preparación del Compendio.
 Secretaría de Educación de Honduras: Francisco Fernández, Marcos Pavón, Sandra Ochoa y Liliam López.
 Secretaría de Salud Programa VIH-SIDA: DIANA Núñez y Víctor Solera.
 Secretaría de Salud, Programa Ampliado de Inmunizaciones: Denia Ochoa.
 Secretaría de Salud, Programa Dengue: Mercedes Martínez.
 Secretaría de Salud, Programa Tuberculosis: Orling Zambrano.
 Tribunal Supremo Electoral: Alejandro Martínez y Pablo Salgado.
 Se agradece a Sayda Burgos y Javier López su colaboración para obtener los datos sobre número de leyes en la Asamblea Nacional.

Nicaragua

Asamblea Nacional: Denis Moroney.
 Banco Central de Nicaragua: Hiparco Loáiciga, Francisco Morales y Sandra Chavarría.
 Consejo Supremo Electoral: Félix Navarrete.
 Corte Suprema de Justicia: Dina Cerda.
 Dirección General de Migración y Extranjería: Delia Torres.
 Ejército de Nicaragua: Juan Ramón Morales.
 Empresa Nicaragüense de Acueductos y Alcantarillados: Maritza Tellería.
 Inide: Luis Blandón, Carlos Martínez, María Luisa Gaitán, Armando Rodríguez, Ángeles Barberena, Leonardy Ruiz, Marco Valle y Berman Martínez.
 Instituto de Fomento Cooperativo: Arlen Chávez y Sofía Prado.
 Instituto Nacional de Seguridad Social: Fátima Echegoyen, Roberto José López, Yadira Madrigal, Galaxia Vázquez, Marcia Corea y Víctor Solís.
 Instituto Nicaragüense de Energía: María Antonieta Baltodano.
 Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales: Karla Acosta.
 Instituto Nicaragüense de Seguros: Roberto Núñez.
 Instituto para el Desarrollo y la Democracia: Eleonora Rivera.
 Ministerio de Educación: David Otero, Marlon Siu y Onell Oviedo.
 Ministerio de Energía y Minas: Conny Ojeda y María Santos.
 Ministerio de Gobernación: Ana Isabel Morales y Mario Jiménez.
 Ministerio de Hacienda y Crédito Público: Celia Hernández y Raquel Fernández.
 Ministerio de Relaciones Exteriores: Miguel Flores.
 Ministerio de Salud: Luis Carballo y Alejandro Solís.
 Ministerio de Trabajo: Cristina Morales.
 Ministerio de Transporte e Infraestructura: Gilbert Andino.
 Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales: Gherda Barreto y Mildred Rivera.
 Policía Nacional: Miriam Martha Torres y Leonel Vásquez.
 Proyecto Cumple y Gana: Ana Julia Moreno.
 Sistema Nacional para la Prevención, Mitigación y Atención de Desastres: Flor Escobar.
 Se agradece a la Fundación Internacional para el Desarrollo Económico Global (Fideg), a Alejandro Martínez y Enrique Alanis, por brindar acceso a las bases de datos de la Encuesta de Hogares para la Medición de la Pobreza en Nicaragua 2009.

Panamá

Asamblea Legislativa: María Teresa Martínez.
 Autoridad Nacional del Ambiente: Neira Herrera.
 Banco Nacional de Panamá: Adelina Chavarría.
 Caja de Seguro Social: Dámaso Herrera, Ramiro Ríos e Israel Gordón.
 Instituto de Estadística y Censo, Contraloría General de la República: Agenor Olivardía, Carlos Vega, Denys Cedeño, Dimas Quiel, Eduardo Palacio, Emerson Córdoba, Eyra de Ramos, Marcelino Peñalba, Rocío de Adames y Yadira Adames.
 Ministerio de Economía y Finanzas: María de las Mercedes Villaláz.
 Ministerio de Educación: Néstor Aguirre y Mariano Gasteazoro.
 Ministerio de Salud: Albis Ruiloba.
 Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral: Fabricio Pinzón.
 Órgano Judicial: Lumys Ortega.
 Secretaría Nacional de Energía: Oscar Gálvez y Fernando Díaz.
 Información regional

Fuentes regionales

CCAD: Rafael Guillén, por el suministro del mapa de la red vial en Centroamérica.
 Sieca: José Ramón Lam y Sergio Rosales.
 Secmca: José Manuel Iraneta.

ESTADÍSTICAS DE LARGO PLAZO

	País	60	70	80	90	00	10
Población total según censos	<i>(miles de habitantes)</i>						
	Belice		120	145	189	240	303
<i>Cantidad total de habitantes contabilizados o estimados por país para cada año.</i>	Costa Rica	1.277	1.780	2.316	3.057	3.929	4.564
	El Salvador	2.511	3.555		5.119	6.272	6.183
	Guatemala	4.288	5.158	6.054	8.332	11.237	14.362
	Honduras	1.996	2.966	4.614		6.535	8.046
<i>Fuente: Censos nacionales de población.</i>	Nicaragua	1.536	1.878		4.357	5.142	5.816
	Panamá	1.076	1.428	1.805	2.329	2.839	3.504
Población rural	<i>(porcentaje)</i>						
	Belice		45,8	47,5	52,5	52,3	48,1
<i>Grado de ruralidad</i>	Costa Rica	65,5	59,4	55,5		41,0	41,0
<i>Fuente: Censos nacionales de población.</i>	El Salvador	61,5	60,5		49,6		36,8
	Guatemala	66,4	63,6	67,3	65,0	53,9	59,1
	Honduras	69,6	62,8	61,3		54,0	48,7
	Nicaragua	59,1	52,3		45,6	44,1	43,0
	Panamá	58,5	52,4	49,6	46,3	37,8	35,4
Analfabetismo	<i>(porcentaje)</i>						
	Costa Rica		10,2	6,9		4,8	
<i>Población de 15 años y más que no sabe leer ni escribir.</i>	El Salvador	79,0	63,0		54,0		18,0
	Guatemala	66,0	52,0	43,5	34,1	28,5	
	Honduras	52,7	40,4	32,0			19,4
<i>Fuente: Censos nacionales de población.</i>	Nicaragua	50,2	42,5		25,8	22,0	
	Panamá		20,7	13,2	10,7	7,6	5,5
PIB por habitante	<i>(dólares por habitante)</i>						
	Belice					3.331	3.995
<i>Producción por habitante.</i>	Costa Rica	501	1.259	1.821	3.378	4.058	5.304
	El Salvador	291	457	789	1.676	2.094	2.583
<i>Fuente: Secmca y Cepal.</i>	Guatemala	292	606	811	1.469	1.532	1.657
	Honduras	238	386	901	707	1.160	1.328
	Nicaragua	313	637	738	416	776	886
	Panamá					3.942	6.018

	País	60	70	80	90	00	10
Esperanza de vida al nacer	<i>(años de vida)</i>						
	Belice				74,4	75,6	76,2
<i>Años que se espera llegue a vivir un recién nacido.</i>	Costa Rica	65,6	71,0	75,2	77,3	78,8	79,1
	El Salvador	55,9	57,1	63,4	69,4	71,8	72,2
	Guatemala	50,1	56,2	60,9	66,3	70,2	70,2
<i>Fuente: Instituto de Estadística de cada país. Costa Rica: CCP-UCR.</i>	Honduras	51,0	57,7	65,4	69,8	72,1	73,6
<i>Belice: SICA-Cepal.</i>	Nicaragua	51,9	57,6	62,2	68,4	72,9	72,9
	Panamá	64,3	69,0	71,9	73,8	75,6	76,0
Tasa de mortalidad infantil	<i>(por 1.000 nacidos vivos)</i>						
	Belice				26,0	18,4	17,9
<i>Defunciones de niños menores de un año por cada mil nacidos vivos</i>	Costa Rica	67,7	30,4	17,4	11,8	9,9	9,6
	El Salvador	110,3	95,0	54,0	32,0	21,5	14,6
	Guatemala	115,5	90,9	67,1	45,5	30,1	32,6
	Honduras	119,0	81,0	53,0	35,0	27,8	25,0
<i>Fuente: Cepal.</i>	Nicaragua	113,8	90,1	65,0	33,6	21,5	21,8
	Panamá	51,6	36,3	29,6	23,7	18,2	15,9
PEA rural en relación con la PEA total	<i>(porcentaje)</i>						
	Costa Rica	54,9	56,7	55,1	42,8	34,6	
<i>Porcentaje que representa la PEA rural, en la PEA total.</i>	El Salvador	60,5	55,4	48,8	42,4	37,5	
	Guatemala	67,2	61,3	58,9	58,5	43,8	
	Honduras	71,3	66,2	58,7	52,0	47,3	
<i>Fuente: Cepal-Siagro.</i>	Nicaragua	57,8	50,0	46,7	42,8	40,1	
	Panamá	49,5	47,6	44,2	37,2	29,9	
PEA agrícola en relación con la PEA total	<i>(porcentaje)</i>	47,3	38,9	30,6	23,0	16,9	11,8
<i>Porcentaje que representa la PEA agrícola en la PEA total.</i>	El Salvador	59,3	50,2	39,9	32,6	25,8	21,3
	Guatemala	63,6	57,5	53,1	49,3	43,0	
	Honduras	70,0	62,3	49,3	36,4	27,4	
<i>Fuente: Cepal-Siagro.</i>	Nicaragua	57,0	45,2	34,0	24,0	16,5	
	Panamá	46,3	35,3	27,6	23,1	17,9	18,0
Personas por hogar particular	<i>(número de personas)</i>						
	Belice				4,7	4,5	
<i>Número de personas que en promedio viven en cada hogar.</i>	Costa Rica		5,9	4,7		4,1	
	El Salvador	5,0	5,0		5,0		4,1
	Guatemala			5,3	5,2	5,1	
<i>Fuente: Censos nacionales de población.</i>	Honduras	5,7		5,6		5,1	
	Nicaragua				5,8	5,2	
	Panamá		4,9	4,6	4,4	4,0	
Viviendas sin servicio sanitario	<i>(porcentaje)</i>						
	Belice				8,2	4,5	
<i>Fuente: Censos nacionales de población.</i>	Costa Rica		11,1	3,9		1,2	
	El Salvador	26,4	58,8		18,0		5,7
	Guatemala		59,2	43,2	13,0	14,5	
	Honduras	80,2	67,8	41,2		22,2	
	Nicaragua	55,7			22,4	15,2	
	Panamá		28,3	12,1	11,9	6,9	

	País	60	70	80	90	00	10
Viviendas sin alumbrado eléctrico	(porcentaje)						
	Belice				32,8	18,3	
<i>Fuente: Censos nacionales de población.</i>	Costa Rica		33,7	16,9		3,2	
	El Salvador	39,8	66,1		30,7		11,6
	Guatemala		71,5	62,8	43,6	20,4	
	Honduras	85,4	75,0	60,4		40,0	
	Nicaragua	67,1	58,7		38,3	31,7	
	Panamá		48,1	34,3	27,2	18,6	
PIB a precios corrientes	(millones de dólares)						
	Belice					832	1.383
<i>Valor total de bienes y servicios producidos en un país.</i>	Costa Rica	749	2.478	4.801	11.722	15.947	34.346
	El Salvador	878	1.884	3.763	9.500	13.134	21.512
	Guatemala	1.331	3.646	6.279	14.653	17.196	40.624
<i>Fuente: Secmca y Cepal.</i>	Honduras	509	1.124	3.640	3.961	7.187	15.361
	Nicaragua	567	1.590	2.509	1.840	3.938	6.433
	Panamá					11.621	26.473
Exportaciones de mercancías generales (FOB)	(millones de dólares)						
	Belice					282	382
<i>Bienes vendidos en el extranjero.</i>	Costa Rica	111,7	493,0	941,2	2.566,1	5.850	9.385
	El Salvador				1.005,4	2.941	4.499
<i>Fuente: Secmca y Cepal.</i>	Guatemala	187,8	640,9	1.059,7	1.990,8	2.699	8.189
	Honduras	128,2	309,6	795,8	1.297,7	3.343	5.742
	Nicaragua	148,9	375,2	304,9	466,0	874	3.128
	Panamá					5.600	11.126
Importaciones de mercancías generales (CIF)	(millones de dólares)						
	Belice					478	621
<i>Bienes comprados en el extranjero.</i>	Costa Rica	178,8	696,7	1.125,1	3.330,7	6.389	13.570
	El Salvador				2.856,1	4.948	8.498
	Guatemala	229,3	735,3	1.174,8	3.292,5	5.171	12.427
	Honduras	124,1	394,6	906,7	1.723,0	3.988	8.550
<i>Fuente: Secmca y Cepal.</i>	Nicaragua	160,3	516,9	892,3	975,2	1.802	4.792
	Panamá					6.939	15.811
Total de ingresos del Gobierno Central	(millones de dólares)						
	Belice					287,1	
<i>Ingresos por concepto de tributos, transferencias y otros rubros.</i>	Costa Rica	78,8	266,8	598,8	1.360,5	2.686,7	5.175,8
	El Salvador			580,5	1.240,9	2.307,5	3.070,4
	Guatemala	122,6	330,5	324,5	1.200,6	3.264,3	4.642,8
<i>Fuente: Secmca y Cepal.</i>	Honduras	54,6	152,0	597,8	727,0	1.717,3	2.672,4
	Nicaragua	63,5	187,5	1.332,4	416,5	879,0	1.288,6
	Panamá					3.438,2	6.606,0
Total de gastos del Gobierno Central	(millones de dólares)						
	Belice					246,9	636,6
<i>Gastos ejecutados en un año determinado</i>	Costa Rica	104,9	344,5	672,5	1.734,7	3.069,9	7.060,8
	El Salvador			689,2	1.293,6	2.484,6	3.794,3
	Guatemala	132,9	363,6	400,1	1.299,1	3.735,3	6.003,2
<i>Fuente: Secmca y Cepal.</i>	Honduras	54,3	211,7	857,7	850,1	1.954,1	3.411,5
	Nicaragua	61,6	281,3	2.253,4	583,8	1.132,2	1.405,5
	Panamá					3.408,2	7.109,0

	País	60	70	80	90	00	10
Valor del índice de desarrollo humano en el largo plazo							
	Belice			0,72	0,77	0,75	0,69
<i>Escala de 0 a 1, donde</i>	Costa Rica		0,75	0,78	0,81	0,84	0,72
<i>0 es el menor valor del</i>	El Salvador		0,59	0,61	0,69	0,72	0,66
<i>índice y 1 es el mayor.</i>	Guatemala		0,51	0,56	0,62	0,66	0,56
	Honduras		0,52	0,60	0,64	0,67	0,60
<i>Fuente: PNUD</i>	Nicaragua		0,59	0,60	0,64	0,69	0,56
	Panamá		0,71	0,75	0,77	0,80	0,76

SERIES ANUALES SEGÚN PAÍS

ESTADÍSTICAS SOCIALES

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	
DEMOGRAFÍA												
Población total	<i>(miles de habitantes)</i>											
	Belice	250	257	265	274	283	292	301	312	322	333	303
<i>Cantidad total de habitantes contabilizados o estimados por país para cada año.</i>	Costa Rica	3.929	4.006	4.072	4.136	4.200	4.263	4.326	4.389	4.451	4.509	4.564
	El Salvador	6.272	6.429	6.510	6.639	6.757	6.864	6.980	5.745	6.122	6.151	6.183
	Guatemala	11.225	11.504	11.791	12.087	12.390	12.701	13.019	13.345	13.678	14.017	14.362
	Honduras	6.195	6.530	6.695	6.861	7.028	7.197	7.367	7.537	7.707	7.877	8.046
<i>Fuente: Instituto de Estadística de cada país.</i>	Nicaragua	5.072	5.205	5.342	5.268	5.375	5.483	5.523	5.596	5.669	5.742	5.816
	Panamá	2.948	3.004	3.060	3.116	3.172	3.228	3.284	3.340	3.395	3.450	3.504
Población total hombres	<i>(miles de habitantes)</i>											
	Belice	126	130	134	138	143	147	150	155	161	167	158
<i>Cantidad de habitantes hombres contabilizados o estimados por país para cada año.</i>	Costa Rica	1.997	2.035	2.068	2.101	2.133	2.165	2.196	2.228	2.259	2.287	2.314
	El Salvador	3.002	3.053	3.085	3.165	3.230	3.248	3.288	2.708	2.901	2.910	2.914
	Guatemala	5.514	5.643	5.777	5.916	6.060	6.211	6.358	6.514	6.674	6.837	7.003
	Honduras	3.101	3.228	3.308	3.389	3.470	3.552	3.635	3.718	3.800	3.883	3.965
<i>Fuente: Instituto de Estadística de cada país.</i>	Nicaragua	2.524	2.591	2.659	2.632	2.686	2.741	2.741	2.776	2.810	2.844	2.879
	Panamá	1.489	1.517	1.545	1.573	1.601	1.629	1.656	1.684	1.712	1.739	1.766
Población total mujeres	<i>(miles de habitantes)</i>											
	Belice	124	127	131	135	140	144	152	157	161	167	155
<i>Cantidad de habitantes mujeres contabilizados o estimados por país para cada año.</i>	Costa Rica	1.933	1.970	2.003	2.035	2.067	2.099	2.130	2.162	2.193	2.222	2.249
	El Salvador	3.270	3.376	3.426	3.474	3.526	3.616	3.692	3.036	3.221	3.241	3.269
	Guatemala	5.712	5.861	6.014	6.171	6.331	6.490	6.661	6.831	7.004	7.180	7.35
<i>Fuente: Instituto de Estadística de cada país.</i>	Honduras	3.094	3.302	3.387	3.472	3.558	3.645	3.732	3.819	3.907	3.994	4.081
	Nicaragua	2.548	2.614	2.682	2.636	2.689	2.743	2.781	2.820	2.859	2.898	2.937
	Panamá	1.459	1.487	1.515	1.543	1.571	1.599	1.627	1.656	1.684	1.711	1.739
Razón de género	<i>(hombres por cada 100 mujeres)</i>											
	Belice	101,9	101,9	101,9	102,1	102,0	102,1	98,6	98,7	99,8	99,9	
<i>Relación entre la población masculina y la población femenina.</i>	Costa Rica	103,3	103,3	103,2	103,2	103,2	103,2	103,1	103,1	103,0	102,9	102,9
	El Salvador	91,8	90,4	90,0	91,1	91,6	89,8	89,1	89,2	90,1	89,8	
	Guatemala	96,5	96,3	96,1	95,9	95,7	95,7	95,5	95,4	95,3	95,2	95,2
<i>Fuente: Instituto de Estadística de cada país.</i>	Honduras	100,2	97,8	97,7	97,6	97,5	97,5	97,4	97,3	97,3	97,2	97,2
	Nicaragua	99,0	99,1	99,1	99,9	99,9	99,9	98,6	98,4	98,3	98,1	98,0
	Panamá	102,0	102,0	101,9	101,9	101,9	101,8	101,8	101,7	101,7	101,6	101,6

		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Población urbana	<i>(porcentaje con respecto a la población total)</i>											
	Belice		48,9	49,2	49,5	49,9	50,2	50,6	51,0	51,4	51,9	
<i>Porcentaje de personas que residen en zonas urbanas con respecto a la población total del país.</i>	Costa Rica	59,0	59,0	59,0	59,0	59,0	59,0	59,0	59,0	59,0	59,0	
	El Salvador	58,4	58,8	59,0	59,2	59,7	59,9	59,9	62,7	64,8	63,2	
	Guatemala	39,4	39,6	39,7	39,9	40,0	40,2	40,3	40,5	40,6	40,8	40,9
	Honduras	46,9	46,3	46,9	47,5	48,1	48,7	49,2	49,8	50,3	50,8	51,3
<i>Fuente: Instituto de Estadística de cada país.</i>	Nicaragua	57,2	57,5	57,9	58,2	58,6	59,0	56,1	56,3	56,6	57,0	
	Panamá	62,2	62,2	62,8	63,0	63,3	63,5	63,8	64,0	64,2	64,4	64,6
Población en el área metropolitana principal	<i>(porcentaje con respecto a la población total)</i>											
	Costa Rica	54,3	54,4	54,5	54,7	54,8	55,0	55,2	55,3	55,5	55,7	
<i>Personas que residen en el área metropolitana con respecto a la población total del país.</i>	El Salvador	31,2	31,4	31,5	31,6	31,7	32,4	32,4	27,3	27,7	28,0	
	Guatemala	22,4	22,4	22,4	22,4	22,3	22,2	22,1	22,0	21,9	21,8	21,6
	Honduras		12,5	12,5	12,5	12,4	12,4	12,6	12,6	12,6	12,5	
	Nicaragua	24,9	25,0	25,0	25,1	25,1	23,9	24,1	24,1	24,1	24,1	24,1
<i>Fuente: Instituto de Estadística de cada país.</i>	Panamá	31,0	31,0	31,1	31,2	31,3	31,3	31,4	31,5	31,5	31,6	31,7
Esperanza de vida al nacer	<i>(años de vida)</i>											
	Belice	71,9	71,9	71,9	71,9	71,9	76,1	76,1	76,1	76,1	76,1	76,2
<i>Años que se espera llegue a vivir un recién nacido según las condiciones de mortalidad imperantes al momento de su nacimiento.</i>	Costa Rica	77,7	77,6	78,6	78,3	78,5	79,1	79,1	79,1	79,1	79,1	79,1
	El Salvador	70,0	70,2	70,4	70,6	70,9	71,1	71,3	71,5	71,8	72,0	72,2
	Guatemala	66,3	68,9	68,9	68,9	68,9	68,9	70,2	70,2	70,2	70,2	70,2
	Honduras	70,0	70,8	71,1	71,4	71,8	72,1	72,4	72,7	73,0	73,3	73,6
	Nicaragua	70,8	70,8	70,8	70,8	70,8	72,9	72,9	72,9	72,9	72,9	72,9
<i>Fuente: Instituto de Estadística de cada país. Costa Rica: CCP-UCR. Belice: SICA.</i>	Panamá	74,2	74,4	74,6	74,7	74,9	75,1	75,3	75,5	75,7	75,8	76,0
Mujeres en edad fértil	<i>(porcentaje con respecto al total de mujeres)</i>											
	Belice				49,2	49,2	49,2	49,6	49,7	49,8	54,6	
<i>Población femenina de 15 a 49 años como porcentaje del total de mujeres.</i>	Costa Rica	53,8	54,2	54,6	54,9	55,2	55,4	55,5	55,6	55,6	55,6	58,1
	El Salvador	49,7	50,0	50,0	51,0	50,8	50,6	51,3	51	51,7	52,3	
	Guatemala	46,0	46,0	46,1	46,3	46,5	46,7	47,0	47,2	47,5	47,8	48,1
	Honduras	49,4	48,4	48,5	48,7	48,8	49,0	49,2	49,4	49,6	49,9	50,1
<i>Fuente: Instituto de Estadística de cada país.</i>	Nicaragua	47,9	48,1	48,2	50,5	50,9	51,3	52,1	52,5	52,8	53,1	53,3
	Panamá	53,2	53,3	53,3	53,3	53,3	53,2	53,1	53,0	52,9	52,7	52,6
Tasa bruta de mortalidad	<i>(defunciones por cada 1.000 habitantes)</i>											
	Belice				6,1	6,0	5,7	5,7	5,8	5,8	5,8	5,8
<i>Cociente entre el número de defunciones en todas las edades ocurridas en un período determinado y la población a mitad de ese período.</i>	Costa Rica	3,8	3,9	3,7	3,8	3,8	3,8	3,9	3,9	4,0	4,1	4,2
	El Salvador	6,0	6,0	6,0	5,9	5,9	5,9	5,9	7,2	6,9	6,9	
	Guatemala	6,0	5,9	5,6	5,5	5,4	5,6	5,4	5,2			
	Honduras	5,6	5,4	5,3	5,2	5,1	5,0	5,0	4,9			
	Nicaragua	2,0	1,9	2,0	2,9	2,9	3,1	3,0	3,1	3,2		
<i>Fuente: Instituto de Estadística de cada país.</i>	Panamá	4,0	4,1	4,1	4,3	4,2	4,4	4,4	4,4	4,5	4,0	
Tasa bruta de natalidad	<i>(nacimientos por cada 1.000 habitantes)</i>											
	Belice	29,3	28,0	28,5	27,2	28,6	28,8	23,8	22,6	25,2	25,2	23,0
<i>Cociente entre el número de nacimientos inscritos en un período y la población estimada a mitad del mismo período.</i>	Costa Rica	19,9	19,1	17,5	17,6	17,2	16,8	16,5	16,7	16,9	16,6	16,3
	El Salvador	26,8	26,2	25,8	25,3	24,8	24,3	23,7	28,7	26,8	26,5	21,2
	Guatemala	37,9	36,1	32,8	31,0	31,0	29,5	28,3	27,4	33,3	33,3	30,5
	Honduras	30,3	32,8	32,3	31,8	31,3	30,8	30,2	29,6	29,0	28,4	27,8
	Nicaragua	20,4	19,9	19,4	22,9	22,6	22,1	22,4	22,9	22,5	24,9	23,2
<i>Fuente: Instituto de Estadística de cada país.</i>	Panamá	22,0	21,3	20,2	19,8	19,8	19,7	20,0	20,2	20,3	18,5	19,1

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Razón de dependencia demográfica (porcentaje)											
Belice	78,5	78,5	78,5	78,5	78,5	71,8	71,8	71,8	71,8	71,8	64,2
Costa Rica	58,9	57,1	55,6	54,0	52,5	51,0	49,7	48,6	47,5	46,5	45,5
El Salvador	73,2	71,3	71,1	70,1	69,3	70,3	69,0	67,0	66,5	63,7	60,1
Guatemala	92,6	92,5	92,2	91,6	90,9	90,1	89,2	88,2	87,1	85,9	84,8
Honduras	86,1	86,1	86,1	86,1	86,1	78,3	78,3	78,3	78,3	78,3	69,8
Nicaragua	84,1	82,9	81,8	76,5	74,7	73,0	70,3	68,6	66,9	65,4	64,0
Panamá	59,6	59,1	58,5	57,9	57,4	57,0	56,6	56,4	56,1	55,9	55,6

Fuente: Instituto de Estadística de cada país.

Belice y Honduras: SICA

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Tasa de reemplazo poblacional (porcentaje)											
Belice	9,9	9,9	9,9	9,9	9,9	9,1	9,1	9,1	9,1	9,1	8,2
Costa Rica	6,0	5,8	5,5	5,3	5,0	4,8	4,6	4,4	4,2	4,0	3,7
El Salvador	5,2	5,0	4,7	5,6	4,9	4,8	4,9	4,4	4,4	4,2	5,8
Guatemala	11,0	10,8	10,6	10,5	10,4	10,2	10,1	10,0	9,9	9,8	9,6
Honduras	11,0	11,0	11,0	11,0	11,0	9,8	9,8	9,8	9,8	9,8	8,7
Nicaragua	14,0	13,8	13,5	12,7	12,3	12,0	9,0	8,6	8,3	8,0	7,7
Panamá	5,8	5,7	5,6	5,4	5,3	5,2	5,0	4,9	4,7	4,6	4,5

Fuente: Instituto de Estadística de cada país.

Belice y Honduras: SICA

POBREZA Y DESIGUALDAD

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Población en pobreza (porcentaje)											
Belice			34,1								41,3
Costa Rica	23,1	22,9	23,5	21,4	23,9	23,8	22,8	19,0	20,7	21,7	
El Salvador	44,7	44,4	42,9	41,9	41,0	42,1	38,1	40,1	46,4	43,5	
Guatemala	56,0						51,0				
Honduras		70,0	70,7	70,8	69,2	69,7	66,0	64,8	65,7	64,5	66,2
Nicaragua		45,8					48,3			44,7	
Panamá			34,0		31,8	31,0	29,9	29,0	27,7	25,8	

Fuente: Instituto de Estadística de cada país. Guatemala, Honduras y Panamá: Cepal. Nicaragua 2009: Fideg.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Población en pobreza extrema (porcentaje)											
Belice			10,8								15,8
Costa Rica	7,1	6,8	6,9	6,5	6,6	6,1	6,0	3,7	4,3	5,2	
El Salvador	19,2	19,4	19,2	17,1	15,2	15,9	12,5	12,8	15,4	14,8	
Guatemala	15,7						15,2				
Honduras		50,2	51,8	52,4	50,8	50,8	46,1	43,6	44,1	42,4	21,0
Nicaragua		15,0					17,2			9,7	
Panamá			17,4		14,8	14,1	14,3	12,0	13,5	11,1	

Fuente: Instituto de Estadística de cada país. Panamá: Cepal. Nicaragua 2009: Fideg.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Población no pobre (porcentaje)											
Belice			65,9								58,7
Costa Rica	76,9	77,1	76,5	78,6	76,1	76,2	77,2	81,0	79,3	78,3	
El Salvador	55,3	55,6	57,1	58,1	59,0	57,9	61,9	59,9	53,6	56,5	
Guatemala	44,0						49,0				
Honduras		30,0	29,3	29,2	30,8	30,3	34,0	35,2	34,3	35,5	33,8
Nicaragua		54,2					51,7			55,3	
Panamá			66,0		68,2	69,0	70,1	71,0	72,3	74,2	

Fuente: Instituto de Estadística de cada país. Panamá: Cepal. Nicaragua 2009: Fideg.

		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Índice de Gini	(valor del índice)											
	Belice			0,400							0,420	
<i>Medida numérica agregada de la desigualdad de los ingresos, que varía de 0 (igualdad perfecta) a 1 (desigualdad perfecta).</i>	Costa Rica	0,487	0,519	0,516	0,507	0,496	0,485	0,500	0,502	0,498	0,516	0,507
	El Salvador	0,535	0,533	0,541	0,513	0,492	0,498	0,474	0,491	0,481		
	Guatemala	0,570		0,540				0,590				
	Honduras			0,590	0,590				0,580			
	Nicaragua		0,560				0,510				0,470	
<i>Fuente: Instituto de Estadística de cada país.</i>	Panamá		0,550	0,567	0,559	0,535	0,529	0,540	0,524	0,524	0,523	

EDUCACIÓN

Tasa neta de matrícula en preescolar	(porcentaje)											
	Belice			26,8	25,1	24,5	27,8	29,7	31,0	35,7		
<i>Relación entre el total de alumnos matriculados en preescolar y el total de población de las edades correspondientes a ese nivel.</i>	Costa Rica	44,7	54,7	58,4	62,9	63,9	68,5	71,8	64,6	73,3	74,2	74,4
	El Salvador	39,2	41,3	44,6	46,7	49,6	49,7	50,3	48,9	50,3	50,3	
	Guatemala	37,5	41,3	41,9	44,2	45,2	47,0	48,1	48,2	49,0		
	Honduras	34,6	35,2	30,2	27,0	25,1	24,7	34,0	32,5	31,0	29,0	31,9
	Nicaragua	26,8	28,4	31,5	32,9	36,3	39,5	52,3	53,6	55,2		
<i>Fuente: Ministerio de Educación de cada país.</i>	Panamá		38,0	47,8	51,1	51,9	55,3	59,8	61,5	61,0		

Tasa neta de matrícula en primaria	(porcentaje)											
	Belice			109,8	104,5	103,7	102,7	101,1	98,9	97,0		
<i>Relación entre el total de alumnos matriculados en primaria y el total de población de las edades correspondientes a ese nivel.</i>	Costa Rica	99,7	100,2	100,8	100,8	100,8	101,3	102,4	102,0	102,6	103,5	102,8
	El Salvador	86,0	87,3	88,8	90,6	93,4	93,9	94,8	95,0	95,3	95,0	
	Guatemala	84,3	85,1	87,5	89,2	92,4	93,5	94,5	95,0	95,1		
	Honduras	87,6	88,3		90,0	89,7	85,9	91,9	90,3	89,0	89,5	86,1
	Nicaragua	80,7	80,9	86,2	86,0	87,0	86,9	86,0	85,8	87,2	87,1	
<i>Fuente: Ministerio de Educación de cada país.</i>	Panamá	95,4	97,7	97,9	99,9	99,9	100,0	100,0	100,0			

Tasa neta de matrícula en secundaria	(porcentaje)											
	Belice			60,6	58,2	59,2	57,3	60,4	55,1	53,5		
<i>Relación entre el total de alumnos matriculados en secundaria y el total de población de las edades correspondientes a ese nivel.</i>	Costa Rica	54,3	55,8	58,6	61,7	64,7	67,2	69,2	69,5	69,4	71,8	72,8
	El Salvador	43,7	45,3	50,5	52,4	53,7	54,4	54,6	54,4	55,1	56,4	
	Guatemala	39,1	44,1	44,2	46,3	48,9	52,3	54,7	57,0	57,3		
	Honduras	16,0	15,5	23,3	17,0	14,9	16,6	22,2	22,9	21,0	19,1	24,6
	Nicaragua	34,7	35,7	37,4	38,4	39,9	42,0	43,7	46,0	45,5		
<i>Fuente: Ministerio de Educación de cada país.</i>	Panamá	58,5	61,0	61,9	63,8	63,8	64,0	64,4	64,6	65,2		

Tasa de deserción en educación primaria	(porcentaje)											
	Belice		0,7		1,0	0,9	0,9	0,8	0,8	0,9		
<i>Porcentaje de alumnos que desertaron del sistema educativo en la educación primaria.</i>	Costa Rica	4,1	4,5	4,0	3,9	3,3	3,4	3,8	2,5	2,9	3,0	2,8
	El Salvador	3,6	5,2	3,8	4,5	4,2	7,0	6,0	5,5	6,2	5,7	
	Guatemala	10,3	7,0	7,7	5,0	6,9	6,0	5,6	5,4	5,6		
	Honduras	2,7	3,4	2,7	2,3	2,5	1,9	2,0	1,0	1,3	1,2	
	Nicaragua	5,3	5,8	6,6	6,1	5,5	8,7	13,1	12,4	10,4		
<i>Fuente: Ministerio de Educación de cada país.</i>	Panamá	2,1	2,1	1,9	1,7	1,6	1,8	1,5	1,4	1,5	0,5	

		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Tasa de deserción en educación secundaria	(porcentaje)											
	Belice		9,7		7,3	6,5	10,4	9,2	10,1	10,5		
<i>Porcentaje de alumnos que desertaron del sistema educativo en la educación secundaria.</i>	Costa Rica	11,7	12,4	12,0	10,4	11,6	12,5	13,2	12,9	12,1	10,9	10,2
	El Salvador	6,2	4,9	2,9	5,7	4,8	9,2	9,2	8,3	6,5	8,4	
	Guatemala	9,8	5,5	6,3	5,4	4,2	3,5	3,9	4,8	6,3		
	Honduras	2,5	2,5	2,2	7,2	9,4	10,7	8,5	7,4	7,7		
<i>Fuente: Ministerio de Educación de cada país.</i>	Nicaragua	8,8	8,1	12,2	10,9	9,7	12,2	14,0	17,0	15,6		
	Panamá	2,2	3,4	3,7	2,7	3,1	4,0	2,9	3,3	3,9	1,5	

		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Tasa de alfabetización de adultos	(porcentaje)											
<i>Porcentaje de la población de 15 años y más que sabe leer y escribir.</i>	El Salvador	80,8	81,8	81,7	82,4	83,0	83,4	83,6	84,2	84,0	90,0	91,6
	Guatemala	68,3	69,6	70,7	72,5	73,7	74,8	76,0	77,6	79,0	80,5	84,0
	Honduras	85,1	80,6	80,3	81,0	81,5	82,8	82,7	83,6	83,3	84,4	89,2
<i>Fuente: Instituto de Estadística de cada país. El Salvador: Ministerio de Educación.</i>	Nicaragua	71,6	79,7	71,6	71,6	71,6	78,0	73,2	83,5	89,5	95,9	74,8
<i>Panamá: SICA</i>	Panamá	96,7	96,7	96,7	96,7	96,7	97,4	97,4	97,4	97,4	97,4	97,9

		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Logro en educación primaria	(porcentaje)											
	Belice		32,7			40,4	42,6	44,8	44,1			47,3
<i>Alumnos que comienzan el primer grado y alcanzan el último grado de enseñanza primaria.</i>	Costa Rica	72,6	72,5	75,5	76,6	76,3	77,4	76,3	76,7	78,6		81,7
	El Salvador	66,1	64,9	71,1	71,1	65,2	67,1	68,8	75,4	76,4		
	Guatemala	32,4	35,6	37,9	37,2	35,9	39,0	41,6	42,0	44,2		
	Nicaragua	52,0	64,0	52,0	55,0	51,0	50,0	44,0	48,0			
<i>Fuente: Ministerio de Educación de cada país.</i>	Panamá	90,6	91,0	92,3	94,5	95,5	95,1	96,0	96,8	95,4		

SALUD

		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Mortalidad infantil	(por 1.000 nacidos vivos)											
	Belice	21,2	16,6	19,2	14,8	14,2	16,3	19,7	17,2	17,5		17,9
<i>Número anual de defunciones de niños menores de un año por cada mil nacidos vivos.</i>	Costa Rica	11,5	11,4	11,1	10,9	10,7	10,4	10,2	10,0	9,8		9,6
	El Salvador	27,8	25,9	24,1	22,5	20,9	19,5	18,2	16,9	15,6		14,6
	Guatemala	38,6	38,0	37,3	36,6	36,0	35,2	34,5	33,9	33,3		32,6
	Honduras	32,6	31,6	30,7	29,8	28,9	28,1	27,3	26,5	25,7		25,0
<i>Fuente: Ministerio de Salud de cada país. El Salvador, Guatemala y Panamá: Instituto de Estadística.</i>	Nicaragua	34,2	32,5	31,0	29,4	28,0	26,6	25,3	24,0	22,9		21,8
	Panamá	19,5	19,1	18,7	18,2	17,8	17,4	17,0	16,6	16,2		15,9

		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Tasa de mortalidad materna	(por 100.000 nacidos vivos)											
	Belice	68,4	55,4	92,7	40,3	61,9	119,1	41,8	85,3	87,1		89,0
<i>Defunciones de mujeres durante o después del embarazo, por cada mil nacidos vivos.</i>	Costa Rica	35,8	31,4	38,0	32,9	30,5	36,3	39,3	19,1	33,3		26,7
	El Salvador							83,0	64,0	62,0		82,0
	Guatemala	83,2	66,5	72,0	78,4	77,4	95,4	80,9	86,0	110,0		
	Honduras	160,0					130,0			110,0		
<i>Fuente: Ministerio de Salud de cada país. Guatemala y Panamá: Instituto de Estadística. Honduras: Cepal.</i>	Nicaragua	106,3	125,5	111,9	82,8	88,1	86,5	92,0	76,5	100,0		
	Panamá	61,7	76,7	71,3	68,0	43,0	66,0	83,6	59,4	59,6		

		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Niños de un año vacunados contra la tuberculosis	(porcentaje)											
	Belice	95	98	97	99	99	96	97	99	98		99
<i>Porcentaje de niños menores de un año que han sido vacunados contra la tuberculosis.</i>	Costa Rica	92	87	91	87	90	88	87	91	90		81
	El Salvador	99	92	92	91	94	84	93	99	99		87
	Guatemala	97	92	96	97	98	96	96	97	99		93
	Honduras	99	99	94	91	93	98	97	99	99		99
<i>Fuente: Ministerio de Salud de cada país y OMS.</i>	Nicaragua	96	98	84	94	88	97	98	98	98		98
	Panamá	99	78	92	87	99	99	99	99	99		99

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Incidencia de la tuberculosis	<i>(por 100.000 habitantes)</i>										
Belice	50,8	52,5	53,2	32,2	32,2	36,3	30,2	20,2	27,3		
<i>Relación entre el total de personas con tuberculosis y el total de la población.</i>	Costa Rica	22,6	24,1	17,0	16,4	17,2	13,2	11,5	11,8	11,1	8,8
	El Salvador	23,7	22,7	23,8	20,8	20,8	26,1	23,6	29,0	28,1	
	Guatemala			13,9	11,8	13,2	12,9	11,6	13,2	21,0	20,5
<i>Fuente: Ministerio de Salud de cada país.</i>	Honduras	65,8	70,8	55,5	47,9	46,9	46,3	42,4	39,3		
	Nicaragua	47,4	48,2	39,1	41,6	39,6	36,5	35,7	41,1	46,0	
	Panamá	40,1	48,8	48,8	45,7		46,6	28,4	46,3		

GASTO PÚBLICO

Gasto público en educación	<i>(porcentaje del PIB)</i>										
Belice							6,2	6,4	6,5	6,8	
<i>Porcentaje del monto del gasto público destinado a los programas de educación, en relación con el PIB.</i>	Costa Rica	4,7	5,1	5,5	5,5	5,4	5,2	5,0	5,2	5,7	6,8
	El Salvador	2,7	3,4	3,3	3,1	2,9	2,9	2,8	2,8	2,9	3,6
	Guatemala	1,7	2,1	1,9	1,9	1,9	2,1	2,1	2,1	2,0	2,6
	Honduras	4,4	5,1	5,2	6,2	6,2	6,2	6,2	7,1	7,2	
<i>Fuente: Ministerio de Hacienda de cada país.</i>	Nicaragua	3,8	3,6	4,0	4,7	4,4	4,7	4,8	5,1	5,4	5,9
	Panamá	4,0	4,4	4,2	3,9	3,8	3,8	4,1	3,8	3,9	4,0

Gasto público en salud	<i>(porcentaje del PIB)</i>										
Belice							2,9	3,1	2,9	3,1	
<i>Porcentaje del monto del gasto público destinado a los programas de salud, en relación con el PIB.</i>	Costa Rica	5,0	5,4	5,7	5,7	5,1	4,9	4,9	5,1	5,8	6,6
	El Salvador	1,6	1,5	1,5	1,5	1,5	1,6	1,7	1,7	1,7	2,0
	Guatemala	0,8	1,0	0,9	1,0	0,9	0,9	1,0	1,0	0,9	1,1
	Honduras	2,6	2,6	2,8	3,4	2,9	2,8	2,8	2,7	2,7	
<i>Fuente: Ministerios de Hacienda de cada país.</i>	Nicaragua	3,1	2,8	3,1	3,5	3,2	3,5	3,4	3,8	3,8	4,1
	Panamá	2,0	2,6	2,3	1,7	2,6	2,0	2,2	2,0	2,2	2,4

MIGRACIÓN

Saldo migratorio	<i>(miles de personas)</i>										
Costa Rica	48	63	70	116	-20	82	-20	-100	-482	-186	
<i>Diferencia entre inmigración y emigración.</i>	El Salvador	4	9	97	195	-103	-176	-145	81	31	8
	Guatemala					78	114	-37	11	96	125
	Honduras		16	16	16	16	16	17	17	17	17
<i>Fuente: Instituto de Estadística de cada país. Costa Rica, El Salvador y Guatemala: Dirección General de Migración.</i>	Nicaragua	-9	-45	-84	-90	-85	-84	-43	-132	-34	
	Panamá	3	-4	-10	19	13	34	51	180		

Ingresos por remesas	<i>(porcentaje del PIB)</i>										
Belice	2,7	3,0	2,7	3,0	3,0	3,7	4,8	5,5	5,5	5,7	
<i>Monto total de los fondos que los emigrantes envían desde el exterior, a sus familiares en sus países de origen.</i>	Costa Rica	0,8	1,1	1,4	1,7	1,6	2,0	2,2	2,3	2,0	1,4
	El Salvador	13,3	13,8	13,5	14,0	16,1	17,5	18,5	18,1	17,1	16,4
	Guatemala	3,3	3,2	7,6	9,6	10,6	11,0	11,9	12,1	11,0	10,4
	Honduras	6,1	7,5	9,7	10,2	12,8	18,2	21,3	20,8	20,1	17,3
<i>Fuente: Banco Central de cada país. Panamá: Ministerio de Comercio e Industria (MCI), Dirección de Empresas Financieras.</i>	Nicaragua	8,1	8,1	9,4	10,7	11,6	12,6	13,3	13,2	13,1	12,5
	Panamá						0,8	0,9	0,9	0,8	0,5

ESTADÍSTICAS ECONÓMICAS

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	
PRODUCCIÓN Y CUENTAS NACIONALES												
Producto interno bruto (PIB) real	<i>(millones de dólares del 2000)</i>											
	Belice	832	873	918	1.003	1.050	1.082	1.132	1.146	1.189	1.189	1.212
<i>Valor total de bienes y servicios</i>	Costa Rica	15.947	16.118	16.586	17.648	18.400	19.483	21.194	22.878	23.522	23.272	24.203
<i>producidos por las industrias y otros</i>	El Salvador	13.134	13.359	13.671	13.986	14.245	14.719	15.339	16.003	16.393	15.812	15.970
<i>agentes de la economía, en el territorio</i>	Guatemala	17.196	17.597	18.277	18.740	19.330	19.960	21.034	22.360	23.098	23.211	23.792
<i>económico del país, a precios del 2000.</i>	Nicaragua	3.938	4.055	4.085	4.188	4.411	4.600	4.791	4.938	5.074	5.001	5.151
	Panamá	11.621	11.687	11.948	12.450	13.387	14.350	15.573	17.460	19.226	19.840	21.090
<i>Fuente: Cepal.</i>												
Producto interno bruto (PIB) nominal	<i>(millones de dólares)</i>											
	Belice	832	872	933	988	1.056	1.115	1.213	1.277	1.359	1.337	1.383
<i>Valor total de bienes y servicios</i>	Costa Rica	15.947	16.404	16.845	17.518	18.595	19.965	22.527	26.322	29.848	29.284	34.346
<i>producidos por las industrias</i>	El Salvador	13.134	13.813	14.307	15.047	15.798	17.214	18.749	20.377	22.107	21.101	21.512
<i>y otros agentes de la economía,</i>	Guatemala	17.196	18.703	20.777	21.918	23.965	27.211	30.231	34.113	39.139	37.661	40.624
<i>a precios de mercado.</i>	Honduras	7.187	7.653	7.860	8.234	8.871	9.757	10.918	12.392	13.969	14.318	15.361
	Nicaragua	3.938	4.125	4.026	4.102	4.465	4.872	5.230	5.599	6.248	6.149	6.433
	Panamá	11.621	11.808	12.272	12.933	14.179	15.465	17.137	19.794	23.002	24.080	26.473
<i>Fuente: Cepal.</i>												
PIB per cápita real	<i>(dólares por habitante)</i>											
	Belice	3.331	3.394	3.461	3.666	3.715	3.707	3.757	3.678	3.691	3.567	3.995
<i>Valor total, en dólares, de bienes</i>	Costa Rica	4.058	4.024	4.073	4.267	4.381	4.570	4.899	5.212	5.285	5.161	5.304
<i>y servicios por habitante,</i>	El Salvador	2.094	2.078	2.100	2.107	2.108	2.144	2.198	2.786	2.677	2.571	2.583
<i>a precios del 2000.</i>	Guatemala	1.532	1.530	1.550	1.550	1.560	1.572	1.616	1.676	1.689	1.656	1.657
	Honduras	1.160	1.131	1.144	1.167	1.210	1.254	1.305	1.356	1.379	1.323	1.328
	Nicaragua	776	779	765	795	821	839	867	883	895	871	886
	Panamá	3.942	3.891	3.904	3.995	4.220	4.445	4.742	5.228	5.662	5.750	6.018
<i>Fuente: PIB: Cepal; población: Instituto de Estadística de cada país</i>												
Tasa de crecimiento del PIB real	<i>(porcentaje)</i>											
	Belice	12,3	5,0	5,1	9,3	4,6	3,0	4,7	1,2	3,8	0,0	2,0
<i>Incremento porcentual del PIB real.</i>	Costa Rica	1,8	1,1	2,9	6,4	4,3	5,9	8,8	7,9	2,8	-1,1	4,0
	El Salvador	2,2	1,7	2,3	2,3	1,9	3,3	4,2	4,3	2,4	-3,5	1,0
	Guatemala	3,6	2,3	3,9	2,5	3,2	3,3	5,4	6,3	3,3	0,5	2,5
	Honduras	5,7	2,7	3,8	4,5	6,2	6,1	6,6	6,3	4,0	-1,9	2,5
	Nicaragua	4,1	3,0	0,8	2,5	5,3	4,3	4,2	3,1	2,8	-1,5	3,0
	Panamá	2,7	0,6	2,2	4,2	7,5	7,2	8,5	12,1	10,1	3,2	6,3
<i>Fuente: Cepal.</i>												

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	
Tasa de crecimiento del PIB per cápita real												
	<i>(porcentaje)</i>											
	Belice	9,3	1,9	2,0	5,9	1,3	-0,2	1,4	-2,1	0,4	-3,4	12,0
<i>Incremento porcentual del PIB real por habitante.</i>	Costa Rica	-0,4	-0,8	1,2	4,7	2,7	4,3	7,2	6,4	1,4	-2,3	2,8
	El Salvador	0,2	-0,8	1,1	0,3	0,1	1,7	2,5	26,8	-3,9	-4,0	0,5
	Guatemala	1,2	-0,1	1,3	0,0	0,6	0,7	2,8	3,7	0,8	-1,9	0,0
<i>Fuente: PIB: Cepal; población: Instituto de Estadística de cada país</i>	Honduras	2,6	-2,6	1,2	2,0	3,7	3,6	4,1	3,9	1,7	-4,0	0,3
	Nicaragua	1,3	0,3	-1,8	4,0	3,2	2,2	3,4	1,7	1,4	-2,7	1,7
	Panamá		-1,3	0,4	2,3	5,6	5,3	6,7	10,2	8,3	1,6	4,7

COMERCIO EXTERIOR

Exportaciones (FOB)		<i>(millones de dólares)</i>										
	Belice	282	269	310	316	308	325	427	426	480	382	
<i>Valor total de los bienes y servicios vendidos en el extranjero.</i>	Costa Rica	5.850	5.021	5.264	6.102	6.301	7.026	8.200	9.337	9.504	8.784	9.385
	El Salvador	2.941	2.941	2.864	2.995	3.305	3.418	3.706	4.015	4.641	3.866	4.499
	Guatemala	2.699	2.412	4.162	4.459	5.034	5.381	6.013	6.898	7.737	7.214	8.189
<i>Fuente: Banco Central de cada país.</i>	Honduras	3.343	3.423	3.745	3.754	4.534	5.048	5.277	5.784	6.199	4.825	5.742
<i>Panamá: Contraloría General de la República.</i>	Nicaragua	874	886	906	1.045	1.357	1.640	1.914	2.163	2.497	2.366	3.128
	Panamá	5.600	5.792	5.159	4.953	5.907	7.376	8.152	8.967	9.921	10.846	11.126

Importaciones (CIF)		<i>(millones de dólares)</i>										
	Belice	478	478	497	522	481	556	612	642	788	621	
<i>Valor total de los bienes y servicios comprados en el extranjero.</i>	Costa Rica	6.389	6.569	7.188	7.663	8.268	9.824	11.548	12.952	15.372	11.395	13.570
	El Salvador	4.948	4.948	5.027	5.184	6.329	6.690	7.663	8.821	9.818	7.325	8.498
	Guatemala	5.171	5.606	7.659	8.128	9.478	10.499	11.915	13.576	14.547	11.530	12.427
<i>Fuente: Banco Central de cada país.</i>	Honduras	3.988	4.152	4.382	4.774	5.827	6.545	7.303	8.888	10.453	7.299	8.550
<i>Panamá: Contraloría General de la República.</i>	Nicaragua	1.802	1.805	1.853	2.027	2.457	2.956	3.404	3.989	4.731	3.929	4.792
	Panamá	6.939	6.649	6.312	6.244	7.578	8.843	10.108	12.427	14.710	13.147	15.811

Tasa de crecimiento de las exportaciones (FOB)		<i>(porcentaje)</i>										
	Belice		-4,5	15,1	1,9	-2,5	5,8	31,3	-0,4	12,8	-20,5	
<i>Incremento porcentual, de un año con respecto al anterior, del total de bienes y servicios vendidos en el extranjero.</i>	Costa Rica	-12,2	-14,2	4,8	15,9	3,3	11,5	16,7	13,9	1,8	-7,6	6,8
	El Salvador	17,2	0,0	-2,6	4,6	10,3	3,4	8,4	8,3	15,6	-16,7	16,4
	Guatemala	9,7	-10,6	72,6	7,1	12,9	6,9	11,7	14,7	12,2	-6,8	13,5
	Honduras	20,4	2,4	9,4	0,2	20,8	11,3	4,5	9,6	7,2	-22,2	19,0
<i>Fuente: Banco Central de cada país.</i>	Nicaragua	17,7	1,4	2,3	15,3	29,9	20,9	16,7	13,0	15,4	-5,2	32,2
<i>Panamá: Contraloría General de la República.</i>	Panamá	8,2	3,4	-10,9	-4,0	19,3	24,9	10,5	10,0	10,6	9,3	2,6

Tasa de crecimiento de las importaciones (CIF)		<i>(porcentaje)</i>										
	Belice		-0,1	4,0	5,1	-8,0	15,7	10,0	4,9	22,8	-21,3	
<i>Incremento porcentual, de un año con respecto al anterior, del total de bienes y servicios comprados en el extranjero.</i>	Costa Rica	0,5	2,8	9,4	6,6	7,9	18,8	17,6	12,2	18,7	-25,9	19,1
	El Salvador	20,8	0,0	1,6	3,1	22,1	5,7	14,5	15,1	11,3	-25,4	16,0
	Guatemala	13,4	8,4	36,6	6,1	16,6	10,8	13,5	13,9	7,2	-20,7	7,8
	Honduras	13,0	4,1	5,5	9,0	22,1	12,3	11,6	21,7	17,6	-30,2	17,1
<i>Fuente: Banco Central de cada país.</i>	Nicaragua	-1,0	0,2	2,7	9,4	21,2	20,3	15,2	17,2	18,6	-16,9	22,0
<i>Panamá: Contraloría General de la República.</i>	Panamá	5,0	-4,2	-5,1	-1,1	21,4	16,7	14,3	22,9	18,4	-10,6	20,3

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	
Exportaciones (FOB) de Costa Rica a cada país de Centroamérica	<i>(millones de dólares)</i>											
	Belice	1,9	2,1	2,1	2,5	2,0	2,6	2,6	3,1	3,7	3,3	3,5
<i>Valor total de los bienes y servicios que Costa Rica vendió a cada país de Centroamérica, por año.</i>	El Salvador	118,7	131,4	111,0	124,8	143,3	153,6	178,5	201,4	203,9	161,9	192,9
	Guatemala	168,7	175,7	169,8	181,7	196,5	212,6	233,6	253,3	258,5	242,5	266,8
	Honduras	97,4	99,4	99,4	105,0	128,6	148,8	185,2	216,7	228,1	205,0	221,8
	Nicaragua	172,7	152,2	143,8	163,9	193,7	235,8	248,3	283,9	315,5	286,1	325,9
<i>Fuente: Banco Central de Costa Rica.</i>	Panamá	105,7	117,0	109,5	121,1	135,5	153,1	195,5	241,4	307,5	278,8	326,4

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Exportaciones (FOB) de El Salvador a cada país de Centroamérica	<i>(millones de dólares)</i>										
	Belice					9,5	11,9	12,7	17,2	13,3	10,2
<i>Valor total de los bienes y servicios que El Salvador vendió a cada país de Centroamérica, por año.</i>	Costa Rica					111,4	118,9	137,2	166,2	135,0	159,6
	Guatemala					417,7	468,6	539,5	620,6	533,3	617,5
	Honduras					476,7	404,0	445,6	589,4	510,6	571,8
	Nicaragua					158,1	195,4	220,3	251,8	208,7	240,3
<i>Fuente: Banco Central de Reserva de El Salvador.</i>	Panamá					52,0	63,6	90,6	122,8	104,0	100,7

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	
Exportaciones (FOB) de Guatemala a cada país de Centroamérica	<i>(millones de dólares)</i>											
	Belice	13,0	13,8	21,4	31,7	37,4	39,0	48,8	50,9	58,0	48,1	28,0
<i>Valor total de los bienes y servicios que Guatemala vendió a cada país de Centroamérica, por año.</i>	Costa Rica	126,8	156,3	150,2	158,7	182,1	205,2	227,8	257,8	318,9	283,7	192,0
	El Salvador	341,1	477,1	471,1	518,8	573,9	653,1	699,6	842,1	973,4	817,3	567,5
	Honduras	233,1	295,3	280,8	288,7	359,4	394,0	481,6	593,5	737,1	606,4	412,1
	Nicaragua	114,3	130,8	137,4	156,2	177,5	213,2	235,3	267,6	327,6	282,2	196,5
<i>Fuente: Banco de Guatemala.</i>	Panamá	54,7	43,4	78,0	104,1	122,8	80,5	98,2	119,6	161,6	183,9	120,6

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Exportaciones (FOB) de Nicaragua a cada país de Centroamérica	<i>(millones de dólares)</i>										
	Costa Rica	36,0	36,4	48,3	49,3	50,9	53,6	59,8	87,6	102,9	86,0
<i>Valor total de los bienes y servicios que Nicaragua vendió a cada país de Centroamérica, por año.</i>	El Salvador	67,8	75,8	86,7	104,3	109,5	122,8	149,3	168,1	217,2	199,4
	Guatemala	17,5	22,9	23,2	25,9	32,3	44,4	48,2	65,6	74,9	61,7
	Honduras	30,7	39,6	38,4	43,5	56,6	68,2	98,1	111,1	101,4	100,6
<i>Fuente: Banco Central de Nicaragua.</i>	Panamá	3,3	8,6	3,9	4,8	3,8	6,1	8,5	9,6	10,8	11,3

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Exportaciones (FOB) de Panamá a cada país de Centroamérica	<i>(millones de dólares)</i>										
	Belice	0,1	0,2	0,4	0,1	0,1	0,6	0,5	0,4	0,2	0,2
<i>Valor total de los bienes y servicios que Panamá vendió a cada país de Centroamérica, por año.</i>	Costa Rica	39,2	38,8	36,1	33,5	36,8	38,7	45,6	57,1	66,0	60,7
	El Salvador	8,6	6,0	7,7	9,4	10,6	9,3	9,3	8,0	7,5	5,4
	Guatemala	21,3	17,1	15,9	13,3	11,6	21,5	33,0	16,7	8,1	5,6
	Honduras	22,3	20,1	33,6	13,4	15,4	15,6	17,9	20,9	17,2	11,5
<i>Fuente: Contraloría General de la República de Panamá.</i>	Nicaragua	18,0	41,1	20,9	24,8	18,2	21,2	17,2	12,9	13,5	10,6

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	
Saldo de cuenta corriente	<i>(millones de dólares, saldo a fin de año)</i>											
	Belice	-162	-184	-166	-176	-156	-151	-25	-52	-132	-93	
<i>Saldo neto (positivo o negativo) de las exportaciones de bienes y servicios de un país al resto del mundo, menos sus importaciones desde el resto del mundo.</i>	Costa Rica	-691	-603	-857	-880	-796	-981	-1.023	-1.646	-2.752	-537	
	El Salvador	-431	-150	-405	-702	-642	-610	-783	-1.221	-1.682	-374	
	Guatemala		-1.211	-1.262	-1.020	-1.165	-1.241	-1.524	-1.786	-1.773	-217	
	Honduras	-508	-479	-282	-553	-678	-290	-404	-1.116	-1.800	-449	
	Nicaragua	-1.090	-1.015	-969	-859	-829	-878	-884	-1.209	-1.395	-765	-855
<i>Fuente: Banco Central de cada país. Panamá: Contraloría General de la República. Belice: Cepal.</i>	Panamá	-689	-174	-92	-580	-1.012	-759	-4.484	-1.407,0	-2.677	-44	-2.953

		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Total de turistas que ingresaron a Costa Rica provenientes de cada país de Centroamérica (miles de turistas)												
	Belice				0,7	0,7	0,7	0,8	0,9	0,9	1,0	
Visitantes que ingresan a Costa Rica en calidad de turistas provenientes de cada país de Centroamérica.	El Salvador	31,1	35,1	33,5	33,9	38,3	44,9	46,4	49,0	46,8	44,2	
	Guatemala	33,2	32,6	33,2	35,2	40,2	37,8	41,1	43,9	40,8	40,3	
	Honduras	24,3	27,2	23,7	23,0	25,5	27,7	32,6	35,7	31,7	31,3	
	Nicaragua	143,1	171,6	174,5	163,6	191,4	231,7	281,1	379,2	455,4	413,7	
	Panamá	54,6	53,9	55,8	56,5	64,0	72,7	76,2	84,2	72,9	58,2	

Fuente: Instituto Costarricense de Turismo (ICT).

		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Total de turistas que ingresaron a El Salvador provenientes de cada país de Centroamérica (miles de turistas)												
	Belice	2,1	2,1	1,9	1,8	2,7	2,9	2,5	2,8	2,3	1,6	
Visitantes que ingresan a El Salvador en calidad de turistas provenientes de cada país de Centroamérica.	Costa Rica	24,4	19,2	22,8	22,2	28,9	33,9	33,2	44,8	27,7	17,7	
	Guatemala	229,7	239,9	316,9	276,3	320,8	382,7	519,7	488,5	537,6	462,9	
	Honduras	127,6	95,7	115,2	87,8	126,3	198,3	253,6	189,5	213,1	138,1	
	Nicaragua	61,1	49,9	100,2	90,8	139,0	162,4	120,9	113,9	97,0	42,8	
	Panamá	7,6	5,3	6,3	6,8	8,9	10,1	10,0	13,3	11,9	10,1	

Fuente: Instituto Salvadoreño de Turismo (ISTU).

		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Total de turistas que ingresaron a Guatemala provenientes de cada país de Centroamérica (miles de turistas)												
	Belice	6,4	29,6	17,4	13,3	13,6	13,1	26,3	34,6	31,8	37,2	20,9
Visitantes que ingresan a Guatemala en calidad de turistas provenientes de cada país de Centroamérica.	Costa Rica	21,9	29,0	28,9	29,5	32,0	34,7	35,8	40,4	41,5	46,5	23,8
	El Salvador	290,0	214,1	228,0	209,7	411,3	497,4	582,7	617,8	647,6	507,8	202,4
	Honduras	51,5	59,2	75,4	64,2	94,0	106,5	122,4	138,9	155,1	211,5	137,4
	Nicaragua	16,2	15,9	24,6	29,8	42,9	46,9	36,5	40,3	47,2	77,7	36,4
	Panamá	6,7	7,9	7,1	7,5	8,9	9,7	10,8	12,2	12,5	12,1	6,5

Fuente: Instituto Guatemalteco de Turismo (INGUAT).

		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Total de turistas que ingresaron a Nicaragua provenientes de cada país de Centroamérica (miles de turistas)												
	Belice	0,4	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	0,5	0,4	0,5	0,6	0,2
Visitantes que ingresan a Nicaragua en calidad de turistas provenientes de cada país de Centroamérica.	Costa Rica	67,2	62,1	57,8	76,7	99,7	108,6	92,3	71,4	70,7	111,9	59,9
	El Salvador	69,3	71,9	69,7	73,8	88,1	100,6	113,8	118,3	123,5	121,1	62,5
	Guatemala	36,1	38,3	37,0	40,1	49,0	58,0	67,5	69,6	68,8	67,3	36,5
	Honduras	122,6	118,3	111,9	107,4	126,9	139,1	150,1	173,8	182,5	176,1	109,3
	Panamá	11,6	10,7	10,5	12,0	13,6	17,6	20,9	15,5	14,9	17,1	9,9

Fuente: Instituto Nicaragüense de Turismo (Intur).

		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Total de turistas que ingresaron a Panamá provenientes de cada país de Centroamérica (miles de turistas)												
	Belice	0,8	0,9	0,9	0,7			1,0	1,0	1,1	0,9	
Visitantes que ingresan a Panamá en calidad de turistas provenientes de cada país de Centroamérica.	Costa Rica	71,2	60,7	66,8	66,6			94,5	119,9	134,1	126,2	
	El Salvador	8,5	8,3	8,6	10,3			14,8	16,9	20,9	20,7	
	Guatemala	12,8	13,2	14,1	14,6			21,3	24,0	26,6	29,2	
	Honduras	8,8	8,9	8,6	10,0			12,9	15,0	15,6	14,6	
	Nicaragua	13,0	13,1	12,6	13,6			19,6	23,3	27,2	26,6	

Fuente: Contraloría General de la República. Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC).

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
FUERZA DE TRABAJO											
Población económicamente activa total (PEA)											
	<i>(miles de personas)</i>										
Belice	94,4	94,2	102,4	102,4	108,5	110,8	112,8	122,3	124,6	144,2	
Costa Rica	1.535,4	1.653,3	1.695,0	1.757,6	1.768,8	1.903,1	1.946,0	2.018,4	2.059,6	2.121,5	2.051,7
El Salvador	2.496,4	2.634,8	2.573,0	2.707,3	2.710,2	2.792,6	2.874,6	2.320,9	2.495,9	2.551,7	
Guatemala	4.576,6		4.923,6	5.065,4	4.990,2		5.490,6				5.769,3
Honduras	2.245,0	2.381,7	2.444,8	2.556,5	2.592,2	2.651,3	2.811,8	2.921,4	3.045,6	3.236,9	
Nicaragua	1.924,3	1.900,4		2.117,6	2.111,1	2.203,4	2.204,3	2.273,4	2.308,3	2.282,7	
Panamá	1.087,1	1.216,3	1.285,0	1.333,0	1.374,1	1.407,5	1.417,7	1.449,3	1.505,9	1.541,9	1.557,0
<i>Fuente: Instituto de Estadística de cada país</i>											
Porcentaje de la PEA masculina											
	<i>(porcentaje)</i>										
Belice	65,8	67,2	64,7	64,7	63,8	63,3	64,2	62,9		60,8	
Costa Rica	66,7	64,6	64,8	64,6	65,4	63,8	63,0	62,6	62,3	62,0	61,8
El Salvador	60,5	60,3	59,4	59,7	60,4	59,3	58,6	58,4	58,7	58,6	
Guatemala	64,5		63,8	62,3	64,9		61,7				63,7
Honduras		67,0	67,5	65,9	66,3	67,6	65,3	65,2	64,7	64,5	
Nicaragua	62,7			61,4	62,2	62,2					
Panamá	64,6	65,4	63,9	63,2	62,6	62,2	62,9	62,0	62,1	61,4	61,6
<i>Fuente: Instituto de Estadística de cada país.</i>											
Porcentaje de la PEA femenina											
	<i>(porcentaje)</i>										
Belice	34,2	32,8	35,3	35,3	36,2	36,7	35,8	37,1		39,2	
Costa Rica	33,3	35,4	35,2	35,4	34,6	36,2	37,0	37,4	37,7	38,0	38,2
El Salvador	39,5	39,7	40,6	40,3	39,6	40,7	41,4	41,6	41,3	41,4	
Guatemala	35,5		36,2	37,7	35,1		38,3				36,3
Honduras		33,0	32,5	34,1	33,7	32,4	34,7	34,8	35,3	35,5	
Nicaragua	37,3			38,6	37,8	37,8					
Panamá	35,4	34,6	36,1	36,8	37,4	37,8	37,1	38,0	37,9	38,6	38,4
<i>Fuente: Instituto de Estadística de cada país</i>											
Porcentaje de la PEA ocupada											
	<i>(porcentaje de la PEA total)</i>										
Belice	90,9	90,0	87,1	87,1	88,4	89,0	90,6	91,5	91,8	87,4	
Costa Rica	94,8	93,9	93,6	93,3	93,5	93,4	94,0	95,4	95,1	92,2	92,7
El Salvador	93,0	93,0	93,8	93,1	93,2	92,8	93,4	93,7	97,7	92,7	
Guatemala	98,6		96,9	96,6	96,9		98,2	97,5			96,5
Honduras		96,1	96,2	94,9	94,1	95,9	96,9	97,1	96,9	96,9	
Nicaragua	94,0	89,5		90,5	93,5	94,4	94,8	94,1	93,9	91,8	
Panamá	86,5	86,0	86,5	87,0	88,3	90,2	91,3	93,6	94,4	93,4	93,5
<i>Fuente: Instituto de Estadística de cada país.</i>											
Población ocupada masculina											
	<i>(porcentaje de la población ocupada total)</i>										
Belice	68,2	69,1	67,9	67,9	66,2	65,8	66,4	64,7		64,1	
Costa Rica	67,3	65,2	65,4	65,2	66,1	64,9	64,1	63,5	62,8	62,8	
El Salvador	59,2	59,5	58,2	58,2	59,1	58,3	57,4	57,2	55,6	57,5	
Guatemala	64,6		64,3	62,8	65,1		61,9				63,9
Honduras		67,1	67,8	66,4	67,2	68,3	65,7	65,2	65,0	64,8	
Nicaragua	63,2			61,5	62,8	62,3	62,4	61,1			
Panamá	66,5	67,2	66,0	65,3	64,6	63,6	64,1	62,9	62,9	62,3	62,4
<i>Fuente: Instituto de Estadística de cada país.</i>											
Población ocupada femenina											
	<i>(porcentaje de la población ocupada total)</i>										
Belice	31,8	30,9	32,1	32,1	33,8	34,2	33,6	35,3		35,9	
Costa Rica	32,7	34,8	34,6	34,8	33,9	35,1	35,9	36,5	37,2	37,2	
El Salvador	40,8	40,5	41,8	41,8	40,9	41,7	42,6	42,8	40,7	42,5	
Guatemala	35,4		35,7	37,2	34,9		38,1				36,1
Honduras		32,9	32,2	33,6	32,8	31,7	34,3	34,8	35,0	35,2	
Nicaragua	36,8			38,5	37,2	37,7	37,6	36,1			
Panamá	33,5	32,8	34,0	34,7	35,4	36,4	35,9	37,1	37,1	37,7	37,6
<i>Fuente: Instituto de Estadística de cada país</i>											

		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
PEA desocupada	<i>(porcentaje de la PEA total)</i>											
	Belice	9,1	10,0	12,9	12,9	11,6	11,0	9,4	8,5		12,6	
<i>Porcentaje de la PEA total que se encuentra desocupada.</i>	Costa Rica	5,2	6,1	6,4	6,7	6,5	6,6	6,0	4,6	4,9	7,8	
	El Salvador	7,0	7,0	6,2	6,9	6,8	7,2	6,6	6,3	5,9	7,3	
	Guatemala	1,4		3,1	3,4	3,1		1,8	2,5			3,5
<i>Fuente: Instituto de Estadística de cada país.</i>	Honduras		3,9	3,8	5,1	5,9	4,1	3,1	2,9	3,1	3,1	
	Nicaragua	9,3	10,5		7,6	6,5	5,6	5,2	4,7	6,1	8,2	
	Panamá	13,5	14,0	13,5	13,0	11,7	9,8	8,7	6,4	5,6	6,6	6,5
Población desocupada masculina	<i>(porcentaje del total de la población desocupada)</i>											
	Belice	42,0	50,0	43,4	43,4	45,6	42,8	42,8	43,1		38,1	
<i>Proporción de hombres dentro de la población desocupada.</i>	Costa Rica	56,6	55,5	56,8	56,3	54,4	47,7	46,3	44,5	52,5	52,1	
	El Salvador	78,8	70,2	77,2	79,4	77,6	72,9	75,4	75,4	74,5	72,1	
	Guatemala	62,1		50,0	46,1	58,7		50,5				
<i>Fuente: Instituto de Estadística de cada país.</i>	Honduras		63,3	60,6	57,5	52,9	51,2	53,5	65,5	56,8	53,1	
	Nicaragua	36,1			61,9	53,8	59,9					
	Panamá	52,8	54,3	50,4	48,8	48,1	48,5	49,9	48,4	48,7	47,8	50,0
Población desocupada femenina	<i>(porcentaje del total de la población desocupada)</i>											
	Belice	58,0	50,0	56,6	56,6	54,4	57,2	57,2	56,9		61,9	
<i>Proporción de mujeres dentro de la población desocupada.</i>	Costa Rica	43,4	44,5	43,2	43,7	45,6	52,3	53,7	55,5	47,5	47,9	
	El Salvador	21,2	29,8	22,8	20,6	22,4	27,1	24,6	24,6	25,5	27,9	
	Guatemala							49,5				
<i>Fuente: Instituto de Estadística de cada país.</i>	Honduras		36,7	39,4	42,5	47,1	48,8	46,5	34,5	43,2	46,9	
	Nicaragua	28,3			40,8	46,2	40,1					
	Panamá	47,2	45,7	49,6	51,2	51,9	51,5	50,1	51,6	51,3	52,2	50,0
Tasa de desempleo abierto	<i>(porcentaje)</i>											
	Belice	11,1	9,1	10,0	12,9	11,6	11,0	9,4	8,5	8,2	13,1	
<i>Porcentaje de la población desocupada con respecto a la PEA. Representa la proporción de la fuerza laboral que no tiene empleo aunque está disponible para trabajar y busca empleo.</i>	Costa Rica	5,2	6,1	6,4	6,7	6,5	6,6	6,0	4,6	4,9	7,8	7,3
	El Salvador	7,0	7,0	6,2	6,9	6,8	7,2	6,6	6,3	5,9	7,3	
	Guatemala	1,4		3,1	3,4	3,1		1,8	2,5			3,5
	Honduras		3,9	3,8	5,1	5,9	4,8	3,1	2,9	3,1	3,1	
	Nicaragua	9,8	10,5	12,2	7,7	6,5	5,6	5,2	5,2	6,1	8,2	
	Panamá				10,9	9,2	7,6	6,7	4,7	4,2	5,2	4,7
<i>Fuente: Instituto de Estadística de cada país.</i>												
<i>Belice: Banco Central de Belice.</i>												
Tasa de desempleo abierto masculino	<i>(porcentaje del total de la PEA masculina)</i>											
	Belice			7,5	8,6	8,3	7,4	6,2				
<i>Hombres desempleados con respecto al total de la PEA masculina.</i>	Costa Rica	4,4	5,2	5,6	5,8	5,4	5,0	4,4	3,3	4,2	6,6	6,0
	El Salvador	9,1	8,1	8,1	9,2	8,7	8,9	8,5	8,2	7,5	9,0	
	Guatemala	1,4		2,5	2,5	2,8		1,5				
<i>Fuente: Instituto de Estadística de cada país.</i>	Honduras		3,7	3,4	4,4	4,7	3,1	2,5	2,9	2,7	2,6	
<i>Belice: Banco Central de Belice.</i>	Nicaragua	5,3			7,6	5,7	5,4	5,4	5,1	5,6		
	Panamá				8,6	7,2	6,0	5,4	3,7	3,4	4,0	3,6
Tasa de desempleo abierto femenino	<i>(porcentaje del total de la PEA femenina)</i>											
	Belice			15,3	20,7	17,4	17,2	15,0				
<i>Mujeres desempleadas con respecto al total de la PEA femenina.</i>	Costa Rica	6,8	7,6	7,9	8,2	8,5	9,6	8,7	6,8	6,2	9,9	9,5
	El Salvador	3,7	5,2	3,5	3,5	3,8	4,8	3,9	3,7	3,6	4,9	
	Guatemala	1,5		4,3	4,9	3,7		2,4				
<i>Fuente: Instituto de Estadística de cada país.</i>	Honduras		4,3	4,7	6,4	8,3	6,1	4,2	2,9	3,7	4,1	
<i>Belice: Banco Central de Belice.</i>	Nicaragua	7,0			7,9	8,0	5,9	4,9	5,4	7,4		
	Panamá				14,6	12,6	10,3	8,9	6,3	5,5	7,2	6,4

		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Tasa de subempleo visible	(porcentaje)											
	Costa Rica	3,8	4,3	4,9	5,5	5,3	5,5	5,2	4,5	3,8	4,9	
<i>Personas que laboran menos horas de las que desearían.</i>	El Salvador	3,4	3,5	4,1	4,4	4,3	5,6	4,6	5,0	6,0	7,1	
	Guatemala			15,0	16,0	16,3		15,4	21,9			21,0
	Honduras		5,5	4,8	7,1	6,9	9,1	6,0	4,4	3,8	4,3	
<i>Fuente: Instituto de Estadística de cada país.</i>	Nicaragua	9,1			12,5	11,2	11,5	11,4	12,0	10,2		
	Panamá					4,5	4,9	3,7	2,8	2,4	2,3	

Tasa de subempleo invisible	(porcentaje)											
	Costa Rica	3,0	3,3	3,3	2,8	2,6	2,9	3,8	2,9	3,0	2,9	
<i>Personas que reciben menos ingreso que el mínimo por su empleo.</i>	El Salvador	23,6	24,6	25,7	32,0	30,3	26,5	32,3	23,4	26,1	26,9	
	Honduras		24,0	26,6	29,6	29,5	32,2	30,2	31,1	28,6	36,0	
	Nicaragua	24,1			23,5	19,6	20,3	23,7	22,1	21,0		
<i>Fuente: Instituto de Estadística de cada país.</i>	Panamá					17,6	16,0	15,9	13,7	11,0	12,0	

INFRAESTRUCTURA

Líneas de telefonía fija	(por 1.000 habitantes)											
	Costa Rica	235,0	241,5	258,2	277,9	316,2	321,0	321,0	321,0	316,0	332,6	324,7
<i>Cantidad de líneas telefónicas fijadas instaladas en todo el territorio nacional.</i>	El Salvador	101,1	102,6	113,4	131,4	141,5	148,4	188,0	175,9	178,7		
	Guatemala	65,7	71,7	78,1	91,4	98,3	104,1	105,9	105,9	100,8		
	Honduras	47,6	48,2	48,9	55,1	68,6	96,9	109,0	107,1	103,1		
	Nicaragua	30,1	32,1	38,9	39,9	41,3	44,9	44,5	44,5	44,5		
<i>Fuente: Institutos de Electricidad y Telecomunicaciones e Institutos de Estadística de cada país.</i>	Panamá	127,1	126,4	122,4	129,3	145,7	148,7	148,3	154,3	155,7		

Suscripciones a teléfonos celulares móviles	(por 1.000 habitantes)											
	Costa Rica	77,7	112,8	182,8	217,0	217,3	338,7	343,6	423,8	432,5		
<i>Cantidad de abonados del sistema celular o sistema de telefonía móvil.</i>	El Salvador	133,4	136,5	173,2	271,2	351,4	551,8	1.084,0	1.135,3	1.230,1		
	Guatemala	99,7	129,6	168,3	255,7	355,1	551,4	891,6	1.092,9	1.234,7		
	Honduras	36,4	48,8	55,3	100,6	178,0	304,2	555,2	795,6	1.065,3		
<i>Fuente: Institutos de Electricidad y Telecomunicaciones e Institutos de Estadística de cada país.</i>	Nicaragua	31,6	44,4	88,6	137,4	204,1	331,4	447,2	548,3	546,8		
	Panamá	158,2	171,8	222,2	397,2	541,7	662,1	901,4	1.153,1	1.645,4		

Usuarios de Internet	(por 1.000 habitantes)											
	Belice	6,0		5,7		5,8	9,2	10,4	10,9	11,3	11,7	14,0
<i>Cantidad de personas que utilizan Internet.</i>	Costa Rica	5,8	9,6	19,9	20,3	20,8	22,1	25,1	28,4	32,3	34,3	36,5
	El Salvador	1,2	1,5	1,9	2,5	3,2	4,2	5,5	6,1	10,1	12,1	15,0
	Guatemala	0,7	1,7	3,4	4,5	5,1	5,7	6,5	7,3	8,3	9,3	10,5
<i>Fuente: Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT).</i>	Honduras	1,2	1,4	2,6	4,8	5,6	6,5	7,8	9,4	9,6	9,8	11,1
	Nicaragua	1,0	1,4	1,7	1,9	2,3	2,6	2,8	3,9	5,3	7,3	10,0
	Panamá	6,6	7,3	8,5	10,0	11,1	11,5	17,3	22,3	33,8	39,1	42,8

Cobertura de energía eléctrica residencial	(porcentaje)											
	Costa Rica	97,3	97,5	97,7	97,9	98,1	98,4	98,6	99,0	99,1	99,4	
<i>Población cubierta por el servicio eléctrico residencial.</i>	El Salvador	84,5	87,1	87,5	87,0	87,4	87,5	89,2	91,1	91,0	91,1	
	Guatemala	80,7	82,3	82,6	82,8	84,0	85,2	84,7	83,5		81,8	
	Honduras	57,5	60,1	62,1	64,6	66,5	69,1	72,6	76,4	79,3	80,9	
<i>Fuente: Institutos encargados de la energía en cada país.</i>	Nicaragua	71,0			58,2	56,7	60,4	63,4	63,4		73,9	
	Panamá	66,0	70,3	73,3	76,1	78,7	81,4	83,7	85,6	87,1		

		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Longitud de la red vial total	(kilómetros)											
	Belice	2.872	2.872									
<i>Longitud total de los caminos de un país; incluye vías nacionales y locales.</i>	Costa Rica	35.881	35.884	33.885	35.332	36.131	35.983	36.654	38.049	39.039		
	El Salvador	10.029	10.029									
	Guatemala	14.415	14.044	14.044	14.283	14.436	15.188	15.327	15.465	15.700		
	Honduras	13.600	13.600									
<i>Fuente: Ministerios de Transporte o Infraestructura. El Salvador y Honduras: Cepal. Panamá: INEC.</i>	Nicaragua	18.711	18.711	18.418	19.294	19.137	19.641	20.333	21.443			
	Panamá	11.717	11.978	11.985	11.985	11.984	13.365	13.702	13.727	13.974		

ESTADÍSTICAS POLÍTICAS

		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
GESTION LEGISLATIVA												
Total de leyes aprobadas por año	<i>(valor absoluto)</i>											
	Costa Rica	101	176	75	62	30	68	75	49	87	89	
<i>Total de leyes aprobadas por año.</i>	El Salvador	23	19	6	4	12	11	8	14	7		
	Guatemala	99	80	89	56	40	99	45	79	74	37	56
<i>Fuente: Asamblea Legislativa de cada país.</i>	Honduras	12	12	15	10	11	10	12	1	0	0	1
	Nicaragua	33	43	27	34	21	56	47	33	31	42	17
	Panamá	55	77	62	88	57	60	60	70	72	82	73
Puestos ocupados por mujeres en el Parlamento Nacional	<i>(porcentaje del total de escaños legislativos)</i>											
	Costa Rica	19,3	19,3	35,1	35,1	35,1	35,1	38,6	38,6	38,6	38,6	38,6
<i>Cantidad de mujeres que ocupan un puesto en el Parlamento Nacional con respecto al total de escaños disponibles.</i>	El Salvador	16,7	9,5	9,5	9,5	10,7	10,7	10,7	16,7	16,7	16,7	
	Guatemala	7,1	8,8	8,8	8,8	8,2	8,2	8,2	8,2	12,0	12,0	
	Honduras	9,4	9,4	9,4	5,5	5,5	5,5	23,4	23,4	23,4	23,4	
	Nicaragua	10,8	9,7	9,7	20,4	20,4	20,4	20,4	20,7	18,5	18,5	18,5
	Panamá	9,7		9,9	9,9	9,9	9,9	16,7	16,7	16,7	16,7	16,7
<i>Fuente: Asamblea Legislativa de cada país y Cepal.</i>												
CRIMINALIDAD												
Tasa de homicidios dolosos	<i>(por 100.000 habitantes)</i>											
	Belice	16,0	25,0	33,0	25,0	28,0	28,0	31,0	30,0	32,0	27,0	39,0
<i>Cantidad de homicidios dolosos con respecto a la población.</i>	Costa Rica	6,0	6,0	6,0	7,0	7,0	8,0	8,0	8,0	11,0	11,0	10,0
	El Salvador	39,0	40,0	39,0	40,0	49,0	63,0	65,0	57,0	52,0	71,0	65,0
	Guatemala	26,0	28,0	31,0	35,0	36,0	38,0	45,0	43,0	46,0	46,0	41,0
<i>Fuente: Organismo encargado de asuntos policiales y/o judiciales en cada país.</i>	Honduras	51,0	55,0	56,0	34,0	32,0	35,0	43,0	45,0	61,0	70,0	82,0
	Nicaragua	9,0	10,0	11,0	12,0	12,0	13,0	13,0	13,0	13,0	14,0	12,0
	Panamá	10,0	10,0	12,0	11,0	10,0	11,0	11,0	13,0	19,0	23,0	23,0
Tasa de secuestros	<i>(por 100.000 habitantes)</i>											
	Costa Rica	0,6	0,6	0,5	0,2	0,3	0,2	0,2	0,5	1,0	0,1	
<i>Cantidad de secuestros con respecto a la población.</i>	El Salvador	1,8	0,8	0,4	0,1	0,2	0,1	0,2	0,3	0,2	0,4	
	Guatemala		0,1	0,5	1,5	1,8	2,1	3,4	4,3	6,1	7,1	6,4
	Honduras	0,8	0,7	0,4	0,3	0,2	0,1	0,2	0,3	1,0	1,4	0,8
<i>Fuente: Organismo encargado de asuntos policiales y/o judiciales en cada país.</i>	Nicaragua	0,9	0,3	0,4	0,3	0,2	0,3	0,6	0,6	1,6	0,1	
	Panamá	0,4	0,5	0,2	0,4	0,3	0,5	0,4	0,9	0,6	1,1	0,8

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Tasa de muertes por suicidios o lesiones autoinfligidas	<i>(por 100.000 habitantes)</i>										
Costa Rica	6,7	5,8	6,9	8,0	7,7	7,6	8,8	7,2	6,8	8,0	
<i>Cantidad de muertes por suicidios o lesiones autoinfligidas con respecto a la población.</i>	El Salvador			0,2	0,4	0,2	0,5	1,1	2,8	2,2	
Honduras	3,5	3,4	3,3	2,4	2,6	2,8	2,4	3,2	4,2	5,4	4,0
Nicaragua	4,2	4,2	4,0	3,5	3,4	3,2	2,2	2,6	2,1	3,0	
Panamá	2,7	3,0	2,7	3,0	2,7	2,7	2,7	2,6	2,1	1,8	1,0

Fuente: Organismo encargado de asuntos judiciales y/o policiales en cada país.

Nicaragua: Inide. Panamá: INEC

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	
Población penitenciaria	<i>(valor absoluto)</i>											
Costa Rica	5.629	6.079	6.571	6.691	7.116	7.589	7.748	7.793	7.955	9.304	10.455	
<i>Total de personas imputadas que se encuentran en prisión.</i>	El Salvador	7.820	9.679	11.055	11.451	12.041	12.518	14.771	17.867	19.814	22.101	24.439
Guatemala	2.295	3.343	5.127	6.954	7.263	7.078	7.136					
Honduras			11.502	11.291	11.011	12.020	11.550					
Nicaragua			7.347	5.483	5.610	5.610	6.060					
Panamá	8.701	9.626	10.423	11.263	11.400	11.571	11.575	11.345	9.651	10.296	12.269	

Fuente: Organismo encargado de asuntos penales en cada país.

Panamá: INEC.

SEGURIDAD PÚBLICA Y PRIVADA

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Tasa de personal de policía nacional no militar	<i>(por 100.000 habitantes)</i>										
Costa Rica	237,7	244,4	240,3	235,0	233,9	229,8	226,4	241,3	249,7	279,5	
<i>Cantidad de miembros de la policía civil con respecto a la población total.</i>	El Salvador		157,9			183,3			292,0		
Guatemala	147,6	154,5	168,9	162,3	172,6	164,6	152,1	147,0	139,8	139,2	160,8
Nicaragua	118,9	130,1	135,5	146,3	155,8	157,5	166,9	158,6	171,3	179,1	

Fuente: Organismo encargado de asuntos judiciales y/o policiales en cada país. Nicaragua: Inide.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Capacidad carcelaria	<i>(valor absoluto)</i>										
Costa Rica	5.049	5.525	6.060	6.146	6.799	7.277	7.980	8.140	8.140	8.470	8.536
<i>Cantidad máxima de espacio físico para la población carcelaria.</i>	El Salvador	6.940	6.940	6.940	6.940	7.340	7.340	7.340	8.110	8.110	8.110
Guatemala	2.295	3.343	5.127	6.954	7.263	7.078	6.824	7.114	8.158	9.407	11.174
Honduras							8.280				
Nicaragua							5.446				
Panamá							7.246				

Fuente: Organismo encargado de asuntos penales en cada país.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Presupuesto de defensa	<i>(porcentaje del PIB)</i>										
<i>Valor destinado al sistema de defensa como porcentaje del PIB.</i>	El Salvador						0,6	0,6	0,5	0,6	0,6
Guatemala							0,5	0,5	0,4	0,4	0,4
Honduras							0,8	0,9	0,9	0,9	1,1
No aplica para Costa Rica y Panamá.	Nicaragua						0,7	0,7	0,7	0,6	0,6

Fuente: Red de Seguridad y Defensa de América Latina (Resdal).

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Presupuesto de defensa en relación con el presupuesto del Estado	<i>(porcentaje del presupuesto del Estado)</i>										
<i>Valor destinado al sistema de defensa con respecto al presupuesto del Estado.</i>	El Salvador						2,5	2,6	2,5	2,6	2,6
Guatemala							3,1	3,1	3,0	3,0	2,6
Honduras							2,9	3,5	3,8	3,8	4,8
Nicaragua							2,9	2,9	2,8	2,3	2,

Fuente: Red de Seguridad y Defensa de América Latina (Resdal).

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
ORGANIZACIÓN CIUDADANA											
Número de sindicatos inscritos	<i>(valor absoluto)</i>										
<i>Cantidad de sindicatos activos inscritos ante la autoridad correspondiente.</i>	Costa Rica	262	301	282	294	260	239	252	236	232	243
	El Salvador	130	138	130	142	147	175	191	203	213	243
	Nicaragua	172	120	115	91	82	118	105	200	192	202
<i>Fuente: Ministerio de Trabajo de cada país.</i>											
Tasa de sindicalización	<i>(porcentaje)</i>										
<i>Cantidad de afiliados activos a sindicatos con respecto a la población ocupada.</i>	Costa Rica	10,4	9,4	9,8	9,5	9,5	9,2	9,0	9,3	8,4	8,4
	El Salvador	5,9	5,7	5,7	5,8	5,3	6,2	6,1	7,8	7,7	8,0
	Nicaragua		0,2	0,2	0,1	0,1	0,2	0,1	0,3	0,2	0,3
<i>Fuente: Ministerio de Trabajo de cada país.</i>											
Número de cooperativas inscritas	<i>(valor absoluto)</i>										
<i>Cantidad de cooperativas inscritas ante la autoridad correspondiente.</i>	Costa Rica	551	501	453	499	538	491	501	509	723	725
	El Salvador	11	30	26	10	23	31	44	52	54	49
	Panamá	431	391	381	365	362	375	398	406	458	507
											510
<i>Fuente: Institutos de Fomento Cooperativo de cada país.</i>											
ADMINISTRACIÓN DE LA JUSTICIA											
Gasto judicial per cápita	<i>(dólares por habitante)</i>										
<i>Relación entre el gasto ejecutado del Poder Judicial y la población total.</i>	Belice		9,5	10,6		14,7	13,8				20,2
	Costa Rica	33,3	35,8	38,4	39,3	40,6	42,5	45,4	54,3	64,9	74,0
	El Salvador						19,8	23,1	29,6	29,8	33,2
	Guatemala	5,1	4,8	4,8	5,0	5,2	8,4	9,5	9,5	11,0	10,0
<i>Fuente: Poder Judicial de cada país.</i>	Honduras	5,0	5,2	5,5	5,5	6,2	7,3	7,7	10,0	9,5	10,7
	Nicaragua	5,5	5,5	5,2	6,2	5,8	7,2	9,1	9,9	10,3	9,8
	Panamá							13,3	15,1	16,8	10,4
Casos entrados per cápita	<i>(casos entrados por habitante)</i>										
<i>Relación entre el total de casos entrados a las oficinas judiciales y la población total.</i>	Belice		7,0	8,3	8,0	8,7	7,2	6,8	7,8	7,3	7,6
	Costa Rica		23,9	25,0	22,9	23,3	13,5	12,8	13,7	14,6	16,0
	El Salvador		2,3	2,3	2,4	2,5	2,3	2,3	2,9	2,7	
	Guatemala						3,2	3,1	3,2	3,7	3,9
	Honduras						1,2	1,2	1,3	1,4	1,4
<i>Fuente: Poder Judicial de cada país.</i>	Nicaragua				0,9	1,1	1,5	1,8	1,9	1,5	2,0
	Panamá			3,9	3,4	3,3	3,7	3,9	4,0	3,9	4,1
Efectividad de los poderes judiciales	<i>(porcentaje)</i>										
<i>Total de casos terminados por cada cien casos entrados en un mismo año.</i>	Belice	81,7	83,8	74,8	77,9	75,8	80,5	70,3	75,0	82,4	80,3
	Costa Rica	97,0	92,4	95,3	97,2	99,8	98,4	95,3	92,7	90,3	87,8
	El Salvador	61,4	76,3	83,7	80,2	79,8	85,9	86,3	92,4	108,4	
	Guatemala						52,3	49,1	49,6	50,2	51,9
<i>Fuente: Poder Judicial de cada país.</i>	Honduras						61,9	63,4	52,6	57,7	57,2
	Nicaragua				40,1	38,2	45,0	42,2	50,2	56,0	45,1
	Panamá			96,8	117,5	103,2	88,8	90,6	96,4	102,3	104,9
Habitantes por defensor público	<i>(miles de habitantes por defensor)</i>										
<i>Relación entre la población y el número de defensores públicos.</i>	Belice					2,6	2,2	2,2	2,1	2,1	2,1
	Costa Rica	18,9	20,5	18,3	18,3	18,0	17,8	16,9	16,5	13,7	13,5
	El Salvador					27,6	26,8	27,3		26,1	26,7
	Guatemala	27,0	16,4	12,5	29,1	28,9	25,8	22,5	16,2	14,3	14,0
<i>Fuente: Poder Judicial de cada país.</i>	Honduras					51,8	55,0	55,9	57,3		
	Nicaragua	863,5	821,7	302,3	262,8	167,4	160,8	141,5	90,8	91,2	78,3
	Panamá	137,7	126,5	122,9	112,1	109,7	87,0	86,3	86,1	70,0	70,9

ESTADÍSTICAS ELECTORALES

		Últimas cuatro elecciones			
		I elección	II elección	III elección	IV elección
Fecha de elección presidencial	(mm/dd/aa)				
	Belice		8/28/98	3/5/03	2/7/08
<i>Fecha en la cual se realizan las elecciones presidenciales.</i>	Costa Rica	2/1/98	2/3/02	2/5/06	2/7/10
	El Salvador	3/20/94	3/7/99	3/21/04	3/15/09
	Guatemala	11/12/95	11/7/99	11/9/03	9/9/07
<i>Fuente: Tribunal Electoral de cada país. Nicaragua: Ipade</i>	Honduras	11/27/97	11/27/01	11/28/05	11/27/09
	Nicaragua	2/25/90	10/20/96	11/4/01	11/5/06
	Panamá	5/8/94	5/2/99	5/2/04	5/3/09
Fecha de elección legislativa	(mm/dd/aa)				
	Belice		8/28/98	3/5/03	2/7/08
<i>Fecha en la cual se realizan las elecciones legislativas.</i>	Costa Rica	2/1/98	2/3/02	2/5/06	2/7/10
	El Salvador	3/12/00	3/16/03	3/12/06	1/18/09
	Guatemala	11/12/95	11/7/99	11/9/03	9/9/07
<i>Fuente: Tribunal Electoral de cada país. Nicaragua: Ipade.</i>	Honduras	11/27/97	11/27/01	11/28/05	11/27/09
	Nicaragua	2/25/90	10/20/96	11/4/01	11/5/06
	Panamá	5/8/94	5/2/99	5/2/04	5/3/09
Partido ganador de las elecciones presidenciales	(nombre del partido)				
	Belice		People's United Party	People's United Party	United Democratic Party
<i>Nombre del partido político que ganó las elecciones presidenciales.</i>	Costa Rica	Partido Unidad Social Cristiana (PUSC)	Partido Unidad Social Cristiana (PUSC)	Partido Liberación Nacional (PLN)	Partido Liberación Nacional (PLN)
	El Salvador	Alianza Republicana Nacionalista (Arena)	Alianza Republicana Nacionalista (Arena)	Alianza Republicana Nacionalista (Arena)	Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN)
<i>Fuente: Tribunal Electoral de cada país. Nicaragua: Ipade.</i>	Guatemala	Partido de Avanzada Nacional (PAN)	Frente Republicano Guatemalteco (FRG)	Gran Alianza Nacional (GANNA)	Unidad Nacional de la Esperanza (UNE)
	Honduras	Partido Liberal	Partido Nacional	Partido Liberal	Partido Nacional
	Nicaragua	Unión Nacional Opositora	Alianza Liberal	Partido Liberal Constitucionalista	Frente Sandinista de Liberación Nacional
	Panamá	Alianza Pueblo Unido	Unión por Panamá	Patria Nueva	Alianza por el Cambio

	Últimas cuatro elecciones			
	I elección	II elección	III elección	IV elección
Partido segundo lugar en las elecciones presidenciales <i>(nombre del partido)</i>				
<i>Nombre del partido político que quedó en segundo lugar en las elecciones presidenciales.</i>	Belice	United Democratic Party	United Democratic Party	People's United Party
	Costa Rica	Partido Liberación Nacional (PLN)	Partido Liberación Nacional (PLN)	Partido Acción Ciudadana (PAC)
	El Salvador	Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN)	Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN)	Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN)
	Guatemala	Frente Republicano Guatemalteco (FRG)	Partido de Avanzada Nacional (PAN)	Unidad Nacional de la Esperanza (UNE)
	Honduras	Partido Nacional	Partido Liberal	Partido Nacional
	Nicaragua	Frente Sandinista de Liberación Nacional	Frente Sandinista de Liberación Nacional	Frente Sandinista de Liberación Nacional
	Panamá	Alianza Democrática	Nueva Nación	Partido Solidaridad
				Alianza Republicana Nacionalista (Arena)
				Partido Patriota (PP)
				Partido Liberal
				Alianza Liberal Nicaragüense
				Un País para Todos

Porcentaje obtenido por el partido ganador de las elecciones presidenciales *(porcentaje)*

<i>Porcentaje obtenido por el partido ganador del total de votos emitidos.</i>	Belice		52,3	52,8	56,3
	Costa Rica	47,0	38,6	40,9	46,9
	El Salvador	49,0	52,0	57,7	51,3
	Guatemala	36,5	47,7	34,3	28,2
	Honduras	62,7	49,8	45,4	56,6
	Nicaragua	54,7	51,0	56,3	38,0
	Panamá	33,3	44,8	47,4	60,0

Porcentaje obtenido por el partido que ocupó el segundo lugar en las elecciones presidenciales *(porcentaje)*

<i>Porcentaje obtenido por el partido que ocupó el segundo lugar del total de votos emitidos.</i>	Belice		39,2	45,2	40,9
	Costa Rica	44,6	31,1	39,8	25,1
	El Salvador	24,9	29,1	35,7	48,7
	Guatemala	22,0	30,3	26,4	23,5
	Honduras	42,8	42,2	42,0	38,1
	Nicaragua	40,8	37,8	42,3	28,3
	Panamá	29,1	37,8	30,9	37,6

Partidos políticos que participan en la elección presidencial *(valor absoluto)*

<i>Cantidad de partidos políticos inscritos para participar en las elecciones presidenciales.</i>	Belice		5	5	7
	Costa Rica	13	13	14	9
	El Salvador	2	7	4	2
	Guatemala	19	14	11	14
	Honduras	5	5	5	5
	Nicaragua	10	11	3	5
	Panamá	14	12	7	8

Fuente: Tribunal Electoral de cada país. Nicaragua: Ipade.

		Últimas cuatro elecciones			
		I elección	II elección	III elección	IV elección
Partidos políticos que participan en la elección legislativa		<i>(valor absoluto)</i>			
	Belice		5	3	7
<i>Cantidad de partidos políticos que participaron en las elecciones legislativas.</i>	Costa Rica	22	18	27	18
	El Salvador	9	11	6	6
	Guatemala	20	13	14	15
	Honduras	5	5	5	5
	Nicaragua	10	11	3	5
<i>Fuente: Tribunal Electoral de cada país.</i>	Panamá	15	12	7	8
Escaños del Parlamento Nacional		<i>(valor absoluto)</i>			
	Belice		29	29	31
	Costa Rica	57	57	57	57
<i>Cantidad de puestos o escaños parlamentarios en las cámaras de representación.</i>	El Salvador	84	84	84	84
	Guatemala	80	113	158	158
	Honduras	128	128	128	128
	Nicaragua	92	93	93	92
	Panamá	72	71	78	71
<i>Fuente: Tribunal Electoral de cada país.</i>					
<i>Nicaragua: Ipade.</i>					
Escaños obtenidos por el partido ganador en las elecciones presidenciales		<i>(valor absoluto)</i>			
	Costa Rica	27	19	25	24
<i>Cantidad de puestos o escaños parlamentarios que obtuvo el partido ganador de las elecciones presidenciales en la cámara de representación.</i>	El Salvador	29	27	34	35
	Guatemala	43	63	47	51
	Honduras	67	61	60	71
	Nicaragua	51	42	42	38
	Panamá	30	24	42	42
<i>Fuente: Tribunal Electoral de cada país.</i>					
<i>Nicaragua: Ipade.</i>					
Partidos que alcanzaron representación parlamentaria		<i>(valor absoluto)</i>			
	Costa Rica	7	7	8	8
<i>Número de partidos que obtuvieron al menos un puesto en el Parlamento Nacional.</i>	El Salvador	6	6	6	5
	Guatemala	20	12	9	10
	Honduras	5	5	5	5
	Nicaragua	4	11	12	4
	Panamá	13	9	7	7
<i>Fuente: Tribunal Electoral de cada país.</i>					
<i>Nicaragua: Ipade.</i>					
Número de juntas receptoras		<i>(valor absoluto)</i>			
	Costa Rica	6.080	6.681	6.163	6.617
<i>Número de centros de votación donde grupos de electores emiten su voto.</i>	El Salvador	5.223	8.132	8.793	9.533
	Guatemala			8.885	
	Nicaragua	4.413	8.995	9.537	11.274
	Panamá		2.080	2.193	2.381
<i>Fuente: Tribunal Electoral de cada país.</i>					
<i>Nicaragua: Ipade.</i>					

		Últimas cuatro elecciones			
		I elección	II elección	III elección	IV elección
Total de electores inscritos	<i>(valor absoluto)</i>				
	Costa Rica	2.045.980	2.279.851	2.550.613	2.822.491
<i>Total de personas inscritas y habilitadas legalmente para emitir el voto al momento de la elección.</i>	El Salvador	1.246.220	3.171.224	3.442.330	4.226.479
	Guatemala	3.711.589	4.458.762	5.073.282	5.990.031
	Honduras	2.096.556	3.448.280	3.976.550	4.577.283
	Nicaragua	1.752.088	2.421.067	2.980.641	3.665.141
	Panamá	1.499.451	1.746.989	1.999.553	2.211.261

Fuente: Tribunal Electoral de cada país.
Nicaragua: Ipade.

		Últimas cuatro elecciones			
		I elección	II elección	III elección	IV elección
Abstencionismo	<i>(porcentaje)</i>				
	Costa Rica	30,0	31,2	34,8	30,9
<i>Porcentaje de electores inscritos que no asistieron a emitir su voto.</i>	El Salvador	46,4	61,4	32,7	39,0
	Guatemala	53,2	46,6	42,1	39,6
	Honduras	27,9	33,7	54,0	50,1
	Nicaragua	13,8	23,6	26,8	39,0
	Panamá	26,3	23,8	23,1	26,0

Fuente: Tribunal Electoral de cada país.
Nicaragua: Ipade.

ESTADÍSTICAS AMBIENTALES

		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
USO DE TIERRAS												
Áreas terrestres protegidas	<i>(porcentaje)</i>											
	Belice	24,3	25,4	25,6	25,6	26,3	27,9	27,9	27,9	27,9	27,9	27,9
<i>Cociente entre la superficie de áreas terrestres protegidas y la superficie territorial total del país (terrestre y marina).</i>	Costa Rica	20,8	20,8	20,9	20,9	20,9	20,9	20,9	20,9	20,9	20,9	20,9
	El Salvador	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,8	0,8	0,8	0,8
	Guatemala	29,0	29,1	29,2	29,5	29,6	30,4	30,5	30,6	30,6	30,6	30,6
	Honduras	18,2	18,2	18,2	18,2	18,2	18,2	18,2	18,2	18,2	18,2	18,2
	Nicaragua	36,7	36,7	36,7	36,7	36,7	36,7	36,7	36,7	36,7	36,7	36,7
<i>Fuente: Cepal - Cepalstat.</i>	Panamá	17,6	18,7	18,7	18,7	18,7	18,7	18,7	18,7	18,7	18,7	18,7
Proporción de las áreas marinas protegidas	<i>(porcentaje)</i>											
	Belice	11,4	11,4	11,6	11,9	11,9	11,9	11,9	11,9	11,9	11,9	11,9
<i>Cociente entre la superficie de áreas marinas protegidas y la superficie territorial total del país (terrestre y marina).</i>	Costa Rica	12,3	12,3	12,3	12,3	12,3	12,3	12,3	12,3	12,3	12,3	12,3
	El Salvador	3,2	3,2	3,2	3,2	3,2	3,2	3,2	3,2	3,2	3,2	3,2
	Guatemala	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	12,5	12,5	12,5	12,5	12,5	12,5
	Honduras	0,7	0,7	0,7	1,9	1,9	1,9	1,9	1,9	1,9	1,9	1,9
	Nicaragua	20,1	20,1	20,1	20,1	20,1	20,1	20,1	20,1	20,1	20,1	20,1
<i>Fuente: Cepal - Cepalstat.</i>	Panamá	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0
Cobertura forestal	<i>(porcentaje)</i>											
	Belice	65,3					63,2					61,1
<i>Relación entre la superficie cubierta por bosques y la superficie total del país.</i>	Costa Rica	46,5					48,8					51,0
	El Salvador	16,0					14,9					13,9
	Guatemala	38,8					36,3					33,7
	Honduras	57,1					51,8					46,4
<i>Fuente: Cepal - Cepalstat.</i>	Nicaragua	31,4					28,5					25,7
	Panamá	45,3					44,5					43,7
Proporción de plantaciones forestales	<i>(porcentaje de la superficie forestal total)</i>											
	Belice	0,1					0,1					0,1
<i>Relación entre la superficie de plantaciones forestales y la superficie forestal total.</i>	Costa Rica	8,5					8,9					9,3
	El Salvador	3,9					4,5					5,2
	Guatemala	2,2					2,6					4,7
<i>Fuente: Cepal - Cepalstat.</i>	Nicaragua						2,1					2,4
	Panamá	1,3					1,9					2,4

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
USO DEL SUELO											
Superficie agrícola	<i>(miles de hectáreas)</i>										
Belice	149	149	152	152	152	152	152	152	152	152	152
<i>Superficie de tierras arables,</i>	Costa Rica	1.840	1.833	1.826	1.829	1.822	1.795	1.805	1.800	1.800	1.800
<i>tierras destinadas a cultivos</i>	El Salvador	1.500	1.550	1.525	1.616	1.675	1.632	1.543	1.556	1.552	1.552
<i>permanentes y praderas y pastos</i>	Guatemala	4.465	4.495	4.525	5.064	4.800	4.562	4.300	4.464	4.218	4.218
<i>permanentes.</i>	Honduras	2.935	2.936	3.028	3.153	3.140	3.150	3.160	3.160	3.184	3.184
	Nicaragua	5.094	5.144	5.234	5.300	5.205	5.300	5.220	5.200	5.146	5.146
<i>Fuente: Cepal - Cepalstat.</i>	Panamá	2.230	2.230	2.230	2.230	2.230	2.230	2.230	2.230	2.230	2.230
Superficie de tierras destinadas a cultivos permanentes	<i>(miles de hectáreas)</i>										
Belice	35	34	32	32	32	32	32	32	32	32	32
<i>Cultivos que ocupan el terreno</i>	Costa Rica	280	280	290	290	290	280	295	300	300	300
<i>durante largos períodos y no necesitan</i>	El Salvador	250	250	245	245	280	227	234	237	230	230
<i>ser replantados después de cada</i>	Guatemala	570	590	600	626	700	841	850	938	943	943
<i> cosecha.</i>	Honduras	359	360	360	370	390	400	410	410	410	410
	Nicaragua	234	234	234	234	234	234	234	234	230	230
<i>Fuente: Cepal - Cepalstat.</i>	Panamá	147	147	147	147	147	147	147	147	147	147
Superficie de praderas y pastos permanentes	<i>(miles de hectáreas)</i>										
Belice	50	50	50	50	50	50	50	50	50	50	50
<i>Terrenos utilizados por cinco o más años</i>	Costa Rica	1.350	1.343	1.336	1.329	1.322	1.315	1.310	1.300	1.300	1.300
<i>para forrajes herbáceos, ya sean</i>	El Salvador	600	600	620	625	636	636	636	637	637	637
<i>cultivados o silvestres.</i>	Guatemala	2.500	2.500	2.500	2.500	2.500	2.321	1.944	1.950	1.950	1.950
	Honduras	1.508	1.508	1.600	1.715	1.700	1.700	1.700	1.700	1.756	1.756
<i>Fuente: Cepal - Cepalstat.</i>	Nicaragua	2.943	2.985	3.000	3.016	3.016	3.016	3.016	3.016	3.016	3.016
	Panamá	1.535	1.535	1.535	1.535	1.535	1.535	1.535	1.535	1.535	1.535
RECURSOS MARINOS											
Extracción pesquera	<i>(miles de toneladas métricas)</i>										
Belice	51,5	25,6	54,7	6,6	4,1	4,2	4,2	8,2	4,6	4,6	4,6
<i>Extracción pesquera total en aguas</i>	Costa Rica	35,5	34,8	33,0	29,4	20,9	22,3	22,0	21,7	21,8	21,8
<i>continentales y marinas.</i>	El Salvador	9,6	19,0	34,5	35,4	42,4	41,1	43,2	48,6	48,0	48,0
	Guatemala	39,2	29,7	23,4	23,7	10,0	18,4	18,7	17,6	22,8	22,8
<i>Fuente: Cepal - Cepalstat.</i>	Honduras	13,1	16,5	8,7	9,7	14,0	18,8	18,9	14,8	12,9	12,9
	Nicaragua	22,5	19,8	19,2	15,3	19,3	27,5	29,6	27,1	29,8	29,8
	Panamá	215,6	265,5	235,9	219,3	208,8	220,3	227,0	208,5	222,5	222,5
Producción pesquera total	<i>(miles de toneladas métricas)</i>										
El Salvador	9,8	10,6	32,3	29,7	30,9	30,3	35,0	41,9	38,5	40,2	40,2
<i>Total de la producción pesquera,</i>	Guatemala	4,8	6,8	7,5	8,2	7,1	20,5	26,8	29,5	18,0	15,1
<i>incluyendo la pesca marítima</i>	Nicaragua	14,3	14,8	15,5	15,8	16,3	19,8	19,5	23,1	27,0	35,3
<i>y acuícola.</i>	Panamá	240,0	280,5	250,8	269,2	234,8	230,5	219,4	216,0	241,8	241,1
<i>Fuente: Ministerio de Agricultura y Ganadería o Instituto de Pesca y Acuicultura.</i>											
<i>Panamá: Contraloría General de la República. Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC).</i>											

		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Producción pesquera marina	(miles de toneladas métricas)											
<i>Producción de peces ornamentales, camarón y pescado.</i>	El Salvador	6,8	7,5	28,8	25,9	26,4	26,0	29,9	35,7	32,8	34,2	
	Guatemala	2,6	2,3	1,7	3,0	1,8	13,6	15,5	14,7	2,2	1,5	
<i>Fuente: Ministerio de Agricultura y Ganadería o Instituto de Pesca y Acuicultura.</i>	Nicaragua	14,0	14,3	15,1	15,5	15,7	19,0	19,2	22,1	24,9	32,7	
<i>Panamá: Contraloría General de la República. Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC).</i>	Panamá	239,1	278,5	247,6	265,2	230,7	225,9	214,0	210,7	236,7	241,1	

		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Producción de acuicultura	(miles de toneladas métricas)											
<i>Cría de tilapia, trucha, camarón y langostino, por pequeños y medianos productores.</i>	Costa Rica	9,7	10,5	17,8	20,2	24,6	23,6	19,3	25,3	26,8	24,7	
<i>Fuente: Ministerio de Agricultura y Ganadería o Instituto de Pesca y Acuicultura.</i>	El Salvador	0,3	0,4	0,8	1,1	2,2	2,2	3,1	3,7	3,4	3,6	
<i>Panamá: Cepal.</i>	Guatemala	2,2	4,5	5,7	5,1	5,3	6,9	11,3	14,9	15,7	13,6	
	Nicaragua	5,4	5,7	6,1	7,0	7,8	9,6	11,0	11,4	16,0	18,9	
	Panamá	0,9	1,4	1,6	1,5	1,6	1,4	1,6	1,5	1,1	1,1	

ENERGÍA

		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Intensidad energética del producto interno bruto	(en miles de barriles equivalentes de petróleo por millón de dólares a precios constantes de 2000)											
	Costa Rica	1,1	1,1	1,1	1,0	1,2	1,1	1,1	1,2	1,2	1,1	
<i>Relación entre la cantidad de energía consumida y el PIB.</i>	El Salvador	1,6	1,6	1,6	1,7	1,7	1,6	1,6	1,3	1,3	1,4	
<i>Fuente: Cepal - Cepalstat.</i>	Guatemala	2,7	2,7	2,7	2,5	2,5	2,5	2,4	2,3	2,2	2,5	
	Honduras	2,8	2,9	2,9	3,0	2,8	2,7	2,6	2,6	2,5	2,6	
	Nicaragua	3,5	3,4	3,5	3,4	3,2	3,1	3,1	3,0	2,9	3,0	
	Panamá	1,2	1,4	1,6	1,5	1,6	1,4	1,6	1,5	1,1	1,1	

		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Proporción renovable de la oferta energética	(porcentaje de la oferta energética total)											
	Costa Rica	45,5	46,5	46,0	45,8	52,5	42,4	48,9	48,1	49,5	49,6	
<i>Relación entre la oferta energética renovable y la oferta energética total.</i>	El Salvador	48,0	49,0	50,7	49,2	49,8	51,1	53,7	49,9	50,8	49,6	
<i>Fuente: Cepal - Cepalstat.</i>	Guatemala	17,3	17,0	16,1	15,6	16,2	14,2	14,6	16,1	16,9	19,9	
	Honduras	46,7	42,6	41,9	41,2	39,5	41,0	46,1	43,2	43,4	45,3	
	Nicaragua	47,2	44,6	46,1	45,4	44,9	45,2	43,4	44,3	46,0	43,5	
	Panamá	29,0	25,5	28,4	27,8	26,4	28,4	19,3	19,8	24,4	21,2	

		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Consumo de energía primaria y secundaria	(miles de barriles equivalentes de petróleo)											
	Costa Rica	1.241	1.494	1.534	1.640	3.831	3.728	4.967	6.015	6.621	5.705	
<i>Energía consumida para fines distintos a la transformación o producción de energía.</i>	El Salvador	8.437	8.909	9.001	9.090	9.181	9.438	9.597	6.060	6.210	4.126	
<i>Fuente: Cepal - Cepalstat.</i>	Guatemala	26.920	26.919	27.483	25.529	26.007	26.344	26.895	26.219	26.634	27.057	
	Honduras	10.299	10.115	10.667	11.102	11.250	11.309	11.045	11.549	12.062	12.254	
	Nicaragua	7.562	7.186	7.507	7.552	7.085	7.153	7.242	7.329	7.024	7.129	
	Panamá	3.363	4.734	4.699	4.482	4.258	4.069	3.845	3.615	3.332	3.132	

		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Generación de electricidad	(GWh)											
	Costa Rica	6.729	7.484	7.656	8.197	8.240	8.697	9.047	9.484			
<i>Total de energía eléctrica generada en un país.</i>	El Salvador	3.878	4.466	4.764	5.069	4.829	5.597	5.639	5.639			
<i>Fuente: Organización Latinoamericana de Energía (Olaide).</i>	Guatemala	5.856	6.191	7.063	7.456	7.822	7.916	8.755	8.717			
	Honduras	3.917	4.099	4.530	4.853	5.545	5.983	6.313	6.537			
	Nicaragua	2.473	2.554	2.590	2.823	3.051	3.210	3.209	3.361			
	Panamá	5.152	5.380	5.671	5.860	5.827	6.077	6.468	6.427			

		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Demanda interna de electricidad	(GWh)											
	Costa Rica	6.478	7.081	7.488	7.959	8.251	8.786	9.211	9.414			
<i>Requerimiento total de electricidad para satisfacer la demanda de cada país.</i>	El Salvador	4.187	4.849	5.089	5.416	5.113	5.599	5.671	5.671			
	Guatemala	5.616	5.806	6.665	7.033	7.510	7.836	8.631	8.646			
	Honduras	4.225	4.514	4.861	5.245	5.602	5.990	6.325	6.526			
<i>Fuente: Organización Latinoamericana de Energía (Olade)</i>	Nicaragua	2.490	2.562	2.581	2.824	3.068	3.254	3.272	3.389			
	Panamá	5.076	5.367	5.491	5.731	5.776	6.028	6.352	6.500			
Consumo de energía eléctrica	(Gigavatios-hora)											
	Costa Rica	5.753	6.030	6.259	6.708	7.007	7.359	7.810	8.233	8.413	8.297	
<i>Cantidad de energía eléctrica consumida en el país en un año específico.</i>	El Salvador	3.686	3.753	4.139	4.839	4.915	4.056	4.287	4.415	4.541	4.507	
	Guatemala	3.819	4.177	5.620	5.621	5.925	6.045	6.850	7.181	7.175	7.464	
	Honduras	3.221	3.368	3.548	3.817	3.996	4.170	4.431	4.905	5.168	5.036	
<i>Fuente: Cepal - Cepalstat.</i>	Nicaragua	1.610	1.616	1.659	1.653	1.999	2.010	2.219	2.327	2.472	2.322	
	Panamá	3.801	3.791	4.158	4.359	4.657	4.781	4.973	5.379	5.473	5.805	
Capacidad instalada para producir energía eléctrica	(megavatios)											
<i>Capacidad máxima establecida de todos los generadores disponibles.</i>	Costa Rica	1.704	1.715	1.803	1.938	1.961	1.962	2.096	2.092	2.359	2.415	
	El Salvador	1.118	1.192	1.136	1.106	1.096	1.236	1.230	1.230	1.423	1.471	
	Guatemala	1.694	1.697	1.513	2.009	2.016	2.091	2.113	2.140	2.287	2.382	
<i>Fuente: Cepal - Cepalstat.</i>	Honduras	920	923	1.044	1.045	1.279	1.527	1.548	1.598	1.593	1.606	
	Nicaragua	645	641	672	693	756	775	768	841	896	982	
	Panamá	1.248	1.260	1.423	1.555	1.508	1.508	1.467	1.511	1.654	1.815	
Importación de petróleo	(miles de barriles de petróleo)											
<i>Compra de petróleo proveniente de otro país.</i>	Costa Rica	2.052	3.494	3.816	3.814	3.912	4.866	5.212	4.591			
	El Salvador	7.241	6.844	6.986	7.130	7.330	6.221	7.141	7.141			
	Guatemala	5.771	4.017									
<i>Fuente: Organización Latinoamericana de Energía (Olade).</i>	Nicaragua	6.795	5.789	6.243	5.898	5.559	5.851	5.745	4.862			
	Panamá	19.461	9.800									
Capacidad de refinación	(miles de barriles de petróleo por día)											
	Costa Rica	25	25	25	25	25	25	25	25			
<i>Unidades que se obtienen en un día, como resultado del proceso de refinación.</i>	El Salvador	44	44	44	44	44	44	44	44			
	Guatemala	23	23	23	23	23	23	23	23			
	Nicaragua	20	20	20	20	20	20	20	20			
<i>Fuente: Organización Latinoamericana de Energía (Olade).</i>	Panamá	60	60	60	60	60	60	60	60			
Producción de derivados de petróleo	(miles de barriles equivalentes de petróleo)											
	Costa Rica	3.716	2.683	2.742	8.148	2.741	4.886	5.472	4.515			
<i>Total de productos que se obtienen del petróleo luego del proceso de refinación.</i>	El Salvador	6.693	6.749	6.516	7.065	5.905	5.879	6.629	6.629			
	Guatemala	5.619	4.144	108	184	193	177	199	170			
	Nicaragua	6.341	5.646	5.813	5.684	5.433	5.457	5.305	4.716			
	Panamá	14.398	5.797									
<i>Fuente: Organización Latinoamericana de Energía (Olade).</i>												
Demanda interna de derivados de petróleo	(miles de barriles de petróleo)											
	Costa Rica	12.961	12.751	13.030	14.622	14.311	16.250	17.340	16.984			
<i>Requerimiento total de derivados del petróleo para satisfacer la demanda de cada país.</i>	El Salvador	13.767	13.584	14.816	14.935	14.363	15.279	16.283	16.283			
	Guatemala	22.576	23.639	24.063	22.487	23.276	24.381	26.427	23.974			
	Honduras	12.167	12.837	14.054	15.558	15.535	14.359	18.169	17.702			
	Nicaragua	8.790	8.635	8.988	9.010	9.255	9.442	10.582	9.185			
<i>Fuente: Organización Latinoamericana de Energía (Olade).</i>	Panamá	14.007	11.766	13.388	14.746	14.337	14.896	17.367	18.098			

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Carga de la factura petrolera (porcentaje del PIB)											
Costa Rica	10,1	8,6	7,8	8,7	10,0	12,3	13,1	12,6	15,4	7,9	4,2
Valor de las importaciones de derivados del petróleo.											
El Salvador	1,6	2,4	2,1	1,9	2,4	2,9	3,4	4,0	3,9	4,8	4,9
Guatemala	2,0	3,1	3,2	3,1	4,1	4,5	5,8	6,2	7,1	7,2	5,9
Honduras	4,0	5,3	5,2	5,3	6,3	6,9	9,0	10,0	10,5	14,0	8,3
Fuente: Costa Rica: Dirección Sectorial de Energía. El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua: Banco Central de cada país. Panamá: Contraloría General de la República.											
Nicaragua	2,9	4,7	4,2	3,7	4,7	5,0	5,8	7,0	7,2	8,1	5,6
Panamá	4,4	6,9	6,7	6,7	5,6	7,3	5,3	5,7	6,7	8,7	5,8
PIB de cada país: Cepal.											

CONTAMINACIÓN

Emisiones totales de CO₂ (miles de toneladas de CO ₂)											
Belice	689	711	359	374	381	396	407	425			
Emisiones de dióxido de carbono generadas por la quema de combustibles fósiles y la producción de cemento.											
Costa Rica	5.475	5.761	6.326	6.626	6.931	6.942	7.437	8.119			
El Salvador	5.743	5.948	6.040	6.381	6.179	6.293	6.461	6.700			
Guatemala	9.916	10.627	11.173	10.671	11.287	12.160	12.295	12.930			
Honduras	5.031	5.713	6.091	6.769	7.367	7.620	7.107	8.834			
Fuente: Cepal - Cepalstat.											
Nicaragua	3.843	4.015	3.803	4.107	4.125	3.979	4.312	4.591			
Panamá	5.790	7.008	5.834	6.153	5.842	6.054	6.839	7.250			
Emisiones de CO₂ por habitante (toneladas de CO ₂ por habitante)											
Belice	2,7	2,8	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4			
Relación entre las emisiones de dióxido de carbono y la población total del país.											
Costa Rica	1,4	1,4	1,5	1,6	1,6	1,6	1,7	1,8			
El Salvador	1,0	1,0	1,0	1,1	1,0	1,0	1,1	1,1			
Guatemala	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	1,0	0,9	1,0			
Honduras	0,8	0,9	0,9	1,0	1,1	1,1	1,0	1,2			
Fuente: Cepal - Cepalstat.											
Nicaragua	0,8	0,8	0,7	0,8	0,8	0,7	0,8	0,8			
Panamá	2,0	2,3	1,9	2,0	1,8	1,9	2,1	2,2			
Consumo de todas las sustancias que agotan la capa de ozono (SAO) (toneladas de potencial de agotamiento del ozono, oPAO)											
Belice	16	29	22	15	12	10	4	3	2	3	
Consumo de las sustancias definidas por el Protocolo de Montreal como sustancias que contienen cloro o bromo, que destruyen la capa de ozono estratosférico.											
Costa Rica	505	542	425	492	409	364	317	282	237	212	
El Salvador	108	121	108	105	81	139	85	51	25	12	
Guatemala	891	1.055	953	677	556	586	355	303	184	249	
Honduras	556	639	556	592	520	448	392	305	216	154	
Nicaragua	44	37	65	32	51	39	29	4	4	9	
Panamá	261	193	205	185	153	113	65	44	40	25	
Fuente: Cepal - Cepalstat.											
Parque automotor por habitante (número de vehículos por cada 100 habitantes)											
Belice			15,5	16,4				18,4			
Número de vehículos inscritos en el país, como proporción de la población total.											
Costa Rica			16,8	20,5	21,3			17,4	19,3		
El Salvador							10,1				
Guatemala				8,1	8,5	8,5	10,0	11,7			
Honduras								10,9			
Fuente: Cepal - Cepalstat.											
Nicaragua			4,4	4,9	5,5			6,7			
Panamá			10,3	11,0	11,3	10,9	11,3	11,7	12,0		
Intensidad del uso de fertilizantes (toneladas por 1.000 hectáreas de superficie agrícola)											
Belice	41,2	31,5	27,6	176,1	197,1	37,3	41,1		22,9		
Cociente entre el consumo total de fertilizantes y la superficie agrícola total.											
Costa Rica	90,8	63,9	58,8	97,3	83,8	114,8	96,2	87,8	78,6		
El Salvador	51,9	47,2	32,4	32,9	35,9	56,2	42,6	61,8	52,2		
Guatemala	47,4	45,6	31,4	35,1	41,6	43,5	47,6	43,7	28,9		
Honduras	61,5	51,6	0,2	18,6	45,1	53,6	62,7	59,1	34,4		
Fuente: Cepal - Cepalstat.											
Nicaragua	5,7	3,8	10,9	12,4	12,4	10,8	12,0	11,1	11,9		
Panamá	14,0	13,1	9,9	12,6	10,4	8,5	9,3	8,3	8,7		

2000 2001 2002 2003 2004 2005 2006 2007 2008 2009 2010

RIESGO Y DESASTRES

Número total de eventos naturales que se convierten en desastres

(valor absoluto)

Eventos naturales que trastornan

seriamente el funcionamiento de una comunidad o sociedad y causan diferentes tipos de pérdidas.	Costa Rica	298	362	327	512	673	892	468	1.357	1.198	377	64
	El Salvador	23	312	11	17	42	211	135	67	89	211	87
	Panamá	128	120	50	50	92	98	98				

Fuente: Costa Rica: CNE. El Salvador:

Servicio Nacional de Estudios

Territoriales. Panamá: INEC.

Número total de inundaciones

(valor absoluto)

Inundaciones provocadas por cuerpos

de agua y que, por su impacto, son consideradas como desastres.	Costa Rica	178	250	233	388	455	612	362	866	719	250	44
	El Salvador	17	22	6	15	41	203	83	55	82	184	
	Guatemala									407	59	
	Panamá	76	45	26	30	43	57	54				

Fuente: Costa Rica: CNE, El Salvador:

Servicio Nacional de Estudios Territoriales.

Guatemala: Conred. Panamá: INEC.

Viviendas dañadas producto de los principales eventos naturales

(valor absoluto)

Viviendas que se vieron afectadas

por eventos naturales que se convirtieron en desastres.	Costa Rica	1.562	1.518	1.381	1.430	1.969	3.199	1.397	8.333	2.686	2.083	2.632
	El Salvador	318	171.393	0	766	548	4.604	1.809	2.107	1.504	821	
	Nicaragua		336				48		11.225	1.149	530	
	Panamá	1.363	914	1.418	1.525	5.728	2.859	2.358				

Fuente: Costa Rica: CNE. El Salvador:

Servicio Nacional de Estudios Territoriales.

Panamá: INEC.

CERTIFICACIÓN AMBIENTAL

Empresas con certificación ISO 14001

(valor absoluto)

Número de empresas certificadas

con la norma ISO 14001.	Belice	2	2	3		1	2	1	6	4		
	Costa Rica	20	14	38	38	52	50	55	101	73	90	
	El Salvador					4	4	8	6	12		
	Guatemala	2	2	1	1	3	7	7	15	18	15	
	Honduras	2	2	2	6	5	4	7	18	17	25	
	Nicaragua					1	2	3	2	4	5	
	Panamá		1	1	8	2	4	5	31	10	13	

Fuente: Cepal - Cepalstat.

INDICADORES INTERNACIONALES

		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
INDICES DE DESARROLLO HUMANO												
Índice de desarrollo humano (IDH)												
	Belice						0,690	0,693	0,692	0,694	0,694	0,694
<i>Valor del IDH en una escala de 0 a 1, donde 0 es el menor valor del índice y 1 es el mayor.</i>	Costa Rica	0,684					0,708	0,714	0,719	0,722	0,723	0,725
	El Salvador	0,606					0,635		0,653	0,653	0,655	0,659
	Guatemala	0,514					0,533	0,539	0,550	0,554	0,556	0,560
	Honduras	0,552					0,579	0,586	0,594	0,600	0,601	0,604
<i>Fuente: PNUD.</i>	Nicaragua	0,512					0,545	0,550	0,555	0,560	0,562	0,565
	Panamá	0,703					0,724	0,729	0,737	0,748	0,751	0,755
Posición en el índice de desarrollo humano												
	Belice	58 [M]		58 [M]		99 [M]		95 [M]		80 [M]	93 [M]	78 [A]
<i>Posición según nivel de desarrollo humano con respecto al total de países analizados.</i>	Costa Rica	48 [M]		43 [M]		45 [A]		48 [A]		48 [A]	54 [A]	62 [A]
	El Salvador	104 [M]		104 [M]		103 [M]		101 [M]		103 [M]	106 [M]	90 [M]
	Guatemala	120 [M]		120 [M]		121 [M]		118 [M]		118 [M]	122 [M]	116 [M]
	Honduras	113 [M]		116 [M]		115 [M]		117 [M]		115 [M]	112 [M]	106 [M]
<i>Fuente: PNUD.</i>	Nicaragua	116 [M]		118 [M]		118 [M]		112 [M]		110 [M]	124 [M]	115 [M]
	Panamá	59 [M]		57 [M]		61 [M]		58 [A]		62 [A]	60 [A]	54 [A]
Posición con respecto a:		174 países		173 países		177 países		177 países		177 países	182 países	169 países
Interpretación: A=IDH alto; M=IDH medio; B=IDH bajo.												
Posición del índice de potenciación de género (IPG)												
	Belice	40 [M]		45 [M]		59 [M]		57 [M]				
<i>Posición según desigualdades de género en las oportunidades de participación política y económica.</i>	Costa Rica	24 [M]		26 [A]		19 [A]		21 [A]				
	El Salvador	30 [M]		52 [M]		60 [M]		48 [M]				
	Guatemala											
<i>Fuente: PNUD.</i>	Honduras	48 [M]		60 [M]		70 [M]		47 [M]				
	Panamá	46 [M]		48 [M]		52 [M]		40 [A]				
Posición con respecto a:		70 países		66 países		78 países		75 países				
Interpretación: A=IPG alto; M=IPG medio; B=IPG bajo.												

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Posición en el índice de pobreza humana de los países en desarrollo (IPH)											
	Belice		14 [M]		33 [M]				43 [M]		73 [M]
<i>Posición según el grado de privación en las tres dimensiones básicas que componen el índice de desarrollo humano.</i>	Costa Rica	2 [M]	2 [A]		4 [A]		4 [A]		5 [A]		11 [A]
	El Salvador	34 [M]	32 [M]		34 [M]		32 [M]		35 [M]		63 [M]
	Guatemala	49 [M]	40 [M]		44 [M]		48 [M]		54 [M]		76 [M]
	Honduras	39 [M]	36 [M]		32 [M]		37 [M]		41 [M]		61 [M]
	Nicaragua	41 [M]	41 [M]		37 [M]		40 [M]		46 [M]		68 [M]
<i>Fuente: PNUD.</i>	Panamá	8 [M]	8 [M]		9 [M]		12 [A]		15 [A]		30 [A]
Posición con respecto a:		85 países	87 países		94 países		102 países		177 países		182 países

Interpretación: A=IPH alto; M=IPH medio; B=IPH bajo.

INDICES VARIOS

Índice de Theil

	Belice	0,56									
<i>Medida de desigualdad que muestra el grado de concentración del ingreso per cápita entre los hogares.</i>	Costa Rica	0,38	0,47	0,49	0,45	0,44	0,41	0,46	0,49	0,47	0,49
	El Salvador	0,49	0,53	0,53	0,53	0,47	0,44	0,47	0,42	0,43	
	Guatemala		0,62	0,68	0,59	0,54		0,63			
	Honduras	0,56	0,60	0,64	0,69	0,56	0,65				
	Nicaragua		0,50			0,60					
<i>Fuente: Sedlac.</i>	Panamá	0,59	0,61	0,62	0,61	0,56	0,54	0,57			

Interpretación: el valor resultante está entre 0 y 1; cuanto mayor sea el valor, peor será la distribución de los ingresos per cápita entre los hogares.

Índice de libertad económica

	Belice	63,3	65,6	62,8	64,6	63,3	63,0	63,0	61,5
<i>Promedio simple de diez libertades individuales, vitales para el desarrollo de la prosperidad personal y nacional.</i>	Costa Rica	68,4	67,5	66,4	66,4	64,0	64,2	66,4	65,9
	El Salvador	76,3	73,0	71,2	70,5	68,9	68,5	69,8	69,9
	Guatemala	64,3	62,3	59,6	60,1	60,5	59,8	59,4	61,0
	Honduras	57,6	58,7	55,3	58,7	59,1	58,9	58,7	58,3
	Nicaragua	56,9	61,1	61,4	63,1	62,7	60,8	59,8	58,3
<i>Fuente: Fundación Heritage.</i>	Panamá	71,6	68,5	65,3	65,5	64,6	64,7	64,7	64,8

Interpretación: Rango 0-49,9 = reprimida (R), 50-59,9 = mayoritariamente no libre (MU), 60-69,9 = moderadamente libre (Mod F), 70-79,9 = mayoritariamente libre (Mos F), 80-100 = libre (F).

Monetary freedom

	Belice	92,0	94,0	86,5	84,2	73,2	77,3	78,4	75,6
<i>Combina una medida de la estabilidad de precios con una evaluación del control de precios.</i>	Costa Rica	72,6	74,2	75,1	73,7	67,1	67,9	67,9	67,8
	El Salvador	82,9	86,4	85,3	82,9	77,7	76,8	77,4	74,1
	Guatemala	72,2	74,8	77,4	78,3	71,6	72,9	73,3	70,2
	Honduras	64,5	68,6	71,6	72,1	71,5	73,7	73,5	70,2
	Nicaragua	68,1	68,4	75,2	73,0	70,9	70,6	69,5	64,1
<i>Fuente: Fundación Heritage.</i>	Panamá	89,2	87,8	89,1	90,2	85,8	80,2	77,9	73,2

Interpretación: Escala de 0 a 100; valores altos indican mayor libertad monetaria.

Trade freedom

	Belice	48,8	61,8	55,0	53,4	67,2	64,6	69,6	71,5
<i>Medida compuesta de la ausencia de barreras tarifarias y no tarifarias que afectan las importaciones y exportaciones de bienes y servicios.</i>	Costa Rica	70,6	86,0	71,4	72,4	82,4	81,8	81,8	82,5
	El Salvador	70,0	72,3	87,2	71,4	76,6	76,6	81,8	83,8
	Guatemala	66,8	68,6	68,8	70,2	80,2	78,4	78,4	84,0
	Honduras	58,0	64,8	65,0	64,4	79,2	78,0	78,0	83,7
	Nicaragua	51,0	58,2	74,0	72,6	82,4	79,2	79,2	82,8
<i>Fuente: Fundación Heritage.</i>	Panamá	64,0	56,0	65,8	66,2	76,2	76,2	76,2	75,8

Fuente: Fundación Heritage.

Interpretación: Escala de 0 a 100; valores altos indican mayor libertad comercial.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Calidad en general de la infraestructura											
Costa Rica			2,6		3,0		2,5	2,7	2,6	4,9	3,9
<i>Promedio de las respuestas de los ejecutivos de negocios con respecto a la infraestructura del país.</i>	El Salvador		3,2		4,4		4,7	4,0	4,4	3,4	5,1
	Guatemala		2,8		2,7		3,7	3,3	3,8	4,3	4,8
	Honduras		2,6		3,0		2,9	3,2	3,5	3,7	3,8
	Nicaragua		1,8		2,2		2,5	2,3	2,1	2,7	3,2
<i>Fuente: Foro Económico Mundial.</i>	Panamá		4,0		4,0		4,3	4,0	4,1	4,0	4,3

Interpretación: Escala de 1 a 7; el valor de 1 indica una infraestructura pobremente desarrollada e ineficiente; el valor de 7 indica una infraestructura entre las mejores del mundo.

INDICES POLÍTICOS

Índice de Freedom House

Belice	1,1		1,2		1,2		1,2	1,2	1,2	1,2	1,2
<i>Grado de libertad en derechos políticos y libertades civiles.</i>	Costa Rica	1,2	1,2	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1
	El Salvador	2,3	2,3	2,3	2,3	2,3	2,3	2,3	2,3	2,3	2,3
	Guatemala	3,4	4,4	4,4	4,4	3,4	3,4	3,4	3,4	3,4	4,4
	Honduras	3,3	3,3	3,3	3,3	3,3	3,3	3,3	3,3	3,3	4,4
<i>Fuente: Freedom House.</i>	Nicaragua	3,3	3,3	3,3	3,3	3,3	3,3	3,3	3,3	4,3	4,4
	Panamá	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2

Interpretación: Rango 1-2,5 = libre (F), 3-5,5 = parcialmente libre (PF), 5,5-7 = no libre (NF).

Índice de libertad de prensa

Belice	25		24		22		21	21	22	21	21
<i>Grado de libertad de prensa, medido a través del ambiente legal, político y económico.</i>	Costa Rica	16	17	19	19	18	20	19	19	19	19
	El Salvador	40	35	42	42	43	42	42	42	42	43
	Guatemala	54	49	62	58	59	58	60	60	60	60
	Honduras	48	43	52	52	51	21	52	59	59	59
<i>Fuente: Freedom House.</i>	Nicaragua	40	32	37	44	42	43	45	47	47	47
	Panamá	30	30	45	43	43	44	44	44	44	44

Interpretación: Rango 0-30 = libertad de prensa (F), 31-60 = libertad de prensa parcial (PF), 61-100 = no hay libertad de prensa (NF).

Índice de potencial para la conectividad

Costa Rica			3,6				3,8	3,9	4,0	4,0
<i>Grado de preparación para participar de los beneficios del desarrollo de tecnologías de información y comunicación.</i>	El Salvador		3,2				3,7	3,7	3,7	3,6
	Guatemala		2,6				3,4	3,6	3,6	3,5
	Honduras		2,4				3,1	3,4	3,4	3,1
	Nicaragua		2,4				3,0	3,0	2,9	3,0
<i>Fuente: Foro Económico Mundial.</i>	Panamá		3,3				3,6	3,7	3,8	3,8

Interpretación: Escala de 1 a 7; cuanto más alto sea el valor, mayor es la preparación.

Índice de percepción de la corrupción

Belice			4,5	3,8	3,7	3,5	3,0	2,9		
<i>Nivel de percepción de la corrupción.</i>	Costa Rica	4,5	4,3	4,9	4,2	4,1	5,0	5,1	5,3	5,3
	El Salvador	3,4	3,7	4,2	4,2	4,0	4,0	3,9	3,4	3,6
	Guatemala	2,5	2,4	2,2	2,5	2,6	2,8	3,1	3,4	3,2
<i>Fuente: Transparency International.</i>	Honduras	2,7	2,3	2,3	2,6	2,5	2,5	2,6	3,4	2,4
	Nicaragua	2,5	2,6	2,7	2,6	2,6	2,6	2,5	2,5	2,5
	Panamá	3,0	3,4	3,7	3,5	3,1	3,2	2,6	3,4	3,6

Interpretación: Escala de 0 (muy corrupto) a 10 (nada corrupto).

Bertelsmann Transformation Index (BTI)

Costa Rica							8,7		8,7		8,9
<i>Evalúa el estado de la democracia y los sistemas de economía de mercado, así como la calidad de la gestión política.</i>	El Salvador						7,0		7,0		7,1
	Guatemala						5,3		5,4		5,6
	Honduras						6,0		6,1		5,9
	Nicaragua						5,9		6,1		5,6
<i>Fuente: Bertelsmann Stiftung.</i>	Panamá						7,1		7,4		7,5

Interpretación: Escala de 1 a 10.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Índice de Estados fallidos											
<i>Evalúa doce indicadores con una escala de 1 a 10 según el riesgo de generar un Estado fallido.</i>	Belice							69,8	70,2	69,5	68,7
	Costa Rica						49,6	50,5	50,9	52,5	52,0
	El Salvador					75,5	76,1	74,9	75,5	77,2	78,1
	Guatemala					91,0	84,3	81,4	80,6	80,6	81,2
	Honduras					87,6	76,7	74,8	74,9	77,2	80,0
	Nicaragua							82,4	80,0	81,7	82,6
<i>Fuente: Foreign Policy.</i>	Panamá						59,6	59,4	58,6	59,7	59,3

Interpretación: Escala de 12 (menor riesgo) a 120 (mayor riesgo).

GOBERNABILIDAD

Voz y rendición de cuentas

<i>Percepción sobre la capacidad de los ciudadanos de un país para participar en la selección de su gobierno, así como sobre la libertad de expresión, la libertad de asociación y la existencia de medios de comunicación libres.</i>	Belice	0,90	0,83	0,88	0,76	0,73	0,54	0,59	0,67	0,74
	Costa Rica	1,07	1,10	1,03	1,00	0,81	0,89	0,92	0,96	0,97
	El Salvador	-0,09	0,10	0,12	0,12	0,02	0,10	0,09	0,11	0,08
	Guatemala	-0,36	-0,42	-0,50	-0,34	-0,38	-0,25	-0,23	-0,26	-0,33
	Honduras	-0,18	-0,23	-0,23	-0,31	-0,29	-0,18	-0,19	-0,31	-0,46
	Nicaragua	-0,21	-0,10	0,00	0,00	-0,21	-0,12	-0,07	-0,23	-0,49
<i>Fuente: World Bank governance indicators</i>	Panamá	0,59	0,57	0,50	0,50	0,39	0,52	0,56	0,53	0,56

Fuente: World Bank governance indicators

Interpretación: El índice varía entre -2,5 y 2,5; según el desempeño sea pobre o adecuado, respectivamente.

Estabilidad política (no violencia)

<i>Percepción sobre la probabilidad de que surjan amenazas o cambios violentos en el gobierno, que afecten la continuidad de las políticas públicas.</i>	Belice	0,29	0,31	0,46	0,49	0,06	0,02	0,06	0,16	0,08
	Costa Rica	0,89	1,04	0,82	0,80	0,81	0,83	0,72	0,48	0,65
	El Salvador	0,23	0,27	-0,17	-0,02	0,00	-0,12	0,02	0,10	0,03
	Guatemala	-0,68	-0,87	-0,85	-0,83	-0,89	-0,70	-0,72	-0,65	-0,73
	Honduras	-0,23	-0,36	-0,49	-0,53	-0,71	-0,56	-0,43	-0,46	-0,27
	Nicaragua	-0,08	-0,08	-0,30	-0,27	-0,28	-0,50	-0,26	-0,34	-0,51
<i>Fuente: World Bank Governance Indicators.</i>	Panamá	0,26	0,38	0,19	0,21	0,01	0,08	0,09	0,03	0,15

Fuente: World Bank Governance Indicators.

Interpretación: El índice varía entre -2,5 y 2,5; según el desempeño sea pobre o adecuado, respectivamente.

Efectividad del gobierno

<i>Percepción sobre la competencia de la burocracia y la calidad de los servicios públicos.</i>	Belice	0,07	0,01	-0,11	-0,21	-0,05	-0,36	-0,45	-0,41	-0,39
	Costa Rica	0,46	0,43	0,43	0,36	0,25	0,15	0,30	0,39	0,43
	El Salvador	-0,56	-0,48	-0,29	-0,22	-0,31	-0,25	-0,21	-0,20	-0,04
	Guatemala	-0,53	-0,50	-0,44	-0,61	-0,65	-0,59	-0,58	-0,59	-0,69
	Honduras	-0,54	-0,60	-0,54	-0,53	-0,63	-0,59	-0,57	-0,60	-0,71
	Nicaragua	-0,61	-0,73	-0,69	-0,68	-0,80	-0,96	-0,96	-0,95	-1,04
<i>Fuente: World Bank Governance Indicators.</i>	Panamá	0,19	-0,01	-0,02	0,04	0,11	0,13	0,21	0,27	0,25

Interpretación: El índice varía entre -2,5 y 2,5; según el desempeño sea pobre o adecuado, respectivamente.

Calidad regulatoria

<i>Percepción sobre la cantidad y calidad de las políticas que regulan el mercado</i>	Belice	-0,02	-0,05	0,04	-0,19	-0,13	-0,41	-0,46	-0,48	-0,47
	Costa Rica	0,66	0,39	0,49	0,59	0,56	0,35	0,44	0,51	0,53
	El Salvador	0,17	0,01	-0,11	0,12	0,06	0,08	0,17	0,21	0,38
	Guatemala	-0,11	-0,13	-0,28	-0,17	-0,33	-0,16	-0,15	-0,11	-0,07
	Honduras	-0,30	-0,40	-0,50	-0,33	-0,47	-0,42	-0,20	-0,20	-0,24
	Nicaragua	-0,13	-0,40	-0,34	-0,28	-0,37	-0,46	-0,39	-0,35	-0,39
<i>Fuente: World Bank Governance Indicators.</i>	Panamá	0,65	0,52	0,38	0,31	0,25	0,34	0,40	0,61	0,44

Interpretación: El índice varía entre -2,5 y 2,5; según el desempeño sea pobre o adecuado, respectivamente.

		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Estado de derecho												
	Belice	0,06		-0,16	0,07	-0,10	-0,16	-0,11	-0,14	-0,23		-0,38
<i>Percepción sobre la calidad en el cumplimiento de contratos, la impartición de justicia en los tribunales y la calidad de la policía, así como la incidencia del crimen y la violencia</i>	Costa Rica	0,65		0,66	0,64	0,58	0,52	0,43	0,36	0,44		0,56
	El Salvador	-0,74		-0,55	-0,53	-0,42	-0,46	-0,60	-0,66	-0,73		-0,78
	Guatemala	-0,85		-0,94	-1,17	-1,10	-1,12	-1,12	-1,18	-1,18		-1,12
	Honduras	-0,96		-0,90	-0,86	-0,79	-0,77	-0,97	-0,89	-0,92		-0,87
	Nicaragua	-0,91		-0,73	-0,62	-0,85	-0,65	-0,80	-0,84	-0,84		-0,83
	Panamá	-0,15		-0,10	-0,13	-0,11	-0,16	-0,13	-0,18	-0,18		-0,09

Fuente: World Bank
Governance Indicators.

Interpretación: El índice varía entre -2,5 y 2,5; según el desempeño sea pobre o adecuado, respectivamente.

Control de la corrupción												
	Belice	-0,15		-0,23	-0,12	-0,32	-0,25	-0,37	-0,37	-0,32		-0,06
<i>Percepción sobre el grado en que el poder público se ejerce con el propósito de obtener ganancias privadas</i>	Costa Rica	0,95		0,76	0,71	0,32	0,42	0,38	0,45	0,48		0,70
	El Salvador	-0,40		-0,65	-0,43	-0,38	-0,43	-0,19	-0,28	-0,36		-0,17
	Guatemala	-0,54		-0,55	-0,70	-0,49	-0,64	-0,75	-0,74	-0,68		-0,60
	Honduras	-0,80		-0,91	-0,80	-0,74	-0,74	-0,79	-0,70	-0,84		-0,89
	Nicaragua	-0,91		-0,43	-0,43	-0,36	-0,62	-0,74	-0,83	-0,80		-0,76
	Panamá	-0,52		-0,35	-0,30	-0,23	-0,40	-0,38	-0,37	-0,14		-0,26

Fuente: World Bank
Governance Indicators.

Interpretación: El índice varía entre -2,5 y 2,5; según el desempeño sea pobre o adecuado, respectivamente.

DEFINICIONES, FUENTES Y NOTAS TÉCNICAS

ESTADÍSTICAS DE LARGO PLAZO

Población total según censos

Cantidad total de habitantes contabilizados o estimados por país para cada año.

Población rural

Porcentaje de personas que residen en zonas rurales con respecto a la población total del país.

Analfabetismo

Población de 15 años y más que no sabe leer ni escribir.

Fuente: Censos nacionales de población y vivienda de cada país.

PIB por habitante

Producción total de un país en relación con su población.

Fuente: Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano (Secmca) y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal).

Esperanza de vida al nacer

Años que se espera llegue a vivir un recién nacido según las condiciones de mortalidad imperantes al momento de su nacimiento.

Fuente: Instituto de Estadística de cada país. Costa Rica: CCP-UCR. Belice: SICA y Cepal.

Tasa de mortalidad infantil

Defunciones de niños menores de un año por cada mil nacidos vivos.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal).

PEA rural en relación con la PEA total

Porcentaje que representa la PEA rural, en la PEA total.

PEA agrícola en relación con la PEA total

Porcentaje que representa la PEA agrícola en la PEA total.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), Sistema de Información Agropecuaria (Siagro).

Personas por hogar particular

Número de personas que en promedio viven en cada hogar.

Viviendas sin servicio sanitario

Número de viviendas individuales, particulares y ocupadas, que no tienen servicio sanitario.

Viviendas sin alumbrado eléctrico

Número de viviendas individuales, particulares y ocupadas, que no tienen electricidad para alumbrarse.

Fuente: Censos nacionales de población y vivienda de cada país.

PIB a precios corrientes

Valor total de bienes y servicios producidos en un país.

Exportaciones de mercancías generales (FOB)

Valor total de los bienes y servicios vendidos en el extranjero. Incluye el valor de la mercancía y los gastos de transporte (free on board).

Importaciones mercancías generales (CIF)

Valor total de los bienes y servicios comprados en el extranjero. Incluye costo de seguro y flete (*cost, insurance and freight*).

Total de ingresos del Gobierno Central

Ingresos del Gobierno Central por concepto de tributos, transferencias y otros rubros, como traspaso de utilidades, contribuciones al fondo de pensiones, intereses y bonos propios.

Total de gastos del Gobierno Central

Total de gastos corrientes y gastos de capital del Gobierno Central ejecutados en un año determinado.

Fuente: Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano (Secmca) y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal).

Valor del índice de desarrollo humano en el largo plazo

Valor del índice de desarrollo humano que se determinó para el país en un año dado. Índice compuesto que mide el avance en tres dimensiones básicas del desarrollo humano que lo componen: i) vida larga y saludable, medida en función de la esperanza de vida al nacer, ii) conocimientos, medidos en función de una combinación de la tasa de alfabetización de adultos y la tasa bruta de matrícula combinada en primaria, secundaria y terciaria, y iii) nivel de vida digno, medido por el PIB per cápita (PPA en dólares)

Fuente: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Informe Mundial de Desarrollo Humano, varios años.

ESTADÍSTICAS SOCIALES

DEMOGRAFÍA

Población total

Cantidad total de habitantes contabilizados o estimados por país para cada año.

Población total hombres

Cantidad de habitantes de género masculino contabilizados o estimados por país para cada año.

Población total mujeres

Cantidad de habitantes de género femenino contabilizadas o estimadas por país para cada año.

Razón de género

Relación entre la población masculina y la población femenina.

Población urbana

Porcentaje de personas que residen en zonas urbanas con respecto a la población total del país.

Fuente: Belice: Instituto de Estadística de Belice (SIB, sigla en inglés).
Costa Rica: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) y Centro Centroamericano de Población (CCP). Estimaciones y proyecciones de población por sexo y edad, 1950-2050.
El Salvador: Dirección General de Estadística y Censos (Digestyc). Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) 1998-2008.
Guatemala: Instituto Nacional de Estadística (INE). Estimaciones de población 2000-2010.
Honduras: Instituto Nacional de Estadística (INE). De 1998 a 2000, proyecciones de población 1988-2010, Secplan/OIT/UNFPA. De 2001 a 2009, proyecciones de población 2001-2015, Censo de Población y Vivienda 2001.
Nicaragua: Instituto Nacional de Información de Desarrollo (Inide). Dirección de Estadísticas Sociodemográficas.
Panamá: Contraloría General de la República. Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC).

Notas: El Salvador: en 2007 el dato disminuye debido al ajuste por el Censo de Población y Vivienda de ese mismo año.

Panamá: las estimaciones de 1998 y 1999 se basan en el Censo de Población de 1990, y las de 2000 a 2010 en el Censo de Población de 2000.

Población en el área metropolitana principal

Personas que residen en el área metropolitana principal, con respecto a la población total del país.

Fuente: Costa Rica: Estimación propia con datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) y el Centro Centroamericano de Población (CCP).
El Salvador: Dirección General de Estadística y Censos (Digestyc). Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) 1998-2008.
Guatemala: Instituto Nacional de Estadística (INE). Estimaciones de población 2000-2010.
Honduras: Instituto Nacional de Estadística (INE). De 1998 a 2000, proyecciones de población 1988-2010, Secplan/OIT/Unfpa. De 2001 a 2009, proyecciones de población 2001-2015, Censo de Población y Vivienda 2001.

Nicaragua: Instituto Nacional de Información de Desarrollo (Inide), Dirección de Estadísticas Sociodemográficas.

Panamá: Contraloría General de la República. Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC).

Notas: Costa Rica: se utilizaron las proyecciones de población por cantón calculadas por el INEC y se sumó la población de los cantones que pertenecen a la Gran Área Metropolitana (GAM).
El Salvador: en 2007 el dato disminuye debido al ajuste por el Censo de Población y Vivienda de ese mismo año.

Guatemala: se refiere a la población en la ciudad capital.

Nicaragua: solo incluye la población del departamento de Managua.

Panamá: las estimaciones de 1998 y 1999 se basan en el Censo de Población de 1990 y las de 2000 a 2010 en el Censo de Población de 2000. Incluye las ciudades de Panamá y Colón.

Esperanza de vida al nacer

Años que se espera llegue a vivir un recién nacido según las condiciones de mortalidad imperantes al momento de su nacimiento.

Fuentes: Belice: Sistema de la Integración Centroamericana (SICA).

Costa Rica: Centro Centroamericano de Población (CCP).

El Salvador: Dirección General de Estadística y Censos (Digestyc).

Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples.

Guatemala: Instituto Nacional de Estadística (INE). Proyecciones de población del XI Censo Nacional de Población y VI de Habitación, 2002.

Honduras: Instituto Nacional de Estadística (INE). Censo Nacional de Población y Vivienda 2001. Proyecciones de población.

Nicaragua: Instituto Nacional de Información de Desarrollo (Inide). Estimaciones

y proyecciones de población nacional, departamental y municipal.

Panamá: Contraloría General de la República. Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC).

Notas: El Salvador: proyecciones con base en el Censo de 1992.

Guatemala y Nicaragua: se calcula por quinquenios.

Mujeres en edad fértil

Población femenina de 15 a 49 años como porcentaje del total de mujeres.

Fuente: Belice: Instituto de Estadística de Belice (SIB, sigla en inglés).

Costa Rica: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) y Centro Centroamericano de Población (CCP). Estimaciones y proyecciones de población por sexo y edad 1950-2050.

El Salvador: Dirección General de Estadística y Censos (Digestyc).

Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 1998-2008.

Guatemala: Instituto Nacional de Estadística (INE). Estimaciones de población 2000-2010.

Honduras: Instituto Nacional de Estadística (INE). De 1998 a 2000, proyecciones de población 1988-2010, Secplan/OIT/Unfpa. De 2001 a 2009, proyecciones de población 2001-2015, Censo de Población y Vivienda 2001.

Nicaragua: Instituto Nacional de Información de Desarrollo (Inide). Dirección de Estadísticas Sociodemográficas.

Panamá: Contraloría General de la República. Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC).

Notas: El Salvador: en 2007 el dato disminuye debido al ajuste por el Censo de Población y Vivienda de ese mismo año.

Panamá: las estimaciones de 1998 y 1999 se basan en el Censo de Población

de 1990 y las de 2000 a 2010 en el Censo de Población de 2000.

Tasa bruta de mortalidad

Cociente entre el número de defunciones en todas las edades ocurridas en un período determinado y la población a mitad de ese período.

Fuentes: Belice: Instituto de Estadística de Belice (SIB, sigla en inglés). Ministerio de Salud de Belice. Sistema de la Integración Centroamericana.
Costa Rica: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), Sección Estadísticas Vitales, y Centro Centroamericano de Población (CCP).
El Salvador: Dirección General de Estadística y Censos (Digestyc). Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 1998-2008.
Guatemala: Instituto Nacional de Estadística (INE), con base en el XI Censo Nacional de Población y VI de Habitación, 2002.
Honduras: Instituto Nacional de Estadística (INE). Proyecciones de población 1988-2010, Censo de Población y Vivienda 2001. Sistema de la Integración Centroamericana.
Nicaragua: Instituto Nacional de Información de Desarrollo (Inide). Dirección de Estadísticas Sociodemográficas.
Panamá: Contraloría General de la República. Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC).

Notas: El Salvador: en 2007 el dato disminuye debido al ajuste por el Censo de Población y Vivienda de ese mismo año
Guatemala: los datos de 1995-2001 corresponden a las proyecciones de población 1950-2050, realizadas con base en el Censo Nacional 1994. Los datos de 2002-2007, a su vez, son proyecciones de población derivadas del Censo Nacional 2002.
Panamá: las estimaciones de 1998 y 1999 se basan en el Censo de Población de 1990 y las de 2000 a 2010 en el Censo de Población de 2000.

Tasa bruta de natalidad

Cociente entre el número de nacimientos inscritos en un período y la población estimada a mitad del mismo período.

Razón de dependencia demográfica

Relación entre las personas menores de 15 y mayores de 64 años, con respecto a la población de 15 a 64 años.

Tasa de reemplazo poblacional

Relación entre las personas menores de 15 años y la población mayor de 64 años.

Fuentes: Belice: Instituto de Estadística de Belice (SIB, sigla en inglés). Oficina del Registro Nacional de Belice. Sistema de la Integración Centroamericana (SICA).
Costa Rica: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). Sección Estadísticas Vitales.
El Salvador: Dirección General de Estadística y Censos (Digestyc). Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) 1998-2008.
Guatemala: Instituto Nacional de Estadística (INE), con base en el XI Censo Nacional de Población y VI de Habitación, 2002. Estimaciones de población 2000-2010.
Honduras: Instituto Nacional de Estadística (INE). De 1998 a 2000, proyecciones de población 1988-2010, Secplan/OIT/Unfpa. De 2001 a 2009, Proyecciones de población 2001-2015, Censo de Población y Vivienda 2001. Sistema de la Integración Centroamericana (SICA).
Nicaragua: Instituto Nacional de Información de Desarrollo (Inide). Dirección de Estadísticas Sociodemográficas.
Panamá: Contraloría General de la República. Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC).

Notas: El Salvador: proyecciones con base en el Censo de Población de 1992. En 2007 el dato disminuye debido al ajuste por el Censo de Población y Vivienda de ese mismo año.
Panamá: las estimaciones de 1998 y 1999 se basan en el Censo de Población de 1990 y las de 2000 a 2010 en el Censo de Población de 2000.

POBREZA Y DESIGUALDAD

Población en pobreza

Población que tiene un ingreso igual o inferior a la línea de pobreza y que, por lo tanto, no satisface sus necesidades básicas.

Población en pobreza extrema

Población que tiene un ingreso igual o inferior al costo de la canasta básica alimentaria (CBA), que establece el requerimiento mínimo de alimentos necesarios para la existencia.

Población no pobre

Población que cuenta con un ingreso superior al valor de la línea de pobreza, lo que le permite cubrir sus necesidades básicas, alimentarias y no alimentarias.

Fuentes: Belice: Instituto de Estadística de Belice (SIB, sigla en inglés). Country Poverty Assessment 2002 and 2009.
Costa Rica: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples.
El Salvador: Dirección General de Estadística y Censos (Digestyc). Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) 1998-2008.
Guatemala: Instituto Nacional de Estadística (INE). Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (Encovi) 2000, perfil de pobreza en Guatemala y Encovi 2006. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal).
Honduras: Instituto Nacional de Estadística (INE). Encuestas permanentes de hogares 2001-2007. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal).
Nicaragua: Instituto Nacional de Información de Desarrollo (Inide). Perfil y características de los pobres en Nicaragua. Fundación Internacional para el Desafío Económico Global (FIDEG).
Panamá: Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Dirección de Políticas Sociales, Contraloría General de la República. Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal).

Notas: La definición y metodología de la línea de pobreza varían entre países.
Costa Rica: no incluye servicio doméstico y pensionistas.
Honduras: cifras estimadas en hogares donde residen habitantes que declaran ingresos.

Índice de Gini

Medida numérica agregada de la desigualdad de los ingresos, que varía de 0 (igualdad perfecta) a 1 (desigualdad perfecta).

Fuentes: Belice: Instituto de Estadística de Belice (SIB, sigla en inglés). Country Poverty Assessment 2002 and 2009.
Costa Rica: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples.
El Salvador: Dirección General de Estadística y Censos (Digestyc). Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM). División de Encuestas Sociales.
Guatemala: Instituto Nacional de Estadística (INE). Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (Encovi) 2000, perfil de pobreza en Guatemala.
Honduras: Instituto Nacional de Estadísticas (INE). Encuestas permanentes de hogares 2001-2007.
Nicaragua: Instituto Nacional de Información de Desarrollo (Inide). Programa Mecovi, años 1998, 2001 y 2005. Fundación Internacional para el Desafío Económico Global (Fideg).
Panamá: Organización de las Naciones Unidas (ONU). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). Panamá: evolución de la pobreza y la distribución del ingreso 2007-2008.

EDUCACIÓN

Tasa neta de matrícula en preescolar

Relación entre el total de alumnos matriculados en preescolar y el total de población de las edades correspondiente a ese nivel.

Tasa neta de matrícula en primaria

Relación entre el total de alumnos matriculados en primaria y el total de población de las edades correspondiente a ese nivel.

Tasa neta de matrícula en secundaria

Relación entre el total de alumnos matriculados en secundaria y el total de población de las edades correspondiente a ese nivel.

Tasa de deserción en educación primaria

Porcentaje de alumnos que desertaron del sistema educativo en la educación primaria.

Tasa de deserción en educación secundaria

Porcentaje de alumnos que desertaron del sistema educativo en la educación secundaria.

Fuentes: Belice: Ministerio de Educación. Statistical Abstract 2008/2009.
Costa Rica: Ministerio de Educación Pública (MEP). Expansión del sistema educativo.
El Salvador: Ministerio de Educación. Censo de Matrícula 1998-2008.
Guatemala: Ministerio de Educación. Unidad de Informática (UDI).
Honduras: Secretaría de Educación. Dirección de Planificación y Gestión (UPEG). Nicaragua: Ministerio de Educación de la República de Nicaragua. División de Estadística. Para 2009, Banco Central de Nicaragua, Nicaragua en Cifras 2009.
Panamá: Ministerio de Educación. Estadísticas educativas.

Notas: Belice: el año lectivo comienza a mitad de cada año calendario. Se presentan las cifras del año de finalización.
Costa Rica: en el 2010 el MEP ajustó las edades oficiales para cada nivel, con base en la reforma al Reglamento de Matrícula y Traslado de Estudiantes. Guatemala: información procesada por el Instituto Nacional de Estadística (INE), con base en el XI Censo Nacional de Población y VI de Habitación, 2002. Datos de preprimaria y párvulos.
Nicaragua: se consideran todos los alumnos matriculados, independientemente de su edad. De 2005 a 2006, mediante decreto ministerial se dio un cambio en las edades oficiales para los distintos programas. Los desertores corresponden a las escuelas oficiales.

Tasa de alfabetización de adultos

Porcentaje de la población de 15 años y más que sabe leer y escribir.

Fuentes: El Salvador: Ministerio de Educación. Censo de Matrícula 1998-2008. Guatemala: Instituto Nacional de Estadística (INE). Proyecciones de población con base en el XI Censo Nacional de Población y VI de Habitación, 2002. Comité Nacional de Alfabetización (Conalfa), Unidad de Informática y Estadística.
Honduras: Instituto Nacional de Estadísticas (INE). Encuestas permanentes de hogares 2001-2007.
Nicaragua: Instituto Nacional de Información de Desarrollo (Inide). Encuesta Nacional de Hogares sobre Medición de Nivel de Vida y VIII Censo de Población y IV de Vivienda 2005.
Panamá: Sistema de la Integración Centroamericana (SICA).

Nota: Nicaragua: los porcentajes de personas reportadas corresponden al grupo de 15 a 65 años de edad.

Logro en educación primaria

Alumnos que comienzan el primer grado y alcanzan el último grado de enseñanza primaria.

Fuentes: Belice: Ministerio de Educación. Statistical Abstracts 1997/1998- 2008/2009.
Costa Rica: Ministerio de Educación Pública (MEP). Expansión del sistema educativo.
El Salvador: Ministerio de Educación. Censo de Matrícula 1998-2008.
Guatemala: Ministerio de Educación, Unidad de Informática (UDI).
Nicaragua: Unesco, Instituto de Estadística. Measures of Progression and Completion in Primary Education.
Panamá: Ministerio de Educación. Indicadores del sistema educativo panameño.

Nota: En Belice el año lectivo comienza a mitad de cada año calendario. Se presentan las cifras del año de finalización.

SALUD**Mortalidad infantil**

Número anual de defunciones de niños menores de un año por cada mil nacidos vivos.

Fuentes: Belice: Ministerio de Salud. Statistical Abstract 1999-2003, 2002-2006 y 2004-2008.
Costa Rica: Ministerio de Salud. Unidad de Seguimiento de Indicadores de Salud. Dirección de Vigilancia de la Salud. Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), Sección de Estadísticas Vitales.

El Salvador: Dirección General de Estadística y Censos (Digestyc). Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM). Proyecciones de población 1992 y Compendio Estadístico 2003-2006.

Guatemala: Instituto Nacional de Estadística (INE), con base en el XI Censo Nacional de Población y VI de Habitación 2002 y estadísticas vitales.

Honduras: Secretaría de Salud de Honduras, indicadores básicos. Instituto Nacional de Estadística (INE).

Nicaragua: Ministerio de Salud. Dirección General de Planificación y Desarrollo. División de Sistemas de Información para la Salud. Oficina de Estadísticas. Compendio Estadístico. Dirección de Estadísticas Sociodemográficas, Instituto Nacional de Información de Desarrollo (Inide).

Panamá: Contraloría General de la República. Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC). Estadísticas vitales, volumen III, Defunciones.

Notas: El Salvador: proyecciones con base en el Censo de Población 1992.

Honduras: considera únicamente los nacimientos registrados en centros hospitalarios.

Nicaragua: para 2000-2007 el dato corresponde a muertes infantiles registradas por los Sistemas Locales de Atención Integral en Salud (Silais).

Tasa de mortalidad materna

Defunciones de mujeres durante o después del embarazo, por cada mil nacidos vivos.

Fuentes: Belice: Ministerio de Salud. Statistical Abstract 1999-2003, 2002-2006 y 2004-2008. Instituto de Estadística de Belice, Oficina del Registro Nacional de Belice.
Costa Rica: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), Sección de Estadísticas Vitales. Ministerio de Salud, Dirección de Vigilancia de la Salud, Memoria Institucional.
El Salvador: Dirección General de Estadística y Censos (Digestyc). Compendio Estadístico 2003-2006 y proyecciones de población 1992.
Guatemala: Instituto Nacional de Estadística (INE), estadísticas vitales y XI Censo Nacional de Población y VI de Habitación, 2002.
Honduras: Instituto Hondureño de Seguridad Social (IHSS), Subgerencia de Estadística. Instituto Nacional de Estadística (INEC): para 1998-2000, proyecciones de población 1988-2010, Secplan/OIT/Unfpa; para 2001-2010, proyecciones de población 2001-2015, Censo de Población y Vivienda 2001.
Nicaragua: Ministerio de Salud. Dirección General de Planificación y Desarrollo. División de Sistemas de Información para la Salud. Oficina de Estadísticas. Compendio Estadístico. Instituto Nacional de Información de Desarrollo (Inide), Dirección de Estadísticas Sociodemográficas.
Panamá: Contraloría General de la República. Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC). Estadísticas vitales.

Notas: Costa Rica: dato del 2009 es preliminar.

Nicaragua: dato del 2007 es preliminar.

Niños de un año vacunados contra la tuberculosis

Porcentaje de niños menores de un año que han sido vacunados contra la tuberculosis.

Fuentes: Organización Mundial de la Salud (OMS).
Belice: Ministerio de Salud. Statistical Abstract 1999-2003, 2002-2006 y 2004-2008.
Costa Rica: Ministerio de Salud, Unidad de Seguimiento de Indicadores de Salud, Dirección de Vigilancia de la Salud.
Guatemala: Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, Programa Nacional de Inmunizaciones.
Honduras: Secretaría de Salud de Honduras, evaluación del Programa Ampliado de Inmunizaciones (PAI) 1998-2008.
Nicaragua: Ministerio de Salud. Dirección General de Planificación y Desarrollo. División de Sistemas de Información para la Salud. Oficina de Estadísticas. Los datos de 1998 fueron proporcionados por el Instituto Nacional de Información de Desarrollo (Inide).
Panamá: Ministerio de Salud. Sección de Registros Médicos y Estadísticas de Salud. Estadísticas de salud.

Incidencia de la tuberculosis

Relación entre el total de personas con tuberculosis y el total de la población.

Fuentes: Belice: Ministerio de Salud. Statistical Abstract 1999-2003, 2002-2006 y 2004-2008.
Costa Rica: Ministerio de Salud. Unidad de Seguimiento de Indicadores de Salud. Dirección de Vigilancia de la Salud.

El Salvador: Ministerio de Salud, situación epidemiológica de El Salvador.
 Guatemala: Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social.
 Honduras: Secretaría de Salud de Honduras, indicadores básicos de salud.
 Nicaragua: Ministerio de Salud. Dirección General de Planificación y Desarrollo, División de Sistemas de Información para la Salud. Oficina de Estadísticas. Para 1998 y 1999 los datos provienen de la "Regional Core Health Data Initiative". Para 2008 y 2009 se tomó información de la División de Estadística de las Naciones Unidas (DENU), base de datos de indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.
 Panamá: Ministerio de Salud. Sección de Registros Médicos y estadísticas de salud.

Notas: Costa Rica: el dato del 2009 es preliminar.
 Nicaragua: incluye tuberculosis pulmonar y otras formas de tuberculosis.
 Panamá: se tomaron en cuenta las cifras de tuberculosis del aparato respiratorio.

GASTO PÚBLICO

Gasto público en educación

Porcentaje del monto del gasto público destinado a los programas de educación, en relación con el PIB.

Gasto público en salud

Porcentaje del monto del gasto público destinado a los programas de salud, en relación con el PIB.

Fuentes: Belice: Ministerio de Finanzas.
 Costa Rica: Ministerio de Hacienda, Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria.
 El Salvador: Ministerio de Hacienda, Dirección de Contabilidad Gubernamental. Guatemala: Ministerio de Finanzas Públicas.
 Honduras: Secretaría de Finanzas. Memorias institucionales.
 Nicaragua: Banco Central de Nicaragua. Instituto Nacional de Información de Desarrollo (Inide). Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Dirección General de Presupuesto
 Panamá: Contraloría General de la República. Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC), Dirección de Métodos y Sistemas de Contabilidad.

Notas: Para todos los países se utilizó el PIB real, base 2000, de la Cepal.
 Costa Rica: a partir del 2002 se han realizado cambios metodológicos en el proceso de consolidación, que pueden afectar la tendencia de la serie. Mediante el decreto ejecutivo 33046, de junio de 2006, se pasó de trece a diez funciones clasificadoras y se efectuaron ajustes en el gasto de algunas funciones, debido a que se reubicaron entidades entre sectores. La serie está actualizada con esta metodología a partir del año 2002.
 Guatemala: los datos del 2009 son preliminares.
 Nicaragua: los gastos reportados corresponden a los montos ejecutados de los presupuestos asignados para un determinado año.
 Panamá: las cifras de 2006 y 2009 son estimaciones.

MIGRACIÓN

Saldo migratorio

Diferencia entre inmigración y emigración.

Fuentes: Belice: Instituto de Estadística de Belice, Departamento de Inmigración y Nacionalidad, y Consejo de Turismo de Belice.
 Costa Rica: Dirección General de Migración, Planificación Institucional.
 El Salvador: Dirección General de Migración y Extranjería.
 Guatemala: Dirección General de Migración.
 Honduras: Instituto Nacional de Estadística (INE), encuestas permanentes de hogares de cada año.
 Nicaragua: Dirección Nacional de Migración y Extranjería. Instituto Nacional de Información de Desarrollo (Inide). Dirección de Estadísticas Sociodemográficas.
 Panamá: Contraloría General de la República. Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC). Movimiento internacional de pasajeros.

Nota: Costa Rica: los datos del 2010 son preliminares.

Ingresos por remesas

Monto total de los fondos que los emigrantes envían desde el exterior, a sus familiares en sus países de origen.

Fuentes: Belice: Banco Central de Belice.
 Costa Rica: Banco Central de Costa Rica (BCCR). Balanza de Pagos.
 El Salvador: Banco Central de Reserva. Sector Externo. Ingresos mensuales de remesas familiares 1991-2010.
 Guatemala: Banco de Guatemala (BG), Mercado Institucional de Divisas.
 Honduras: Banco Central de Honduras (BCH), memorias institucionales.
 Nicaragua: Banco Central de Nicaragua, Gerencia de Estudios Económicos.
 Panamá: Ministerio de Comercio e Industria (MICI). Dirección de Empresas Financieras. Resumen de las Casas de Remesas.

Nota: Nicaragua: las remesas se incluyen dentro de las transferencias corrientes reportadas en la balanza de pagos del Banco Central de Nicaragua. Los datos de 2009 y 2010 son preliminares.

ESTADÍSTICAS ECONÓMICAS

PRODUCCIÓN Y CUENTAS NACIONALES

Producto interno bruto (PIB) real

Valor total de bienes y servicios producidos por las industrias y otros agentes de la economía, en el territorio del país, a precios del 2000.

Producto interno bruto (PIB) nominal

Valor total de bienes y servicios producidos por las industrias y otros agentes de la economía, a precios de mercado.

Tasa de crecimiento del PIB real

Incremento porcentual del PIB real de cada año con respecto al anterior, base 2000.

Fuentes: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, 2010.

PIB per cápita real

Valor por habitante de los bienes y servicios producidos en el país, en dólares del 2000.

Tasa de crecimiento del PIB per cápita real

Incremento porcentual del PIB real por habitante de cada año con respecto al anterior, base 2000.

Fuentes: PIB: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, 2010.

Población: Belice: Instituto de Estadística de Belice (SIB, sigla en inglés).

Costa Rica: Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC) y Centro Centroamericano de Población (CCP). Estimaciones y proyecciones de población por sexo y edad, 1950-2050.

El Salvador: Dirección General de Estadística y Censos (Digesty). Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) 1998-2008.

Guatemala: Instituto Nacional de Estadística (INE). Estimaciones de población 2000-2010.

Honduras: Instituto Nacional de Estadística (INE). De 1998 a 2000, proyecciones de población 1988-2010, Secplan/OIT/Unfpa. De 2001 a 2009, proyecciones de población 2001-2015, Censo de Población y Vivienda 2001.

Nicaragua: Instituto Nacional de Información de Desarrollo (Inide), Dirección de Estadísticas Sociodemográficas.

Panamá: Contraloría General de la República. Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC).

COMERCIO EXTERIOR

Exportaciones (FOB)

Valor total de los bienes y servicios vendidos en el extranjero. Incluye el valor de la mercancía y los gastos de transporte (*free on board*).

Importaciones (CIF)

Valor total de los bienes y servicios comprados en el extranjero. Incluye costo de seguro y flete (*cost, insurance and freight*).

Tasa de crecimiento de las exportaciones (FOB)

Incremento porcentual del total de los bienes y servicios vendidos en el extranjero en cada año, con respecto al anterior.

Tasa de crecimiento de las importaciones (CIF)

Incremento porcentual del total de los bienes y servicios comprados en el extranjero en cada año, con respecto al anterior.

Fuentes: Belice: Banco Central de Belice.

Costa Rica: Banco Central de Costa Rica (BCCR), División Económica, Departamento Monetario.

El Salvador: Banco Central de Reserva, Sector Externo, Balanza Comercial.

Guatemala: Banco de Guatemala (BG), declaraciones de mercancías y formularios aduaneros únicos centroamericanos de exportación.

Honduras: Banco Central de Honduras (BCH), balanza de pagos.

Nicaragua: Banco Central de Nicaragua, Anuario Estadístico 2009.

Panamá: Contraloría General de la República. Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC), series históricas de cuentas nacionales.

Notas: El Salvador: de 2007 a 2009 los datos son preliminares.

Guatemala: en el año 2002, por cambio de metodología en la compilación de estadísticas de comercio exterior, se incluye el comercio amparado por el decreto 29-89 (Ley de fomento y desarrollo de la actividad exportadora y de maquila) y el correspondiente a zonas francas.

Honduras: los datos de 2008 y 2009 son preliminares.

Nicaragua: los datos de 2009 son preliminares. Se incluyen mercancías y bienes para la transformación.

Panamá: la cifra de 2009 es preliminar.

Exportaciones (FOB) de Costa Rica a cada país de Centroamérica

Valor total de los bienes y servicios que Costa Rica vendió a cada país de Centroamérica, por año.

Exportaciones (FOB) de El Salvador a cada país de Centroamérica

Valor total de los bienes y servicios que El Salvador vendió a cada país de Centroamérica, por año.

Exportaciones (FOB) de Guatemala a cada país de Centroamérica

Valor total de los bienes y servicios que Guatemala vendió a cada país de Centroamérica, por año.

Exportaciones (FOB) de Nicaragua a cada país de Centroamérica

Valor total de los bienes y servicios que Nicaragua vendió a cada país de Centroamérica, por año.

Exportaciones (FOB) de Panamá a cada país de Centroamérica

Valor total de los bienes y servicios que Panamá vendió a cada país de Centroamérica, por año.

Fuentes: Costa Rica: Banco Central de Costa Rica (BCCR). Indicadores económicos

Exportaciones FOB por países.

El Salvador: Banco Central de Reserva (BCR), Dirección General de Aduanas, Unidad de Transacciones (UT).

Guatemala: Banco de Guatemala. Departamento de Estadísticas Económicas. Sección de Estadísticas Cambiarias.

Nicaragua: Banco Central de Nicaragua. Anuario Estadístico.

Panamá: Contraloría General de la República. Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC). Sistema de consulta de estadísticas de comercio exterior.

Notas: Costa Rica y Guatemala: las cifras de 2010 son preliminares.

Nicaragua y Panamá: las cifras de 2009 son preliminares. Nicaragua no incluye zonas francas.

Saldo de cuenta corriente

Saldo neto (positivo o negativo) de las exportaciones de bienes y servicios de un país al resto del mundo, menos sus importaciones desde el resto del mundo.

Saldo de cuenta comercial

Diferencia entre las exportaciones FOB y las importaciones CIF.

Fuentes: Belice: Banco Central de Belice y Comisión Económica para América Latina (Cepal).

Costa Rica: Banco Central de Costa Rica (BCCR), División Económica, Departamento Monetario.

El Salvador: Banco Central de Reserva (BCR), Sector Externo, Balanza de Pagos.

Guatemala: Banco de Guatemala (BG).

Honduras: Banco Central de Honduras (BCH), memorias institucionales. Honduras en Cifras.

Nicaragua: Banco Central de Nicaragua, Balanza de Pagos y Posición de Inversión Internacional.

Panamá: Contraloría General de la República. Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC). Balanza de Pagos.

Notas: El Salvador: los datos de 2007 a 2009 son preliminares.

Nicaragua: el dato del 2009 es preliminar.

Panamá: los datos de 2006 a 2009 son preliminares.

PRECIOS**Índice de precios al consumidor (IPC)**

Variaciones promedio de los precios de los bienes y servicios consumidos por los hogares de cada país, durante un período determinado, con respecto al año base.

Fuentes: Comisión Económica para América Latina (Cepal).

Nota: Año base 2000 = 1000.

Tasa anual de inflación

Variación porcentual acumulada en el índice de precios al consumidor con respecto al año anterior.

Fuentes: Costa Rica: Banco Central de Costa Rica (BCCR).

División Económica. Departamento Monetario.

El Salvador: Dirección General de Estadística y Censos (Digestyc). Boletín de IPC.

Guatemala: Instituto Nacional de Estadística (INE).

Honduras: Banco Central de Honduras (BCH), memorias institucionales. Honduras en Cifras.

Nicaragua: Banco Central de Nicaragua.

Panamá: Contraloría General de la República. Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC).

FINANZAS PÚBLICAS**Deuda externa como porcentaje del PIB**

Valor total de la deuda de cada país con entidades extranjeras; incluye deuda pública y privada.

Fuentes: Belice: Banco Central de Belice.

Costa Rica: Banco Central de Costa Rica.

El Salvador: Banco Central de Reserva. Sector Fiscal.

Guatemala: Banco de Guatemala.

Honduras: Banco Central de Honduras.

Nicaragua: Banco Central de Nicaragua.

Panamá: Contraloría General de la República y Ministerio de Economía y Finanzas.

Déficit o superávit del Gobierno Central

Balance de ingresos y gastos totales del Gobierno Central.

Gasto total del sector público

Valor total de los gastos del Gobierno Central y el resto del sector público.

Gasto total del Gobierno Central

Total de los gastos corrientes y los gastos de capital del Gobierno Central.

Fuentes: Belice: Banco Central de Belice.

Costa Rica: Banco Central de Costa Rica (BCCR), Departamento de Mercado de Capitales y Finanzas Públicas. Datos suministrados por la Tesorería Nacional.

El Salvador: Banco Central de Reserva. Estadísticas. Bases de datos. Sector Fiscal.

Guatemala: Ministerio de Finanzas Públicas (Minfin).

Honduras: Secretaría de Finanzas.

Nicaragua: Banco Central de Nicaragua. Gerencia de Operaciones Financieras. Anuario Estadístico 2009.

Panamá: Contraloría General de la República, Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC).

Notas: El Salvador: los datos de 2008 y 2009 son preliminares.

Honduras: los datos de 2008 y 2009 son preliminares.

Nicaragua: el dato de 2009 es preliminar. Excluye donaciones externas.

Panamá: las cifras de 2006 y 2009 son estimaciones.

Carga tributaria

Participación relativa de los impuestos reales con respecto al PIB real.

Fuentes: Belice: Ministerio de Finanzas.

Costa Rica: Contraloría General de la República (CGR). Memoria Anual.

El Salvador: Banco Central de Reserva. Estadísticas. Bases de datos. Sector Fiscal. Ingresos totales del Gobierno Central.

Guatemala: Ministerio de Finanzas Públicas (Minfin).

Nicaragua: Banco Central de Nicaragua, Gerencia de Operaciones Financieras, Anuario Estadístico 2009.

Panamá: Contraloría General de la República. Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC). Hacienda Pública.

Notas: El Salvador: los datos de 2008 y 2009 son preliminares.

Guatemala: en cumplimiento de la legislación vigente, durante el período 2001-2007 las cifras consignadas en el rubro "impuesto al valor agregado, IVA" corresponden al total recaudado menos las devoluciones de crédito fiscal del IVA al sector exportador. El dato del año 2009 es preliminar.

Nicaragua y Panamá: las cifras del 2009 son preliminares.

TURISMO

Turistas que ingresaron

Ingresos totales de visitantes en calidad de turistas, por año.

Fuentes: Belice: Instituto de Estadística de Belice, Departamento de Inmigración y Nacionalidad.

Costa Rica: Instituto Costarricense de Turismo (ICT), Departamento de Estadísticas.

El Salvador: Corsatur. Compendio sobre turismo receptivo.

Guatemala: Instituto Guatemalteco de Turismo (Inguat), Unidad de Información Pública.

Nicaragua: Instituto Nicaragüense de Turismo (Intur).

Panamá: Contraloría General de la República. Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC).

Movimiento internacional de pasajeros.

Total de divisas generadas por turismo

Valor total de los ingresos generados por turismo.

Fuentes: Belice: Ministerio de Turismo de Belice.

Costa Rica: Banco Central de Costa Rica (BCCR), División Económica, Departamento Monetario.

El Salvador: Corsatur. Informe estadístico de turismo 2009.

Guatemala: Dirección General de Migración. Banco de Guatemala (Banguat) e Instituto Guatemalteco de Turismo (Inguat).

Nicaragua: Instituto Nicaragüense de Turismo (Intur).

Panamá: Contraloría General de la República. Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC).

Movimiento internacional de pasajeros.

Notas: Costa Rica: a partir de 1999 se incluyen los cruceros. La metodología de cálculo se cambió en 2001.

Panamá: las cifras de 2001 y 2002 son preliminares, y las de 2006, 2007, 2008 y 2009 son estimaciones.

Total de turistas que ingresaron a Costa Rica provenientes de cada país de Centroamérica

Total de visitantes que ingresan a Costa Rica en calidad de turistas provenientes de cada país de Centroamérica.

Total de turistas que ingresaron a El Salvador provenientes de cada país de Centroamérica

Total de visitantes que ingresan a El Salvador en calidad de turistas provenientes de cada país de Centroamérica.

Total de turistas que ingresaron a Guatemala provenientes de cada país de Centroamérica

Total de visitantes que ingresan a Guatemala en calidad de turistas provenientes de cada país de Centroamérica.

Total de turistas que ingresaron a Nicaragua provenientes de cada país de Centroamérica

Total de visitantes que ingresan a Nicaragua en calidad de turistas provenientes de cada país de Centroamérica.

Total de turistas que ingresaron a Panamá provenientes de cada país de Centroamérica

Total de visitantes que ingresan a Panamá en calidad de turistas provenientes de cada país de Centroamérica.

Fuentes: Costa Rica: Instituto Costarricense de Turismo (ICT), Departamento de Estadísticas.

El Salvador: Dirección General de Migración.

Guatemala: Instituto Guatemalteco de Turismo (Inguat).

Nicaragua: Instituto Nicaragüense de Turismo (Intur). Boletín de estadísticas de turismo.

Panamá: Contraloría General de la República. Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC).

Visitantes que entraron al país, según puerto de entrada y país de domicilio permanente, 1998-2010.

Nota: Panamá: para los años 2004 y 2005 no hay información, ya que faltan los datos del Aeropuerto Internacional de Tocumen.

FUERZA DE TRABAJO

Población económicamente activa total (PEA)

Conjunto de personas en edad de trabajar que se encuentran ocupadas o desocupadas en cada año y país.

Porcentaje de la PEA masculina

Proporción de hombres dentro de la PEA.

Porcentaje de la PEA femenina

Proporción de mujeres dentro de la PEA.

Porcentaje de la PEA ocupada

Proporción de la PEA total que se encuentra ocupada.

Población ocupada masculina

Proporción de hombres con respecto al total de la población ocupada.

Población ocupada femenina

Proporción de mujeres con respecto al total de la población ocupada.

PEA desocupada

Porcentaje de la PEA total que se encuentra desocupada.

Población desocupada masculina

Proporción de hombres dentro de la población desocupada.

Población desocupada femenina

Proporción de mujeres dentro de la población desocupada.

Fuentes: Belice: Instituto de Estadísticas de Belice.

Costa Rica: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples.

El Salvador: Dirección General de Estadística y Censos (Digestyc), Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples.

Guatemala: Instituto Nacional de Estadística (INE), Encuesta Nacional de Egresos e Ingresos (ENEI) 2004. Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (Encovi) 2006.

Honduras: Instituto Nacional de Estadística (INE), Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples, mayo 2001-2008. Dirección Nacional de Estadísticas y Censos. Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples 1998-1999.

Nicaragua: Instituto Nacional de Información de Desarrollo (Inide).

Ministerio de Trabajo y Banco Central de Nicaragua.

Panamá: Contraloría General de la República. Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC).

Situación social. Estadísticas del trabajo.

Notas: Belice: el límite de edad de la PEA es de 14 años y más.

Costa Rica: el límite de edad de la PEA es de 12 años y más.

El Salvador: el límite de edad de la PEA es de 16 años y más. Entre 1998 y 2006 el límite de edad era de 10 y más años. En 2007 el dato disminuye debido al ajuste por el Censo de Población y Vivienda de ese mismo año.

Guatemala: el límite de edad de la PEA es de 7 años y más.

Honduras: el límite de edad de la PEA es de 10 años y más.

Nicaragua: el límite de edad de la PEA es de 10 años y más. Los datos de 2009 son preliminares.

Panamá: el límite de edad de la PEA es de 15 años y más.

Tasa de desempleo abierto

Porcentaje de la población desocupada con respecto a la PEA. Representa la proporción de la fuerza laboral que no tiene empleo aunque está disponible para trabajar y busca empleo.

Tasa de desempleo abierto masculino

Hombres desempleados con respecto al total de la PEA masculina.

Tasa de desempleo abierto femenino

Mujeres desempleadas con respecto al total de la PEA femenina.

Tasa de subempleo visible

Personas que laboran menos horas de las que desearían.

Tasa de subempleo invisible

Personas que reciben menos ingreso que el mínimo por su empleo.

Fuentes: Belice: Banco Central de Belice. Economic Indicators to 2009.
Costa Rica: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples.
El Salvador: Dirección General de Estadística y Censos (Digestyc). Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples.
Guatemala: Instituto Nacional de Estadística (INE), Encuesta Nacional de Egresos e Ingresos (ENEI) 2006.
Honduras: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INE), Encuestas Permanentes de Hogares de Propósitos Múltiples.
Nicaragua: Instituto Nacional de Información de Desarrollo (Inide), Informe general de la Encuesta de Hogares para la medición del empleo. Banco Central de Nicaragua, Anuario Estadístico.
Panamá: Contraloría General de la República. Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC). Situación social. Estadística del trabajo. Base de datos de las encuestas de hogares 1998-2009.

Notas: El Salvador: para las tasas de subempleo las cifras corresponden al área urbana. Nicaragua: en 2000 y 2003 el subempleo invisible se calculó con los salarios mínimos de mercado agropecuario y no agropecuario; en 2004 se calculó con salarios mínimos oficiales por actividades económicas. El dato de 2009 es preliminar.

INFRAESTRUCTURA

Líneas de telefonía fija

Cantidad de líneas telefónicas fijas instaladas en todo el territorio nacional.

Suscripciones a teléfonos celulares móviles

Cantidad de abonados del sistema celular o sistema de telefonía móvil.

Usuarios de Internet

Cantidad de personas que utilizan Internet.

Fuentes: Belice: Comisión de Servicios Públicos. Instituto de Estadística de Belice.
Costa Rica: Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), Telecomunicaciones, Informe Estadístico. Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). Centro Centroamericano de Población (CCP).
El Salvador: Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones. Dirección General de Estadística y Censos (Digestyc). Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) 1998-2008.

Guatemala: Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda, Superintendencia de Telecomunicaciones. Instituto Nacional de Estadísticas (INE), Estimaciones de población 2000-2010.

Honduras: Comisión Nacional de Telecomunicaciones (Conatel). Instituto Nacional de Estadísticas (INE), proyecciones de población 2001-2015, Censo de Población y Vivienda 2001.
Nicaragua: Instituto Nicaragüense de Telecomunicaciones y Correos (Telcor). Banco Central de Nicaragua. Instituto Nacional de Información de Desarrollo (Inide). Dirección de Estadísticas Sociodemográficas
Panamá: Autoridad Nacional de los Servicios Públicos (ASEP). Indicadores de los servicios de telecomunicación básica local. Contraloría General de la República. Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC).

Notas: El Salvador: el dato de 2009 es preliminar.

Guatemala: los usuarios de Internet incluyen a todas las personas que se conectan a la red desde sus casas, oficinas, centros de estudio, cafés internet e incluso desde sus teléfonos celulares.

Honduras: el dato de 2009 es preliminar.

Panamá: el dato de 2009 es estimado.

Cobertura de energía eléctrica residencial

Población cubierta por el servicio eléctrico residencial.

Fuentes: Belice: Belize Electricity Limited (BEL). 2009 Annual Report. Ventas de electricidad al sector residencial.

Costa Rica: Instituto Costarricense de Electricidad (ICE). Proceso de demanda eléctrica.

El Salvador: Superintendencia General de Energía y Telecomunicaciones.

Guatemala: Ministerio de Energía y Minas, Unidad de Planificación Energética.

Honduras: Empresa Nacional de Energía Eléctrica, Unidad de Planeamiento Económico.

Nicaragua: Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales (Marena).

Panamá: Ministerio de la Presidencia, Secretaría Nacional de Energía. Estimación de la cobertura del sistema eléctrico nacional en la República, años 2004-2009

Notas: Guatemala: se incluyen todos los usuarios conectados al servicio de electricidad, no solo al sector residencial.

Honduras: el dato de 2010 es preliminar.

Panamá: cifras estimadas con base en la población proyectada y el promedio de habitantes por vivienda individual permanente. Para los años 1998 y 1999 se utilizó un promedio de 4,5 habitantes por vivienda. De 2000 en adelante el promedio es de 4,2 habitantes por vivienda.

Longitud de la red vial total

Longitud total de los caminos de un país; incluye vías nacionales y locales.

Fuentes: Costa Rica: Ministerio de Obras Públicas y Transporte (MOPT), Dirección de Planificación Sectorial, Departamento de Medios de Transporte.

El Salvador: Comisión Económica para América Latina (Cepal). Estadísticas ambientales. Transporte.

Guatemala: Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda, Unidad Ejecutora de Conservación Vial (Covial).

Honduras: Comisión Económica para América Latina (Cepal). Estadísticas ambientales. Transporte.

Nicaragua: Ministerio de Transporte e Infraestructura (MTI). Red vial nacional por tipo de superficie.

Panamá: Contraloría General de la República. Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC).

Nota: Panamá: el dato de 2009 es preliminar.

ESTADÍSTICAS POLÍTICAS

GESTIÓN LEGISLATIVA

Total de leyes aprobadas por año

Cantidad total de leyes aprobadas en cada año.

Puestos ocupados por mujeres en el Parlamento Nacional

Cantidad de mujeres que ocupan un puesto en el Parlamento Nacional con respecto al total de escaños disponibles.

Fuentes: Costa Rica: Asamblea Legislativa de Costa Rica. Centro de Información.
El Salvador: Asamblea Legislativa de El Salvador. Anuario 1998-2009.
Guatemala: Acción ciudadana.
Honduras: Congreso Nacional.
Nicaragua: Asamblea Nacional de Nicaragua 2010. Legislación. Leyes aprobadas.
Panamá: Asamblea Legislativa de la República de Panamá. Departamento de Estadística. Total de leyes por año, 1998-2010.

CRIMINALIDAD

Tasa de homicidios dolosos

Relación entre la cantidad de homicidios dolosos y la población.

Fuentes: Belice: Instituto de Estadística de Belice (SIB, sigla en inglés).
Costa Rica: Poder Judicial, Departamento de Planificación y Estadística.
El Salvador: Policía Nacional Civil (PNC).
Guatemala: Policía Nacional Civil (PNC)
Honduras: Comisionado de los Derechos Humanos de Honduras.
Nicaragua: Policía Nacional de Nicaragua.
Panamá: Procuraduría General de la República.

Nota: Panamá: el dato de 2007 es preliminar.

Tasa de secuestros

Relación entre la cantidad de secuestros y la población.

Tasa de muertes por suicidios o lesiones autoinfligidas

Relación entre la cantidad de muertes por suicidios o lesiones autoinfligidas y la población.

Fuentes: Costa Rica: Poder Judicial, Departamento de Planificación y Estadística.
Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) y Centro Centroamericano de Población (CCP). Estimaciones y proyecciones de población por sexo y edad, 1950-2050.
Guatemala: Ministerio Público. Instituto Nacional de Estadísticas (INE). Estimaciones de población 2000-2010.
Nicaragua: Policía Nacional de Nicaragua, Oficina de Estadísticas, Anuario Estadístico.

Panamá: Sistema de Estadística Criminal (SIEC), con base en datos suministrados por la Dirección de Investigación Judicial (DIJ). Delitos registrados en la República de Panamá, según tipo, años 1998-2010.

Notas: Costa Rica: los datos corresponden a secuestros extorsivos.
Nicaragua: el dato de 2009 se refiere a secuestros extorsivos. En 2008 ese delito se tipificaba como plagio. Los datos de la tasa de homicidios con armas de fuego de 2000 y 2001 fueron tomados de una investigación realizada en 2003 por el Centro de Estudios Internacionales.
Panamá: el dato de la tasa de secuestros del 2010 es preliminar, hasta el mes de agosto de ese año. El dato de la tasa de homicidios con arma de fuego del 2010 es preliminar, hasta el mes de septiembre de ese año.

Población penitenciaria

Total de personas imputadas que se encuentran en prisión.

Fuentes: Costa Rica: Ministerio de Justicia y Paz, Departamento de Investigación y Estadística. Anuarios de Población 2000-2010.
El Salvador: Dirección General de Centros Penales. Archivo.
Guatemala: Ministerio de Gobernación, Dirección General del Sistema Penitenciario, población interna 2000-2005.
Panamá: Contraloría General de la República. Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC). Panamá en Cifras 2005-2009. Estadísticas sociales. Cifras preliminares de capacidad física y población penitenciaria en la República por sexo y situación jurídica, según provincia y centro penitenciario.

Nota: Panamá: la cifra de 2010 es preliminar.

SEGURIDAD PÚBLICA Y PRIVADA

Tasa de personal de policía nacional no militar

Relación entre la cantidad de miembros de la policía civil y la población total.

Fuentes: Costa Rica: Ministerio de Seguridad Pública, Departamento de Planificación.
Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) y Centro Centroamericano de Población (CCP). Estimaciones y proyecciones de población por sexo y edad, 1950-2050.
El Salvador: Policía Nacional Civil.
Guatemala: Policía Nacional Civil, Jefatura de Planificación Estratégica y Desarrollo Institucional, Departamento Ejecutivo Policial. Instituto Nacional de Estadísticas (INE). Estimaciones de población 2000-2010.
Nicaragua: Policía Nacional de Nicaragua, Oficina de Estadísticas, Anuario Estadístico. Instituto Nacional de Información de Desarrollo (Inide), Dirección de Estadísticas Sociodemográficas.

Capacidad carcelaria

Cantidad máxima de personas que pueden albergar las instalaciones carcelarias.

Fuentes: Costa Rica: Ministerio de Justicia y Paz, Departamento de

Investigación y Estadística. Anuarios de Población 2000-2010.

El Salvador: Dirección General de Centros Penales. Archivo.

Guatemala: Ministerio de Gobernación, Dirección General del Sistema Penitenciario, porcentaje de crecimiento en los centros, 2000-2010.

Presupuesto de defensa

Cantidad de recursos destinados al ejército, como porcentaje del PIB.

Presupuesto de defensa en relación con el presupuesto del Estado

Proporción del presupuesto del Estado destinada al ejército.

Fuentes: Red de Seguridad y Defensa de América Latina (Resdal).

Nota: No es pertinente en los casos de Costa Rica y Panamá.

ORGANIZACIÓN CIUDADANA

Número de sindicatos inscritos

Cantidad de sindicatos activos inscritos ante la autoridad correspondiente.

Tasa de sindicalización

Cantidad de afiliados activos en sindicatos con respecto a la población ocupada.

Fuentes: Costa Rica: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Dirección General de Planificación. Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC) y Centro Centroamericano de Población (CCP). Estimaciones y proyecciones de población por sexo y edad, 1950-2050. El Salvador: Ministerio de Trabajo y Previsión Social. Estadísticas laborales. Dirección General de Estadística y Censos. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) 1998-2008. Nicaragua: Ministerio del Trabajo. Registros sindicales. Instituto Nacional de Información de Desarrollo (Inide), Dirección de Estadísticas Sociodemográficas.

Número de cooperativas inscritas

Cantidad de cooperativas inscritas ante la autoridad correspondiente.

Fuentes: Costa Rica: Instituto Nacional de Fomento Cooperativo (Infocoop), Departamento de Supervisión.

El Salvador: Instituto Salvadoreño de Fomento Cooperativo (Insafocoop).

Nicaragua: Instituto Nicaragüense de Fomento Cooperativo (Infocoop). Registro Nacional de Cooperativas.

Panamá: Instituto Panameño Autónomo Cooperativo (Ipacoop), Dirección de Planificación. Cooperativas activas en la República, 1980-2009.

ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

Gasto judicial per cápita

Gasto total ejecutado por el Poder Judicial con respecto a la población total.

Casos entrados per cápita

Relación entre los casos entrados a las oficinas judiciales y la población total.

Efectividad de los poderes judiciales

Razón entre el total de casos terminados y el total de casos entrados en las oficinas judiciales en un año.

Habitantes por defensor público

Relación entre la cantidad de defensores públicos y la población total.

Fuentes: Costa Rica: Poder Judicial de la República de Costa Rica.

El Salvador: Poder Judicial de El Salvador.

Guatemala: Organismo Judicial del Gobierno de Guatemala.

Honduras: Corte Suprema de Justicia de Honduras.

Nicaragua: Poder Judicial de la República de Nicaragua.

Panamá: Órgano Judicial de la República de Panamá.

ESTADÍSTICAS ELECTORALES

RESULTADOS ELECTORALES

Fecha de elección presidencial

Fecha en la que se realizaron las elecciones presidenciales.

Fecha de elección legislativa

Fecha en la que se realizaron las elecciones legislativas.

Partido ganador de las elecciones presidenciales

Nombre del partido político que ganó las elecciones presidenciales.

Partido segundo lugar en las elecciones presidenciales

Nombre del partido político que obtuvo el segundo lugar en las elecciones presidenciales.

Porcentaje obtenido por el partido ganador de las elecciones presidenciales

Porcentaje de votos obtenidos por el partido ganador de las elecciones presidenciales con respecto al total de sufragios emitidos.

Porcentaje obtenido por el partido que ocupó el segundo lugar en las elecciones presidenciales

Porcentaje de votos obtenidos por el partido que ocupó el segundo lugar en las elecciones presidenciales, con respecto al total de sufragios emitidos.

Partidos políticos que participan en la elección presidencial

Cantidad de partidos políticos inscritos para participar en las elecciones presidenciales.

Partidos políticos que participan en la elección legislativa

Cantidad de partidos políticos inscritos para participar en las elecciones legislativas.

Escaños del Parlamento Nacional

Cantidad de puestos o escaños en el Parlamento Nacional.

Escaños obtenidos por el partido ganador en las elecciones presidenciales

Cantidad de puestos o escaños que obtuvo el partido ganador de las elecciones presidenciales en el Parlamento Nacional.

Partidos que alcanzaron representación parlamentaria

Cantidad de partidos que obtuvieron al menos un puesto en el Parlamento Nacional.

Número de juntas receptoras

Número de centros de votación donde grupos de electores emiten su voto para las elecciones presidenciales.

Total de electores inscritos

Total de personas inscritas y habilitadas legalmente para emitir el voto al momento de la elección presidencial.

Abstencionismo

Porcentaje de electores inscritos que no asistieron a emitir su voto en las elecciones presidenciales.

Fuentes: Belice: Departamento de Elecciones y Límites (Elections and Boundaries Department). Costa Rica: Tribunal Supremo de Elecciones (TSE). Información electoral. Datos de elecciones 1953-2010. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. El Salvador: Tribunal Supremo Electoral (TSE). Memorias de labores 1994-2009 y estadísticas de elecciones, 1994-2004. Guatemala: Tribunal Supremo Electoral (TSE). Nicaragua: Instituto para el Desarrollo y la Democracia (Ipade). Catálogo estadístico de elecciones en Nicaragua, 1990-2006. Panamá: Tribunal Electoral (TE). Elecciones celebradas. Elección de cada año.

Notas: Belice: posee un sistema parlamentario.

El Salvador: en 2009 solo se inscribieron los partidos Arena y FMLN.

Nicaragua: los datos de la elección de 2006 corresponden al conteo del 92% de las juntas receptoras de votos.

ESTADÍSTICAS AMBIENTALES

ÁREAS PROTEGIDAS

Áreas terrestres protegidas

Cociente entre la superficie de áreas terrestres protegidas y la superficie territorial total del país (terrestre y marina).

Proporción de las áreas marinas protegidas

Cociente entre la superficie de áreas marinas protegidas y la superficie territorial total del país (terrestre y marina).

Fuentes: Comisión Económica para América Latina (Cepal). Estadísticas ambientales. Biota. Áreas protegidas.

Nota: Áreas marinas protegidas son áreas intermareales o submareales, junto con las aguas que las bañan, la flora y fauna asociadas y sus características históricas y culturales, que hayan sido designadas por ley u otro instrumento eficaz para proteger parcial o totalmente los medios que albergan.

Cobertura forestal

Relación entre la superficie cubierta por bosques y la superficie terrestre total del país.

Proporción de plantaciones forestales

Relación entre la superficie de plantaciones forestales y la superficie forestal total.

Fuentes: Comisión Económica para América Latina (Cepal). Estadísticas ambientales. Tierras y suelos. Bosque.

Nota: Datos quinquenales.

USO DEL SUELO

Superficie agrícola

Superficie de tierras arables, tierras destinadas a cultivos permanentes y praderas y pastos permanentes.

Superficies de tierras destinadas a cultivos permanentes

Cultivos que ocupan el terreno durante largos períodos y no necesitan ser replantados después de cada cosecha.

Superficie de praderas y pastos permanentes

Terrenos utilizados por cinco o más años para forrajes herbáceos, ya sean cultivados o silvestres.

Fuentes: Comisión Económica para América Latina (Cepal). Estadísticas ambientales. Tierras y suelos. Uso de la tierra.

Nota: Las superficies de tierras destinadas a cultivos permanentes incluyen las tierras ocupadas por arbustos destinados a la producción de flores, árboles frutales, nogales y vides, y excluye las tierras plantadas con árboles destinados a la producción de leña o madera.

RECURSOS MARINOS

Extracción pesquera

Extracción pesquera total en aguas continentales y marinas.

Fuentes: Comisión Económica para América Latina (Cepal). Estadísticas ambientales. Mares y bordes costeros. Pesca.

Nota: Se consideran, entre otras especies, crustáceos, moluscos, peces y plantas acuáticas. En general, las cifras de esta variable se obtienen de censos de pescadores, encuestas especializadas y registros administrativos de las declaraciones de captura de las embarcaciones en las estaciones pesqueras.

Producción pesquera total

Total de la producción pesquera, incluyendo la marítima y la acuícola.

Producción pesquera marina

Producción de peces ornamentales, camarón y pescado.

Producción de acuicultura

Cría de tilapia, trucha, camarón y langostino, por pequeños y medianos productores.

Fuentes: Costa Rica: Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura (Inopesca)
El Salvador: Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), Cendepesca.
Guatemala: Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, Unidad de Manejo de la Pesca y Acuicultura. Producción pesquera y acuícola del período del 1998-2009.
Nicaragua: Administración Nacional de Pesca y Acuicultura (Adpesca). Anuario pesquero y acuícola.
Panamá: Contraloría General de la República. Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC). Panamá en Cifras. Sección Pesca.

Nota: El Salvador: los datos de 2008 y 2009 son proyecciones.
Panamá: el dato sobre producción pesquera marina del 2009 es preliminar. Las cifras de cultivo de camarones y peces para 2007 y 2009 son preliminares.

ENERGÍA

Intensidad energética del producto interno bruto

Relación entre el consumo total de energía y el PIB en dólares, a precios constantes del año 2000.

Fuentes: Comisión Económica para América Latina (Cepal). Estadísticas ambientales. Energía. Producción y consumo.

Nota: En la medida en que este indicador aumenta, se incrementa la cantidad de energía requerida para producir una unidad monetaria de producción económica.

Proporción renovable de la oferta energética

Relación entre la oferta energética renovable y la oferta energética total.

Fuentes: Comisión Económica para América Latina (Cepal). Estadísticas ambientales. Energía. Producción y consumo.

Nota: Corresponde a la oferta de las siguientes fuentes energéticas: hidroenergía (a gran y pequeña escala), geotermia, dendroenergía (porción de biomasa leñosa de consumo sostenible), bioenergía sostenible no relacionada con la madera y otras fuentes como energía eólica y solar.

Consumo de energía primaria y secundaria

Energía total consumida para fines distintos a la transformación o la producción de energía.

Fuentes: Comisión Económica para América Latina (Cepal). Estadísticas ambientales. Energía. Producción y consumo.

Nota: La energía primaria corresponde a la producción, más las importaciones, menos las exportaciones, más los cambios en las reservas y menos las pérdidas por distribución de todos los productos energéticos primarios. La energía secundaria es el resultado de la transformación de productos energéticos primarios.

Generación de electricidad

Total de energía eléctrica generada en un país.

Demanda interna de electricidad

Requerimiento total de electricidad para satisfacer la demanda de cada país.

Fuentes: Organización Latinoamericana de Energía (Olade). Informe de Estadísticas Energéticas 2009.

Consumo de energía eléctrica

Cantidad de energía eléctrica en Gigavatios-hora, consumida en el país en un año específico.

Fuentes: Comisión Económica para América Latina (Cepal). Estadísticas ambientales. Energía. Energía eléctrica.

Nota: Corresponde a la energía transmitida por electrones en movimiento. Se incluye la energía eléctrica generada con cualquier fuente energética, sea primaria o secundaria, en centrales hidroeléctricas, termoeléctricas, termonucleares, geotérmicas, eólicas o fotovoltaicas.

Capacidad instalada para producir energía eléctrica

Capacidad máxima de producción de energía eléctrica de todos los generadores disponibles en un país.

Fuentes: Comisión Económica para América Latina (Cepal). Estadísticas ambientales. Energía. Energía eléctrica.

Nota: La capacidad instalada suele ser mayor que la cantidad de energía eléctrica producida, pues las plantas no siempre operan a su máxima capacidad debido a razones de demanda y oferta.

Importación de petróleo

Compra de petróleo proveniente de otro país.

Capacidad de refinación

Unidades que pueden ser procesadas en un día, luego del proceso de refinación del petróleo.

Producción de derivados de petróleo

Producción total de los productos que se obtienen del petróleo, luego del proceso de refinación.

Demanda interna de derivados de petróleo

Requerimiento total de derivados del petróleo para satisfacer la demanda de cada país.

Fuentes: Organización Latinoamericana de Energía (Olade). Informe de Estadísticas Energéticas 2009.

Carga de la factura petrolera

Valor de las importaciones de derivados del petróleo como porcentaje del PIB.

Fuentes: PIB: Comisión Económica para América Latina (Cepal). Costa Rica: Dirección Sectorial de Energía (DSE). Memoria estadística del sector energía de Costa Rica. El Salvador: Banco Central de Reserva. Guatemala: Banco de Guatemala (BG). Honduras: Banco Central Honduras. Nicaragua: Banco Central de Nicaragua. Panamá: Contraloría General de la República. Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC). Sistema de consulta de estadísticas de comercio exterior. Importaciones.

Notas: Guatemala: en el año 2002, por cambio de metodología en la compilación de estadísticas de comercio exterior, se incluye el comercio amparado por el decreto 29-89 (Ley de fomento y desarrollo de la actividad exportadora y de maquila) y el de zonas francas. Nicaragua: solo incluye importaciones de combustibles y lubricantes. El dato de 2009 es preliminar. No incluye importaciones de petróleo crudo. Panamá: la cifra del 2009 es preliminar.

CONTAMINACIÓN

Emisiones totales de CO₂

Emisiones de dióxido carbono (CO₂) generadas por la quema de combustibles fósiles y la producción de cemento.

Emisiones de CO₂ por habitante

Relación entre las emisiones de dióxido carbono (CO₂) y la población total del país.

Fuentes: Comisión Económica para América Latina (Cepal). Estadísticas ambientales. Aire y atmósfera. Gases con efecto invernadero (GEI).

Nota: Los datos son estimaciones derivadas de las estadísticas de energía publicadas por la División de Estadística de la Organización de Naciones Unidas.

Consumo de todas las sustancias que agotan la capa de ozono (SAO)

Consumo de las sustancias definidas por el Protocolo de Montreal como sustancias que contienen cloro o bromo, que destruyen la capa de ozono estratosférico.

Fuentes: Comisión Económica para América Latina (Cepal). Estadísticas ambientales. Aire y atmósfera. Sustancias agotadoras de la capa de ozono.

Parque automotor por habitante

Relación entre el número de vehículos inscritos en el país y la población total.

Fuentes: Comisión Económica para América Latina (Cepal). Estadísticas ambientales. Transporte.

Nota: Incluye vehículos de pasajeros, autobuses, camiones, furgonetas y motocicletas.

Intensidad del uso de fertilizantes

Cociente entre el consumo total de fertilizantes y la superficie agrícola total.

Fuentes: Comisión Económica para América Latina (Cepal). Estadísticas ambientales. Tierras y suelos. Uso de agroquímicos.

RIESGO Y DESASTRES**Número total de eventos naturales que se convierten en desastres**

Eventos naturales que trastornan seriamente el funcionamiento de una comunidad o sociedad y causan diferentes tipos de pérdidas.

Fuentes: Costa Rica: Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE).
El Salvador: Servicio Nacional de Estudios Territoriales.
Panamá: Contraloría General de la República. Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC). Estadísticas ambientales.

Número total de inundaciones

Inundaciones provocadas por cuerpos de agua y que, por su impacto, son consideradas como desastres.

Fuentes: Costa Rica: Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE).
El Salvador: Servicio Nacional de Estudios Territoriales.
Guatemala: Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres (Conred).
Panamá: Contraloría General de la República. Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC). Estadísticas ambientales.

Viviendas dañadas producto de los principales eventos naturales

Viviendas que se vieron afectadas por eventos naturales que se convirtieron en desastres.

Fuentes: Costa Rica: Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE).
El Salvador: Servicio Nacional de Estudios Territoriales.
Nicaragua: Sistema Nacional de Prevención (Sinapred). Oficina de Acceso a la Información Pública. Mitigación y atención de desastres.
Panamá: Contraloría General de la República. Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC). Estadísticas ambientales.

CERTIFICACIÓN AMBIENTAL**Empresas con certificación ISO 14001**

Número de empresas certificadas con la norma ISO 14001.

Fuentes: Comisión Económica para América Latina (Cepal). Estadísticas ambientales. Gestión ambiental.

Nota: La norma ISO 14001:2004 establece los requisitos para sistemas de gestión ambiental. Tiene importancia a nivel mundial para las organizaciones que deseen operar de una manera ambientalmente sostenible.

ESTADÍSTICAS INTERNACIONALES

INDICES DE DESARROLLO HUMANO

Índice de desarrollo humano (IDH)

Valor del índice de desarrollo humano que se determinó para el país en un año dado. El IDH es un índice compuesto que mide el avance en tres dimensiones básicas del desarrollo humano: i) vida larga y saludable, medida en función de la esperanza de vida al nacer, ii) conocimientos, medidos en función de una combinación de la tasa de alfabetización de adultos y la tasa bruta de matrícula en educación primaria, secundaria y terciaria, y iii) nivel de vida digno, medido por el PIB per cápita (PPA en dólares).

Posición en el índice de desarrollo humano

Posición según nivel de desarrollo humano con respecto al total de países analizados.

Posición en el índice de potenciación de género (IPG)

Posición según desigualdades de género en las oportunidades de participación política y económica.

Posición en el índice de pobreza humana de los países en desarrollo (IPH)

Posición según el grado de privación en las tres dimensiones básicas que componen el índice de desarrollo humano.

Nota: El IDH tiene una escala de 0 a 1, donde 0 es el menor valor del índice y 1 es el mayor.

Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). *Informe Mundial de Desarrollo Humano*, varios años.

INDICES VARIOS

Índice de Theil

Medida de desigualdad que muestra el grado de concentración del ingreso per cápita entre los hogares.

Nota: El valor resultante está entre 0 y 1; cuanto mayor sea el valor, peor será la distribución de los ingresos per cápita entre los hogares.

Fuente: Socio Economic Database for Latin America and the Caribbean (Sedlac).

Índice de libertad económica

Promedio simple de diez libertades individuales, vitales para el desarrollo de la prosperidad personal y nacional.

Monetary freedom

Combina una medida de la estabilidad de precios con una evaluación del control de precios.

Trade freedom

Medida compuesta de la ausencia de barreras tarifarias y no tarifarias que afectan las importaciones y exportaciones de bienes y servicios.

Notas: Para el índice de libertad económica: rangos 0-49,9 = reprimida (R), 50-59,9 = mayoritariamente no libre (MU), 60-69,9 = moderadamente libre (Mod F), 70-79,9 = mayoritariamente libre (Mos F), 80-100 = libre (F).

Para el índice de monetary freedom: escala de 0 a 100; valores altos indican mayor libertad monetaria.

Para el índice de trade freedom: escala de 0 a 100; valores altos indican mayor libertad comercial.

Fuente: Fundación Heritage.

Calidad en general de la infraestructura

Promedio de las respuestas de los ejecutivos de negocios con respecto a la infraestructura del país.

Nota: Escala de 1 a 7; el valor de 1 indica una infraestructura pobremente desarrollada e ineficiente; el valor de 7 indica una infraestructura entre las mejores del mundo.

Fuente: Foro Económico Mundial.

INDICES POLITICOS

Índice de Freedom House

Grado de libertad en derechos políticos y libertades civiles.

Índice de libertad de prensa

Grado de libertad de prensa, medido a través del ambiente legal, político y económico.

Notas: Para el índice de Freedom House: rangos 1-2,5 = libre (F), 3-5,5 = parcialmente libre (PF), 5,5-7 = no libre (NF).

Para el índice de libertad de prensa: rangos 0-30 libertad de prensa (F), 31-60 libertad de prensa parcial (PF), 61-100 no hay libertad de prensa (NF).

Fuente: Freedom House.

Índice de potencial para la conectividad

Grado de preparación para participar de los beneficios del desarrollo de tecnologías de información y comunicación.

Nota: Escala de 1 a 7, cuanto más alto sea el valor, mayor es la preparación.

Fuente: Foro Económico Mundial.

Índice de percepción de la corrupción

Nivel de percepción de la corrupción.

Nota: Escala de 0 (muy corrupto) a 10 (nada corrupto).

Fuente: Transparency International.

Bertelsmann Transformation Index (BTI)

Evalúa el estado de la democracia y los sistemas de economía de mercado; así como la calidad de la gestión política.

Nota: Escala de 0 a 10.

Fuente: Bertelsmann Stiftung.

Índice de Estados fallidos

Evalúa doce indicadores con una escala de 1 a 10 según el riesgo de generar un Estado fallido. Fuente: Foreign Policy.

GOBERNABILIDAD**Voz y rendición de cuentas**

Medida de percepción sobre la capacidad de los ciudadanos de un país para participar en la selección de su gobierno, así como de la libertad de expresión, la libertad de asociación y la existencia de medios de comunicación libres.

Estabilidad política (no violencia)

Medida de percepción sobre la probabilidad de que surjan amenazas o cambios violentos en el gobierno, que afecten la continuidad de las políticas públicas.

Efectividad del gobierno

Medida de percepción sobre la competencia de la burocracia y la calidad de los servicios públicos.

Calidad regulatoria

Medida de percepción sobre la cantidad y calidad de las políticas que regulan el mercado.

Estado de derecho

Medida de percepción sobre la calidad en el cumplimiento de contratos, la impartición de justicia en los tribunales y la calidad de la policía, así como la incidencia del crimen y la violencia.

Control de la corrupción

Medida de percepción sobre el grado en que el poder público se ejerce con el propósito de obtener ganancias privadas.

Nota: los índices varían entre -2,5 y 2,5; según el desempeño sea pobre o adecuado, respectivamente.

Fuente: World Bank Governance Indicators.

Bibliografía

Sinopsis

- Banco Mundial. 2011. Crime and violence in Central America: a development challenge, en http://siteresources.worldbank.org/INTLAC/Resources/FINAL_VOLUME_I_ENGLISH_CrimeAndViolence.pdf. Departamento de Desarrollo Sostenible y Unidad de Reducción de la Pobreza y Gestión Económica, Banco Mundial.
- Bonilla, R. 2011. Mapas realizados para el proyecto "Determinantes de la pobreza rural en Centroamérica: desafíos y oportunidades para la acción". Contribución preparada para el Cuarto Informe Estado de la Región. San José, Programa Estado de la Nación, RUTA, FIDA y FAO.
- Brenes, W. y Vanegas, J.C. 2010. Alcances de la corrupción y el clientelismo en programas de combate a la pobreza en Centroamérica: el caso del programa Avancemos en Costa Rica. Informe preparado en el marco del proyecto "Alcances de la corrupción y el clientelismo en programas de combate a la pobreza en Centroamérica". San José, Programa Estado de la Nación y Transparencia Internacional.
- Castro, G.F. y Bermeo, D. (coords.). 2009. Red de Seguridad y Defensa de América Latina (Resdal): proyecto de investigación "Justicia militar, códigos disciplinarios y reglamentos generales internos": informe final, en http://cpdoc.fgv.br/producao_intelectual/arq/1721.pdf.
- Cathalac et al. 2008. Fomento de las capacidades para la etapa II de adaptación al cambio climático en Centroamérica, México y Cuba: síntesis regional, en http://www.cathalac.org/dmdocuments/2008/acc2_150.pdf. Ciudad de Panamá, Centro del Agua del Trópico Húmedo para América Latina y El Caribe, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y Fondo para el Medio Ambiente Mundial.
- Cecchini, S. y Madariaga, A. 2011. Programas de transferencias condicionadas: balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe (Cuadernos de la Cepal, n° 95), en <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/6/44126/Programas-transferencias-Condicionadas-ALC-95.pdf>. Cepal y ASDI.
- Cefemina. 2010. No olvidamos ni aceptamos: femicidio en Centroamérica 2000-2006, en http://www.derechosdelamujer.org/index.php?option=com_rubberdoc&view=doc&id=132&format=raw&Itemid=61. San José, Asociación Centro Feminista de Información y Acción.
- Celade-Cepal. 2004. América Latina y el Caribe: estimaciones y proyecciones de población 1950-2050 (Boletín Demográfico, vol. 37, n° 73), en <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/7/14347/lcg2225.pdf>. Santiago de Chile, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- 2009. Proyección de población (Observatorio Demográfico, año 4, no 7), en http://www.eclac.org/publicaciones/xml/7/38297/OD7_Proyeccion_Poblacion.pdf. Santiago de Chile, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- CIDH. 2009. Honduras: derechos humanos y golpe de Estado, en <http://www.cidh.oas.org/pdf%20files/HONDURAS2009ESP.pdf>. Washington, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, OEA.
- Cuevas, F. y Demombynes, G. 2009. Drug trafficking, civil war, and drivers of crime in Central America. Inédito.
- Granados, J. 2010. Comercio intra-regional: situación y desafíos, en http://www.bcie.org/spanish/documentos/BID_Jaime_Granados.pdf. Presentación realizada en el taller "Avances y desafíos de la integración centroamericana: una revisión a 50 años de historia", efectuado en Tegucigalpa los días 23 y 24 de septiembre.
- Iepades y Flasco. 2006. Armas pequeñas y livianas: informe subregional Centroamérica y Panamá, en <http://www.iepades.org/PM-centroamerica2.pdf>. San José, Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible y la Secretaría General de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Lavell, A. y Lavell, C. 2010. Riesgo, desastre y gestión del riesgo en Centroamérica 1999 a 2010. Ponencia preparada para el Cuarto Informe Estado de la Región. San José, Programa Estado de la Nación.
- O'Donnell, G. 2010. Democracia, agencia y Estado: teoría con intención comparativa. Buenos Aires, Editorial Prometeo.
- Obando, L. 2010. Democratización en el acceso al poder en Centroamérica. Ponencia preparada para el Cuarto Informe Estado de la Región. San José, Programa Estado de la Nación.
- Ocampo, J. 2011. "Macroeconomía para el desarrollo: políticas anticíclicas y transformación productiva", en Revista Cepal, no 104. Santiago de Chile, Cepal.
- Olinto, P. 2010. Impact of the crisis on MDGs in Central America, en http://www.bcie.org/spanish/agenda/documentos/Banco_Mundial_Pedro_Olinto.pdf. Presentación realizada en el Diálogo Estratégico "Centroamérica ante el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)", efectuado el 17 de junio.
- ONU. 2011. Observaciones sobre la situación de los derechos de los pueblos indígenas de Guatemala en su relación con los proyectos extractivos, y otro tipo de proyectos, en sus territorios tradicionales, en http://unsr.jamesanaya.org/esp/docs/special/2011_report_guatemala_advanced_version_sp.pdf. Adición al Informe del Relator Especial de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya. Inédito.

- Pérez-Sáinz, J. et al. 2010. Sociedades fracturadas: la exclusión social en Centroamérica. Ponencia preparada para el Cuarto Informe Estado de la Región. San José, Programa Estado de la Nación.
- Programa Estado de la Nación. 2008. Informe Estado de la Región. San José, Programa Estado de la Nación.
- Rosales, J. 2010. América Central: principales rasgos y tendencias del desempeño productivo y del sector externo en la última década. Ponencia preparada para el Cuarto Informe Estado de la Región. San José, Programa Estado de la Nación.
- SELA. 2011. Infraestructura física para la integración en América Latina y el Caribe, en http://www.sela.org/attach/258/EDOCs/SRed/2011/06/T023600004771-0-Infraestructura_fisica_para_la_integracion_del_ALC.pdf. Caracas, Secretaría Permanente, Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe.
- Slater, D. 2010. Ordering power: contentious politics and authoritarian leviathans in Southeast Asia. Cambridge, Cambridge University Press.
- Small Arms Survey-Graduate Institute of International and Development Studies. 2011. Small Arms Survey 2011: states of security, en <http://www.smallarmssurvey.org/publications/by-type/yearbook/small-arms-survey-2011.html>. Ginebra, The Graduate Institute.
- Taleb, N. 2007. The black swan: the impact of the highly improbable. Nueva York, Random House.
- Tetlock, P. et al. (eds.). 2006. Unmaking the West: "what if?" scenarios that rewrite world history. Michigan, University of Michigan Press.
- Trejos, J.D. 2011. Evolución de los mercados laborales en Centroamérica. Ponencia preparada para el Cuarto Informe Estado de la Región. San José, Programa Estado de la Nación.
- Unimer. 2010a. Alcances de la corrupción y el clientelismo en programas de combate a la pobreza en Centroamérica. Caso: El Salvador. Informe preparado en el marco del proyecto "Alcances de la corrupción y el clientelismo en programas de combate a la pobreza en Centroamérica". San José, Programa Estado de la Nación y Transparencia Internacional.
- 2010b. Alcances de la corrupción y el clientelismo en programas de combate a la pobreza en Centroamérica. Caso: Guatemala. Informe preparado en el marco del proyecto "Alcances de la corrupción y el clientelismo en programas de combate a la pobreza en Centroamérica". San José, Programa Estado de la Nación y Transparencia Internacional.
- Whyte, E. 2010. El capital humano y la infraestructura productiva en Centroamérica: evaluación de la situación actual y desafíos pendientes, en http://www.bcie.org/spanish/documentos/Proyecto_Mesoamerica_Elayne_White.pdf. Presentación realizada en el taller del BCIE "Avances y desafíos de la integración centroamericana: una revisión a 50 años de historia", efectuado en Tegucigalpa los días 23 y 24 de septiembre.
-
- ### Panorama demográfico
-
- ADS. 2009. Encuesta Nacional de Salud Familiar (Fesal) 2008, en <http://www.fesal.org.sv/2008/informe/final/espanol/descargas/InformeFinal/InformeFinal-FESAL2008.zip>. San Salvador, Asociación Demográfica Salvadoreña.
- Bendixen & Associates. 2007. Remesas en Centroamérica, en <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35053299>. Presentación realizada en el marco de la reunión anual de la Felaban, el 6 de noviembre en Florida.
- CCP-UCR. 2011. Indicadores demográficos Costa Rica: tasas de fecundidad por edad 1950-2010, en <http://ccp.ucr.ac.cr/observa/CRindicadores/fecun.html>. San José, Centro Centroamericano de Población, Universidad de Costa Rica.
- Celade-Cepal. 2004. América Latina y el Caribe: estimaciones y proyecciones de población 1950-2050 (Boletín Demográfico, vol. 37, n° 73), en <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/7/14347/lcg2225.pdf>. Santiago de Chile, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- 2009. Proyección de población (Observatorio Demográfico, año 4, n° 7), en http://www.eclac.org/publicaciones/xml/7/38297/OD7_Proyeccion_Poblacion.pdf. Santiago de Chile, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- 2010. Estimaciones y proyecciones demográficas. Sitio oficial, en http://www.eclac.cl/celade/proyecciones/basedatos_BD.htm. Santiago de Chile, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Centro Hispano Pew. 2009. Statistical portrait of the foreign-born population in the United States 2009, en <http://pewhispanic.org/files/factsheets/foreignborn2009/2009%20FB%20Profile%20Final.pdf>. Washington, Centro de Investigación Pew.
- Cepal. 2009. Panorama Social de América Latina 2009, en <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/9/37839/PSE2009-texto-completo.pdf>. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- 2011. Cepalstat: estadísticas de América Latina y el Caribe. Sitio oficial, en <http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp>. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Chen, M. et al. 2000. Migrantes nicaragüenses en Costa Rica 2000: volumen, características y salud reproductiva, en <http://ccp.ucr.ac.cr/manuscritos/nicasmigra/Infornicamigra.pdf>. Informe preparado para la Gerencia de Pensiones de la CCSS. San José, Programa Centroamericano de Población e Instituto de Investigaciones en Salud, UCR.
- Commander, S. et al. 2004. Must skilled migration be a brain drain?: evidence from the Indian software industry (IZA discussion paper, n° 1422), en <http://ftp.iza.org/dp1422.pdf>. Bonn, Instituto para el Estudio del Trabajo (IZA).
- CRM. 2010. Sitio oficial, en www.crmsv.org. Conferencia Regional sobre Migración.
- Delgado, M. 2007. Desigualdades sociodemográficas en Nicaragua: tendencias, relevancia y políticas pertinentes (serie Población y Desarrollo, n° 77), en <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/8/30268/lc12794-P.pdf>. Santiago de Chile, Celade-Cepal y Unfpa-Nicaragua.
- Departamento de Estado de Estados Unidos. 2010. Trafficking in Persons Report (10ª ed.), en <http://www.state.gov/documents/organization/142979.pdf>. Washington, Departamento de Estado, Gobierno de Estados Unidos.
- Docquier, F. 2006. Brain drain and inequality across nations (IZA discussion paper, n° 2440), en <http://www.econstor.eu/dspace/bitstream/10419/33758/1/538331658.pdf>. Bonn, Instituto para el Estudio del Trabajo (IZA).
- Docquier, F. et al. 2007. Brain drain in developing countries, en http://perso.uclouvain.be/frederic.docquier/filePDF/DLM_WBER2.pdf. Banco Mundial.
- Docquier, F. y Marfouk, A. 2005. International Migration by Educational Attainment (1990-2000) – release 1.1, en http://team.univ-paris1.fr/teamperso/DEA/Cursus/M2R/DocM2Rouverturecroissance/DM_ozdenschiff.pdf.
- Grillo, M. 2010. Mapeo geográfico y social de las rutas de trata de niñas, niños y adolescentes en Centroamérica: informe 2008-2009. Documento de circulación restringida para uso exclusivo de autoridades de control y represión del delito. San José, Fundación Paniamor.

- Grillo, M. y Monge, I. 2006. Mapeo geográfico y social de las rutas de trata de niñas, niños y adolescentes en Centroamérica: informe 2005. Documento de circulación restringida para uso exclusivo de autoridades de control y represión del delito. San José, Fundación Paniamor.
- Herring, A. y Bonilla, R. 2009. "Inmigrantes nicaragüenses en Costa Rica: estado y utilización de servicios de salud", en *Población y Salud en Mesoamérica*, vol. 7, nº1. San José, CCP-UCR.
- Hidalgo, A. 2008. La experiencia de las mujeres víctimas de trata en América Central y República Dominicana y la actuación de las instituciones: estudio regional. San José, OIM.
- Idies y Fundación Konrad Adenauer Stiftung. 2010. Tendencias y consecuencias del fenómeno migratorio: el caso de Guatemala, en <http://www.academica.or.cr/archivos-de-usuario/Seminarios/2010/Migracion/Martes/TendenciasConsecuenciasMigracion.pdf>.
- IIDH. 2010. A tres décadas de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (Cedaw) en Centroamérica: avances para las mujeres en zonas rurales e indígenas, en http://www.iidh.ed.cr/BibliotecaWeb/Varios/Documentos/BD_1772120041/CEDAW%20baja.pdf. San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- INE-Guatemala. 2011. Sitio oficial, en www.ine.gov.gt. Ciudad de Guatemala, Instituto Nacional de Estadística.
- INE-Honduras. 2006. Encuesta Nacional de Demografía y Salud (Endesa) 2005-2006, en http://www.ine.gov.hn/drupal/sites/default/files/Informe_ENDESA_2005-2006.pdf. Tegucigalpa, Instituto Nacional de Estadística.
- _____. 2011. Sitio oficial, en www.ine.gov.hn/drupal. Tegucigalpa, Instituto Nacional de Estadística.
- INEC-Costa Rica. 2010. Sitio oficial, en www.inec.go.cr. San José, Instituto Nacional de Estadística y Censo.
- INEC-Panamá. 2011. Sistema Integrado de Indicadores para el Desarrollo (SID). Sitio oficial, en <http://www.contraloria.gob.pa/inec/sid/>. Ciudad de Panamá, Instituto Nacional de Estadística y Censo, Contraloría General de la República.
- Inide. 2005. Atlas sociodemográfico, en <http://www.inide.gob.ni/censos2005/AtlasCPV05.zip>. Managua, Instituto Nacional de Información de Desarrollo.
- _____. 2008. Encuesta Nicaragüense de Demografía y Salud (Endesa) 2006-2007 (informe final), en <http://www.inide.gob.ni/endesa/InformeFinal07.pdf>. Managua, Instituto Nacional de Información de Desarrollo.
- _____. 2011. Sitio oficial, en www.inide.gob.ni. Managua, Instituto Nacional de Información de Desarrollo.
- Instituto de Estadística de Belice. 2010. Sitio oficial, en <http://www.statisticsbelize.org.bz/>. Belmopán, Instituto de Estadística de Belice.
- Luo, Y-L. y Wang, W-J. 2002. "High-skill migration and Chinese Taipei's industrial development", en OCDE. *International mobility of the highly skilled*. París, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.
- McCormick, B. y Wahba, J. 2001. Overseas work experience, savings and entrepreneurship amongst return migrants to LDC's, en http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=267991.
- MSPAS et al. 2009. V Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil 2008-2009: informe preliminar, en http://www.ine.gov.gt/descargas/ENSMI/2008-2009/Informe_ENSMI2008_2009.pdf. Ciudad de Guatemala, Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, INE, UVG, Usaid, ASDI, CDC, Unicef, Unfpa y OPS.
- Oficina del Censo de los Estados Unidos. 2000. Profile of Selected Demographic and Social Characteristics: 2000, en <http://www.census.gov/population/cen2000/stp-159/stp159-guatemala.pdf>. Tabla del Censo 2000: personas nacidas en Guatemala. División de Población, Oficina del Censo de los Estados Unidos.
- _____. 2008. Geographical mobility/migration. Sitio oficial, en <http://www.census.gov/hhes/migration/index.html>. Oficina del Censo de los Estados Unidos.
- _____. 2009. American Community Survey. Sitio oficial, en <http://www.census.gov/acs/www/>. Oficina del Censo de los Estados Unidos.
- OIM et al. 2008. Estudio regional sobre la normativa en relación a la trata de personas en América Central y República Dominicana y su aplicación: estudio regional, en http://www.sica.int/busqueda/busqueda_archivo.aspx?Archivo=libr_58068_1_25032011.pdf. Organización Internacional para las Migraciones, Agencia Española de Cooperación para el Desarrollo y Consejo de Ministras de la Mujer de Centroamérica, del Sistema de la Integración Centroamericana.
- OIM. 2009. Estadísticas Sanitarias Mundiales 2009, en http://www.who.int/whosis/whostat/ES_WHS09_Full.pdf. Ginebra, Organización Mundial de la Salud.
- Onudd. 2006. Trafficking in persons: global patterns (traducción libre de la OIM). Viena, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.
- Orozco, M. 2008. Efectos macroeconómicos de las remesas. Ponencia preparada para el Informe Estado de la Región (2008). San José, Programa Estado de la Nación.
- Özden, Ç. 2005. Brain drain in Latin America, en http://www.un.org/esa/population/meetings/IttMigLAC/P10_WB-DECRG.pdf. Documento elaborado en el marco de la Reunión del Grupo de Expertos sobre Migración Internacional y Desarrollo en América Latina y el Caribe, celebrada en Ciudad de México del 30 de noviembre al 2 de diciembre. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, ONU.
- Pellegrino, A. 2001. "Trends in Latin American skilled migration: "brain drain" or "brain exchange"?", en *International Migration*, vol. 39, nº5. Ginebra, OIM.
- Programa Estado de la Nación. 2008. Informe Estado de la Región. San José, Programa Estado de la Nación.
- Rayo, D. 2005. Identificación y caracterización de comunidades expulsoras de migrantes internacionales: un análisis basado en el Censo de Población y Vivienda Nicaragua 1995, en <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/nicaragua/uca/encuen71/rayo.doc>. Managua, Universidad Centroamericana.
- SICA. 2011. Sitio oficial, en www.sica.int. Antiguo Cuscatlán, Sistema de la Integración Centroamericana.
- Trejos, J.D. 2011. Impacto de la crisis sobre las economías familiares. Investigación realizada para el Cuarto Informe Estado de la Región. San José, Programa Estado de la Nación.

Equidad e integración social

- Alkire, S. y Santos, M. 2010. Acute multidimensional poverty: a new index for developing countries (OPHI working paper, nº 38), en <http://www.ophi.org.uk/wp-content/uploads/ophi-wp38.pdf>. Oxford, Iniciativa sobre Pobreza y Desarrollo Humano de la Universidad de Oxford (OPHI).
- Alonso, S. 2011. Panorama productivo e infraestructura para el desarrollo rural en Panamá. Ponencia preparada para el proyecto "Determinación de la pobreza rural en Centroamérica: desafíos y oportunidades para la acción". San José, Programa Estado de la Nación.

- Ángel, A. 2011. Panorama productivo e infraestructura para el desarrollo rural en El Salvador. Ponencia preparada para el proyecto "Determinación de la pobreza rural en Centroamérica: desafíos y oportunidades para la acción". San José, Programa Estado de la Nación.
- Arias, R. 2011. Panorama productivo e infraestructura para el desarrollo rural en Honduras. Ponencia preparada para el proyecto "Determinación de la pobreza rural en Centroamérica: desafíos y oportunidades para la acción". San José, Programa Estado de la Nación.
- Banco Mundial. 2005. El Banco Mundial y la discapacidad, en <http://www.bancomundial.org/temas/resenas/discapacidad.htm>. Washington, Banco Mundial.
- Bastos, S. y Camus, M. 2004. "Multiculturalismo y pueblos indígenas: reflexiones a partir del caso de Guatemala", en *Revista Centroamericana de Ciencias Sociales*, vol. 1, n° 1. San José, Posgrado Centroamericano de Ciencias Sociales de la Flaco, Universidad Nacional de Costa Rica y Universidad de El Salvador.
- Bonilla, R. 2011. Mapas realizados para el proyecto "Determinantes de la pobreza rural en Centroamérica: desafíos y oportunidades para la acción". Contribución preparada para el Cuarto Informe Estado de la Región. San José, Programa Estado de la Nación, RUTA, FIDA y FAO.
- Brenes, W. y Vanegas, J.C. 2010. Alcances de la corrupción y el clientelismo en programas de combate a la pobreza en Centroamérica: el caso del programa Avancemos en Costa Rica. Informe preparado en el marco del proyecto "Alcances de la corrupción y el clientelismo en programas de combate a la pobreza en Centroamérica". San José, Programa Estado de la Nación y Transparencia Internacional.
- Campos, M. 2011. Programas de transferencias condicionadas y corrupción en Centroamérica. Informe final del proyecto "Alcances de la corrupción y el clientelismo en programas de combate a la pobreza en Centroamérica". San José, Programa Estado de la Nación y Transparencia Internacional.
- CCAD-SICA y Banco Mundial. 2004. Mapa de la red vial en Centroamérica, en http://www.ccad.ws/ecoportal/sig/sigccadbm/082004/meso_redvial_ago04.jpg. Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo, Sistema de la Integración Centroamericana.
- CECC-SICA. 2007. Estadísticas de Educación de los Países Centroamericanos 2005, en http://www.sica.int/busqueda/busqueda_archivo.aspx?Archivo=libr_19159_1_11102007.pdf. San José, Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana, Sistema de la Integración Centroamericana.
- Cefemina. 2010. No olvidamos ni aceptamos: femicidio en Centroamérica 2000-2006, en http://www.derechos-delamujer.org/index.php?option=com_rubberdoc&view=doc&id=132&format=raw&Itemid=61. San José, Asociación Centro Feminista de Información y Acción.
- Celade-Cepal. 2010. Estimaciones y proyecciones demográficas. Sitio oficial, en http://www.eclac.cl/celade/proyecciones/basedatos_BD.htm. Santiago de Chile, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Celade-Cepal y Fondo Indígena. 2011. Sistema de indicadores sociodemográficos de poblaciones y pueblos indígenas (Sisppi), en <http://celade.cepal.org/redatam/PRYESP/SISPP/>. Santiago de Chile, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía, de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, y el Fondo Indígena.
- Celis, R. y Mesalles, L. 2009. Más y mejor infraestructura para reducir la pobreza en Costa Rica, en <http://www.kas.de/wf/doc/2607-1442-1-30.pdf>. San José, Academia de Centroamérica.
- Cepal. 2008. Panorama Social de América Latina 2008, en http://www.eclac.org/publicaciones/xml/2/34732/PSE2008_Versioncompleta.PDF. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- . 2009. Panorama Social de América Latina 2009, en <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/9/37839/PSE2009-texto-completo.pdf>. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- . 2010a. Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, 2010, en <http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/6/42166/P42166.xml&xsl=/deype/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xsl>. División de Estadística y Proyecciones Económicas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- . 2010b. El progreso de América Latina y el Caribe hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio: desafíos para lograrlos con igualdad, en <http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/1/39991/P39991.xml&xsl=/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xsl>. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- . 2010c. Panorama Social de América Latina 2010, en <http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/9/41799/P41799.xml&xsl=/dds/tpl/p9f.xsl&base=/dds/tpl/top-bottom.xsl>. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Collado, H. 2007. Las personas con discapacidad en Centroamérica. Presentación realizada en el Seminario Iberoamericano sobre Accesibilidad al Medio Físico, celebrado en Antigua Guatemala del 12 al 15 de febrero. Antigua, Fundación ACS, Aecid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de España, Real Patronato sobre Discapacidad de España y Canadá.
- Commca-SICA. 2010. La institucionalización sociocultural y jurídica de la desigualdad: el trabajo doméstico remunerado: resúmenes de estudios de la región de Centroamérica y República Dominicana, en http://www.sica.int/busqueda/busqueda_archivo.aspx?Archivo=libr_48051_1_07042010.pdf. San Salvador, Consejo de Ministras de la Mujer de Centroamérica, Sistema de la Integración Centroamericana.
- D'Elia, Y. y Maingon, T. 2004. La equidad en el desarrollo humano: estudio conceptual desde el enfoque de igualdad y diversidad. Documentos para la discusión. Caracas, PNUD.
- Digestyc. Varios años. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. San Salvador, Dirección General de Estadística y Censos.
- González-Ocantos, E. et al. 2010. Vote buying and social desirability bias: experimental evidence from Nicaragua (manuscrito inédito), en <http://www.yale.edu/leitner/resources/PMF-papers/Nicaragua.VoteBuying.pdf>.
- Icefi. 2011. Niñez y juventud centroamericana: ¿23.5 millones de oportunidades para el desarrollo? (Lente Fiscal Centroamericano, n° 3, año 2), en http://www.icefi.org/publications/238/publication_file. Ciudad de Guatemala, Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales.
- Ifpri. 2003. Sexto informe del proyecto PRAF/BID Fase II: Impacto Intermedio, en <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=335841>. Washington, Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias.
- Ifpri y Fusades. 2010. Evaluación externa del programa Red Solidaria: informe de impactos a los dos años de implementación (resumen ejecutivo), en <http://www.opinandoensalvador.com/wp-content/uploads/2009/06/evaluacionprogramaredsolidaria2010.pdf>. Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias y Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social.
- INE-Guatemala. 2001. Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (Encovi) 2000. Ciudad de Guatemala, Instituto Nacional de Estadística.

- _. 2005. Encuesta Nacional de Discapacidad (Endis) 2005. Ciudad de Guatemala, Instituto Nacional de Estadística.
- _. 2007. Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (Encovi) 2006. Ciudad de Guatemala, Instituto Nacional de Estadística.
- INE-Honduras. 2011. Procesamientos de las Encuestas de Hogares de Honduras. Contribución realizada para el Cuarto Informe Estado de la Región. San José, Programa Estado de la Nación.
- _. Varios años. Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples (EPHPM). Tegucigalpa, Instituto Nacional de Estadística.
- INEC-Costa Rica. Varios años. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. San José, Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- INEC-Nicaragua. 2003. Encuesta Nicaragüense para Personas con Discapacidad (Endis) 2003. Managua, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.
- _. Varios años. Encuesta Nacional sobre Medición de Nivel de Vida (EMNV). Managua, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.
- INEC-Panamá. 2010. Censos Nacionales 2010: XI de Población y VII de Vivienda. Resultados finales básicos, en <http://estadisticas.contraloria.gob.pa/Resultados2010/>. Ciudad de Panamá, Instituto Nacional de Estadística y Censo, Contraloría General de la República.
- INEE. 2006. Panorama Educativo de México 2005: indicadores del sistema educativo nacional, en <http://www.inee.edu.mx/index.php/publicaciones/informes-institucionales/panorama-educativo/3414>. Ciudad de México, Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.
- López, J. 2011. Actualización de los datos del capítulo 8 ("Lucha contra la corrupción") del Informe Estado de la Región (2008). Contribución preparada para el Cuarto Informe Estado de la Región. San Salvador, Funde y Programa Estado de la Nación.
- Martínez, J. 2010. Sistemas de atención médica en Centroamérica: estudio comparativo sobre su capacidad para enfrentar la crisis actual. Ponencia preparada para el Cuarto Informe Estado de la Región. San José, Programa Estado de la Nación.
- Martínez, R. y Fernández, A. 2007. El costo del hambre: impacto social y económico de la desnutrición infantil en Centroamérica y República Dominicana (documento de proyecto), en http://www.eclac.org/publicaciones/xml/3/28923/DP_CostoHambre.pdf. Santiago de Chile, Cepal y PMA.
- MEF-Panamá. Varios años. Encuesta de Niveles de Vida. Ciudad de Panamá, Dirección de Políticas Sociales, Ministerio de Economía y Finanzas.
- MEP. 2008. Eficiencia del sistema educativo costarricense medido a través de cohortes 2007. San José, Departamento de Análisis Estadístico, Dirección de Planificación Institucional, Ministerio de Educación Pública.
- Mesa-Lago, C. 2010. Sistemas de pensiones en Centroamérica: estudio comparativo sobre la capacidad de los sistemas de pensiones en Centroamérica para enfrentar la crisis actual y los posibles efectos en los principios fundamentales de la seguridad social. Ponencia preparada para el Cuarto Informe Estado de la Región. San José, Programa Estado de la Nación.
- Montaño, S. 2010. "El cuidado en acción", en Montaño y Calderón (coords.). El cuidado en acción: entre el derecho y el trabajo (Cuadernos de la Cepal, n° 94), en <http://www.aecid.es/export/sites/default/web/galerias/revistas/descargas/repositorio/obrs/libro-cepalaecid-bibliot-coop-00000290.pdf>. Cepal.
- Obando, M. 2011. Estructura e infraestructura productiva en zonas rurales pobres de Nicaragua. Ponencia preparada para el proyecto "Determinación de la pobreza rural en Centroamérica: desafíos y oportunidades para la acción". San José, Programa Estado de la Nación.
- OCDE. 2010a. Panorama de la Educación 2010: indicadores de la OCDE (trad. Subdirección General de Cooperación Internacional del Ministerio de Educación de España), en <http://browse.oecdbookshop.org/oecd/pdfs/free/9610074e.pdf>. Madrid, Santillana Educación S.L. y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.
- _. 2010b. PISA 2009 results, en http://www.oecd.org/document/61/0,3746,en_32252351_32235731_46567613_1_1_1_1,00.html. París, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.
- _. 2011. OECD Key ICT Indicators. Sitio oficial, en http://www.oecd.org/document/23/0,3746,en_2649_37441_33987543_1_1_1_37441,00.html. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.
- OIT. 2008. Juventud y trabajo decente y las vinculaciones entre trabajo infantil y empleo juvenil: Centroamérica, Panamá y República Dominicana, en http://oit.org.pe/WDMS/bib/publ/libros/tdj_trabinfantil-emplejuvenil_ac%5Binfo-sj%5D.pdf. San José, Oficina Subregional para Centroamérica, Haití, Panamá y República Dominicana, Organización Internacional del Trabajo.
- OPS. 2009. Género, Salud y Desarrollo en las Américas: indicadores básicos 2009, en http://new.paho.org/hq/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=4868&Itemid=. Washington, Oficina de Género, Etnicidad y Salud, Organización Panamericana de la Salud.
- Orealc-Unesco. 2008. Los aprendizajes de los estudiantes de América Latina y el Caribe: primer reporte de los resultados del Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo, en <http://unesdoc.unesco.org/images/0016/001606/160660s.pdf>. Santiago de Chile, Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (Llece), Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.
- Pacheco, J.F. 2011. Perfil de la población con discapacidad en Costa Rica. Contribución especial preparada para el Decimoséptimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- PNUD. 2010. Informe sobre Desarrollo Humano 2010: "La verdadera riqueza de las naciones: caminos al desarrollo humano", en http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2010_ES_Complete.pdf. Nueva York, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Pomareda, C. y Chavarría, H. 2011. Panorama productivo, mercados e infraestructura en las zonas rurales de Centroamérica. Ponencia preparada para el proyecto "Determinación de la pobreza rural en Centroamérica: desafíos y oportunidades para la acción". San José, Programa Estado de la Nación.
- Presanca-SICA. 2010. Análisis de situación de la seguridad alimentaria y nutricional en Centroamérica y República Dominicana: informe técnico, en http://www.sica.int/obsanr/busqueda/busqueda_archivo.aspx?Archivo=libr_45657_4_26072010.pdf. Programa Regional de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Centroamérica, Sistema de la Integración Centroamericana.
- Programa Estado de la Nación. 2008. Informe Estado de la Región. San José, Programa Estado de la Nación.

- _. 2009. Pobreza rural en Centroamérica: aproximaciones conceptuales, metodológicas y mediciones recientes (1990-2008) (estudio exploratorio), en <http://ruta.org:8180/xmlui/bitstream/handle/123456789/546/RN80.pdf?sequence=1>. San José, Programa Estado de la Nación y RUTA.
- _. 2010. Decimosexto Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Programa Estado de la Nación.
- Programa Estado de la Nación y Transparencia Internacional. 2010. Corrupción y clientelismo en programas de transferencias condicionadas: sitios centinela en El Salvador, Guatemala y Costa Rica. San José, Programa Estado de la Nación y Transparencia Internacional.
- Proyecto Estado de la Región. 1999. Primer Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Proyecto Estado de la Región-PNUD. 2003. Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá. San José, Programa Estado de la Nación.
- Rayo, D. 2011. Panorama demográfico de la región: oportunidades y desafíos. Ponencia preparada para el Cuarto Informe Estado de la Región. San José, Programa Estado de la Nación.
- Sauma, P. 2003. Pobreza y vulnerabilidad social: mercado de trabajo e inversión social en el istmo centroamericano a inicios del milenio, en <http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/9/14429/P14429.xml&xsl=/mexico/tpl/p9f.xsl&base=/mexico/tpl/top-bottom.xsl>. Ciudad de México, Cepal.
- _. 2011. Pobreza, desigualdad y programas de lucha contra la pobreza. Ponencia preparada para el Cuarto Informe Estado de la Región. San José, Programa Estado de la Nación.
- Sen, A. 2009. *The idea of justice*. Cambridge, Harvard University Press.
- Senadis-Ministerio de la Presidencia de la República de Panamá. 2006. Estudio sobre la prevalencia y caracterización de la discapacidad en la República de Panamá: informe final, en <http://www.senadis.gob.pa/wp-content/uploads/2010/10/informe-pendis.pdf>. Ciudad de Panamá, Secretaría Nacional para la Integración Social de las Personas con Discapacidad, del Ministerio de la Presidencia de la República, y Secretaría Ejecutiva del Fondo de Preinversión, del Ministerio de Economía y Finanzas.
- Sisca-SICA. 2011. La integración social en Centroamérica. Recuadro preparado para el Cuarto Informe Estado de la Región. San José, Programa Estado de la Nación.
- Trejos, J.D. 2011. Impacto de la crisis sobre las economías familiares. Investigación realizada para el Cuarto Informe Estado de la Región. San José, Programa Estado de la Nación.
- Unimer. 2010a. Alcances de la corrupción y el clientelismo en programas de combate a la pobreza en Centroamérica. Caso: El Salvador. Informe preparado en el marco del proyecto "Alcances de la corrupción y el clientelismo en programas de combate a la pobreza en Centroamérica". San José, Programa Estado de la Nación y Transparencia Internacional.
- _. 2010b. Alcances de la corrupción y el clientelismo en programas de combate a la pobreza en Centroamérica. Caso: Guatemala. Informe preparado en el marco del proyecto "Alcances de la corrupción y el clientelismo en programas de combate a la pobreza en Centroamérica". San José, Programa Estado de la Nación y Transparencia Internacional.
- Urizar, A. 2010. Los riesgos de corrupción y clientelismo político en los programas de transferencias monetarias con corresponsabilidad en Centroamérica. Informe preparado en el marco del proyecto "Alcances de la corrupción y el clientelismo en programas de combate a la pobreza en Centroamérica". San José, Programa Estado de la Nación y Transparencia Internacional.
- Yashar, D. 1998. "Contesting citizenship: indigenous movements and democracy in Latin America", en *Comparative Politics*, vol. 31, n° 1. Nueva York, Universidad de la Ciudad de Nueva York.
- Desempeño económico**
- Banguat. 2009. Evaluación de la política monetaria, cambiaria y crediticia a noviembre de 2009 (dictamen CT-4/2009), en http://www.banguat.gob.gt/Publica/doctos/Evaluacion_de_Politica_Monetaria_a_noviembre_2009.pdf. Banco de Guatemala.
- _. 2011. Sitio oficial, en <http://www.banguat.gob.gt/>. Banco de Guatemala.
- BCCR. 2011. Sitio oficial, en <http://www.bccr.fi.cr/>. Banco Central de Costa Rica.
- BCH. 2011. Sitio oficial, en <http://www.bch.hn/>. Banco Central de Honduras.
- BCIE. 2010. Tendencias & Perspectivas Económicas de Centroamérica y República Dominicana, en http://www.bcie.org/spanish/documentos/OEJ_Tendencias_&_Perspectivas_Economicas_de_Centroamerica_y_Rep_Dominicana_%28Abril%202010%29.pdf. Oficina del Economista Jefe, Banco Centroamericano de Integración Económica.
- BCN. 2011. Sitio oficial, en <http://www.bcn.gob.ni/>. Banco Central de Nicaragua.
- BCR. 2011. Sitio oficial, en <http://www.bcr.gob.sv/>. Banco Central de Reserva de El Salvador.
- Bendixen & Associates. 2007. Remesas en Centroamérica, en <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35053299>. Presentación realizada en el marco de la reunión anual de la Felaban, el 6 de noviembre en Florida.
- CBB. 2010. Annual Report 2009, en http://www.centralbank.org.bz/dms20uc/dynamicdata/docs/20100521162443_2.pdf. Ciudad de Belice, Banco Central de Belice.
- _. 2011. Sitio oficial, en <http://www.centralbank.org.bz/>. Banco Central de Belice.
- Cepal. 2009. La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe (documento informativo), en <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/9/39419/inversion2009e.pdf>. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- _. 2010a. Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2010, en <http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/6/42166/P42166.xml&xsl=/deype/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xsl>. División de Estadística y Proyecciones Económicas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- _. 2010b. Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2009-2010: impacto distributivo de las políticas públicas, en <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/3/40253/2010-636-EEE-WEB.pdf>. División de Desarrollo Económico, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- _. 2011. Cepalstat: estadísticas e indicadores. Sitio oficial, en <http://websie.eclac.cl/infest/ajax/cepalstat.asp?carpeta=estadisticas>. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- FAO. 2011. Índice de la FAO para los precios de los alimentos (junio), en <http://www.fao.org/worldfoodsituation/wfs-home/foodpricesindex/es/>. Organización de las

- Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. FMI. 2007. *Perspectivas de la Economía Mundial: globalización y desigualdad* (octubre). Washington, Fondo Monetario Internacional.
- _____. 2010a. El Salvador: 2010 article IV consultation and first review under the stand-by arrangement—staff report; public information notice and press release on the executive board discussion; and statement by the Executive Director for El Salvador” (IMF country report n° 10/307), en <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2010/cr10307.pdf>. Washington, Fondo Monetario Internacional.
- _____. 2010b. Panama: 2010 article IV consultation—staff report; public information notice on the executive board discussion; and statement by the Executive Director for Panama (IMF country report n° 10/314), en <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2010/cr10314.pdf>. Washington, Fondo Monetario Internacional.
- Funde. 2008. *Seguridad Fiscal en El Salvador: medidas para fortalecer la tributación*. San Salvador, Equipo de Macroeconomía y Desarrollo, Fundación Nacional para el Desarrollo.
- Gobierno de El Salvador. 2010. *Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014* (2ª ed.), en <http://tecnica.presidencia.gob.sv/novedades/publicaciones/36-pqd/download.html>. San Salvador, Gobierno de El Salvador.
- Godínez, V. 2011. *Planes anti-crisis aplicados por los gobiernos centroamericanos*. Ponencia preparada para el Cuarto Informe Estado de la Región. San José, Programa Estado de la Nación.
- Icefi. 2008. *La eficiencia de la captación fiscal por la vía judicial*. Ciudad de Guatemala, Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales.
- _____. 2010. *Lente fiscal centroamericano: 2010: ¿el comienzo de la recuperación para Centroamérica? (año 1, n°1)*. Ciudad de Guatemala, Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales.
- IIF. 2009. *Capital Flows to Emerging Market Economies* (27 de enero), en www.iif.com/download.php?id=130eNm7tXk. Instituto de Finanzas Internacionales.
- INEC-Contraloría General de la República de Panamá. 2011. *Sitio oficial*, en <http://www.contraloria.gob.pa/inec/>. Instituto Nacional de Estadística y Censo, Contraloría General de la República de Panamá.
- Kacef, O. y Manuelito, S. 2008. *El ingreso nacional bruto disponible en América Latina: una perspectiva de largo plazo (serie Macroeconomía del Desarrollo, n° 69)*, en <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/5/35175/LCL2982e.pdf>. Santiago de Chile, División de Desarrollo Económico, Cepal.
- PNERE. 2009. *Primer Informe Trimestral de Ejecución (febrero-abril)*, en http://www.minfin.gob.gt/archivos/nuevo/pner_e_210509.pdf. Programa Nacional de Emergencia y Recuperación Económica de Guatemala.
- Programa Estado de la Nación. 2008. *Informe Estado de la Región*. San José, Programa Estado de la Nación.
- Roache, S.K. 2007. *Central America's regional trends and U.S. cycles*, en <http://www.imf.org/external/np/seminars/eng/2007/whd/pdf/session2-1.pdf>. Presentación realizada en el seminario Economic and Financial Linkages in the Western Hemisphere, organizado por el FMI.
- Rosales, J. 2008. *Sostenibilidad de las finanzas públicas: fortalezas y debilidades*. Ponencia preparada para el Decimocuarto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- _____. 2010a. *América Central: principales rasgos y tendencias del desempeño fiscal en la última década*. Ponencia preparada para el Cuarto Informe Estado de la Región. San José, Programa Estado de la Nación.
- _____. 2010b. *América Central: principales rasgos y tendencias del desempeño productivo y del sector externo en la última década*. Ponencia preparada para el Cuarto Informe Estado de la Región. San José, Programa Estado de la Nación.
- SE-CMCA. 2010a. *Informe de Estabilidad Financiera Regional 2009*, en http://www.secmca.org/INFORMES_ECONOMICOS/IEFR/Anuales/IEFR2009.pdf. Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano.
- _____. 2010b. *Informe Económico Regional 2009*, en http://www.secmca.org/INFORMES_ECONOMICOS/Anuales/2009/Informe%20Economico%20Regional%202009%20vFinal.pdf. San José, Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano.
- _____. 2010c. *Matriz de principales políticas macroeconómicas en Centroamérica y República Dominicana vigentes a julio de 2010*. San José, Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano.
- Trejos, J.D. 2011a. *Evolución de los mercados laborales en Centroamérica*. Ponencia preparada para el Cuarto Informe Estado de la Región. San José, Programa Estado de la Nación.
- _____. 2011b. *Impactos de la crisis internacional sobre la situación socioeconómica de los hogares*. Ponencia preparada para el Cuarto Informe Estado de la Región. San José, Programa Estado de la Nación.

Panorama ambiental

- Acuña, G. 2006. “Producción de piña en Caribe y Pacífico Sur de Costa Rica”, en *Ambientico*, n° 158. Heredia, UNA.
- Alcaldía Municipal de San Salvador. 2007. *Perspectivas del medio ambiente urbano: GEO San Salvador*. San Salvador, Sistema de Asesoría y Capacitación para el Desarrollo Local (Sacdel).
- ANAM. 2004. Resolución AG-0346-2004, que declara el humedal de importancia internacional Damani-Guariviara, en la región de Ñö Kribo, Comarca Ngöbe Buglé, en http://www.asamblea.gob.pa/legispan/PDF_NORMAS/2000/2004/2004_538_0960.pdf. Ciudad de Panamá, Autoridad Nacional del Ambiente.
- _____. 2009. *Informe del Estado del Ambiente de la República de Panamá 2009*, en <http://www.pnuma.org/deat1/pdf/GeoPanama2009.pdf>. Ciudad de Panamá, Autoridad Nacional del Ambiente.
- ANAM et al. 2010. *Iniciativa Latinoamericana y Caribeña para el Desarrollo Sostenible: indicadores de seguimiento: Panamá 2010*, en <http://www.geodatos.org/geodatos/ILAC/PUBLICACIONES/ES/ILAC%20vFINAL%202010.pdf>. Ciudad de Panamá, Autoridad Nacional del Ambiente, Instituto Nacional de Estadística y Censo, de la Contraloría General de la República, y Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente.
- ARNPG. 2011. *Sitio oficial*, en <http://www.reservasdeguatemala.org/>. Ciudad de Guatemala, Asociación de Reservas Naturales Privadas de Guatemala.
- Astorga, Y. 2009. *Situación del recurso hídrico*. Ponencia preparada para el Decimoquinto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Baires, S. 2011. *El Salvador: región metropolitana de San Salvador*. Nota técnica preparada para el Cuarto Informe Estado de la Región. San José, Programa Estado de la Nación.
- Banco Mundial. 2009. *The Little Green Data Book 2009*, en <http://siteresources.worldbank.org/INTE/EI/9362141146251511077/22180399/LGDB2009.pdf>. Washington, Banco Mundial.

- Basu, N. y Hu, H. 2010. Toxic metals and indigenous peoples near the marlin mine in western Guatemala: potential exposures and impacts on health, en https://s3.amazonaws.com/PHR_Reports/guatemala-toxic-metals.pdf. Cambridge, Physicians for Human Rights (PHR).
- Berds. 2011. Protected areas. Sitio oficial, en http://www.biodiversity.bz/find/protected_area/. Belmopán, Sistema de Recursos de Información en Biodiversidad y Ambiente.
- Berti, G. y Ferrufino, C. 2009. Ordenamiento territorial en Centroamérica y República Dominicana: insumos para la construcción de una agenda regional, en <http://ribei.org/10/1/DT-001.pdf>. San Salvador, Confedelca.
- Bonilla, M. 2005. "Serios daños en el río Pacora", en Panamá América. Ciudad de Panamá, 6 de diciembre, en http://www.pa-digital.com.pa/periodico/buscador/resultado.php?story_id=524297&page=2&texto=cascajo.
- Brenes, A. 2006. La vulnerabilidad de las comunidades rurales frente a la sequía en Centroamérica: los casos de Matagalpa, Nicaragua y Choluteca, Honduras. Tesis para optar por el grado de maestría en Geografía. San José, UCR.
- 2010a. Elementos y patrones constitutivos del riesgo de sequía en América Central. Reporte regional para el Informe de Evaluación Global sobre la Reducción del Riesgo de Desastres. San José, ONU.
- 2010b. Perspectivas del deterioro del recurso hídrico en Centroamérica en contextos de cambio: una lectura desde el desarrollo, en http://amunse.org/ni/archivos/attachments/documentos/DRHCA___ABrenes.pdf.
- Caballero, E. 2011. Distrito central de Honduras. Nota técnica preparada para el Cuarto Informe Estado de la Región. San José, Programa Estado de la Nación.
- CAC-SICA et al. 2009. Estrategia Regional Agroambiental y de Salud: un instrumento estratégico de integración regional, en http://www.sica.int/busqueda/busqueda_archivo.aspx?Archivo=odoc_23679_5_11082010.pdf. San José, Comunicaciones Milenio.
- Cardona, O. 2009. Indicators of disaster risk and disaster risk management. Washington, BID.
- Catie. 2008. Plan estratégico de manejo de la microcuenca del río Texiguat, en http://www.sica.int/busqueda/busqueda_archivo.aspx?Archivo=odoc_32601_1_11022009.pdf. Honduras, Preveda, SICA.
- CCAD-SICA. 2005. Programa Regional de Prevención y Control de la Contaminación 2005-2010, en http://www.sica.int/busqueda/busqueda_archivo.aspx?Archivo=odoc_7255_1_28032006.pdf. Área de Prevención y Control de la Contaminación, Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo, Sistema de la Integración Centroamericana.
- CCAD-SICA y CAC-SICA. 2008. Programa Estratégico Regional para el Manejo de los Ecosistemas Forestales, en http://www.sica.int/busqueda/busqueda_archivo.aspx?Archivo=odoc_23942_2_02062008.pdf. Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo y Consejo Agropecuario Centroamericano, Sistema de la Integración Centroamericana.
- CDC. 2008. Situación actual y perspectivas del derecho humano al agua en El Salvador, en <http://www.cdc.org.sv/archivos/situacion-actual-y-perspectivas-del-derecho-humano-al-agua-en-el-salvador.pdf>. San Salvador, Centro para la Defensa del Consumidor.
- Cejil. 2010. Guatemala debe cumplir con sus obligaciones internacionales, en <http://cejil.org/comunicados/guatemala-debe-cumplir-con-sus-obligaciones-internacionales>. Centro por la Justicia y el Derecho Internacional.
- Cepal. 2005. Los recursos hídricos y la agricultura en el istmo centroamericano, en <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/3/21223/L658-vf.pdf>. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- 2009. Los recursos hídricos de Nicaragua, en http://coin.fao.org/cms/media/5/12820625348650/fao_nic_recursoshidricos_cepal.pdf.
- 2010. Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2010, en <http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/6/42166/P42166.xml&xsl=/deype/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xsl>. Ciudad de México, División de Estadística y Proyecciones Económicas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Cepal y CCAD-SICA. 2002. El impacto socioeconómico y ambiental de la sequía de 2001 en Centroamérica, en <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/2/9452/P9452.xml&xsl=/mexico/tpl/p9f.xsl&base=/mexico/tpl/top-bottom.xsl>. Comisión Económica para América Latina y el Caribe y Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo del Sistema de la Integración Centroamericana.
- Cepredenac-SICA. 2010. Política Centroamericana de Gestión Integral de Riesgo de Desastres (PCGIR), en http://www.sica.int/busqueda/busqueda_archivo.aspx?Archivo=odoc_44921_5_14072010.pdf. Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central, Sistema de la Integración Centroamericana.
- Cidse y ALAI. 2009. América Latina: riqueza privada, pobreza pública, en http://alainet.org/publica/riqueza/libro_cidse.pdf. Quito, Cooperación Internacional para el Desarrollo y la Solidaridad y Agencia Latinoamericana de Información.
- CNHM. 2002. Capital hídrico y usos del agua: Costa Rica, en <http://www.aguayclima.com/pdf/capitalhidricosde-lagua-costa%20Rica.pdf>. Comité Nacional de Hidrología y Meteorología de Costa Rica.
- Coles, A. y Martínez, M. 2011. Estado y disponibilidad de los recursos naturales en Centroamérica. Nota técnica preparada para el Cuarto Informe Estado de la Región. San José, Programa Estado de la Nación.
- Conagua. 2009. Estadísticas del Agua en México 2008, en <http://www.conagua.gob.mx/CONAGUA07/Publicaciones/Publicaciones/SGP-22-EAM2008rev-ago09.pdf>. Ciudad de México, Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat).
- Corrales, L. 2011. Gestión del patrimonio, conservación y biodiversidad: resultados de la gestión ambiental. Ponencia preparada para el Decimosexto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Crawford, A. et al. 2010. "Epidemic disease decimates amphibian abundance, species diversity, and evolutionary history in the highlands of central Panama", en *Proceedings of the National Academy of Sciences (PNAS)*, vol. 107, nº 31. Washington, Academia Nacional de Ciencias.
- EIRD-ONU. 2009. Informe de Evaluación Global sobre la Reducción del Riesgo de Desastres 2009: "Riesgo y pobreza en un clima cambiante: invertir hoy para un mañana seguro". Ginebra, Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres, Organización de las Naciones Unidas.
- Eschenbach, S. 2010. Panajachel – protección del río: un río lo atraviesa..., en <http://www.atitlancommunity.com/atitlan/agatha/13519-proteccion-del-río-san-francisco-panajachel.html>. Atitlan Community.
- Escuela Agrícola Panamericana y Promebio-CCAD-SICA. 2010. Reporte técnico: estado actual y futuro de la biodiversidad en Centro América, en <http://www.sica.int/ccad/temporal/NAGOYA/INFORMEGLBIO.pdf>. Tegucigalpa, Escuela Agrícola Panamericana y el Programa Estratégico Regional de Monitoreo y Evaluación de la Biodiversidad, de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo del Sistema de la Integración Centroamericana.

- FAO. 2004. Foro electrónico sobre sistemas de pago por servicios ambientales en cuencas hidrográficas: informe final, en <http://www.rlc.fao.org/foro/psa/pdf/infopinpsa.pdf>. Santiago de Chile, Red Latinoamericana de Cooperación Técnica en Manejo de Cuencas Hidrográficas (Redlach), Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.
- _____. 2007a. "Los bosques y el agua", en *Unasylva*: revista internacional de silvicultura e industrias forestales, vol. 58, n° 229. Roma, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.
- _____. 2007b. The world's mangroves 1980-2005 (FAO forestry paper n° 153), en <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/010/a1427e/a1427e00.pdf>. Roma, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.
- _____. 2011. Situación de los Bosques del Mundo 2011, en <http://www.fao.org/docrep/013/i2000s/i2000s.pdf>. Roma, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.
- Ferrufino, C. 2010. Anteproyectos de leyes nacionales de ordenamiento y desarrollo territorial en Centroamérica: caminos distintos y retos comunes, en http://www.sica.int/busqueda/busqueda_archivo.aspx?Archivo=dis1_50275_1_25062010.pdf. Presentación realizada en el Foro Centroamericano de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, celebrado en San Salvador los días 9 y 10 de junio. San Salvador, Sisca.
- García, L. y Jiménez, F. 2006. "Efectos del bosque ribereño y de las actividades antrópicas en las características físico-químicas y en poblaciones de macroinvertebrados acuáticos en la subcuenca del río Tascalapa, Honduras", en *Recursos Naturales y Ambiente*, n° 48. Turrialba, Catie.
- Guerrero, M. 2011. El pago de servicios ambientales (PSA) en América Central. Contribución elaborada para el Cuarto Informe Estado de la Región. San José, Programa Estado de la Nación.
- Hernández, A. et al. 2009. Gobernabilidad e instituciones en las cuencas transfronterizas de América Central y México, en http://www.flasco.or.cr/fileadmin/documentos/2010/LIBRO_CUENCAS_HIDROGRAFICAS.pdf. San José, Flasco.
- Honey, M. et al. 2010. Impacto del turismo relacionado con el desarrollo en la costa pacífica de Costa Rica: informe ejecutivo, en http://www.responsibletravel.org/resources/documents/Coastal-tourism-documents/Informe%20Ejecutivo/Informe_Ejecutivo_-_Impacto_del_Turismo_Relacionado_con_el_Desarrollo_en_la_Costa_Pac%C3%83%C2%ADfica%5B1%5D.pdf. Center for Responsible Travel (Crest).
- Iarna. 2009. Perfil ambiental de Guatemala 2008-2009: las señales ambientales críticas y su relación con el desarrollo (Serie Perfil Ambiental, n° 11). Ciudad de Guatemala, Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente, Universidad Rafael Landívar.
- Ibáñez, R. 2011. Estado de los anfibios en Panamá. Recuadro elaborado para el Cuarto Informe Estado de la Región. Panamá, Smithsonian Tropical Research Institute.
- ICF. 2011. Anuario Estadístico Forestal 2010, en <http://www.icf.gob.hn/files/boletines/Anuario%20Forestal%20ICF%202010%20Curvas.pdf>. Comayagüela, Sección de Estadísticas Forestales, Centro de Información y Patrimonio Forestal (CIPF), Instituto Nacional de Conservación y Desarrollo Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre.
- Jaramillo, C. et al. 2010. "The herpetofauna of Panama: distribution and conservation status", en Wilson et al. (eds.). *Conservation of Mesoamerican amphibians and reptiles*. Utah, Eagle Mountain Publishing.
- Jordan, W. 2004. "Petroterminal demanda a Bagatrac", en *La Prensa*. Ciudad de Panamá, 23 de setiembre, en <http://mensual.prensa.com/mensual/contenido/2004/09/23/hoy/negocios/34622.html>.
- Lavell, A. 1993. "Prevención y mitigación de desastres en Centroamérica y Panamá: una tarea pendiente", en *Desastres y Sociedad*, n°1, año 1. Lima, Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina.
- Lavell, A. y Lavell, C. 2010. Riesgo, desastre y gestión del riesgo en Centroamérica 1999 a 2010. Ponencia preparada para el Cuarto Informe Estado de la Región. San José, Programa Estado de la Nación.
- Lips, K. et al. 2006. "Emerging infectious disease and the loss of biodiversity in a Neotropical amphibian community", en *Proceedings of the National Academy of Science (PNAS)*, vol. 103, n°9. Washington, Academia Nacional de las Ciencias.
- López, M. 2010. "Denuncian a azucareros por deforestación en Escuintla", en *De Guate*. Ciudad de Guatemala, 12 de mayo, en <http://www.deguate.com/artman/publish/noticias-guatemala/denuncian-a-azucareros-por-deforestacion-en-escuintla.shtml>.
- Losilla, M. et al. 2001. Los acuíferos volcánicos y el desarrollo sostenible en América Central. San José, EUCR.
- Mansilla, E. 2008. Centroamérica a diez años de Mitch: reflexiones en torno a la reducción del riesgo, en <http://www.preventionweb.net/english/hyogo/gar/background-papers/documents/Chap5/thematic-progress-reviews/recovery/World-Bank-recovery-CASE-STUDIES/Mitch-10.pdf>.
- Marena. 2007. Estado del Ambiente de Nicaragua: Tercer Informe GEO 2003-2006, en <http://www.bio-nica.info/biblioteca/Marena2007IIIInformeEstadoAmbAP.pdf>. Managua, Sinia, Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales.
- Marín, M. 2011. Cambio climático y zonas urbanas en Guatemala. Nota técnica preparada para el Cuarto Informe Estado de la Región. San José, Programa Estado de la Nación.
- MARN-El Salvador y Pnuma. 2002. GEO El Salvador 2002: Segundo Informe Nacional del Estado del Medio Ambiente de El Salvador. San Salvador, Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales y Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente.
- _____. 2007. GEO El Salvador 2003-2006: Tercer Informe del Estado del Medio Ambiente de El Salvador. San Salvador, Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales y Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente.
- MARN-Guatemala et al. 2009. Informe Ambiental del Estado de Guatemala: GEO Guatemala 2009, en <http://www.marn.gob.gt/documentos/novedades/geo.pdf>. Ciudad de Guatemala, Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales, Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente, de la Universidad Rafael Landívar, y Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente.
- Martínez, L. 2004. "Pedreras al margen de la ley", en *Vértice*. San Salvador, 8 de febrero, en <http://www.elsalvador.com/vertice/2004/080204/deportada.html>.
- Martínez, R. y Rodríguez, D. 2008. Los incendios forestales en México y América Central, en http://www.fs.fed.us/psw/publications/documents/psw_gtr208es/psw_gtr208es_767-780_dominquez.pdf. Documento elaborado en el marco del Segundo Simposio Internacional sobre Políticas, Planificación y Economía de los Programas de Protección contra Incendios Forestales: una Visión Global, celebrado los días 19 a 22 de abril de 2004 en Córdoba, España. California, Estación de Investigación del Pacífico Suroeste, Servicio Forestal, Departamento de Agricultura de los Estados Unidos.

- Martínez, S. 2011. Importancia científica de la conservación de los manglares en Panamá. Recuadro elaborado para el Cuarto Informe Estado de la Región. San José, Programa Estado de la Nación.
- McCarthy, R. et al. 2006. Dos décadas de gestión compartida en Centroamérica: el camino recorrido, su estado y desafíos. San José, Oficina Regional para Mesoamérica, UICN.
- Minae y Pnuma. 2002. GEO Costa Rica 2002: una perspectiva sobre el medio ambiente, en <http://www.pnuma.org/deat1/pdf/GEOCostaRica2002.pdf>. San José, Observatorio del Desarrollo, UCR.
- MNRE. 2010. Belize Environment Outlook: GEO Belize 2010, en http://www.pnuma.org/deat1/pdf/GEOBelize_Final_June2010.docx.pdf. Belmopán, Departamento de Tierras y Agrimensura, Ministerio de Recursos Naturales y el Medio Ambiente.
- Mongabay. 2011. Mongabay: rainforests. Sitio oficial, en <http://rainforests.mongabay.com/>.
- Morales, N. 2011. Cambio climático y zonas urbanas en Centroamérica: la ciudad de Managua. Nota técnica preparada para el Cuarto Informe Estado de la Región. San José, Programa Estado de la Nación.
- Morán, G. 2011. "Minería metálica amenaza a Centroamérica", en *Contrapunto*. San Salvador, 10 de marzo, en <http://www.contrapunto.com.sv/cat-ambiente/mineria-metalica-amenaza-a-centroamerica>.
- Mutz, R. 2004. Situación del recurso agua en Guatemala, en <http://www.docstoc.com/docs/9163239/Situaci%EF%BF%BDn-del-Recurso-Agua-en-Guatemala>. Quetzaltenango, Servicios para el Desarrollo (SER).
- Nolasco, S. 2011. Impactos de la minería metálica en Centroamérica. El Salvador, Ceicom y Ocmal.
- Ocmal. 2011. Sitio oficial, en <http://www.conflictosmineros.net/>. Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina.
- Ongley, E. D. 1997. Lucha contra la contaminación agrícola de los recursos hídricos (estudio FAO Riego y Drenaje, n° 55), en <http://www.fao.org/docrep/W2598S/W2598S00.htm>. Roma, FAO.
- ONU. 2011. Indicadores de los objetivos de desarrollo del milenio: áreas terrestres protegidas. Sitio oficial, en <http://mdgs.un.org/unsd/mdg/SeriesDetail.aspx?srid=783&crd>. Nueva York, División de Estadística, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, Organización de las Naciones Unidas.
- Ospeca-SICA. 2010. Centroamérica en cifras: pesca artesanal y acuicultura, en http://www.sica.int/busqueda/busqueda_archivo.aspx?Archivo=odoc_54446_1_01112010.pdf. Antiguo Cuscatlán, Organización del Sector Pesquero y Acuicola del Istmo Centroamericano.
- Oxfam América. 2008. La minería de metales en Centroamérica: dolor y resistencia, en http://mimundo.org/pubs_mimundo/Libro-MineriaMetalesOxfam.pdf. Oxfam América.
- Pineda, P. et al. 2009. "La diversidad biológica: patrimonio fundamental para el desarrollo nacional", en *Iarna*. Perfil ambiental de Guatemala 2008-2009: las señales ambientales críticas y su relación con el desarrollo (Serie Perfil Ambiental, n° 11). Ciudad de Guatemala, Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente, Universidad Rafael Landívar.
- PNUD y Ceprednac-SICA. 2004. Memoria Foro Regional Mitch + 5: "¿Dónde estamos y para dónde vamos?", en http://cidbimena.desastres.hn/docum/ops/libros/mitch5_forum_report_spa.pdf. Ciudad de Panamá, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central del Sistema de la Integración Centroamericana.
- Pnuma. 2010a. Estado de la biodiversidad en América Latina y el Caribe. Ciudad de Panamá, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente.
- 2010b. Perspectivas del Medio Ambiente: América Latina y el Caribe – GEO ALC 3, en <http://www.pnuma.org/geo/geoalc3/Doc%20COMPLETO/GEO%20ALC%203%20WEB%20VERSION%20C.pdf>. Ciudad de Panamá, División de Evaluación y Alerta Temprana, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente.
- Pnuma et al. 2007. Vulnerabilidad y resistencia hidropolíticas en aguas internacionales: América Latina y el Caribe, en <http://www.pnuma.org/deat1/pdf/VulnerabilidadyResistenciaHidropoliticasenAguasInternacionalesLAC.pdf>. Ciudad de Panamá, División de Evaluación y Alerta Temprana del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, Grupo de Investigación del Transboundary Freshwater Dispute Database, de la Universidad Estatal de Oregon, y el Centro Mesoamericano de Desarrollo Sostenible del Trópico Seco, de la Universidad Nacional de Costa Rica.
- Proarca y UICN. 2005. Centroamérica en el límite forestal: desafíos para la implementación de las políticas forestales en el Istmo, en <http://www.fao.org/forestry/13178-0efed6c9fcaa09d2c4fa0b115f065c9a.pdf>. San José, Componente de Áreas Protegidas y Mercadeo Ambiental, del Programa Ambiental Regional para Centroamérica, y la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza.
- Programa Estado de la Nación. 2010. Decimosexto Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Programa Estado de la Nación.
- Rainforest Alliance. 2011. Certification, verification and validation services. Sitio oficial, en <http://www.rainforest-alliance.org/certification-verification>.
- Ramírez, A. 2010. "Guatemala es cada vez más vulnerable", en *Prensa Libre*. Ciudad de Guatemala, 2 de junio, en http://www.prensalibre.com/noticias/Guatemala-vez-vulnerable_0_272972736.html.
- Ramsar. 2010a. "Costa Rica: 12º humedal de importancia internacional", en http://www.ramsar.org/cda/es/ramsar-news-rs-costarica/main/ramsar/1-26%5E24822_4000_2. Convención Ramsar sobre Humedales.
- 2010b. "El cuarto sitio Ramsar de El Salvador", en http://www.ramsar.org/cda/ramsar/display/main/main.jsp?zn=ramsar&cp=1-26-45-437^24290_4000_2. Convención Ramsar sobre Humedales.
- 2011. La lista de humedales de importancia internacional (actualizada al 4 de julio), en <http://www.ramsar.org/pdf/sitelist.pdf>. Gland, Convención Ramsar sobre Humedales.
- Redlac. 2008. Diez años después del huracán Mitch: panorama de la tendencia de la gestión del riesgo de desastre en Centroamérica, en <http://www.eird.org/cd/redlac/>. Ciudad de Panamá, Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas, Grupo Regional Interagencial de Riesgo, Emergencia y Desastres de América Latina y el Caribe.
- Román, M. 2011. Datos básicos de crecimiento urbano en el Gran Área Metropolitana en Costa Rica. Contribución elaborada para el Cuarto Informe Estado de la Región. San José, Programa Estado de la Nación.
- Sala Constitucional de Costa Rica. 2008. Contaminación de los ríos Lagarto y Virilla (expedientes 08-12904-0007-CO y 08-10063-0007-CO). San José, Sala Constitucional, Corte Suprema de Justicia.

- Semarnat et al. 2008. Estrategia Mesoamericana de Sustentabilidad Ambiental, en <http://www.semarnat.gob.mx/temas/internacional/Documents/EMSA.pdf>. Ciudad de México, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
- Serna y Phuma. 2005. Informe del Estado y Perspectivas del Ambiente: GEO Honduras 2005, en <http://www.pnuma.org/deat1/pdf/GEOHonduras2005.pdf>. Tegucigalpa, Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente y Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente.
- SICA. 2011. Sitio oficial, en www.sica.int/. Antiguo Cuscatlán, Sistema de la Integración Centroamericana.
- Sinac-Minaet. 2010. Estadísticas de áreas silvestres protegidas de Costa Rica. San José, Sistema Nacional de Áreas de Conservación, Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones.
- _____. 2011. Sinac en números: Informe Anual Estadísticas Semec - 2010, en <http://www.sinac.go.cr/documentos/InformeSEMEC2010.pdf>. San José, Sistema Nacional de Áreas de Conservación, Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones.
- Sinia-Marena. 2010. Medio Ambiente en Cifras 2004-2008, en <http://www.sinia.net.ni/webbiodiv/documentos/01-medio-ambiente-cifra-23X18-V2-1.pdf>. Managua, Sistema Nacional de Información Ambiental, Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales.
- _____. 2011. Nodo Sinap. Sitio oficial, en <http://www.sinia.net.ni/wsinap/>. Managua, Sistema Nacional de Información Ambiental, Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales.
- UICN. 2011. The IUCN Red List of Threatened Species. Sitio oficial, en <http://www.iucnredlist.org/>. Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza.
- Uribe, A. 2011. La situación actual del desarrollo urbano en el área metropolitana de Panamá y la planificación posible. Nota técnica preparada para el Cuarto Informe Estado de la Región. San José, Programa Estado de la Nación.
- Uribe, A. et al. 2011. Notas técnicas sobre tendencias del crecimiento urbano en Centroamérica. Notas técnicas preparadas para el Cuarto Informe Estado de la Región. San José, Programa Estado de la Nación.
- Usaid y AED. 2005. Estudio exploratorio para el diseño de un programa de pago por servicios ambientales (PSA) para el manejo sostenible de los recursos naturales en áreas de ladera con ganadería, en el parque nacional Chagres, Cuenca del Canal, en <http://www.usaid.gov/pa/Information/Documents/PSA.pdf>. Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional y Asociación Empresarial para el Desarrollo.
- Van de Wauw, J. et al. 2010. Are Groundwater overextraction and reduced infiltration contributing to Arsenic related health problems near the Marlin mine (Guatemala)?, en <http://www.catapa.be/files/marlin.pdf>.
- Vié, J-C. et al. (eds.). 2009. Wildlife in a changing world: an analysis of the 2008 IUCN Red List of Threatened Species, en <http://data.iucn.org/dbtw-wpd/edocs/RL-2009-001.pdf>. Gland, UICN.
- Voyles, J. et al. 2009. "Pathogenesis of Chytridiomycosis, a cause of catastrophic amphibian declines", en *Science*, vol. 326, nº 5952. Asociación Estadounidense para el Avance de la Ciencia (AAAS).
- Wackernagel, M. y Rees, W. 1996. Our ecological footprint: reducing human impact on the Earth. Gabriola Island, New Society Publishers.
- Whiles, M. et al. 2006. "The effects of amphibian population declines on the structure and function of Neotropical stream ecosystems", en *Frontiers in Ecology and the Environment*, vol. 4, nº 1. Sociedad Estadounidense de Ecología.
- Wisner, B. et al. 2004. At risk: natural hazards, people's vulnerability and disasters (2a ed.). Nueva York, Routledge.

Entrevistas

- Arenas, A. 2010. Ex Jefe de Asistencia Técnica, Preveda-SICA.
- Castro, R. 2011. Ministro, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Costa Rica.
- Smith, D. 2010. Ex Secretario Ejecutivo del Cepredenac-SICA.

Panorama político

- Acción Ciudadana. 2008. Indicadores de acceso a la información pública en Guatemala 2008, en http://www.accionciudadana.org.gt/Documentos/Indicadores_acceso_2.pdf. Ciudad de Guatemala, Editorial Serviprensa.
- Alfaro, R. 2010. Explaining party nationalization in new democracies: Central America (1980-2010), en http://qmss.columbia.edu/files_qmss/imce_shared/Alfaro__Ron.pdf. Nueva York, Universidad de Columbia.

- Altman, D. 2011. Direct democracy worldwide. Nueva York, Cambridge University Press.

- Arauz, M. 2010. Poder Judicial y Estado democrático de derecho en Nicaragua. Ponencia preparada para el Cuarto Informe Estado de la Región. San José, Programa Estado de la Nación.

- Arévalo, R. 2010. "Corte Suprema de Justicia permite reelección presidencial", en *La Jornada*. Managua, 1 de octubre, en <http://www.lajornadanet.com/diario/archivo/2010/octubre/1/1.html>.

- Artiga, A. 2008. Gestión de sistemas electorales en Centroamérica y Panamá. Ponencia preparada para el Informe Estado de la Región (2008). San José, Programa Estado de la Nación.

- _____. 2010. Democratización en el acceso al poder en Centroamérica. Ponencia preparada para el Cuarto Informe Estado de la Región. San José, Programa Estado de la Nación.

- _____. 2011. Estabilidad política, sistemas de partidos y acceso al poder en Centroamérica y Panamá. Ponencia presentada en el Diálogo Subregional de los Miembros del SICA y México: "Democracia para la paz, la seguridad y el desarrollo", celebrado en San José los días 11, 12 y 13 de mayo (mesa 1: "Democracia, representación y partidos políticos", en <http://www.funpadem.org/democracia/docs/mesa1.pdf>).

- Banco Mundial. 2010. Worldwide governance indicators. Sitio oficial, en <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>.

- Benítez, R. 1986. "La militarización en Centroamérica: problemas de interpretación", en *Polémica* (primera época), nº 21. San José, Icadis.

- Bertelsmann Stiftung. 2010. Bertelsmann Transformation Index. Sitio oficial, en <http://www.bertelsmann-transformation-index.de/en>. Gütersloh, Fundación Bertelsmann Stiftung.

- Born, H. et al. 2003. Control parlamentario del sector de la seguridad: principios, mecanismos y prácticas. Ginebra, Unión Interparlamentaria y Centro de Ginebra para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas.

- Breuer, A. 2011. "Obstacles to citizen participation by direct democracy in Latin America: a comparative regional analysis of legal frameworks and evidence from the Costa Rican case", en *Democratization*, vol. 18, nº 1. Londres, Routledge.

- Burgos, R. 2011. La derogatoria de la "Ley de amnistía general para la consolidación de la paz", sus alcances y limitaciones en la sociedad salvadoreña. Ponencia preparada para el Cuarto Informe Estado de la Región. San José, Programa Estado de la Nación.
- Cajina, R. 2010. Relaciones civiles-militares en Centroamérica. Nota técnica elaborada para el Cuarto Informe Estado de la Región. San José, Programa Estado de la Nación.
- Castillo, M. et al. 2010. Administración de justicia en Panamá. Ponencia preparada para el Cuarto Informe Estado de la Región. San José, Programa Estado de la Nación.
- Castro, G.F. y Bermeo, D. (coords.). 2009. Red de Seguridad y Defensa de América Latina (Resdal): proyecto de investigación "Justicia militar, códigos disciplinarios y reglamentos generales internos": informe final, en http://cpdoc.fgv.br/producao_intelectual/arq/1721.pdf.
- Cerezo, V. 2011. Democracia, representación y actores políticos. Ponencia presentada en el Diálogo Subregional de los Miembros del SICA y México: "Democracia para la paz, la seguridad y el desarrollo", celebrado en San José los días 11, 12 y 13 de mayo (mesa 1: "Democracia, representación y partidos políticos", en <http://www.funpadem.org/democracia/docs/mesa1.pdf>).
- CIDH. 2009. Honduras: derechos humanos y golpe de Estado, en <http://www.cidh.oas.org/pdf%20files/HONDURAS2009ESP.pdf>. Washington, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, OEA.
- 2010. Observaciones preliminares de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre su visita a Honduras realizada del 15 al 18 de mayo de 2010, en <http://www.cidh.org/pdf%20files/HondurasObservacionesVisitaCIDH2010.pdf>. Washington, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, OEA.
- Close, D. y Martí, S. (eds.). 2009. Nicaragua y el FSLN (1979-2009): ¿qué queda de la revolución? Barcelona, Ediciones Bellaterra.
- Corporación Latinobarómetro. 2009. Sitio oficial, en <http://www.latinobarometro.org>. Santiago de Chile, Corporación Latinobarómetro.
- Corte Suprema de Justicia de Honduras. 2009. Comunicado especial, sobre los hechos acaecidos con motivo de la sustitución constitucional del titular del Poder Ejecutivo, ciudadano José Manuel Zelaya Rosales, en <http://www.poderjudicial.gob.hn/NR/rdonlyres/D689C75F-8803-4730-A6AA-41A91F5D2A6D/2410/ComunicadoEspecial.pdf>. Honduras, Corte Suprema de Justicia.
- CSP. 2011. Polity IV Project: political regime characteristics and transitions, 1800-2010. Sitio oficial, en <http://www.systemicpeace.org/polity/polity4.htm>. Virginia, Center for Systemic Peace.
- Custodio, R. 2004. Informe sobre el estado general de los derechos humanos en Honduras durante el año 2003, en http://www.conadeh.hn/informes/Anual2010/informes/CONADEH_2003.pdf. Discurso presentado el 5 de marzo ante el Congreso Nacional de Honduras. Tegucigalpa, Conadeh.
- Duverger, M. 1963. Political parties: their organization and activity in the modern state (3a ed.; trad. Barbara y Robert North). Nueva York, Wiley.
- Economist Intelligence Unit. 2010. Democracy Index 2010: democracy in retreat, en http://graphics.eiu.com/PDF/Democracy_Index_2010_web.pdf. The Economist Intelligence Unit Limited.
- El Universal. 2009. "Parlamento nicaragüense declara nulo fallo que permite reelección de Ortega", en El Universal. Caracas, 4 de diciembre, en http://www.eluniversal.com/2009/12/04/int_ava_parlamento-nicarague_04A3151733.shtml.
- Fernández, C. 2010. Administración de justicia en Guatemala 2000-2009. Ponencia preparada para el Cuarto Informe Estado de la Región. San José, Programa Estado de la Nación.
- Freedom House. 2011. Freedom in the world comparative and historical data, en <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=439>. Washington, Freedom House.
- Fundación Myrna Mack. 2007. Análisis de las reformas a la Ley Constitutiva del Ejército de Guatemala Decreto 72-90, planteadas en la iniciativa n° 3539, en <http://www.myrnamack.org.gt/index.php/analisis/163-analisis-de-las-reformas-a-la-ley-constitutiva-del-ejercito-de-guatemala-decreto-72-90-planteadas-en-la-iniciativa-no-3539>.
- Gallagher, M. 2010. Electoral systems web site: election indices, en http://www.tcd.ie/Political_Science/staff/michael_gallagher/EISystems/Docts/ElectionIndices.pdf.
- Garretón, M. 1994. "Transición incompleta y régimen consolidado: las paradojas de la democratización chilena", en Revista de Ciencia Política, vol. 16, n° 1-2. Santiago de Chile, Instituto de Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Grupo Cívico Ética y Transparencia. 2009. Informe final elecciones municipales 2008, en http://www.enlaceacademico.org/uploads/media/INFORME_FINAL_ELECTORAL_2008.pdf. Grupo Cívico Ético y Transparencia.
- Gunther, R. 1989. "Electoral laws, party systems, and elites: the case of Spain", en American Political Science Review, vol. 83, n° 3. Washington, Asociación Estadounidense de Ciencia Política.
- Herdocia, M. 2010. Capacidades e instrumentos de la institucionalidad regional y acciones regionales y sus resultados. Ponencia preparada para el Cuarto Informe Estado de la Región. San José, Programa Estado de la Nación.
- IDEA Internacional. 2010. Voter turnout. Sitio oficial, en <http://www.idea.int/vt/>. Estocolmo, Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral.
- Ipade. 2009. Elecciones municipales 2008/2009 (informe final), en <http://www.ipade.org.ni/docs/elecciones/InformeFinalElecMun2008-2009.pdf>. Programa Electoral, Instituto para el Desarrollo y la Democracia.
- Kaufmann, B. 2008. "La democratización de la democracia en América Latina y más allá" (prólogo), en Lissidini et al. (coord.). Democracia directa en Latinoamérica. Buenos Aires, Prometeo Libros.
- Laakso, M. y Taagepera, R. 1979. "«Effective» number of parties: a measure with application to West Europe", en Comparative Political Studies, vol. 12, n° 1. SAGE Publications.
- Lapop. Varios años. Base de datos del Proyecto de Opinión Pública de América Latina. Nashville, Proyecto de Opinión Pública de América Latina, Universidad de Vanderbilt.
- López, J. 2010. El desafío regional de la lucha contra la corrupción, hechos y tendencias de 2007 a 2010. Ponencia preparada para el Cuarto Informe Estado de la Región. San José, Programa Estado de la Nación.
- Mackie, T. y Rose, R. 1991. The international almanac of electoral history (3a ed.). Washington, Congressional Quarterly.
- Mendel, T. 2009. El derecho a la información en América Latina: comparación jurídica, en <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001832/183273s.pdf>. Quito, Unesco.
- Morales, C. 2010. Cooperación internacional en Centroamérica: avances normativos e institucionales. Ponencia preparada para el Cuarto Informe Estado de la Región. San José, Programa Estado de la Nación.

- Moreno, E. et al. 2003. "The accountability deficit in Latin America", en Mainwaring y Welna (eds.). *Democratic accountability in Latin America*. Nueva York, Oxford University Press.
- Moser, R. 1999. "Electoral systems and the number of parties in postcommunist states", en *World Politics*, vol. 51, nº 3. Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Navarrete, O. 2011. "Barreto niega información de WikiLeaks sobre fraude en Nicaragua", en *La Prensa*. Managua, 25 de febrero, en <http://www.laprensa.com.ni/2011/02/25/politica/53208>.
- O'Donnell, G. 2004. "Democracy, human rights, human development", en O'Donnell et al. (eds.). *The quality of democracy: theory and applications*. Notre Dame, University of Notre Dame Press.
- _____. 2007. "Hacia un Estado de y para la Democracia", en Mariani (coord.). *Democracia/Estado/Ciudadanía: hacia un Estado de y para la democracia en América Latina*. Lima, PNUD.
- _____. 2010. *Democracia, agencia y Estado: teoría con intención comparativa*. Buenos Aires, Editorial Prometeo.
- O'Neal, B. 1993. Electoral systems, en <http://dsp-psd.pwgsc.gc.ca/Collection-R/LoPBdP/BP/bp334-e.htm#%2824%29txt>.
- OACDH-ONU. 2010. Despido de jueces en Honduras envía mensaje intimidatorio al Poder Judicial, advierten expertos de la ONU, en <http://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=10235&LangID=5>. Ginebra, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, Organización de las Naciones Unidas.
- Obando, L. 2010. Democratización en el acceso al poder en Centroamérica. Ponencia preparada para el Cuarto Informe Estado de la Región. San José, Programa Estado de la Nación.
- OEА. 2011a. Planes de acción nacionales para la implementación de las recomendaciones del Mesicic. Sitio oficial, en http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic_cida_project_plans.htm.
- _____. 2011b. Portal anticorrupción de las Américas. Sitio oficial, en <http://www.oas.org/juridico/spanish/Lucha.html>.
- Onudd. 2011. Resoluciones y decisiones aprobadas por la Conferencia de los Estados Parte en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, en <http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/COSP/session3/V1051988s.pdf>. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.
- Ordaz, P. 2008. "Halladas pruebas de fraude electoral en Nicaragua", en *El Espectador*. Bogotá, 12 de noviembre, en <http://www.elespectador.com/impreso/internacional/articuloimpreso90029-halladas-pruebas-de-fraude-electoral-nicaragua>.
- Orellana, E. 2004. Informe sobre el estado del Poder Judicial: Honduras 2003, en http://www.ifes.org/publication/8f118ab2a5c0d99362fb67e29856acab/SOJ_Honduras_spanish.pdf. Foprideh e IFES.
- Pásara, L. 2005. "Reforma y desafíos de la justicia en Guatemala", en *Sistemas Judiciales*, vol. 5 (Gestión judicial y administración de tribunales). Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA) y el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (Inecip).
- Pegram, T. 2011. "National human rights institutions in Latin America: politics and institutionalization", en Goodman y Pegram (eds.). *Human rights, state compliance, and social change: assessing national human rights institutions* (en prensa). Cambridge University Press.
- PNUD. 2004. La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos, en <http://www2.ohchr.org/spanish/issues/democracy/costarica/docs/PNUD-seminario.pdf>. Buenos Aires, Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara.
- _____. 2009. Informe sobre Desarrollo Humano para América Central (IDHAC), 2009-2010: abrir espacios para la seguridad ciudadana y el desarrollo humano, en http://www.pnud.org.sv/2007/component?option=com_docman/task/doc_download/gid,944/Itemid,56/. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Popkin, M. 2000. *Peace without justice: obstacles to building the rule of law in El Salvador*. Pennsylvania, Pennsylvania State University Press.
- Programa Estado de la Nación. 2008. Informe Estado de la Región. San José, Programa Estado de la Nación.
- Proyecto Estado de la Región. 1999. Primer Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Proyecto Estado de la Región-PNUD. 2003. Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá. San José, Programa Estado de la Nación.
- Przeworski, A. 2010. *Democracy and the limits of self-government* (Cambridge Studies in the Theory of Democracy, nº 9). Nueva York, Cambridge University Press.
- Ramírez, P. 2011. Acciones colectivas en Centroamérica. Ponencia preparada para el Cuarto Informe Estado de la Región. San José, Programa Estado de la Nación.
- Rayo, D. 2011. Estado de las fuentes de información en Centroamérica. Ponencia preparada para el Cuarto Informe Estado de la Región. San José, Programa Estado de la Nación.
- Resdal. 2008. Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina 2008, en <http://www.resdal.org/ebook/AtlasRESDAL2008/print/atlas-completo.pdf>. Buenos Aires, Ser en el 2000.
- Robles, J. 2006. *El poder oculto: serie de ensayos sobre los poderes ocultos* (segunda reimpression). Ciudad de Guatemala, Fundación Myrna Mack.
- Rodríguez, J. A. 2011. Procesamiento de la base de datos del Proyecto de Opinión Pública de América Latina. Contribución realizada para el Cuarto Informe Estado de la Región. San José, Programa Estado de la Nación.
- Rosas, G. 2010. "Trust in elections and the institutional design of electoral authorities: evidence from Latin America", en *Electoral Studies*, vol. 29, nº1. Elsevier.
- Ruhl, J.M. 1998. "Changing civil-military relations in Latin America", en *Latin American Research Review*, vol. 33, nº3. Asociación de Estudios Latinoamericanos.
- _____. 2005. "The Guatemalan military since the Peace Accords: the fate of reform under Arzú and Portillo", en *Latin American Politics and Society*, vol. 47, nº1. Wiley-Blackwell y el Centro de Estudios Latinoamericanos, de la Universidad de Miami.
- Salinas, C. 2010. "Daniel Ortega toma el control del Supremo de Nicaragua", en *El País*. Managua, 13 de agosto, en http://www.elpais.com/articulo/internacional/Daniel/Ortega/toma/control/Supremo/Nicaragua/elpepuint/20100813elpepiint_4/Tes.
- Sánchez, C. 2010. Administración de justicia en Centroamérica, Honduras (2000-2009). Ponencia preparada para el Cuarto Informe Estado de la Región. San José, Programa Estado de la Nación.
- Solana, E. 2010. Administración de justicia en Centroamérica, Costa Rica (años 1995 y 2000 al 2009). Ponencia preparada para el Cuarto Informe Estado de la Región. San José, Programa Estado de la Nación.

- Taagepera, R. y Grofman, B. 1985. "Rethinking Duverger's Law: predicting the effective number of parties in plurality and PR systems – parties minus issues equals one", en *European Journal of Political Research*, vol. 13, nº 4. Wiley y el Consorcio Europeo para la Investigación Política.
- Taller de consulta. 2010. Memoria del taller de consulta sobre el capítulo 6 ("Panorama político") del Cuarto Informe Estado de la Región, realizado en Ciudad de Guatemala el 9 de noviembre. Ciudad de Guatemala, Programa Estado de la Nación.
- Transparencia Internacional. 2008. Tercera Reunión-Foro de Seguimiento a la "Declaración de Guatemala por una región libre de corrupción": valoración regional, en <http://www.transparency.org/content/download/42336/674860/file/Archivo+Valoracion+regional.pdf>.
- Unión Interparlamentaria. 2011. Women in national parliaments, en <http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>. Unión Interparlamentaria.
- Valenzuela, J.S. 1990. Democratic consolidation in post-transitional settings: notion, process, and facilitating conditions (working paper nº 150). Notre Dame, Instituto Helen Kellogg de Estudios Internacionales, Universidad de Notre Dame.
- Vargas-Cullell, J. 2005. Citizen support for democracy in Costa Rica and Latin America: an inquiry into its foundations, nature and consequences for political stability. Dissertation submitted to the Graduate School of the University of Notre Dame in partial fulfillment of the Requirements for the Degree of Dr of Philosophy. Notre Dame, University of Notre Dame.
- Villarreal, E. 2011. Relatoría: democracia, soberanía y partidos políticos. Ponencia presentada en el Diálogo Subregional de los Miembros del SICA y México: "Democracia para la paz, la seguridad y el desarrollo", celebrado en San José los días 11, 12 y 13 de mayo (mesa 1: "Democracia, representación y partidos políticos", en <http://www.funpadem.org/democracia/docs/mesa1.pdf>).
- Zovatto, D. 2008. "Las instituciones de la democracia directa a nivel nacional en América Latina. Balance comparado: 1978-2007", en Lissidini et al. (coord.). *Democracia directa en Latinoamérica*. Buenos Aires, Prometeo Libros.
- 2011. "La obsesión por el poder, peligro de la ola reeleccionista", en *Infolatam*. San José, 1 de mayo, en <http://www.infolatam.com/2011/05/01/la-obsesion-por-el-poder-peligro-de-la-ola-reeleccionista/>.
-
- ### Integración regional
- BCIE. 2010. Avances y desafíos de la integración centroamericana: una revisión a cincuenta años de historia, en http://www.bcie.org/spanish/documentos/Avances_y_desafios_de_la_integracion_centroamericana_Una_revision_a_50_años_de_historia.pdf. Tegucigalpa, Banco Centroamericano de Integración Económica.
- BID y Cepal. 1997. La integración centroamericana y la institucionalidad regional, en <http://www.eclac.org/mexico/publicaciones/sinsigla/xml/5/9585/k731-1.pdf>. Banco Interamericano de Desarrollo y Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Cáceres, L.R. 2010. "Integración económica, unión monetaria y capital humano en Centroamérica", en BCIE. Cinco ensayos sobre la integración de Centroamérica: los ganadores del concurso promovido por el BCIE con motivo de su 50 aniversario, en http://www.bcie.org/spanish/documentos/Cinco_ensayos_sobre_la_integracion_de_Centroamerica.pdf. Tegucigalpa, Banco Centroamericano de Integración Económica.
- Caldentey, P. 2004. Organización y funcionamiento institucional del SICA: la integración centroamericana frente al reto institucional, en <http://www.sica.int/benecosto/pc.html>. Informe realizado en el marco del estudio "La integración centroamericana: beneficios y costos", coordinado por la SG-SICA, bajo la responsabilidad de la Cepal-México.
- 2010. "Panorama de la integración centroamericana: dinámica, intereses y actores", en Caldentey y Romero (eds.). *El SICA y la UE: la integración regional en una perspectiva comparada*, en http://www.cefiat.org/cefiat_espanol/descargas/libro/EL%20SICA.pdf. Córdoba, España, Fundación ETEA para el Desarrollo y la Cooperación.
- CCAD-SICA. 2006. Presupuesto 2006, en <http://www.sica.int/ccad/presupuesto.aspx?IdEnt=2>. Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo, Sistema de la Integración Centroamericana.
- CFR-SICA. 2009a. Informe de Auditoría Financiera a la Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana, por el período comprendido del 1 de enero al 31 de diciembre del 2008, en http://www.sica.int/busqueda/busqueda_archivo.aspx?Archivo=info_50642_1_08072010.pdf. San Salvador, Unidad de Enlace de la República de El Salvador, Consejo Fiscalizador Regional del Sistema de la Integración Centroamericana.
- 2009b. Memoria de Labores 2008, en http://www.sica.int/busqueda/busqueda_archivo.aspx?Archivo=memr_50643_1_08072010.pdf. San Salvador, Consejo Fiscalizador Regional del Sistema de la Integración Centroamericana.
- 2010a. Informe de auditoría financiera a la Comisión Técnica Regional de Telecomunicaciones (Comtelca) por el período del 1 de enero de 2008 al 31 de diciembre de 2009, en http://www.sica.int/busqueda/busqueda_archivo.aspx?Archivo=info_55892_1_16122010.pdf. Tegucigalpa, Unidad de Enlace de la República de Honduras, Consejo Fiscalizador Regional del Sistema de la Integración Centroamericana.
- 2010b. Memoria de Labores 2009, en http://www.sica.int/busqueda/busqueda_archivo.aspx?Archivo=memr_51421_1_09082010.pdf. San Salvador, Consejo Fiscalizador Regional del Sistema de la Integración Centroamericana.
- 2011. Cuadro actualizado de auditorías realizadas por el CFR-SICA del 2008 al 2010 (comunicación del 3 de mayo). San Salvador, Secretaría Técnica del Consejo Fiscalizador Regional del Sistema de la Integración Centroamericana.
- Comex. 2010. Proceso de profundización de la integración económica centroamericana, en <http://www.comex.go.cr/acuerdos/centroamerica/Informes%20rondas/Presentación%20Cuarto%20Adjunto%20UAC%2014%20dic%202010-.pdf>. Presentación realizada en el marco de la III Ronda de la Unión Aduanera Centroamericana, celebrada del 23 de noviembre al 3 de diciembre en San Salvador. Ministerio de Comercio Exterior de Costa Rica.
- Comisión Europea. 2007. Documento de Estrategia Regional: América Central 2007-2013, en http://www.eeas.europa.eu/ca/rsp/07_13_es.pdf.
- CSC-SICA. 2011. Conferencia Internacional de Apoyo a la Estrategia de Seguridad de Centroamérica. Sitio oficial, en http://www.sica.int/csc/conf_seg/conf_seg_breve.aspx?IdEnt=330.
- Declaración de Guanacaste. 2009. Suscrita en el marco de la XI Cumbre de Jefes de Estado y Gobierno del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla, celebrada los días 27 a 29 de julio en Guanacaste. En http://www.sica.int/busqueda/busqueda_archivo.aspx?Archivo=decl_38691_3_19082009.pdf.
- Declaración de Panamá. 2010. Suscrita en el marco de la XXXV Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los Países del SICA, celebrada en Ciudad de Panamá los días 29 y 30 de junio. En http://www.sica.int/busqueda/busqueda_archivo.aspx?Archivo=decl_38691_3_19082009.pdf.

- sica.int/busqueda/busqueda_archivo.aspx?Archivo=decl_50459_1_01072010.pdf.
- El Heraldo. 2010. "Escandaloso tráfico de dispensas en Cocosna", en El Heraldo. Tegucigalpa, 1 de agosto, en <http://www.elheraldo.hn/Ediciones/2010/08/02/Noticias/Escandaloso-trafico-de-dispensas-en-Cocosna>.
- Fernández, F. 1965. La integración de Centroamérica. Madrid, Ediciones Cultura Hispánica.
- FES y Parlacen. 2010. Acuerdo de Esquipulas III: Esquipulas de los pueblos (2ª ed.), en <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/fesamcentral/07809.pdf>. Fundación Friedrich Ebert Stiftung y el Parlamento Centroamericano.
- Herdocia, M. 2010. Capacidades e instrumentos de la institucionalidad regional y acciones regionales y sus resultados. Ponencia preparada para el Cuarto Informe Estado de la Región. San José, Programa Estado de la Nación.
- Mann, M. 1984. "The autonomous power of the state: its origins, mechanisms and results", en *European Journal of Sociology*, vol. 25, n°2. Cambridge University Press y el Centro Nacional de Investigación Científica de París.
- PAdigital-Grupo Epasa. 2011. "Diputados panameños del Parlacen se niegan a desalojar oficinas", en PAdigital. Ciudad de Panamá, 23 de marzo, en http://www.padigital.com.pa/periodico/edicion-actual/hoy-interna.php?story_id=1014539.
- Pérez, C.R. 2010a. "Logros y desafíos pendientes de la integración centroamericana", en BCIE. Cinco ensayos sobre la integración de Centroamérica: los ganadores del concurso promovido por el BCIE con motivo de su 50 aniversario, en http://www.bcie.org/spanish/documentos/Cinco_ensayos_sobre_la_integracion_de_Centroamerica.pdf. Tegucigalpa, Banco Centroamericano de Integración Económica.
- _____. 2010b. "Perspectivas de la integración económica: avances y desafíos. Especial referencia a la Unión Aduanera", en Caldentey y Romero (eds.). El SICA y la UE: la integración regional en una perspectiva comparada, en http://www.cefiat.org/cefiat_espanol/descargas/libro/EL%20SICA.pdf. Córdoba, España, Fundación ETEA para el Desarrollo y la Cooperación.
- Programa Estado de la Nación. 2008. Decimocuarto Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Programa Estado de la Nación.
- _____. 2009. Decimoquinto Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Programa Estado de la Nación.
- Proyecto Estado de la Región. 1999. Primer Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Proyecto Estado de la Región-PNUD. 2003. Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá. San José, Programa Estado de la Nación.
- Proyecto Mesoamérica. 2010. Interconexión energética mesoamericana (hoja informativa), en <http://portal2.sre.gob.mx/mesoamerica/dmdocuments/Hoja%20Informativa%20Energia.pdf>.
- Rodríguez, M. y Acuña, G. 2010. El proceso de consulta y participación ciudadana de la Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial (documento de sistematización). San José, RUTA, CAC-SICA e IICA.
- RUTA. 2007. "Finalizan las consultas de la Política Agrícola Centroamericana", en *En Contacto con RUTA*, carta n° 7, en http://www.ruta.org/boletines/boletin7/es/enContacto_RUTA_7.pdf. San José, Unidad Regional de Asistencia Técnica.
- Segovia, A. 2005. Integración real y grupos de poder económico en América Central: implicaciones para el desarrollo y la democracia de la región, en <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/fesamcentral/07598.pdf>. San José, Fundación Friedrich Ebert Stiftung.
- SG-SICA. 2009. Plan plurianual del Sistema de la Integración Centroamericana 2009-2011: construyendo una Secretaría General de, por y para la integración regional (propuesta), en http://www.sica.int/busqueda/busqueda_archivo.aspx?Archivo=pres_47433_1_12032010.pdf. Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana.
- SICA. 1999. Instrumentos jurídicos de la integración centroamericana depositados en el SICA (material mimeografiado). San Salvador, Sistema de la Integración Centroamericana.
- _____. 2009a. Cooperación regional Unión Europea-Centroamérica: más de veinte años trabajando juntos (suplemento especial), en http://www.sica.int/busqueda/busqueda_archivo.aspx?Archivo=odoc_32042_1_28012009.pdf. Sistema de la Integración Centroamericana.
- _____. 2009b. Órganos e instituciones del SICA. Sitio oficial, en <http://www.sica.int/sica/instituciones.aspx?IdEnt=401>.
- _____. 2010. Instrumentos jurídicos del Sistema de la Integración Centroamericana (2ª ed.), en http://www.sica.int/busqueda/busqueda_archivo.aspx?Archivo=libr_28654_3_16062010.pdf. Sistema de la Integración Centroamericana.
- _____. 2011a. Proyectos. Sitio oficial, en http://www.sica.int/busqueda/busqueda_basica.aspx?IdCat=23&IdMod=4&PryReg=1. Sistema de la Integración Centroamericana.
- _____. 2011b. Reuniones de Presidentes. Sitio oficial, en http://www.sica.int/busqueda/busqueda_basica.aspx?IdCat=9&IdMod=8&IdEnt=1&IdEntStyle=401. Sistema de la Integración Centroamericana.
- Sieca. 2011. La Unión Aduanera Centroamericana, en <http://www.sieca.int/site/Cache/17990000003571/17990000003571.pdf>. Secretaría de Integración Económica Centroamericana.
- Sol, R. 2010. Participación ciudadana. Ponencia preparada para el Cuarto Informe Estado de la Región. San José, Programa Estado de la Nación.
- Taller de Expertos. 2008. Memoria del Taller de Expertos sobre la Integración Regional, realizado en San Salvador el 4 de abril. San Salvador, Pairca, SICA.
- Torres, E. et al. 2006. Informe del estado de ejecución de los mandatos presidenciales, en http://www.sica.int/busqueda/busqueda_archivo.aspx?Archivo=info_12341_5_31032008.pdf. San Salvador, SG-SICA.
- White, E. 2007. Avances y desafíos de la institucionalidad regional. Ponencia preparada para el Informe Estado de la Región (2008). San José, Programa Estado de la Nación.

Entrevistas

- Caldentey, P. 2011. Asesor principal del Fondo España-SICA y coordinador de la línea de fortalecimiento institucional de la SG-SICA.
- Chamorro, E. 2011. Director Ejecutivo, SICA.
- Prado, A. 2011. Embajadora de Costa Rica en El Salvador.
- White, E. 2011. Directora Ejecutiva, Proyecto Mesoamérica.

El desafío de los Estados de y para la democracia

- Ackerman, B. 2000. "The new separation of powers", en *Harvard Law Review*, vol. 113, n° 3, en http://www.palermo.edu/derecho/eventos/pdf/Ackerman_The_New_Separation_of_Powers_HLR.pdf.

- Avendaño, N. 2010. La cooperación internacional en Nicaragua 1990-2010. Ponencia preparada para el Cuarto Informe Estado de la Región. San José, Programa Estado de la Nación.
- Botero, C. 2011. Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2010: informe de la relatoría especial para la libertad de expresión, en <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/RELATORIA%202010%20ESP%20P%20abril.pdf>. CIDH, OEA.
- Bowman, K. et al. 2005. "Measuring political democracy: case expertise, data adequacy, and Central America", en *Comparative Political Studies*, vol. 38, n° 8, en <http://www.jamesmahoney.org/articles/Measuring%20Political%20Democracy.pdf>. SAGE Publications.
- Brett, R. 2009. Los retos para la sociedad civil en la Guatemala posconflicto, en <http://ebookbrowse.com/1268862483-los-retos-para-la-sociedad-civil-en-la-guatemala-posconflicto-doc-d144153258>. Ciudad de México, Colegio Mexiquense.
- Burgos, R. 2011. La derogatoria de la "Ley de amnistía general para la consolidación de la paz": sus alcances y limitaciones en la sociedad salvadoreña. Ponencia preparada para el Cuarto Informe Estado de la Región. San José, Programa Estado de la Nación.
- Cajina, R. 2010. Relaciones civiles-militares en Centroamérica. Nota técnica elaborada para el Cuarto Informe Estado de la Región. San José, Programa Estado de la Nación.
- Campos, V. y Sáez, B. 2010. Institucionalidad en Panamá. Ponencia preparada para el Cuarto Informe Estado de la Región. San José, Programa Estado de la Nación.
- Carrillo, F. 2001. "Una década de reforma de la justicia en América Latina", en Carrillo (ed.). *Democracia en déficit: gobernabilidad y desarrollo en América Latina y el Caribe*. Washington, BID.
- Castillo, M. et al. 2010. Administración de justicia en Panamá. Ponencia preparada para el Cuarto Informe Estado de la Región. San José, Programa Estado de la Nación.
- Castillo, O. et al. 2010. Administración de la justicia en El Salvador. Ponencia preparada para el Cuarto Informe Estado de la Región. San José, Programa Estado de la Nación.
- Celaep. 2010. *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, vol. 3. Quito, Centro Latinoamericano de Estudios Políticos.
- Cepal. 2008. Panorama social de América Latina 2008, en http://www.eclac.org/publicaciones/xml/2/34732/PSE2008_Versioncompleta.PDF. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- _____. 2009. Panorama social de América Latina 2009, en <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/9/37839/PSE2009-texto-completo.pdf>. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- _____. 2010. Panorama social de América Latina 2010, en <http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/9/41799/P41799.xml&xsl=/dds/tpl/p9f.xsl&base=/dds/tpl/top-bottom.xsl>. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- CIDH. 2000. Declaración de principios sobre la libertad de expresión, en <http://www.cidh.oas.org/Basicos/Spanish/Declaracionle.htm>. Washington, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, OEA.
- _____. 2010. Observaciones preliminares de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre su visita a Honduras realizada del 15 al 18 de mayo de 2010, en <http://www.cidh.org/pdf%20files/HondurasObservacionesVisitaCIDH2010.pdf>. Washington, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, OEA.
- Coppedge, M. et al. 2008. "Two persistent dimensions of democracy: contestation and inclusiveness", en *Journal of Politics*, vol. 70, n° 3. Cambridge, Cambridge University Press.
- Córdova, R. y Benítez, R. 1998. "Reflexiones en torno al Estado en Centroamérica", en González (coord.). *El Estado en América Latina: teoría y práctica* (2ª ed.). Buenos Aires, Siglo XXI Editores.
- Couso, J. et al. (eds.). 2010. *Cultures of legality: judicialization and political activism in Latin America*. Nueva York, Cambridge University Press.
- CPJ. 2011. Journalists killed since 1992. Sitio oficial, en <http://www.cpj.org/killed/>. Nueva York, Committee to Protect Journalists.
- Dodson, M. y Jackson, D. 2003. "Horizontal accountability and the rule of law in Central America", en Mainwaring y Welna (eds.). *Democratic accountability in Latin America*. Nueva York, Oxford University Press.
- Domingo, P. 1999. "Judicial independence and judicial reform in Latin America", en Schedler et al. (eds.). *The self-restraining state: power and accountability in new democracies*. Colorado, Lynne Rienner Publishers, Inc.
- _____. 2004. "Judicialization of politics or politicization of the judiciary? Recent trends in Latin America", en *Democratization*, vol. 11, n° 1. Londres, Routledge.
- DPLF. 2010. Las víctimas y la justicia transicional: ¿están cumpliendo los Estados latinoamericanos con los estándares internacionales?, en <http://dplf.org/uploads/1285258696.pdf>. Washington, Fundación para el Debido Proceso Legal.
- Esping-Andersen, G. 1990. *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton, Princeton University Press.
- Evans, P. 1995. *Embedded autonomy: states and industrial transformation*. Princeton, Princeton University Press.
- Fernández, C. 2010. Administración de la justicia en Centroamérica, el caso de Guatemala. Ponencia preparada para el Cuarto Informe Estado de la Región. San José, Programa Estado de la Nación.
- Fernández, D. y Naveda, E. 2010. Truco o trato: mecanismos para la obstaculización de la reforma tributaria en Guatemala. Ponencia preparada para el Cuarto Informe Estado de la Región. San José, Programa Estado de la Nación.
- Fespad. 2010a. El Poder Judicial en El Salvador y su papel en la consolidación del Estado democrático de derecho. Ponencia preparada para el Cuarto Informe Estado de la Región. San José, Programa Estado de la Nación.
- _____. 2010b. Institucionalidad pública en El Salvador. Ponencia preparada para el Cuarto Informe Estado de la Región. San José, Programa Estado de la Nación.
- Flores, L. 2011. ¿Negociación o imposición?: el poder de la iglesia en materia de derechos sexuales. Ponencia preparada para el Cuarto Informe Estado de la Región. San José, Programa Estado de la Nación.
- Fuentes, J.A. y Cabrera, M. 2005. El pacto fiscal de Guatemala: una oportunidad perdida, en <http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/3/19803/fuentes.doc>. Documento presentado en el XVII Seminario Regional de Política Fiscal, celebrado en Santiago de Chile del 24 al 27 de enero. Santiago de Chile, Ilpes, Cepal.
- Garretón, M. 1994. "Transición incompleta y régimen consolidado: las paradojas de la democratización chilena", en *Revista de Ciencia Política*, vol. 16, n° 12. Santiago de Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Gauri, V. y Brinks, D. (eds.). 2008. *Courting social justice: judicial enforcement of social and economic rights in the developing world*. Cambridge, Cambridge University Press.

- Geneva Declaration Secretariat. 2008. Global burden of armed violence, en <http://www.genevadeclaration.org/fileadmin/docs/Global-Burden-of-Armed-Violence-full-report.pdf>. Ginebra, Geneva Declaration Secretariat.
- Gutiérrez-Saxe, M. y Straface, F. 2009. Perfil de gobernabilidad para Costa Rica. San José, BID y Programa Estado de la Nación.
- Hall, P. y Soskice, D. 2001. Varieties of capitalism: the institutional foundations of comparative advantage. Oxford, Oxford University Press.
- Holmes, S. y Sunstein, C. 1999. The cost of rights: why liberty depends on taxes. Nueva York, W.W. Norton & Company, Inc.
- Icefi. 2007a. Historia de la tributación en Guatemala: desde los mayas hasta la actualidad, en <http://www.icefi.org/categorias/16?clas=1&detail=187>. Documento preparado para la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT). Ciudad de Guatemala, Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales.
- _____. 2007b. La política fiscal en la encrucijada: el caso de América Central, en <http://www.icefi.org/categorias/16?clas=1&detail=34>. Ciudad de Guatemala, Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales.
- _____. 2011. Información preliminar del Segundo Informe de Fiscalidad en Centroamérica. Contribución preparada para el Cuarto Informe Estado de la Región. San José, Programa Estado de la Nación.
- Idhuca. 2002. La agenda pendiente, diez años después: de la esperanza inicial a las responsabilidades compartidas, en <http://www.uca.edu.sv/publica/idhuca/agendapendiente.pdf>. Instituto de Derechos Humanos, Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas".
- IIDH. 2006. Acceso a la justicia de los pueblos indígenas: guía para la atención especializada por parte de las oficinas del Ombudsman. San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Jarquín, E. y Carrillo, F. (eds.). 1998. Justice delayed: judicial reform in Latin America, en <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=914665>. Washington, BID.
- Krug, E. et al. 2002. World Report on Violence and Health, en http://whqlibdoc.who.int/publications/2002/9241545615_eng.pdf. Ginebra, OMS.
- Levitsky, S. y Way, L.A. 2010. Competitive authoritarianism: hybrid regimes after the cold war. Cambridge, Cambridge University Press.
- Lora, E. (ed.). 2007. El estado de las reformas del Estado en América Latina, en <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35383599>. Washington, Banco Mundial, BID y Mayol Ediciones S.A.
- Macaulay, F. 2003. "Democratization and the judiciary: competing reform agendas", en Kinzo y Dunkerley (eds.). Brazil since 1985: economy, polity and society. Londres, Instituto de Estudios Latinoamericanos, Universidad de Londres.
- Mann, M. 1984. "The autonomous power of the state: its origins, mechanisms and results", en European Journal of Sociology, vol. 25, nº 2. Cambridge University Press y el Centro Nacional de Investigación Científica de París.
- Martín, C. 2010. Diálogos sobre la reparación: qué reparar en los casos de violaciones de derechos humanos (1ª reimpresión), en http://iidh-webserver.iidh.ed.cr/multi/UserFiles/Biblioteca/IIDH/2_2011/6483.pdf. San José, IIDH.
- Martínez-Barahona, E. 2009. Seeking the political role of the third government branch: a comparative approach to High Courts in Central America. Berlín, VDM.
- _____. 2010. "¿Quiénes deciden quien nos gobierna?: estudiando las Cortes en las sentencias "reeleccionistas" de Costa Rica y Nicaragua", en Revista Latinoamericana de Política Comparada, vol. 3. Quito, Celsae.
- Martínez-Franzoni, J. 2010. Sistemas de atención médica en Centroamérica: estudio comparativo sobre su capacidad para enfrentar la crisis. Ponencia preparada para el Cuarto Informe Estado de la Región. San José, Programa Estado de la Nación.
- Martínez-Franzoni, J. y Mesa-Lago, C. 2003. Las reformas inconclusas: salud y pensiones en Costa Rica. San José, Fundación Friedrich Ebert Stiftung.
- Mendoza, C. 2010. Estudio comparativo sobre marco institucional para la defensa de los usuarios del sistema financiero: Colombia, México y El Salvador (borrador), en <http://ca-bi.com/blackbox/wp-content/uploads/downloads/2010/07/Estudio-comparativo-marco-institucional-defensa-usuarios-financieros-ver-15jul10.pdf>. Ciudad de Guatemala, Central American Business Intelligence (CABI).
- _____. 2011a. Dinámicas políticas de las reformas fiscales. Documento preparado para el Segundo Informe Centroamericano de Política Fiscal. Ciudad de Guatemala, Icefi.
- _____. 2011b. Sistematización de ponencias e insumos para el capítulo 8 "El desafío de los Estados de y para la democracia". Insumo preparado para el Cuarto Informe Estado de la Región. San José, Programa Estado de la Nación.
- Mesa-Lago, C. 2010. Sistemas de pensiones en Centroamérica: estudio comparativo sobre la capacidad de los sistemas de pensiones en Centroamérica para enfrentar la crisis actual y los posibles efectos en los principios fundamentales de la seguridad social. Ponencia preparada para el Cuarto Informe Estado de la Región. San José, Programa Estado de la Nación.
- Navia, P. y Ríos, J. 2005. "The constitutional adjudication mosaic of Latin America", en Comparative Political Studies, vol. 38, nº 2. SAGE Publications.
- Nohlen, D. 2010. "Consolidación de la democracia y jurisdicción constitucional", en Revista Latinoamericana de Política Comparada, vol. 3. Quito, Celsae.
- Núñez, L. et al. 2008. "Caruna prospera a la sombra de Ortega", en La Prensa. Managua, 28 de octubre, en <http://archivo.laprensa.com.ni/archivo/2008/octubre/28/noticias/nacionales/291709.shtml>.
- O'Donnell, G. 1998. "Horizontal accountability in new democracies", en Journal of Democracy, vol. 9, nº 3. Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- _____. 2007. "Hacia un Estado de y para la Democracia", en Mariani (coord.). Democracia/Estado/Ciudadanía: hacia un Estado de y para la democracia en América Latina. Lima, PNUD.
- _____. 2010. Democracia, agencia y Estado: teoría con intención comparativa. Buenos Aires, Editorial Prometeo.
- Obando, L. 2010. Los poderes judiciales en Centroamérica y su papel en la consolidación del Estado democrático de derecho. Ponencia preparada para el Cuarto Informe Estado de la Región. San José, Programa Estado de la Nación.
- Organismo Judicial de la República de Guatemala. Sitio oficial, en <http://www.oj.gob.gt/>. Ciudad de Guatemala, Organismo Judicial.
- Órgano Judicial de la República de Panamá. Sitio oficial, en <http://www.organojudicial.gob.pa/>. Ciudad de Panamá, Órgano Judicial.
- Palencia, M. 2002. El Estado para el capital: la arena fiscal, manzana de la discordia entre el empresariado y el poder público. Ciudad de Guatemala, Flacso.

- Pérez-Brignoli, H. 1985. Breve historia de Centroamérica. Madrid, Alianza Editorial.
- Peruzzotti, E. y Smulovitz, C. 2003. "Societal and horizontal controls: two cases of a fruitful relationship", en Mainwaring y Welna (eds.). Democratic accountability in Latin America. Nueva York, Oxford University Press.
- Pinto, J.C. 2006. "Identidad, Estado y nación en Centroamérica: un estudio historiográfico", en Boletín de la Afehc, n° 19, en http://ress.afehc.apinc.org/articulos2/fichiers/portada_afehc_articulos18.pdf. Asociación para el Fomento de los Estudios Históricos en Centroamérica (Afehc).
- PNUD. 2005. Manual de políticas públicas para el acceso a la justicia: América Latina y el Caribe, en http://www.undp.org.ar/docs/Libros_y_Publicaciones/Manual_de_Politicas_Justicia.pdf. Ciudad de Panamá, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Poder Judicial de la República de Costa Rica. 2011. Sitio oficial, en <http://www.poder-judicial.go.cr/>. San José, Poder Judicial.
- Poder Judicial de la República de Honduras. 2011. Sitio oficial, en <http://www.poderjudicial.gob.hn/>. Tegucigalpa, Poder Judicial.
- Poder Judicial de la República de Nicaragua. 2011. Sitio oficial, en <http://www.poderjudicial.gob.ni/>. Managua, Poder Judicial.
- Programa Estado de la Nación. 2008. Informe Estado de la Región. San José, Programa Estado de la Nación.
- _____. 2010. Decimosexto Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Programa Estado de la Nación.
- Proyecto Estado de la Nación. 2001. Informe de la auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia en Costa Rica. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Proyecto Estado de la Región-PNUD. 2003. Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá. San José, Programa Estado de la Nación.
- Ramírez, A. et al. 2010. Institucionalidad pública en Centroamérica. Informe preparado para el Cuarto Informe Estado de la Región. San José, Programa Estado de la Nación.
- Ramírez, P. 2010. Acciones colectivas en Centroamérica. Ponencia preparada para el Cuarto Informe Estado de la Región. San José, Programa Estado de la Nación.
- Reporteros sin Fronteras. 2008. Clasificación mundial de la libertad de prensa 2008, en <http://es.rsfo.org/press-freedom-index-2008,33.html>. Reporteros sin Fronteras.
- Ríos-Figueroa, J. 2009. The institutional setting for constitutional justice in Latin America, en <http://www.juecesypoliticaenamericalatina.cide.edu/papers/rios.pdf>. Documento preparado para la conferencia Judicial Politics in Latin America, realizada en Ciudad de México del 4 al 8 de marzo. Ciudad de México, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).
- Ríos-Figueroa, J. y Staton, J.K. 2008. Unpacking the rule of law: a review of judicial independence measures (Committee on Concepts and Methods working paper, n° 21), en https://files.nyu.edu/jrf246/public/Papers/PC_21_Rios-Figueroa_&_Staton.pdf. Asociación Internacional de Ciencia Política.
- Robles, J. 2002. El poder oculto. Ciudad de Guatemala, Fundación Myrna Mack.
- Rofman, R. et al. 2008. Pension systems in Latin America: concepts and measurements of coverage (Social Protection discussion paper, n° 0616), en http://siteresources.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/Resources/SP-Discussion-papers/Pensions-DP/0616_Oct2008.pdf. Washington, Banco Mundial.
- Rosada, H. 2010. Dominios reservados de la política pública en Centroamérica. Recuadro preparado para el Cuarto Informe Estado de la Región. San José, Programa Estado de la Nación.
- Salinas, C. 2010. La privatización de la cooperación venezolana en Nicaragua. Ponencia preparada para el Cuarto Informe Estado de la Región. San José, Programa Estado de la Nación.
- Sánchez, C. 2010. Administración de la justicia en Honduras. Ponencia preparada para el Cuarto Informe Estado de la Región. San José, Programa Estado de la Nación.
- Sieder, R. et al. (eds.). 2005. The judicialization of politics in Latin America. Hampshire, Palgrave Macmillan.
- Sikkink, K. y Booth, C. 2007. "The impact of human rights trials in Latin America", en Journal of Peace Research, vol. 44, n° 4. SAGE Publications.
- SIP. 2011a. Informes y resoluciones: 64a Asamblea General, 3 al 7 de octubre 2008, Madrid, España. Sitio oficial, en http://www.sipiapa.com/v4/index.php?page=asa_infores&idioma=sp&asamblea=20. Miami, Sociedad Interamericana de Prensa.
- _____. 2011b. Informes y resoluciones: reunión de medio año de la SIP, 6 al 9 de abril 2011, San Diego, Estados Unidos. Sitio oficial, en http://www.sipiapa.com/v4/index.php?page=asa_infores&idioma=sp&asamblea=46. Miami, Sociedad Interamericana de Prensa.
- Small Arms Survey-Graduate Institute of International and Development Studies. 2011. Small Arms Survey 2011: states of security, en <http://www.smallarmssurvey.org/publications/by-type/yearbook/small-arms-survey-2011.html>. Ginebra, The Graduate Institute.
- Solano, L.F. 2009. A veinte años de la Sala Constitucional: reflexiones sobre impactos, riesgos y desafíos. Ponencia preparada para el Decimoquinto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Sunstein, C. 1995. "Democracy and the problem of free speech", en Publishing Research Quarterly, vol. 11, n° 4. Springer.
- Taracena, A. y Piel, J. (comps.). 1995. Identidades nacionales y Estado moderno en Centroamérica. San José, EUCR.
- Thompson, J. 2000. Political scandal: power and visibility in the media age. Cambridge, Polity Press y Blackwell Publishers.
- Torres-Rivas, E. 1975. "Síntesis histórica del proceso político centroamericano", en Torres-Rivas et al. (eds.). Centroamérica, hoy. Ciudad de México, Siglo XXI Editores.
- _____. 1981. Interpretación del desarrollo social centroamericano: procesos y estructuras de una sociedad dependiente (7ª ed.). San José, Educa.
- _____. 2007. La piel de Centroamérica: una mirada epidérmica de setenta y cinco años de su historia. San José, Flasco.
- Valenzuela, J.S. 1990. Democratic consolidation in post-transitional settings: notion, process, and facilitating conditions (working paper n° 150). Notre Dame, Instituto Helen Kellogg de Estudios Internacionales, Universidad de Notre Dame.
- Vargas-Cullell, J. 2009. "Política pública, democracia y ciudadanos en Costa Rica", en Mariñez y Garza (coords.). Política pública y democracia en América Latina: del análisis a la implementación. Ciudad de México, Miguel Ángel Porrúa y Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública.
- _____. 2011. Procesamientos especiales de las bases de datos de instituciones públicas. Contribución realiza-

- da para el Cuarto Informe Estado de la Región. San José, Programa Estado de la Nación.
- Waisbord, S. 2000. Watchdog journalism in South America: news, accountability, and democracy. Nueva York, Columbia University Press.
- Wilenski, H. 2002. Rich democracies: political economy, public policy and performance. California, University of California Press.
- Wilson, B. 2005. "Changing dynamics: the political impact of Costa Rica's Constitutional Court", en Sieder et al. (eds.). The judicialization of politics in Latin America. Hampshire, Palgrave Macmillan.
-
- El desafío de enfrentar el cambio climático**
-
- Aguilar, E. et al. 2005. "Changes in precipitation and temperature extremes in Central America and northern South America, 1961-2003", en Journal of Geophysical Research, vol. 110. Washington, Unión Estadounidense de Geofísica.
- Anchukaitis, K. y Evans, M. 2010. "Tropical cloud forest climate variability and the demise of the Monteverde golden toad", en Proceedings of the National Academy of Sciences (PNAS), vol. 107, n° 11. Washington, Academia Nacional de las Ciencias.
- Anderson, E. et al. 2008. Potential impacts of climate change on biodiversity in Central America, Mexico, and the Dominican Republic, en <http://pnud.onu.org.do/sites/pnud.onu.org.do/files/3.%20Anderson.%20%20Impacts%20clima.%20pdf.pdf>. Ciudad de Panamá, Cathalac y Usaid.
- Arauz, D. 2003. Curso de entrenamiento "Observación y análisis de datos del nivel del mar", en <http://bdigital.binal.ac.pa/bdp/descarga.php?f=artpma/nivel%20del%20mar.pdf>. Ciudad de Panamá, Departamento de Oceanografía e Hidrografía, Servicio Marítimo Nacional, Ministerio de Gobierno y Justicia.
- Baumeister, E. 2010. Pequeños productores de granos básicos en América Central: cuantificación, caracterización, nivel de ingresos, pobreza, y perfiles demográficos, socioeconómicos y ocupacionales, en http://www.ruta.org/boletines/docFAO_RUTA/COMPLETO.html. Honduras, FAO y RUTA.
- Blewitt, G. et al. 2010. "Geodetic observations and global reference frame contributions to understanding sea-level rise and variability", en Church et al. (eds.). Understanding sea-level rise and variability. Oxford, Blackwell Publishing.
- Caballeros, L. 2008. Diagnóstico de vulnerabilidad en el Valle de Sula, Honduras. Presentación realizada en la XIV Red por la Descentralización y el Fortalecimiento Municipal "El municipio del futuro: enfrentando los desafíos para el desarrollo sostenible", celebrada del 23 al 25 de septiembre en Antigua Guatemala. SICA.
- CAIT-WRI. 2010. Climate analysis indicators tool (versión 7.0), en <http://cait.wri.org>. Washington, World Resources Institute.
- Campos, M. 2001. El cambio climático en Centroamérica, en <http://www.aguayclima.com/pdf/CambioClimaticoenCentroamerica.pdf>.
- Cardona, O. 2009. Indicators of disaster risk and disaster risk management. Washington, BID.
- Cathalac et al. 2008. Fomento de las capacidades para la etapa II de adaptación al cambio climático en Centroamérica, México y Cuba: síntesis regional, en http://www.cathalac.org/dmdocuments/2008/acc2_150.pdf. Ciudad de Panamá, Centro del Agua del Trópico Húmedo para América Latina y El Caribe, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y Fondo para el Medio Ambiente Mundial.
- CCAD-SICA. 2010. Estrategia Regional de Cambio Climático. Antiguo Cuscatlán, Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo, Sistema de la Integración Centroamericana.
- Cepal. 2008. Subregión norte de América Latina y el Caribe: información del sector agropecuario. Las tendencias alimentarias, 1995-2007. Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- _____ 2009. Istmo centroamericano: las fuentes renovables de energía y el cumplimiento de la Estrategia 2020. Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Cepal et al. 2010. La economía del cambio climático en Centroamérica: síntesis 2010. Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Cepal y DFID. 2009. La economía del cambio climático en Centroamérica: informe de factibilidad. Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Cepal y SICA. 2007. Estrategia energética sustentable centroamericana 2020, en <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/7/31977/L828.pdf>. Comisión Económica para América Latina y el Caribe y Sistema de la Integración Centroamericana.
- Clark, D.A. et al. 2003. "Tropical rain forest tree growth and atmospheric carbon dynamics linked to interannual temperature variation during 1984-2000", en Proceedings of the National Academy of Sciences (PNAS), vol. 100, n° 10. Washington, Academia Nacional de las Ciencias.
- CMNUCC. 2010. National communications: non-annex I. Sitio oficial, en http://unfccc.int/national_reports/non-annex_i_natcom/items/2979.php.
- Conde, C. y Saldaña, S. 2007. "Cambio climático en América Latina y el Caribe: impactos, vulnerabilidad y adaptación", en Revista Ambiente y Desarrollo, vol. 23, n° 2. Santiago de Chile, Centro de Investigación y Planificación para el Medio Ambiente.
- Corn, P.S. 2005. "Climate change and amphibians", en Animal Biodiversity and Conservation, vol. 28, n° 1. Barcelona, Museo de Ciencias Naturales de Barcelona.
- Corrales, L. 2010. Efectos del cambio climático para Centroamérica. Ponencia preparada para el Cuarto Informe Estado de la Región. San José, Programa Estado de la Nación.
- CRRH-SICA. 2011. Impacto del cambio climático en los recursos hídricos de Centroamérica (documento en elaboración). San Salvador, Comité Regional de Recursos Hidráulicos, Sistema de la Integración Centroamericana.
- CRRH-SICA y Cigefi-UCR. 2006. Impacts and adaptation to climate change and extreme events in Central America, en http://www.sica.int/busqueda/busqueda_archivo.aspx?Archivo=odoc_39446_1_25082009.pdf. San José, Comité Regional de Recursos Hidráulicos, del Sistema de la Integración Centroamericana, y Centro de Investigaciones Geofísicas de la Universidad de Costa Rica.
- Deliso, E. 2008. Climate change and the hummingbirds of the Monteverde cloud forest, Costa Rica, en <http://www.bio-nica.info/biblioteca/Deliso2007Hummingbirds.pdf>. San José, Centro Científico Tropical.
- Drews, C. y Fonseca, A. 2009. Aumento del nivel del mar por cambio climático en Playa Grande, parque nacional Las Baulas, Costa Rica. Simulación de inundación basada en un modelo de elevación digital de alta resolución e implicaciones para el manejo del parque: informe técnico. San José, WWF.
- EIRD-ONU. 2009. Informe de Evaluación Global sobre la RRD 2009: "Riesgo y pobreza en un clima cambiante: invertir hoy para un mañana seguro". Ginebra, Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres, Organización de las Naciones Unidas.

- Emanuel, K.A. 1987. "The dependence of hurricane intensity on climate", en *Nature*, vol. 326. Nature Publishing Group.
- FAO. 2010. "Climate-smart" agriculture: policies, practices and financing for food security, adaptation and mitigation, en http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/newsroom/docs/the-hague-conference-fao-paper.pdf. Documento preparado para la Conferencia sobre Agricultura, Seguridad Alimentaria y Cambio Climático, celebrada del 31 de octubre al 5 de noviembre en The Hague, Holanda. Roma, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.
- Feeley, K.J. et al. 2007. "Decelerating growth in tropical forest trees", en *Ecology Letters*, vol. 10, n° 6. Wiley-Blackwell y el Centro Nacional de Investigación Científica de Francia.
- Feenstra, J.F. et al. (eds.). 1998. Handbook on methods for climate change impact assessment and adaptation strategies, en http://research.fit.edu/sealevelriselibrary/documents/doc_mgr/465/Global_Methods_for_CC_Assessment_Adaptation_-_UNEP_1998.pdf. Pnuma y el Instituto de Estudios Ambientales de la Universidad Vrije de Amsterdam.
- García, R. et al. 2008. La lucha contra el cambio climático en Centroamérica, en <http://www.mapfre.com/ccm/content/documentos/fundacion/prev-ma/proyecto/lucha-contra-el-cambio-climatico-en-centroamerica.pdf>. Fundación Mapfre.
- Giorgi, F. 2006. "Climate change hot-spots", en *Geophysical Research Letters*, vol. 33, L08707, doi:10.1029/2006GL025734. Washington, Unión Estadounidense de Geofísica.
- Gutiérrez, A. y Chacón, S. 2009. "Sea level and surface sea temperature variation in the tropical intra-Americas sea", en Hoffman et al. (eds.). *Cetaceans and other marine biodiversity of the eastern tropical pacific: options for adapting to climate change*. Reporte del taller realizado del 9 al 11 de febrero en San José. San José, WWF.
- Harmeling, S. 2009. *Global Climate Risk Index 2010: "Who is most vulnerable? Weather-related loss events since 1990 and how Copenhagen needs to respond"*. Bonn, Germanwatch.
- Holdridge, L. 1978. *Ecología basada en zonas de vida* (trad. Humberto Jiménez Saa). San José, IICA.
- Iarna. 2009a. Mercado de la leña: estudios de caso en Tecpán Guatemala, Chimaltenango y San Juan Sacatepéquez, Guatemala. Ciudad de Guatemala, Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente, Universidad Rafael Landívar.
- 2009b. Perfil ambiental de Guatemala 2008-2009: las señales ambientales críticas y su relación con el desarrollo (Serie Perfil Ambiental, n° 11). Ciudad de Guatemala, Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente, Universidad Rafael Landívar.
- 2010. Impactos sociales y económicos del cambio climático con énfasis en los sectores de energía y agricultura. Ponencia preparada para el Cuarto Informe Estado de la Región. San José, Programa Estado de la Nación.
- 2011. Implicaciones del cambio climático en los ecosistemas de Guatemala. Ciudad de Guatemala, Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente, Universidad Rafael Landívar.
- Imbach, P. et al. 2010a. Changes and uncertainties in the terrestrial water cycle and vegetation of Mesoamerica under climate change scenarios (documento preliminar). Turrialba, Catie.
- 2010b. Impactos del cambio climático en las áreas protegidas de Mesoamérica: prioridades para el diseño de estrategias de adaptación. Presentación realizada en el Tercer Congreso Mesoamericano de Áreas Protegidas, celebrado del 8 al 12 de marzo en Mérida, Yucatán.
- INBio. 2009. Biodiversidad y cambio climático en Costa Rica. Heredia, Instituto Nacional de Biodiversidad.
- IPCC. 2001. Cambio climático 2001: informe de síntesis. Contribución de los grupos de trabajo I, II y III al Tercer Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático. Ginebra, Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático.
- 2007. Cambio climático 2007: informe de síntesis. Contribución de los grupos de trabajo I, II y III al Cuarto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático. Ginebra, Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático.
- Jiménez, M. 2007. "Seguros agropecuarios: actores e importancia", en IICA. *Seguros agropecuarios y gestión de riesgos: tendencias y experiencias internacionales*. Memoria del seminario internacional realizado los días 20 y 21 de febrero en San José. San José, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura.
- 2010a. Cambio climático y ganadería. Presentación realizada durante el Primer Gran Congreso de Ganaderos: "La ganadería de hoy frente a los retos de mañana", celebrado el 4 de setiembre en Ciudad de Panamá. Ciudad de Panamá, CAC, SICA.
- 2010b. El cambio climático en la agenda de políticas de los organismos regionales agrícolas: el caso del CAC. Presentación realizada en el Primer Seminario Internacional "Agricultura y cambio climático: innovación, políticas e institucionalidad", celebrado los días 10 y 11 de noviembre en Santiago de Chile. Santiago de Chile, Cepal.
- Karmalkar, A.V. et al. 2008. "Climate change scenario for Costa Rican montane forests", en *Geophysical Research Letters*, vol. 35, L11702, doi:10.1029/2008GL033940. Washington, Unión Estadounidense de Geofísica.
- Laderach, P. et al. 2011. "Predicted impact of climate change on coffee supply chains", en Leal Filho (ed.). *The economic, social and political elements of climate change*. Heidelberg, Springer.
- Lavell, A. 1993. "Prevención y mitigación de desastres en Centroamérica y Panamá: una tarea pendiente", en *Desastres y Sociedad*, vol. 1, n° 1. Ciudad de Panamá, Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina.
- 2000. "Desastres y desarrollo: hacia un entendimiento de las formas de construcción social de un desastre: el caso del huracán Mitch en Centroamérica", en Garita y Nowalski. *Del desastre al desarrollo sostenible: el caso de Mitch en Centroamérica*. San José, CIDH.
- Lavell, A. et al. 2010. Índice nacional de condiciones y capacidades para reducción del riesgo (documento mimeografiado). Informe de resultados del proyecto IRR-ICRR. Madrid, Fundación DARA Internacional.
- Lavell, A. y Lavell, C. 2010. Riesgo, desastre y gestión del riesgo en Centroamérica 1999 a 2010. Ponencia preparada para el Cuarto Informe Estado de la Región. San José, Programa Estado de la Nación.
- Lawton, R. et al. 2001. "Climatic impact of tropical lowland deforestation on nearby montane cloud forests", en *Science*, vol. 294, n° 5542. Asociación Estadounidense para el Avance de la Ciencia.
- Lips, K. et al. 2003. "Ecological traits predicting amphibian population declines in Central America", en *Conservation Biology*, vol. 17, n° 4. Wiley-Blackwell y la Sociedad para la Biología de la Conservación.
- Lobell, D. et al. 2008. "Prioritizing climate change adaptation needs for food security in 2030", en *Science*, vol. 319,

- n° 5863. Asociación Estadounidense para el Avance de la Ciencia.
- Magrin, G. et al. 2007. "América Latina", en IPCC. Cambio climático 2007: impacto, adaptación y vulnerabilidad. Contribución del grupo de trabajo II al Cuatro Informe de Evaluación del IPCC. Cambridge, Cambridge University Press.
- Majano, A.M. et al. (eds.). 2000. Primera comunicación nacional sobre cambio climático, en <http://unfccc.int/resource/docs/natc/elsnc1.pdf>. San Salvador, MARN.
- Mansilla, E. 2008. Centroamérica a diez años de Mitch: reflexiones en torno a la reducción del riesgo, en <http://www.preventionweb.net/english/hyogo/gar/background-papers/documents/Chap5/thematic-progress-reviews/recovery/World-Bank-recovery-CASE-STUDIES/Mitch-10.pdf>.
- Mendoza, F. et al. 2001. "Sensibilidad de las zonas de vida de Holdridge en Nicaragua en función del cambio climático", en *Revista Forestal Centroamericana*, n° 33. Turrialba, Catie.
- Merino, L. 2010. Políticas y estrategias nacionales y regionales de adaptación y mitigación frente al cambio climático. Ponencia preparada para el Cuarto Informe Estado de la Región. San José, Programa Estado de la Nación.
- Minae e IMN. 2000. Primera comunicación nacional ante la Convención Marco de Cambio Climático, en <http://www.crid.or.cr/digitalizacion/pdf/spa/doc17502/doc17502.pdf>. San José, Ministerio de Ambiente y Energía e Instituto Meteorológico Nacional.
- Mitchum, G. et al. 2010. "Modern sea-level-change estimates", en Church et al. (eds.). *Understanding sea-level rise and variability*. Oxford, Blackwell Publishing.
- Mora, J.J. et al. 2010a. Guatemala: efectos del cambio climático sobre la agricultura. Ciudad de México, Cepal.
- _____. 2010b. Panamá: efectos del cambio climático sobre la agricultura. Ciudad de México, Cepal.
- NASA. 2010. GISS surface temperature analysis, en <http://data.giss.nasa.gov/gistemp/graphs/>. Washington, Administración Nacional de Aeronáutica y del Espacio.
- Neelin, J.D. et al. 2006. "Tropical drying trends in global warming models and observations", en *Proceedings of the National Academy of Sciences (PNAS)*, vol. 103, n° 16. Washington, Academia Nacional de las Ciencias.
- Nicholls, R. 2010. "Impacts of and responses to sea-level rise", en Church et al. (eds.). *Understanding sea-level rise and variability*. Oxford, Blackwell Publishing.
- NOAA. 2010. Trends in atmospheric carbon dioxide, en <http://www.esrl.noaa.gov/gmd/ccgg/trends/>. Administración Nacional Oceánica y Atmosférica de Estados Unidos.
- Ordaz, J.L. et al. 2010a. Costa Rica: efectos del cambio climático sobre la agricultura. Ciudad de México, Cepal.
- _____. 2010b. El Salvador: efectos del cambio climático sobre la agricultura. Ciudad de México, Cepal.
- _____. 2010c. Honduras: efectos del cambio climático sobre la agricultura. Ciudad de México, Cepal.
- Patz, J. et al. 2005. "Impact of regional climate change on human health", en *Nature*, vol. 438, n° 7066. Nature Publishing Group.
- Pnuma et al. 2008. Mitch una década después: panorama de tendencias del medio ambiente en América Central, en <http://www.pnuma.org/deat1/pdf/mitchdecada-despues.pdf>.
- Pounds, J.A. 2001. "Climate and amphibian declines", en *Nature*, vol. 410, n° 6829. Nature Publishing Group.
- Pounds, J.A. et al. 1999. "Biological response to climate change on a tropical mountain", en *Nature*, vol. 398, n° 6728. Nature Publishing Group.
- _____. 2006. "Widespread amphibian extinctions from epidemic disease driven by global warming", en *Nature*, vol. 439, n° 7073. Nature Publishing Group.
- _____. 2007. "Global warming and amphibian losses: the proximate cause of frog declines? (reply)", en *Nature*, vol. 447, n° 7144. Nature Publishing Group.
- Programa Estado de la Nación. 2008. Informe Estado de la Región. San José, Programa Estado de la Nación.
- Rahmstorf, S. 2007. "A semi-empirical approach to projecting future sea-level rise", en *Science*, vol. 315, n° 5810. Asociación Estadounidense para el Avance de la Ciencia.
- Ramírez, D. et al. 2009. Istmo Centroamericano: efectos del cambio climático sobre la agricultura. Ciudad de México, Cepal.
- _____. 2010a. Belice: efectos del cambio climático sobre la agricultura. Ciudad de México, Cepal.
- _____. 2010b. Nicaragua: efectos del cambio climático sobre la agricultura. Ciudad de México, Cepal.
- Rauscher, S. et al. 2008. "Extension and intensification of the Meso-American mid-summer drought in the twenty-first century", en *Climate Dynamics*, vol. 31, n° 5. Springer-Verlag.
- Reiter, P. 2009. Los mitos de la malaria con relación al cambio climático, en <http://www.scidev.net/es/health/climate-change-insect-borne-disease/opinions/los-mitos-de-la-malaria-con-relacion-al-cambio-climatico.html>. Red de Ciencia y Desarrollo.
- Richardson, K. et al. 2009. Informe de síntesis del congreso científico internacional Cambio Climático: Riesgos, Retos y Decisiones Globales, realizado en Copenhague del 10 al 12 de marzo, en http://climatecongress.ku.dk/pdf/Synthesis_Report_-_Spanish_-_ISBN.pdf. Copenhague, Universidad de Copenhague.
- Righelato, R. y Spracklen, D. 2007. "Carbon mitigation by biofuels or by saving and restoring forests?", en *Science*, vol. 317, n° 5840. Asociación Estadounidense para el Avance de la Ciencia.
- Samaniego, J. (coord.). 2009. Cambio climático y desarrollo en América Latina y el Caribe: una reseña (documento de proyecto), en http://www.eclac.org/publicaciones/xml/5/35435/28-W-232-Cambio_Climatico-WEB.pdf. Santiago de Chile, Cepal.
- SENG-ONU. 2010. Sitio oficial, en www.un-ngls.org. Servicio de Enlace de las Naciones Unidas con las Organizaciones No Gubernamentales.
- Serreze, M. 2010. "Understanding recent climate change", en *Conservation Biology*, vol. 24, n° 1. Wiley-Blackwell y la Sociedad para la Biología de la Conservación.
- Shetty, P. 2009. Cambio climático y enfermedades transmitidas por insectos: la esencia, en <http://www.scidev.net/es/china/features/cambio-climatico-y-enfermedades-transmitidas-por-i.html>. Red de Ciencia y Desarrollo.
- SNV y PNUD-Honduras. 2010. Estudio de alcance, evaluación y oportunidades del sector MDL en Honduras, en <http://cambioclimaticohonduras.org/uploaded/content/category/655093866.pdf>. Tegucigalpa, Servicio Holandés de Cooperación y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Honduras.
- Steinfeld, H. et al. 2006. *Livestock's long shadow: environmental issues and options*. Roma, FAO.

- Stern, N. 2007. *The economics of climate change: the Stern review*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Trenberth, K. 2005. "Uncertainty in hurricanes and global warming", en *Science*, vol. 308, nº 5729. Asociación Estadounidense para el Avance de la Ciencia.
- Trumper, K. et al. 2009. ¿La solución natural? El papel de los ecosistemas en la mitigación del cambio climático: evaluación rápida del Pnuma, en <http://www.pnuma.org/dmma2009/naturalfinal2.pdf>. Pnuma.
- UICN. 2000. Área propensas a la sequía y a las inundaciones en América Central. Mapa elaborado para el Marco de Adaptación al Cambio Climático para los Recursos Hídricos. San José, Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza.
- _____. 2011. Cambio climático y gobernanza del agua: promoviendo la adaptación basada en ecosistemas en Mesoamérica. San José, Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza.
- Usaid. 2010. Impacto del cambio climático en la biodiversidad y bosques de Guatemala: reporte técnico del Programa de Comercio y Competitividad. Ciudad de Guatemala, Usaid.
- Webster, P.J. et al. 2005. "Changes in tropical cyclone number, duration, and intensity in a warming environment", en *Science*, vol. 309, nº 5742. Asociación Estadounidense para el Avance de la Ciencia.
- Whitfield, S. et al. 2007. "Amphibian and reptile declines over 35 years at La Selva, Costa Rica", en *Proceedings of the National Academy of Sciences (PNAS)*, vol. 104, nº 20. Washington, Academia Nacional de Ciencias.
- Wisner, B. et al. 2004. *At risk: natural hazards, people's vulnerability and disasters (2a ed.)*. Nueva York, Routledge.
- El dilema estratégico de reducir la exclusión social**
- Acemoglu, D. et al. 2010. "The monopoly of violence: evidence from Colombia", en <http://econ-www.mit.edu/files/5561>.
- Agosin, M. et al. (eds.). 2005. *Recaudar para crecer: bases para la reforma tributaria en Centroamérica*, en <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=635836>. Washington, BID.
- Ansell, B. y Samuels, D. 2010. *Inequality and democratization: a contractarian approach*, en *Comparative Political Studies*, vol. 43, nº 12. SAGE Publications.
- Arrow, K. 1963. *Social choice and individual values (2a ed.)*, en <http://cowles.econ.yale.edu/P/cm/m12-2/m12-2-all.pdf>. Nueva York, Fundación Cowles para la Investigación Económica, Universidad de Yale.
- Artiga, A. 2010. *Democratización en el acceso al poder en Centroamérica*. Ponencia preparada para el Cuarto Informe Estado de la Región. San José, Programa Estado de la Nación.
- Avendaño, N. 2010. *Costo de la inclusión social en Centroamérica*. Ponencia preparada para el Cuarto Informe Estado de la Región. San José, Programa Estado de la Nación.
- Axelrod, R. 1984. *The evolution of cooperation*. Nueva York, Basic Books.
- Banco Mundial e IFC. 2010. *Doing Business 2011: making a difference for entrepreneurs*, en <http://www.doingbusiness.org/~media/FPDKM/Doing%20Business/Documents/Annual-Reports/English/DB11-FullReport.pdf>. Washington, Banco Mundial y Corporación Financiera Internacional.
- Banerjee, A. y Duflo, E. 2011. *Poor economics: a radical rethinking of the way to fight global poverty*. Nueva York, PublicAffairs.
- Bergen, D. 2008. "Effects of poverty on cognitive function: a hidden neurologic epidemic", en *Neurology*, vol. 71, nº 6. Minnesota, Academia Estadounidense de Neurología.
- Bermeo, N. 2009. "Does electoral democracy boost economic equality?", en *Journal of Democracy*, vol. 20, nº 4. Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- _____. 2010. "Interests, inequality, and illusion in the choice for fair elections", en *Comparative Political Studies*, vol. 43, nº 8-9. SAGE Publications.
- Betcherman, G. et al. 2007. *Inventario mundial de intervenciones para apoyar el empleo juvenil: informe de síntesis (SP discussion paper nº 0715)*, en http://siteresources.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/Resources/SP-Discussion-papers/Labor-Market-DP/0715_Sp.pdf. Washington, Banco Mundial.
- Boix, C. 2003. *Democracy and redistribution*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Bonilla, R. 2011. *Mapas realizados para el proyecto "Determinantes de la pobreza rural en Centroamérica: desafíos y oportunidades para la acción"*. Contribución preparada para el Cuarto Informe Estado de la Región. San José, Programa Estado de la Nación, RUTA, FIDA y FAO.
- Bottomore, T. y Marshall, T.H. 1998. *Ciudadanía y clase social (trad. Josefa Linares de la Puerta)*. Madrid, Alianza Editorial.
- Brenes, W. y Vanegas, J.C. 2010. *Alcances de la corrupción y el clientelismo en programas de combate a la pobreza en Centroamérica: el caso del programa Avancemos en Costa Rica*. Informe preparado en el marco del proyecto "Alcances de la corrupción y el clientelismo en programas de combate a la pobreza en Centroamérica". San José, Programa Estado de la Nación y Transparencia Internacional.
- Brooks, R. 2005. "Failed states, or the state as a failure?", en *The University of Chicago Law Review*, vol. 72, nº 4. Chicago, Universidad de Chicago.
- Burgos, R. 2011. *La derogatoria de la "Ley de amnistía general para la consolidación de la paz": sus alcances y limitaciones en la sociedad salvadoreña*. Ponencia preparada para el Cuarto Informe Estado de la Región. San José, Programa Estado de la Nación.
- Burns, N. et al. 2001. *The private roots of public action: gender, equality, and political participation*. Cambridge, Harvard University Press.
- Campos, M. 2011. *Programas de transferencias condicionadas y corrupción en Centroamérica*. Informe final del proyecto "Alcances de la corrupción y el clientelismo en programas de combate a la pobreza en Centroamérica". San José, Programa Estado de la Nación y Transparencia Internacional.
- Carmen, R. y Sobrado, M. (eds.). 2000. *A future for the excluded — job creation and income generation by the poor: Clodomir Santos de Moraes and the organization workshop*. Nueva York, Scholarly and Reference Division, St. Martin's Press.
- Carrera, F. et al. 2009. "Progresar hacia la equidad: sinopsis de algunos retos del financiamiento de la salud y las pensiones en Guatemala, Honduras y Nicaragua", en Sojo (ed.). *Hacia la universalidad, con solidaridad y eficiencia: el financiamiento de la protección social en países pobres y desiguales*, en http://www.eclac.org/publicaciones/xml/4/36014/SSC_55_ProteccionSocial.pdf. Santiago de Chile, División de Desarrollo Social de la Cepal y ASDI.
- Casas, K. 2005. *Paying for democracy: political finance and state funding for parties*. Essex, European Consortium for Political (ECPR) Press.

- Casas, K. y Zovatto, D. 2010. "Para llegar a tiempo: apuntes sobre la regulación del financiamiento político en América Latina", en Nueva Sociedad, n° 225. Fundación Friedrich Ebert Stiftung.
- CCAD-SICA y Banco Mundial. 2004. Mapa de la red vial en Centroamérica, en http://www.ccad.ws/ecoportal/sig/sigccadbm/082004/meso_redvial_ago04.jpg. Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo, Sistema de la Integración Centroamericana.
- Cepal. 1997. La brecha de la equidad: América Latina, el Caribe y la Cumbre Social (libros de la Cepal, n° 44). Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- . 2000. Equidad, desarrollo y ciudadanía (versión definitiva), en <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/5/4425/lcg2071.pdf>. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- . 2007. Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe, en http://www.eclac.org/publicaciones/xml/4/27814/2007-382-Cohesion_social-REV1-web.pdf. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- . 2009. La reacción de los gobiernos de las Américas frente a la crisis internacional: una presentación sintética de las medidas de política anunciadas hasta el 30 de septiembre de 2009, en <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/8/37618/2009-733-Lareacciondelosgobiernos-30septiembre-WEB.pdf>. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Cepal et al. 2003. Hacia el objetivo del milenio de reducir la pobreza en América Latina y el Caribe (libros de la Cepal, n° 70), en <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/4/12544/lcg2188e.pdf>. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Instituto de Investigación Económica Aplicada y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Chamorro, C.F. 2001. El turno de los medios: el periodismo centroamericano frente a la agenda de la democratización, en <http://www.cinco.org.ni/archive/29.pdf>. Centro de Investigación de la Comunicación (Cinco).
- Close, D. y Martí, S. (eds.). 2009. Nicaragua y el FSLN (1979-2009): ¿qué queda de la revolución? Barcelona, Ediciones Bellaterra.
- Corral, M. 2009. ¿Hasta qué punto debería el Estado asegurar el bienestar de los ciudadanos? (Perspectivas desde el Barómetro de las Américas: 2009, n° 16), en <http://www.vanderbilt.edu/lapop/insights/I0816es.pdf>. Nashville, Lapop, Universidad de Vanderbilt.
- Cruz, A. y Mora, A. 2010. La educación técnico-vocacional: buenas prácticas internacionales. Ponencia preparada para el Tercer Informe Estado de la Educación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Dary, C. 2010. Perfiles de la exclusión social en Centroamérica: un enfoque cualitativo. Ponencia preparada para el Cuarto Informe Estado de la Región. San José, Programa Estado de la Nación.
- Druzdel, M. 2009. Rapid modeling and analysis with QGeNle, en <http://www.proceedings2009.imcsit.org/pliks/84.pdf>. Documento elaborado en el marco de la conferencia "Proceedings of the International Multiconference on Computer Science and Information Technology (IMCSIT-2009)".
- DSL-UP. 2011. QGeNle documentation, en http://genie.sis.pitt.edu/wiki/QGeNle_Documentation. Laboratorio de Sistemas de Decisión, Universidad de Pittsburgh.
- Everitt, B.S. 2002. The Cambridge dictionary of statistics (2a ed.). Cambridge, Cambridge University Press.
- Faughnan, B. y Zechmeister, E. 2011. La compra de votos en las Américas (Perspectivas desde el Barómetro de las Américas: 2011, n° 57). Nashville, Lapop, Universidad de Vanderbilt.
- Fernández, D. y Naveda, E. 2010. Truco o trato: mecanismos para la obstaculización de la reforma tributaria en Guatemala. Ponencia preparada para el Cuarto Informe Estado de la Región. San José, Programa Estado de la Nación.
- Flores, L. 2011. ¿Negociación o imposición?: el poder de la iglesia en materia de derechos sexuales. Ponencia preparada para el Cuarto Informe Estado de la Región. San José, Programa Estado de la Nación.
- Foreign Policy & The Fund of Peace. 2010. The Failed States Index 2010. Sitio oficial, en http://www.foreignpolicy.com/articles/2010/06/21/2010_failed_states_index_interactive_map_and_rankings. Washington, The Slate Group, Washington Post Company.
- Franzese, R. 2010. Multiple policymakers: veto actors bargaining in common pools, en <http://www-personal.umich.edu/~franzese/Franzese.PolicymakingMultiplePolicymakers.Duke5feb2010.pdf>. Versión preparada para la conferencia Comparative Politics Workshop, realizada el 5 de febrero en la Universidad de Duke, Carolina del Norte.
- Funpadem. 2011. Proyecto "Cumple y Gana": fortalecimiento de la inspección del trabajo en Centroamérica y República Dominicana. Sitio oficial, en http://www.funpadem.org/proyectos_detalle.php?q=5. San José, Fundación para la Paz y la Democracia.
- Gambetta, D. 2007. La mafia siciliana: el negocio de la protección privada (trad. Isabel Vericat Núñez). Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.
- Green, D. 2008. From poverty to power: how active citizens and effective states can change the world. Oxford, Oxfam International.
- Hardy, C. 2011. De la pobreza a la desigualdad: políticas sociales post crisis, en <http://www.fondoespanapnud.org/wp-content/uploads/2011/05/DocumentoBasev2B.pdf>. Documento preparado para el Cuarto Foro Ministerial de Desarrollo, realizado los días 6 y 7 de mayo. Fondo España-PNUD.
- Holden, K. 2008. "Malnutrition and brain development: a review", en Medina et al. Neurologic consequences of malnutrition (World Federation of Neurology seminars in clinical neurology, vol. 6). Nueva York, Demos Medical Publishing.
- IHEL-OIT. 2011a. Studies on growth with equity — Brazil: an innovative income-led strategy, en http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/@publ/documents/publication/wcms_153768.pdf. Ginebra, Instituto Internacional de Estudios Laborales, Organización Internacional del Trabajo.
- . 2011b. Studies on growth with equity — Indonesia: reinforcing domestic demand in times of crisis, en http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/@publ/documents/publication/wcms_153787.pdf. Ginebra, Instituto Internacional de Estudios Laborales, Organización Internacional del Trabajo.
- Isaacs, A. 2010. "Guatemala on the brink", en Journal of Democracy, vol. 21, n° 2. Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Kollock, P. 1998. "Social dilemmas: the anatomy of cooperation", en Annual Review of Sociology, vol. 24. California, Annual Reviews.
- Lewis, O. 1961. Antropología de la pobreza: cinco familias (trad. Emma Sánchez Ramírez). Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.
- Lora, E. (ed.). 2007. El estado de las reformas del Estado en América Latina, en <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35383599>. Washington, Banco Mundial, BID y Mayol Ediciones S.A.

- Mackie, G. 2003. *Democracy defended*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Mann, M. 1984. "The autonomous power of the state: its origins, mechanisms and results", en *European Journal of Sociology*, vol. 25, nº 2. Cambridge University Press y el Centro Nacional de Investigación Científica de París.
- Martínez-Franzoni, J. 2010. *Sistemas de atención médica en Centroamérica: estudio comparativo sobre su capacidad para enfrentar la crisis*. Ponencia preparada para el Cuarto Informe Estado de la Región. San José, Programa Estado de la Nación.
- Mendoza, C. 2011. *Sistematización de ponencias e insumos para el capítulo 8 "El desafío de los Estados de y para la democracia"*. Insumo preparado para el Cuarto Informe Estado de la Región. San José, Programa Estado de la Nación.
- Mesa-Lago, C. 2008. *Social insurance (pensions and health), labour markets and coverage in Latin America (Social Policy and Development Programme, paper nº 36)*. Ginebra, Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD).
- _____. 2010. *Sistemas de pensiones en Centroamérica: estudio comparativo sobre la capacidad de los sistemas de pensiones en Centroamérica para enfrentar la crisis actual y los posibles efectos en los principios fundamentales de la seguridad social*. Ponencia preparada para el Cuarto Informe Estado de la Región. San José, Programa Estado de la Nación.
- Montenegro, S. 2007. *Los medios de comunicación como actores políticos en Nicaragua: los periodistas, los medios y el poder*, en <http://www.cinco.org.ni/archive/10.pdf>. Managua, Centro de Investigaciones de la Comunicación (Cinco).
- Monzón, C. 2006. *Opinión pública, comunicación y política: la formación del espacio público (2ª ed.)*. Madrid, Editorial Tecnos.
- Morales, C. 2010. *Cooperación internacional en Centroamérica: avances normativos e institucionales*. Ponencia preparada para el Cuarto Informe Estado de la Región. San José, Programa Estado de la Nación.
- Muehleman, S. et al. 2007. "An empirical analysis of the decision to train apprentices", en *Labour*, vol. 21, nº 3. Roma, Centro para Estudios Internacionales sobre Economía (CEIS), de la Universidad de "Tor Vergata", Fundación Giacomo Brodolini y Blackwell Publishing.
- O'Donnell, G. 2010. *Democracia, agencia y Estado: teoría con intención comparativa*. Buenos Aires, Editorial Prometeo.
- OCDE. 2010. *Development Co-operation Report 2010*, en <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/fulltext/4310031e.pdf?expires=1314977247&id=id&accname=guest&checksum=E87D7EA3FB74C2D4333F49B2434C3E3F>. París, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.
- Olson, M. 1992. *La lógica de la acción colectiva: bienes públicos y la teoría de grupos*. Ciudad de México, Editorial Limusa.
- OMS. 2010. *Informe sobre la Salud en el Mundo: "La financiación de los sistemas de salud: el camino hacia la cobertura universal"*, en http://whqlibdoc.who.int/whr/2010/9789243564029_spa.pdf. Ginebra, Organización Mundial de la Salud.
- Ordeshook, P. 1986. *Game theory and political theory: an introduction*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Ostrom, E. 1990. *Governing the commons: the evolution of institutions for collective action*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Pérez-Liñán, A. 2009. *Juicio político al presidente y nueva inestabilidad política en América Latina*. Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.
- Pérez-Liñán, A. y Rodríguez-Raga, J.C. 2009. "Veto players in presidential regimes: institutional variables and policy change", en *Revista de Ciencia Política*, vol. 29, nº 3. Santiago de Chile, Instituto de Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Pérez-Sáinz, J.P. et al. 2010. *Sociedades fracturadas: la exclusión social en Centroamérica*. Informe final de investigación preparado para el Cuarto Informe Estado de la Región. San José, Programa Estado de la Nación.
- Philip, K. 2009. *The Community Work Programme in South Africa*, en http://www.levyinstitute.org/pubs/conf_june09/conf_june09_files/presentations/Session5b_Philip.pdf. Presentación realizada en la conferencia "Employment guarantee policies: responding to the current economic crisis and contributing to long-term development", celebrada en Nueva York los días 22 y 23 de junio. Nueva York, Levy Economics Institute.
- PNUD. 2004. *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, en <http://www2.ohchr.org/spanish/issues/democracy/costarica/docs/PNUD-seminario.pdf>. Buenos Aires, Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara.
- _____. 2008a. *Informe Nacional de Desarrollo Humano Panamá 2007-2008: "Institucionalidad para el desarrollo humano"*, en http://media.gestorsutil.com/PNUD_web/363/centro_informacion_documentos/docs/0080260001296499892.pdf. Ciudad de Panamá, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- _____. 2008b. *Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2007-2008: "El empleo en uno de los pueblos más trabajadores del mundo"*, en http://hdr.undp.org/es/informes/nacional/americalatinacaribe/elsalvador/IDHES_2007-2008_ElSalvador.pdf. San Salvador, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- _____. 2009a. *Informe sobre Desarrollo Humano para América Central (IDHAC), 2009-2010: abrir espacios para la seguridad ciudadana y el desarrollo humano*, en http://www.pnud.org.sv/2007/component?option=com_docman/task/doc_download/gid,944/Itemid,56/. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- _____. 2009b. *Propuesta para un programa de pobreza urbana en El Salvador*, en http://www.pnud.org.sv/2007/index2.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=852&Itemid=56. San Salvador, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- _____. 2010a. *Experiencias sociales ejemplares: renovando la gestión social en América Latina: desnutrición, mortalidad materna, mortalidad infantil, inclusión económica y social*, en <http://www.fondoespanapnud.org/2010/02/publicacion-experiencias-sociales-ejemplaresrenovando-la-gestion-social-en-america-latina/>. Fondo España-PNUD.
- _____. 2010b. *Informe Nacional de Desarrollo Humano 2009/2010: "Guatemala: hacia un Estado para el desarrollo humano"*, en http://hdr.undp.org/es/informes/nacional/americalatinacaribe/guatemala/Guatemala_INDH_2009-10.pdf. Ciudad de Guatemala, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- _____. 2010c. *Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2010: "Actuar sobre el futuro: romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad"*, en <http://hdr.undp.org/es/informes/regional/destacado/RHDR-2010-RBLAC.pdf>. San José, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- _____. 2010d. *Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2010: "De la pobreza y el consumismo al bienestar de la gente: propuestas para un nuevo modelo de desarrollo"*, en http://hdr.undp.org/es/informes/nacional/americalatinacaribe/elsalvador/INDH_El_Salvador_2010.pdf. San Salvador, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

- Programa Estado de la Nación. 2008. Informe Estado de la Región. San José, Programa Estado de la Nación.
- 2009. Pobreza rural en Centroamérica: aproximaciones conceptuales, metodológicas y mediciones recientes (1990-2008) (estudio exploratorio), en <http://ruta.org:8180/xmlui/bitstream/handle/123456789/546/RN80.pdf?sequence=1>. San José, Programa Estado de la Nación y RUTA.
- Prohaska, J.R. 2000. "Long-term functional consequences of malnutrition during brain development: copper", en *Nutrition*, vol. 16, nº 7/8. Elsevier.
- Proyecto Estado de la Región-PNUD. 2003. Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá. San José, Programa Estado de la Nación.
- Ramírez, P. 2011. Sistematización y análisis de las entrevistas a informantes claves sobre un programa para combatir la exclusión social. Contribución realizada para el Cuarto Informe Estado de la Región. San José, Programa Estado de la Nación.
- Robles, A. 2008. Exclusiones sociales y ciudadanía. Ponencia preparada para el Informe Estado de la Región (2008). San José, Programa Estado de la Nación.
- Rockwell, R. y Janus, N. 2003. Media power in Central America. Urbana y Chicago, University of Illinois Press.
- Ruhl, J.M. 2010. "Honduras unravels", en *Journal of Democracy*, vol. 21, nº 2. Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Salinas, C. 2010. La privatización de la cooperación venezolana en Nicaragua. Ponencia preparada para el Cuarto Informe Estado de la Región. San José, Programa Estado de la Nación.
- Scartascini, C. et al. 2010. "Political institutions, actors, and arenas in Latin American policymaking", en Scartascini et al. (eds.). *How democracy works: political institutions, actors, and arenas in Latin American policymaking*, en <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35296217>. Washington y Cambridge, BID y Centro de Estudios Latinoamericanos David Rockefeller de la Universidad de Harvard.
- Schweri, J. et al. 2003. Why some firms train apprentices and many others do not (IZA discussion paper, nº 916), en <http://www.skbfcse.ch/information/publikation/iza916.pdf>. Bonn, Instituto para el Estudio del Trabajo (IZA).
- Sen, A. 2009. *The idea of justice*. Cambridge, Harvard University Press.
- Sierra, R. y Muñoz, M. 2010. Montos y destinos de la cooperación internacional en Honduras. Ponencia preparada para el Cuarto Informe Estado de la Región. San José, Programa Estado de la Nación.
- Slater, D. 2010. *Ordering power: contentious politics and authoritarian leviathans in Southeast Asia*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Smith, A.E. y Zizumbo-Colunga, D. 2010. "Civil society and civic participation", en Seligson y Smith (eds.). *Political Culture of Democracy, 2010: Democratic Consolidation in the Americas in Hard Times: Report on the Americas*. Nashville, Lapop, Universidad de Vanderbilt.
- Sobrado, M. 2006. Capacitación y discapacitación en los proyectos de desarrollo (2a ed.), en http://www.ilides.org/media_files/download/Capacitacionydiscapitacion%28Sobrado,2006%29.pdf. Heredia, Ilides.
- Taleb, N. 2007. *The black swan: the impact of the highly improbable*. Nueva York, Random House.
- Tetlock, P. et al. (eds.). 2006. *Unmaking the West: "what if?" scenarios that rewrite world history*. Michigan, University of Michigan Press.
- Trejos, J.D. 2011. Impacto de la crisis sobre las economías familiares. Investigación realizada para el Cuarto Informe Estado de la Región. San José, Programa Estado de la Nación.
- Torres-Rivas, E. 2011. "¿Estado o sociedad fallida? ¡Elija!, en *El Periódico*. Ciudad de Guatemala, 24 de julio.
- Tsebelis, G. 2000. "Veto players and institutional analysis", en *Governance*, vol. 13, nº 4. Blackwell Publishers.
- Unimer. 2010a. Alcances de la corrupción y el clientelismo en programas de combate a la pobreza en Centroamérica. Caso: El Salvador. Informe preparado en el marco del proyecto "Alcances de la corrupción y el clientelismo en programas de combate a la pobreza en Centroamérica". San José, Programa Estado de la Nación y Transparencia Internacional.
- 2010b. Alcances de la corrupción y el clientelismo en programas de combate a la pobreza en Centroamérica. Caso: Guatemala. Informe preparado en el marco del proyecto "Alcances de la corrupción y el clientelismo en programas de combate a la pobreza en Centroamérica". San José, Programa Estado de la Nación y Transparencia Internacional.
- Urizar, A. 2010. Los riesgos de corrupción y clientelismo político en los programas de transferencias monetarias con corresponsabilidad en Centroamérica. Informe preparado en el marco del proyecto "Alcances de la corrupción y el clientelismo en programas de combate a la pobreza en Centroamérica". San José, Programa Estado de la Nación y Transparencia Internacional.
- Valdez, J.F. 2009. La fascinación por la Moncloa: del pacto entre élites al acuerdo social. Ciudad de Guatemala, Instituto de Investigaciones y Gerencia Política (Ingep), Universidad Rafael Landívar.
- Vargas-Cullell, J. 2009. Costa Rica: actores, instituciones e incentivos de la (no) reforma fiscal, 1990-2007. San José, Icefi.
- Vargas-Cullell, J. et al. 2006. *Cultura Política de la Democracia en Costa Rica 2006*. San José, CCP-UCR y Lapop-Universidad de Vanderbilt.
- Vargas-Cullell, J. y Ramírez, P. 2011. Dilema estratégico: planteamiento y verbalización de escenarios. Capítulo preparado para el Cuarto Informe Estado de la Región. San José, Programa Estado de la Nación.
- Verba, S. et al. 1995. *Voice and equality: civic voluntarism in American politics*. Cambridge, Harvard University Press.
- Wilde, R. 2003. "The skewed responsibility narrative of the «failed states» concept", en *ILSA Journal of International & Comparative Law*, vol. 9, nº 2. International Law Students Association (ILSA).
- Youdim, M.B. 2000. "Nutrient deprivation and brain function: iron", en *Nutrition*, vol. 16, nº 7/8. Elsevier.

