

# ESTADO DE LA REGIÓN EN DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE

2008

UN INFORME DESDE CENTROAMÉRICA  
Y PARA CENTROAMÉRICA

PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN - REGIÓN

APDO. 1174 - 1200, PAVAS - COSTA RICA

[www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

303.447.28

P969r Programa Estado de la Nación (Costa Rica)

Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible un informe desde Centroamérica y para Centroamérica / Programa Estado de la Nación. – San José C.R. : Estado de la Nación, 2008  
656 p. : il. ; 28 cm.

ISBN 978-9968-806-43-5

1. DESARROLLO HUMANO. 2. DESARROLLO SOCIAL.  
3. DESARROLLO SOSTENIBLE. 4. DESARROLLO ECONOMICO.  
5. CENTROAMERICA. 6. INTEGRACIÓN REGIONAL. 7. PARTICIPACION CIUDADANA. 8. VULNERABILIDAD SOCIAL Y AMBIENTAL.  
9. ADMINISTRACION DE LA JUSTICIA. 10. MULTICULTURALIDAD. I. Título.

Primera edición: Setiembre 2008

Diseño y diagramación: Erick Valdelomar | NG |

Cubierta: Erick Valdelomar | NG | [www.neografica.net](http://www.neografica.net)

Litografía e imprenta: LIL S.A.

# Créditos

## **ESTADO DE LA REGIÓN (2008)**

### **CONSEJO CONSULTIVO**

Leonor Calderón, Carlos Fernando Chamorro, Arturo Condo, Félix J. Cristiá, Luis Cosenza, Ramón Custodio, Héctor Dada, David Escobar, Jaime Incer, Ana Evelyn Jacir, Raúl Leis, Otilia Inés Lux, Angélica Maytín, Stanley Motta, Fernando Paiz, Sonia Picado, Adriana Prado, Ana Quirós, Pablo Rodas, Oscar Rodríguez, Carlos Santos, José Arnoldo Sermeño, Ricardo Sol, Carlos Tünnermann

### **DIRECTOR DEL PROGRAMA**

Miguel Gutiérrez Saxe

### **SUB-DIRECTOR DEL PROGRAMA**

Jorge Vargas-Cullell

### **COORDINADORES DE INVESTIGACIÓN**

Alberto Mora  
Evelyn Villarreal

### **EQUIPO TÉCNICO**

Ronald Alfaro, Guido Barrientos, Vera Brenes, Noel Cuevas, Enrique González, Tatiana López, Karla Meneses, Leonardo Merino, Natalia Morales, Leda Muñoz, Gabriela Quesada, Susan Rodríguez, Isabel Román, Elisa Sánchez, Ricardo Vega

### **EQUIPO DE APOYO ADMINISTRATIVO**

Arlene Méndez, José Montero, Giselle Rojas, Joani Valverde

### **EDITOR**

Programa Estado de la Nación

### **CONSEJO EDITORIAL**

Miguel Gutiérrez Saxe  
Alberto Mora  
Jorge Vargas-Cullell  
Evelyn Villarreal

### **CORRECCIÓN DE ESTILO**

Alexandra Steinmetz



## Índice

## ÍNDICE GENERAL

<b>PRESENTACIÓN</b>	<b>33</b>
<b>PRÓLOGO</b>	<b>35</b>
<b>Un instrumento para el análisis</b>	<b>35</b>
<b>El mandato del Estado de la Región</b>	<b>36</b>
<b>¿Por qué un informe regional?</b>	<b>36</b>
<b>Una iniciativa de la región y para la región que se consolida y se renueva</b>	<b>37</b>
<b>Una estrategia participativa de investigación</b>	<b>38</b>
<b>La etapa posterior a la publicación</b>	<b>42</b>
<b>Limitaciones y comentario final</b>	<b>43</b>
<b>CAPÍTULO 1</b>	
<b>SINOPSIS</b>	<b>45</b>
<b>Valoraciones resumidas de informes anteriores</b>	<b>45</b>
<b>Valoración general del <i>Primer Informe Estado de la Región, 1999</i></b>	<b>46</b>
<b>Valoración general del <i>Segundo Informe sobre desarrollo humano en Centroamérica y Panamá, 2003</i></b>	<b>46</b>
<b>Valoración general 2008</b>	<b>47</b>
<b>Centroamérica experimenta rápidos cambios</b>	<b>48</b>
<b>Mayor progreso en varios frentes, pero inercial e insuficiente</b>	<b>49</b>
<b>En otros frentes la falta de progreso es una vulnerabilidad estratégica</b>	<b>51</b>
<b>Desafíos emergentes plantean una nueva situación estratégica</b>	<b>53</b>
<b>Oportunidades para la acción regional</b>	<b>54</b>
<b>Dilemas estratégicos del istmo</b>	<b>55</b>
<b>Dilema estratégico de la seguridad de las personas y el estado democrático de derecho (capítulo 12)</b>	<b>55</b>
<i>Resumen de situación</i>	<b>55</b>
<i>Escenarios</i>	<b>55</b>
<i>Planteamiento</i>	<b>56</b>
<b>Dilema estratégico de la inserción internacional en Centroamérica (capítulo 13)</b>	<b>57</b>
<i>Resumen de situación</i>	<b>57</b>
<i>Escenarios</i>	<b>58</b>
<i>Planteamiento</i>	<b>58</b>
<b>Desafíos del desarrollo humano sostenible</b>	<b>60</b>
<b>El desafío regional de ofrecer trabajo a los habitantes (capítulo 3)</b>	<b>60</b>
<i>Resumen</i>	<b>60</b>
<i>Hallazgos más relevantes del Informe Estado de la Región (2008)</i>	<b>60</b>
<i>Valoraciones de los informes regionales de 1999 y 2003</i>	<b>61</b>
<b>El desafío regional de contar con personas saludables (capítulo 4)</b>	<b>61</b>
<i>Resumen</i>	<b>61</b>
<i>Hallazgos más relevantes del Informe Estado de la Región (2008)</i>	<b>62</b>
<i>Valoraciones de los informes regionales de 1999 y 2003</i>	<b>63</b>
<b>El desafío regional de garantizar alimentos a los habitantes (capítulo 5)</b>	<b>63</b>
<i>Resumen</i>	<b>63</b>
<i>Hallazgos más relevantes del Informe Estado de la Región (2008)</i>	<b>64</b>
<i>Valoraciones de los informes regionales de 1999 y 2003</i>	<b>65</b>

El desafío regional de no expulsar a los habitantes (capítulo 6)	65
<i>Resumen</i>	65
<i>Hallazgos más relevantes del Informe Estado de la Región (2008)</i>	66
<i>Valoración del informe regional de 1999</i>	66
El desafío regional de la estabilidad democrática (capítulo 7)	66
<i>Resumen</i>	66
<i>Hallazgos más relevantes del Informe Estado de la Región (2008)</i>	67
<i>Valoraciones de los informes regionales de 1999 y 2003</i>	68
El desafío regional de la lucha contra la corrupción (capítulo 8)	68
<i>Resumen</i>	68
<i>Hallazgos más relevantes del Informe Estado de la Región (2008)</i>	69
<i>Valoraciones de los informes regionales de 1999 y 2003</i>	69
El desafío regional de fortalecer los gobiernos locales (capítulo 9)	69
<i>Resumen</i>	69
<i>Hallazgos más relevantes del informe estado de la región 2008</i>	70
<i>Valoración general del informe regional de 1999</i>	70
El desafío regional de proteger el patrimonio natural (capítulo 10)	70
<i>Resumen</i>	70
<i>Hallazgos más relevantes del Informe Estado de la Región (2008)</i>	72
<i>Valoraciones de los informes regionales de 1999 y 2003</i>	72
El desafío regional de contar con energía para producir (capítulo 11)	73
<i>Resumen</i>	73
<i>Hallazgos más relevantes del Informe Estado de la Región (2008)</i>	73
<i>Valoración general del informe regional de 2003</i>	73
La integración regional	74

## CAPÍTULO 2

### SEGUIMIENTO DEL DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE

<b>Presentación</b>	<b>79</b>
<b>Fuerte aumento de la población y evidencias de una transición demográfica</b>	<b>80</b>
<b>“Bono Demográfico” se extiende a todo el istmo</b>	<b>83</b>
<b>La mayoría de la población vive en zonas urbanas</b>	<b>84</b>
<b>Fuerte cambio en la estructura de las economías y su grado de apertura</b>	<b>85</b>
<b>El crecimiento económico fue modesto o volátil</b>	<b>86</b>
<b>Una década de estabilidad macroeconómica</b>	<b>88</b>
<b>Importantes brechas intrarregionales en desarrollo humano</b>	<b>89</b>
<b>Lento y desigual progreso en acceso a educación</b>	<b>90</b>
<b>Vulnerables avances en el acceso al agua potable y el saneamiento</b>	<b>92</b>
<b>Sin mejoras en el reducido acceso a la salud y la seguridad social</b>	<b>93</b>
<b>La pobreza disminuye, pero aún afecta a casi la mitad de la población</b>	<b>93</b>
<b>Sin avances en la reducción de la desigualdad de ingresos</b>	<b>96</b>
<b>Gasto público social entre los más bajos de Latinoamérica</b>	<b>97</b>
<b>Ejércitos con más presupuestos y funciones</b>	<b>99</b>
<b>Se prolonga la secuencia ininterrumpida de procesos electorales</b>	<b>100</b>
<b>Gobiernos divididos y con distintas capacidades para impulsar agendas legislativas</b>	<b>101</b>
<b>Exigua base presupuestaria de los sistemas de justicia</b>	<b>103</b>
<b>Impunidad en la justicia transicional, pese a leyes en derechos humanos</b>	<b>105</b>
<b>Lento y disputado avance de las garantías contra la violencia doméstica y el femicidio</b>	<b>106</b>
<b>Persistente rezago en el cumplimiento de los derechos de los pueblos indígenas</b>	<b>109</b>
<b>Mayor reconocimiento normativo de derechos de las personas con discapacidad</b>	<b>111</b>
<b>Rica biodiversidad en peligro: un riesgo estratégico regional</b>	<b>113</b>
<b>Recursos marino-costeros desprotegidos sufren crecientes presiones</b>	<b>115</b>
<b>Creciente contaminación por basura y emisión de gases</b>	<b>117</b>
<b>Aumenta uso de pesticidas y fertilizantes en la producción agropecuaria</b>	<b>119</b>
<b>Eventos naturales golpean cada año a una región vulnerable</b>	<b>120</b>
<b>Débiles capacidades institucionales limitan la gestión ambiental</b>	<b>121</b>
<b>Poca preparación ante el cambio climático</b>	<b>124</b>
<b>Deficiencias en la arquitectura institucional del sistema de integración</b>	<b>126</b>
<b>Profusión de acuerdos presidenciales afecta seguridad jurídica de la integración</b>	<b>129</b>
<b>SICA con débiles mecanismos de rendición de cuentas</b>	<b>130</b>
<b>Debate sobre reforma del SICA no logra cambios en la institucionalidad</b>	<b>131</b>

<b>El CC-SICA: la lucha por incluir a la sociedad civil en las decisiones de integración</b>	<b>134</b>
--	------------

**CAPÍTULO 3****EL DESAFÍO REGIONAL DE OFRECER TRABAJO A LOS HABITANTES**

<b>Pregunta generadora</b>	<b>139</b>
<b>Hallazgos relevantes</b>	<b>140</b>
<b>Valoración general 2008</b>	<b>141</b>
<b>Valoración general 1999</b>	<b>142</b>
<b>Valoración general 2003</b>	<b>142</b>

**Principales características del mercado de trabajo centroamericano** **143****La oferta de trabajo** **144**

<i>Creciente incorporación de las mujeres pero en condiciones desiguales</i>	<b>145</b>
<i>La mitad de la fuerza de trabajo no tiene un hogar a cargo</i>	<b>145</b>
<i>Un mercado de trabajo crecientemente urbano</i>	<b>145</b>
<i>Una mano de obra muy poco calificada</i>	<b>147</b>
<i>Una población activa joven en aumento y una mayor retención de mayores de 60 años</i>	<b>148</b>

**Los ocupados** **148**

<i>Una estructura productiva poco diversificada, pero en transformación</i>	<b>148</b>
<i>Creciente pero limitado aporte de las empresas privadas a la generación de empleo</i>	<b>149</b>
<i>Trabajo asalariado insuficiente, pero en expansión</i>	<b>151</b>
<i>El empleo se concentra en micronegocios</i>	<b>152</b>
<i>Jornadas de trabajo crecientemente polarizadas</i>	<b>152</b>
<i>Predominio del empleo en actividades informales y de baja productividad</i>	<b>153</b>
<i>Una agricultura predominantemente tradicional</i>	<b>153</b>
<i>Actividades no agrícolas en pequeña escala dominadas por el autoempleo</i>	<b>154</b>
<i>Actividades no agrícolas modernas aumentan su aporte</i>	<b>154</b>
<i>Mercados de trabajo rurales poco diversificados</i>	<b>154</b>

**Las remuneraciones al trabajo** **155**

<i>Los hombres ganan más que las mujeres</i>	<b>157</b>
<i>Los patronos y los empleados públicos son los mejor remunerados</i>	<b>157</b>
<i>Los sectores de baja productividad reciben la menor remuneración</i>	<b>158</b>

**La productividad del empleo** **159**

<i>Amplia heterogeneidad en la producción por ocupado</i>	<b>159</b>
<i>Crecimiento del empleo a costa de la productividad</i>	<b>159</b>
<i>Baja productividad en agricultura y comercio, y alta en industria</i>	<b>159</b>

**Derechos y políticas laborales en Centroamérica** **160****Derechos laborales: poco conocimiento limita su aplicación** **160**

<i>Baja sindicalización concentrada en el sector público</i>	<b>162</b>
<i>Escasa cobertura de la seguridad social</i>	<b>163</b>
<i>Brechas importantes en los salarios mínimos</i>	<b>164</b>
<i>Acciones afirmativas favorecen los derechos laborales de las mujeres</i>	<b>165</b>

**La inspección del trabajo** **166**

<i>La solución administrativa de los conflictos laborales: conciliación y mediación</i>	<b>168</b>
---	------------

**Políticas laborales: múltiples prioridades** **168****Mayor calificación de la fuerza de trabajo: un desafío impostergable** **169****CAPÍTULO 4****EL DESAFÍO REGIONAL DE CONTAR CON PERSONAS SALUDABLES**

<b>Pregunta generadora</b>	<b>177</b>
<b>Preguntas específicas</b>	<b>177</b>
<b>Hallazgos relevantes</b>	<b>178</b>
<b>Valoración general 2008</b>	<b>179</b>
<b>Valoración general 1999</b>	<b>180</b>
<b>Valoración general 2003</b>	<b>180</b>
<b>Introducción</b>	<b>181</b>
<b>Una vida larga y con calidad</b>	<b>181</b>
<b>El contexto regional favorece mejoras en los indicadores básicos de salud</b>	<b>181</b>
<i>Pobreza dificulta la mejora en las condiciones de salud</i>	<b>181</b>

<i>Transiciones demográficas impactan las condiciones de salud</i>	<b>182</b>
<b>Una vida más larga</b>	<b>183</b>
<i>La mortalidad infantil ha decrecido, aunque se mantienen las brechas de equidad</i>	<b>183</b>
<i>La región marcha hacia el envejecimiento de su población</i>	<b>184</b>
<b>Determinantes sociales de la salud explican brechas dentro y entre los países en el perfil de morbi-mortalidad</b>	<b>186</b>
<i>Coexisten diversas causas de mortalidad en cada ciclo de vida</i>	<b>186</b>
<i>Determinantes sociales de la salud en niños menores de 5 años</i>	<b>186</b>
<i>Determinantes sociales de la salud en los grupos más pobres</i>	<b>189</b>
<i>Inequidades en salud relativas al género</i>	<b>189</b>
<b>Enfermedades emergentes: nuevos retos para las políticas públicas</b>	<b>190</b>
<i>Dengue: sin control a pesar de los esfuerzos</i>	<b>191</b>
<i>VIH-sida: grave epidemia con múltiples implicaciones</i>	<b>191</b>
<i>Accidentes de tránsito</i>	<b>193</b>
<i>Salud mental: un problema de salud que requiere un abordaje integral</i>	<b>193</b>
<b>La salud como derecho</b>	<b>194</b>
<b>El derecho a la salud: una realidad desde el punto de vista jurídico</b>	<b>194</b>
<b>Instituciones y organización de las funciones en el sistema de salud</b>	<b>194</b>
<b>Iniciativas de reforma del sector salud: contratación de terceros para mejorar la cobertura de la población en extrema pobreza</b>	<b>197</b>
<i>Recursos humanos en salud: disparidad en la distribución, en detrimento de las zonas pobres</i>	<b>199</b>
<i>¿Cómo se comportan los salarios públicos en este sector?</i>	<b>201</b>
<i>Institucionalidad regional</i>	<b>202</b>
<b>Financiamiento del derecho a la salud</b>	<b>203</b>
<i>Ligero aumento del gasto público en salud</i>	<b>203</b>
<i>El gasto privado en salud es ineficaz y empobrece a las familias</i>	<b>205</b>
<i>El escaso financiamiento público limita la equidad: diez millones de habitantes sin acceso a los servicios</i>	<b>209</b>
<b>Salud y trabajo: un tema poco estudiado en Centroamérica</b>	<b>211</b>

**CAPÍTULO 5****EL DESAFÍO REGIONAL DE GARANTIZAR ALIMENTOS A LOS HABITANTES**

<b>Pregunta generadora</b>	<b>215</b>
<b>Preguntas específicas</b>	<b>215</b>
<b>Hallazgos relevantes</b>	<b>216</b>
<b>Valoración general 2008</b>	<b>217</b>
<b>Introducción</b>	<b>219</b>
<b>Seguridad alimentaria y nutricional: factor clave para impulsar el desarrollo humano sostenible</b>	<b>219</b>
<b>La alimentación como derecho</b>	<b>220</b>
<b>Principales tendencias del mercado mundial de alimentos</b>	<b>221</b>
<b>La región experimenta cambios importantes en elementos esenciales de la seguridad alimentaria y nutricional</b>	<b>222</b>
<b>La producción agrícola crece, pero no la que se destina al consumo local</b>	<b>222</b>
<b>La disponibilidad de alimentos se incrementa, pero también la dependencia</b>	<b>224</b>
<b>Políticas de comercialización de granos básicos: nuevos escenarios</b>	<b>226</b>
<b>Acceso a los alimentos: pocos cambios y persistentes insuficiencias</b>	<b>227</b>
<b>Cambian los patrones de alimentación pero no mejora la calidad de la dieta</b>	<b>229</b>
<b>Utilización biológica de los alimentos</b>	<b>229</b>
<b>Consecuencias de la inseguridad alimentaria y nutricional</b>	<b>230</b>
<b>Desnutrición global y retardo en el crecimiento</b>	<b>230</b>
<b>La obesidad como expresión de la malnutrición</b>	<b>231</b>
<b>El hambre oculta: deficiencias de nutrientes específicos</b>	<b>233</b>
<b>Institucionalidad, políticas y programas: mucha dispersión y poco impacto</b>	<b>234</b>
<b>Políticas públicas relacionadas con la SAN</b>	<b>234</b>
<b>Programas nacionales: una oferta amplia pero desordenada</b>	<b>234</b>
<b>Las instancias regionales: un espacio que crece tímidamente</b>	<b>239</b>
<b>Retos de la inseguridad alimentaria y nutricional: un viejo problema que requiere soluciones urgentes y creativas</b>	<b>241</b>

**CAPÍTULO 6****EL DESAFÍO REGIONAL DE NO EXPULSAR A LA POBLACIÓN**

<b>Pregunta general</b>	<b>247</b>
<b>Preguntas específicas</b>	<b>247</b>
<b>Hallazgos relevantes</b>	<b>248</b>



Valoración general 2008	249
Valoración general 1999	250
Introducción	251
<hr/>	
Estados Unidos: principal destino extrarregional de las migraciones	251
La población migrante	254
Perfil sociodemográfico: feminización, personas en edad laboral y mejor nivel educativo	254
Los migrantes participan activamente en mercados laborales segmentados	254
Diferencias regulatorias según la inserción laboral	254
Los hogares que quedan atrás	256
Más de la mitad de los hogares receptores se ubica en El Salvador y Guatemala, y en zonas urbanas	257
La migración cambia estructuras familiares	257
Importantes diferencias en la inserción laboral de los hogares receptores y los no receptores	258
Efectos "macro" de las remesas	259
Crecimiento exponencial de las remesas	259
Efectos positivos sobre crecimiento económico, no en tipos de cambio	261
Disminución de la pobreza y la desigualdad	262
Efectos "micro" de las remesas	262
Fuerte contribución de las remesas a los ingresos de los hogares	263
Remesas amplían acceso a activos	263
Consumo es el principal uso de las remesas	264
Nota especial: intermediación de los sistemas financieros puede promover un uso productivo de las remesas	265
Las redes sociales de la migración	266
Heterogeneidad temática y funcional de las redes	267
Organizaciones relevantes	267
La participación organizada de mujeres: un tema de estudio incipiente	269
Redes ilegales explotan la vulnerabilidad de los migrantes	270
Nota especial: medios de comunicación orientados a la población migrante	270
Marco jurídico y capacidades institucionales	271
Derecho internacional ratificado reconoce protección básica de migrantes	272
Derecho nacional rezagado con respecto al derecho internacional	273
<i>El derecho constitucional incorpora, con límites, la normativa internacional</i>	273
<i>Las leyes migratorias se enfocan en la seguridad nacional</i>	274
Principales desafíos normativos	274
<i>Igualdad de trato y no discriminación</i>	276
<i>Detenciones y deportaciones sin derecho a un debido proceso y defensa</i>	276
<i>Tipificación y combate del tráfico ilegal y la trata de personas</i>	278
<i>Protección estatal de los derechos de los nacionales en el exterior</i>	278
Principales acciones regionales en materia migratoria	279
El proceso Puebla y la OCAM	279
La gobernabilidad migratoria es un tema pendiente de investigación	280

## CAPÍTULO 7

### EL DESAFÍO REGIONAL DE LA ESTABILIDAD DEMOCRÁTICA

Pregunta general	285
Preguntas específicas	285
Hallazgos relevantes	286
Valoración general 2008	287
Valoración general 2003	288
Valoración general 1999	288
Introducción	289
Desafíos provenientes de la configuración de los regímenes políticos	290
Sistemas electorales vulnerables	290
<i>El diseño institucional de las elecciones no crea amenazas en la mayoría de los países</i>	291
<i>El financiamiento político: sin novedades en un tema problemático</i>	293
Calidad de la gestión electoral genera riesgos políticos	294
<i>Débiles garantías de independencia política de las autoridades electorales</i>	294
<i>Barreras para ejercer el derecho a elegir no son significativas</i>	295
Pocos riesgos originados en la dinámica de los sistemas de partidos	297
<i>Predomina el multipartidismo moderado</i>	297

<i>Mayor estabilidad de la oferta partidista es una evolución favorable</i>	298
<i>Polarización y competitividad creciente en las elecciones presidenciales</i>	299
<i>Recapitulación: los riesgos derivados de la dinámica política</i>	300
<b>Niveles de participación electoral no generan amenazas</b>	301
<b>Insuficiente inclusión ciudadana es una amenaza a la democracia</b>	301
<b>Exclusiones sociales afectan la inclusión ciudadana en algunos países</b>	301
<i>Extendida prevalencia de exclusiones sociales</i>	302
<i>Exclusiones sociales aumentan probabilidad de exclusión política</i>	303
<i>Las condiciones asociadas a la exclusión social también inciden sobre la participación política</i>	303
<b>Bajo financiamiento de derechos perpetúa barreras a la inclusión ciudadana</b>	305
<i>Bases tributarias insuficientes y regresivas</i>	305
<i>Bajo gasto social y poca evidencia de progresividad</i>	306
<i>Recapitulación: los sistemas políticos y la remoción de las barreras a la inclusión</i>	307
<b>Desafíos provenientes de la insuficiente democratización de los estados de derecho</b>	307
<b>Débil base presupuestaria limita el acceso a la justicia</b>	308
<b>Baja transparencia y escasa rendición de cuentas del Poder Judicial afectan independencia política y combate a la corrupción</b>	310
<b>Desafíos provenientes de la convivencia ciudadana</b>	312
<b>Bajos riesgos derivados de las amenazas políticas a la estabilidad</b>	312
<b>Riesgos potenciales provenientes de amenazas prepolíticas</b>	314

**CAPÍTULO 8****EL DESAFÍO REGIONAL DE LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN**

<b>Preguntas de investigación</b>	321
<b>Hallazgos relevantes</b>	322
<b>Valoración general 2008</b>	323
<b>Valoración general 2003</b>	324
<b>Introducción</b>	325
<b>Percepción, victimización y tolerancia de la corrupción</b>	325
<i>Indicadores internacionales marcan diferencias entre países</i>	325
<i>Difundida creencia ciudadana en una corrupción generalizada</i>	327
<i>Incidencia de la corrupción: alta en relación con el mundo desarrollado, pero menor que la percibida</i>	327
<i>Extendida tolerancia de actos corruptos</i>	330
<b>Los avances en la lucha contra la corrupción</b>	330
<i>Amplia ratificación de acuerdos y tratados internacionales</i>	331
<i>Promulgación de leyes nacionales y avances en el acceso a la información</i>	332
<i>Los medios de comunicación en la lucha contra la corrupción</i>	332
<i>Nuevas tecnologías y el uso de Internet</i>	335
<i>Más canales de participación ciudadana</i>	336
<b>Debilidades de las instituciones de control</b>	338
<i>Proliferación descoordinada de instituciones "sin dientes"</i>	338
<i>El cuello de botella en la justicia penal</i>	340
<b>Falta de independencia</b>	341
<i>Nombramientos partidistas de jefes</i>	341
<i>Corrupción interna limita una actuación independiente</i>	341
<b>Inexistente protección de testigos</b>	343
<b>Desconfianza ciudadana en los sistemas de control</b>	344
<b>Miedo y percepción de ineficacia incentivan la no denuncia</b>	344
<b>Creencia generalizada en la impunidad de los infractores</b>	345
<b>Ejemplos de corrupción en sectores específicos de la gestión pública</b>	346
<b>Vacíos legislativos y prácticas irregulares en la contratación pública</b>	346
<b>Falta de transparencia y rendición de cuentas en los servicios de salud</b>	347
<b>Pagos indebidos en trámites empresariales</b>	349
<b>Nota especial: nuevas instituciones de control y su potencial inexplorado para el combate a la corrupción</b>	350
<b>Los Ombudsman y su magistratura de influencias</b>	352
<b>Defensorías o comisiones de derechos del consumidor</b>	352

**CAPÍTULO 9****EL DESAFÍO REGIONAL DE FORTALECER LOS GOBIERNOS LOCALES**

<b>Preguntas de investigación</b>	361
-----------------------------------	-----

Hallazgos relevantes	361
Valoración general 2008	363
Valoración general 1999	364
Panorama general de los gobiernos locales en la región	365
Sin mayores novedades en materia de competencias municipales	367
Finanzas municipales	369
Se profundiza la dependencia de los gobiernos locales con respecto al poder ejecutivo	370
Mejores instrumentos para la administración municipal, pero sin avances en la descentralización de los ingresos	372
Crecimiento de los ingresos municipales con grandes brechas entre países	373
No se fortalece la base tributaria de los ayuntamientos	373
Niveles desiguales de inversión municipal	375
Régimen político municipal	375
Pocos cambios en los sistemas electorales	375
Control electoral	377
Avances legislativos en materia de rendición de cuentas	378
En todos los países hay comisiones legislativas especializadas en asuntos municipales	378
Participación ciudadana	379
Ampliación de mecanismos de democracia directa	380
Bajos niveles de participación ciudadana en la región	381
Anexo: Centroamérica: indicadores municipales según país. Circa 2005	385

**CAPÍTULO 10****EL DESAFÍO REGIONAL DE PROTEGER EL PATRIMONIO NATURAL**

Preguntas de investigación	407
Hallazgos relevantes	408
Valoración general 2008	409
Valoración general 2003	410
Valoración general 1999	410
Introducción	411
Situación de las áreas protegidas en Centroamérica y su gestión	411
Evolución del Sistema Centroamericano de Áreas Protegidas	411
<i>Débil equilibrio en el tamaño y los esquemas de protección en el Sicap</i>	412
<i>Diversos ecosistemas muestran baja representación e integridad vulnerable</i>	414
Marco institucional y gestión de las áreas protegidas en Centroamérica	416
<i>Marco normativo-institucional requiere mayor coordinación e integración</i>	417
<i>Sector institucional enfrenta falta de recursos y capacidades para la gestión</i>	420
<i>Se abren espacios positivos para la gestión compartida de áreas protegidas</i>	422
Procesos económicos y sociales que impactan las áreas protegidas	423
Actividades productivas, agricultura y conservación	424
<i>Producción agropecuaria e incendios generan impacto en las áreas protegidas</i>	424
<i>Incentivos estimulan aportes privados a la conservación</i>	427
Procesos sociales y demográficos en el marco de las áreas protegidas	428
<i>Crecimiento de la población y la pobreza presionan las áreas protegidas</i>	428
<i>Territorios indígenas con fuerte presencia en los esfuerzos de conservación</i>	429
Beneficios ambientales, sociales y económicos de la conservación	430
Avances en la valoración de bienes y servicios ambientales	431
Turismo y conservación, una relación con efectos recíprocos	434

**CAPÍTULO 11****EL DESAFÍO REGIONAL DE CONTAR CON ENERGÍA PARA IMPULSAR SU DESARROLLO**

Preguntas de investigación	437
Hallazgos relevantes	438
Valoración general 2008	439
Introducción	441
Situación energética de Centroamérica	441
Una región rezagada y dependiente en el marco energético internacional	441
Poca diversificación en la oferta de energía	444
<i>Oferta de hidrocarburos depende de la importación</i>	444
<i>Aumenta peso relativo de fuentes no renovables para generación eléctrica</i>	446
<i>Desarrollo diferenciado de nuevas fuentes energéticas</i>	448

El petróleo y la leña concentran la mayor parte del consumo	450
<b>Crecimiento económico y energía para el desarrollo humano</b>	<b>452</b>
Un desarrollo económico marcado por el consumo energético	452
Disparidades en el mercado energético centroamericano	453
<b>Implicaciones económicas de los patrones de consumo</b>	<b>456</b>
<i>Crece el volumen de importaciones de derivados de petróleo</i>	456
<i>Importación de hidrocarburos con fuerte peso en las variables macroeconómicas</i>	457
<i>Proyecciones energéticas demandan inversión y cambios en el istmo</i>	458
<b>Implicaciones ambientales y acciones para la sostenibilidad</b>	<b>459</b>
Impactos energéticos y emisiones generan preocupación internacional	459
Acciones regionales para la eficiencia energética y la reducción de gases de efecto invernadero	462

**CAPÍTULO 12****EL DILEMA ESTRATÉGICO DE LA SEGURIDAD CIUDADANA Y EL ESTADO DEMOCRÁTICO DE DERECHO**

<b>Presentación</b>	<b>467</b>
<b>Conceptos básicos</b>	<b>468</b>
<b>La neblina cognitiva en el tema de la seguridad ciudadana</b>	<b>470</b>
<b>Situación de las fuentes de información</b>	<b>470</b>
<b>Estrategia frente a las limitaciones de información</b>	<b>471</b>
<b>Estado de situación</b>	<b>472</b>
<b>Factores regionales de inseguridad</b>	<b>472</b>
<i>Geopolítica del narcotráfico</i>	473
<i>Las actividades delictivas de las maras</i>	474
<i>La debilidad de los Estados de derecho</i>	474
<i>Fácil acceso a las armas ligeras</i>	475
<i>Tratamiento mediático de la violencia social</i>	475
<b>Análisis de casos</b>	<b>476</b>
<i>Guatemala</i>	476
<i>El Salvador</i>	479
<i>Honduras</i>	480
<i>Nicaragua</i>	481
<i>Costa Rica</i>	484
<i>Panamá</i>	486
<b>Tres situaciones estratégicas y una nueva perspectiva</b>	<b>488</b>
<b>Caracterización de las situaciones estratégicas</b>	<b>488</b>
<b>Una perspectiva distinta para enfrentar acendrados prejuicios</b>	<b>490</b>
<b>Escenarios más probables de seguridad en la Centroamérica del 2020</b>	<b>492</b>
<b>En la primera situación estratégica: alto riesgo de desestabilización política</b>	<b>492</b>
<i>La situación inicial (2008)</i>	492
<i>La más probable situación final (2020)</i>	493
<i>¿Cómo se llega a esta situación? Una historia posible</i>	493
<i>¿Por qué se llega ahí?</i>	494
<i>Factores de riesgo que potencian el escenario</i>	495
<b>En la segunda situación estratégica: balcanización del orden democrático</b>	<b>496</b>
<i>La situación inicial (2008)</i>	496
<i>La más probable situación final (2020)</i>	496
<i>¿Cómo se llega a esta situación? Una historia posible</i>	497
<i>¿Por qué se llega ahí?</i>	499
<i>Factores de riesgo que potencian el escenario</i>	499
<b>En la tercera situación estratégica: democracias con niveles ampliados de violencia</b>	<b>499</b>
<i>La situación inicial (2008)</i>	499
<i>La más probable situación final (2020)</i>	500
<i>¿Cómo se llega a esta situación? Una historia posible</i>	501
<i>¿Por qué se llega ahí?</i>	501
<i>Factores de riesgo que potencian el escenario</i>	502
<b>Reflexiones sobre el conjunto de la región</b>	<b>502</b>
<b>Un enfoque distinto sobre políticas públicas de seguridad ciudadana</b>	<b>503</b>
<b>Lecciones de las experiencias internacionales</b>	<b>503</b>
<i>Evidencias de los factores de riesgo</i>	504
<i>Evidencias de la delincuencia juvenil y los jóvenes en situación de riesgo</i>	505

<i>El costo/beneficio de experiencias basadas en nuevos enfoques</i>	505
<i>Evidencias de los resultados de las experiencias internacionales</i>	506
<i>Lecciones aprendidas</i>	507
<b>Las opciones descartables: ¿qué no debería hacerse?</b>	508
<b>¿Qué puede hacerse? Apostar por la sensatez</b>	508
<i>Consideraciones</i>	509
<i>Intervenciones sugeridas</i>	510
<b>Anexo 1: Fuentes de información sobre seguridad ciudadana</b>	517
<b>Anexo 2: Parámetros de la comparación internacional</b>	521

**CAPÍTULO 13****EL DILEMA ESTRATÉGICO DE LA INSERCIÓN VENTAJOSA EN LA ECONOMÍA INTERNACIONAL**

<b>Presentación</b>	525
<b>Conceptos básicos</b>	526
<b>El entorno de la inserción internacional</b>	528
<b>Factores regionales</b>	528
<i>Posición estratégica internacional</i>	528
<i>Decisiones de política regional</i>	529
<b>Factores extrarregionales</b>	529
<i>Nuevos, poderosos y más productivos competidores</i>	529
<i>Cambios en la estructura y las condiciones del comercio internacional</i>	530
<i>Fin de un ciclo expansivo internacional</i>	531
<b>La inserción internacional en Centroamérica desde una perspectiva regional</b>	531
<b>Integración hacia afuera</b>	531
<i>Crecimiento y diversificación de la oferta exportable</i>	532
<i>Crecimiento aun más rápido de las importaciones</i>	533
<i>Crecientes pero irregulares flujos de inversión extranjera directa</i>	533
<i>Evidencias de una pérdida de competitividad regional</i>	534
<b>Integración hacia adentro</b>	535
<i>Significativa aceleración del comercio intrarregional</i>	535
<i>Operación regional de actores empresariales impulsa la integración</i>	536
<i>Pocas oportunidades para las micro y pequeñas empresas</i>	536
<b>Una aproximación sectorial a la inserción internacional de la región</b>	537
<i>Maíz amarillo duro y maíz blanco: bajas exportaciones, altas importaciones con pocos vínculos internos</i>	537
<i>Avicultura: bajas exportaciones, altas importaciones y encadenamientos productivos</i>	539
<i>Lácteos: bajas exportaciones, altas importaciones extrarregionales con encadenamientos productivos</i>	539
<i>Frutas no tradicionales: altas exportaciones, bajas importaciones y pocos vínculos internos</i>	539
<i>Maquila textil: altas exportaciones e importaciones con débiles vínculos internos</i>	540
<i>Turismo: atracción de clientes externos y estrategias contradictorias</i>	540
<i>Consideraciones generales</i>	541
<b>La inserción internacional en Centroamérica desde una perspectiva nacional: análisis de casos</b>	541
<i>Guatemala</i>	541
<i>El Salvador</i>	543
<i>Honduras</i>	545
<i>Nicaragua</i>	547
<i>Costa Rica</i>	547
<i>Panamá</i>	549
<b>Balance estratégico</b>	551
<b>Análisis comparativo</b>	551
<b>Situaciones estratégicas</b>	553
<b>Escenarios más probables de la inserción internacional en la Centroamérica del 2020</b>	554
<b>En la primera situación estratégica: inserción internacional vulnerable sin desarrollo humano</b>	555
<i>La situación inicial (2008)</i>	555
<i>La más probable situación final (2020)</i>	556
<i>¿Cómo se llega a esta situación? Una historia posible</i>	556
<i>¿Por qué se llega ahí?</i>	558
<i>Factores de riesgo destacables</i>	558
<b>En la segunda situación estratégica: inserción internacional con logros subóptimos en desarrollo humano</b>	559
<i>La situación inicial (2008)</i>	559
<i>La más probable situación final (2020)</i>	560

<i>¿Cómo se llega a esta situación? Una historia posible</i>	560
<i>¿Por qué se llega ahí?</i>	562
<i>Factores de riesgo destacables</i>	562
<b>Reflexiones regionales</b>	<b>562</b>
<b>El desafío de la inserción internacional ventajosa</b>	<b>554</b>
Una mirada comparada: pequeñas economías abiertas con inserción internacional ventajosa	554
Casos seleccionados para la comparación	564
<i>Estrategias empleadas para lograr inserciones internacionales ventajosas</i>	568
Las opciones descartables: ¿qué no debería hacerse?	569
¿Qué puede hacerse? Hacia el realismo estratégico	571

---

**COMPENDIO ESTADÍSTICO**

<b>Estadísticas de largo plazo</b>	<b>583</b>
<b>Series anuales según país</b>	<b>587</b>
Estadísticas sociales	587
Estadísticas económicas	595
Estadísticas ambientales	598
Estadísticas políticas	601
<b>Indicadores internacionales</b>	<b>603</b>
Índices de inequidad	603
Índices de desarrollo humano	604
Índices varios	606
<b>Objetivos de desarrollo del milenio</b>	<b>609</b>
<b>Fuentes y notas técnicas</b>	<b>611</b>

<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>633</b>
---------------------	------------

## ÍNDICE DE CUADROS

0.1	Estudios de base y redes de investigación	<b>40</b>
1.1	Centroamérica: indicadores socioeconómicos seleccionados y su evolución reciente, por país	<b>50</b>
1.2	Centroamérica: situaciones estratégicas prototípicas de inseguridad ciudadana y Estado de derecho. 2007	<b>56</b>
2.1	Centroamérica: población estimada, extensión territorial y densidad de población, por países. 1995 y 2007	<b>80</b>
2.2	El Salvador: indicadores seleccionados. 2007	<b>82</b>
2.3	Centroamérica: población urbana. 1970-2005	<b>84</b>
2.4	Centroamérica: estructura del PIB por sectores. 1995-2005	<b>85</b>
2.5	Centroamérica: producto interno bruto. 1996 y 2006	<b>87</b>
2.6	Centroamérica: tasas promedio de inflación medidas por el IPC. 1995-2006	<b>88</b>
2.7	Latinoamérica: acceso de la población a fuentes de agua potable y servicios de saneamiento	<b>92</b>
2.8	Centroamérica: incidencia de la pobreza. Circa 2006	<b>94</b>
2.9	Centroamérica: evolución de la incidencia de la pobreza. Circa 1990, 2001 y 2006	<b>94</b>
2.10	El Salvador: distribución de los hogares según niveles de exclusión social	<b>96</b>
2.11	El Salvador: grado de exclusión social según niveles de pobreza	<b>96</b>
2.12	Centroamérica: distribución del ingreso de los hogares, años cercanos a 1995 y al 2005	<b>97</b>
2.13	Centroamérica: cantidad de veces que un partido triunfó en las últimas cinco elecciones presidenciales	<b>100</b>
2.14	Centroamérica: número de partidos que alcanzaron representación parlamentaria en las elecciones legislativas. 1981-2006	<b>102</b>
2.15	Centroamérica: cantidad de leyes aprobadas en las asambleas legislativas nacionales. 2004-2007	<b>102</b>
2.16	Centroamérica: presupuesto per cápita de los poderes judiciales. 2002-2006	<b>103</b>
2.17	Centroamérica: principales programas de modernización de los sistemas judiciales	<b>104</b>
2.18	Centroamérica: legislación promulgada por los países para sancionar la discriminación y la violencia contra las mujeres	<b>107</b>
2.19	Centroamérica: principales instrumentos internacionales referidos al derecho de las mujeres a la vida y a vivir libres de violencia	<b>108</b>
2.20	Centroamérica: existencia de legislación específica sobre salud de los pueblos indígenas	<b>110</b>
2.21	Centroamérica: población con discapacidad, por país	<b>112</b>
2.22	Centroamérica: firma y ratificación de convenciones internacionales en materia de derechos de las personas con discapacidad	<b>112</b>
2.23	Centroamérica: número de especies conocidas de flora y fauna. 2005	<b>113</b>
2.24	Centroamérica: número de especies en peligro. 2002 y 2007	<b>114</b>
2.25	América Latina: cantidad y área de humedales y manglares protegidos	<b>115</b>
2.26	Centroamérica: captura anual de especies marino-costeras, porcentaje del litoral, intensidad y peso relativo. 2005	<b>116</b>
2.27	Centroamérica: generación de materiales contaminantes. Varios años	<b>117</b>
2.28	América Latina: emisión de gases contaminantes en la atmósfera	<b>118</b>
2.29	Centroamérica: consumo e importación de fertilizantes y pesticidas. 2003-2005	<b>119</b>
2.30	Centroamérica: cantidad de eventos de emergencia, víctimas y damnificados por desastres. 2003-2007	<b>120</b>
2.31	Centroamérica: cantidad de eventos de emergencia, víctimas, damnificados y pérdidas económicas, por país. 2003-2007	<b>121</b>
2.32	Centroamérica: fechas de promulgación de las leyes marco de varios sectores ambientales	<b>122</b>
2.33	Centroamérica: presupuestos asignados a los entes rectores en materia ambiental y peso relativo sobre el gasto de consumo final del gobierno. 2002-2006	<b>122</b>
2.34	Centroamérica: presupuesto asignado a los entes rectores en materia ambiental, por habitante y kilómetro cuadrado	<b>123</b>
2.35	Centroamérica: comparación entre los presupuestos de las instituciones encargadas de la administración de áreas protegidas y de evaluaciones de impacto ambiental. 2002-2006	<b>123</b>
2.36	Arquitectura institucional del SICA según tipos y funciones	<b>126</b>
2.37	Principales temas y reformas aprobadas en las distintas rondas de la integración regional	<b>132</b>
3.1	Centroamérica: población total por país, según condición de actividad. 2006	<b>143</b>

3.2	Centroamérica: fuerza de trabajo por país, según zona, sexo y relación con el jefe del hogar. 2006	146
3.3	Centroamérica: fuerza de trabajo por país, según nivel educativo. 2006	147
3.4	Centroamérica: fuerza de trabajo por país, según grupos de edad. 2006	148
3.5	Centroamérica: ocupados por país, según rama de actividad. 2006	149
3.6	Centroamérica: ocupados por país, según tipo de empleador. 2006	151
3.7	Centroamérica: ocupados por país, según forma de inserción. 2006	152
3.8	Centroamérica: ocupados por país, según jornada y tamaño del establecimiento. 2006	153
3.9	Centroamérica: población ocupada en las zonas rurales, por país, según estrato productivo. 2006	155
3.10	Centroamérica: ingreso laboral de los ocupados, en la ocupación principal, según sexo, zona y nivel educativo. 2006	157
3.11	Centroamérica: ingreso laboral de los ocupados, en la ocupación principal, según categoría ocupacional y estrato productivo. 2006	158
3.12	Centroamérica: tasas medias de variación en producción, empleo y productividad. 2001-2006	159
3.13	Centroamérica: estructura relativa del PIB per cápita a precios de mercado. 2005	160
3.14	Centroamérica: reconocimiento constitucional de los derechos laborales	161
3.15	Centroamérica: indicadores sobre la calidad del empleo asalariado. 2006	161
3.16	Centroamérica: acceso a la seguridad social a través del empleo. 2006	163
3.17	Centroamérica: salarios mínimos diarios. Agosto de 2005	164
3.18	Centroamérica: legislación para la mujer trabajadora y embarazada	165
3.19	Centroamérica: inspectores de trabajo, inspecciones y ocupados, según país. 2006	167
3.20	Centroamérica: sanciones pecuniarias mínimas y máximas por incumplimiento de la legislación laboral	168
3.21	Costa Rica, El Salvador y Panamá: metas y acciones propuestas por los gobiernos, en temas de empleo. 2006	169
3.22	Centroamérica: proyección de la fuerza de trabajo, según nivel educativo. 2010 y 2015	171
3.23	Centroamérica: proyección de la fuerza de trabajo por nivel educativo, según país. 2015	172
4.1	Centroamérica: indicadores sociales. Varios años.	182
4.2	Centroamérica: índice de desarrollo humano, según país. 2007	183
4.3	Centroamérica: indicadores demográficos. 2000-2005 y 2005-2010	183
4.4	Centroamérica: algunos rasgos de la mortalidad en la población adulta	187
4.5	Centroamérica: disparidades en la salud de grupos especialmente vulnerables, según país.	190
4.6	Centroamérica: casuística del dengue. 2007	191
4.7	América Latina y Centroamérica: personas que viven con VIH-sida. 2003, 2005	193
4.8	Centroamérica: mujeres que viven con VIH-sida y tasas de crecimiento. 2003-2005	193
4.9	Centroamérica: tasas de mortalidad y Avisa por accidentes de tránsito, comparados con enfermedad diarreica y cardiopatía isquémica. 2002	194
4.10	Centroamérica: compromisos legales internacionales en materia de salud	195
4.11	Centroamérica: instituciones y organizaciones del sistema de salud, por funciones	198
4.12	Centroamérica: resultados de algunas iniciativas de compra de servicios de salud en el primer nivel de atención	200
4.13	Centroamérica: razón de profesionales en medicina, enfermería y odontología. Circa 2005.	201
4.14	Costa Rica, El Salvador, Nicaragua y Panamá: remuneraciones mensuales de algunos puestos en los respectivos ministerios de salud. Varios años	202
4.15	Centroamérica: instancias regionales relacionadas con salud.	203
4.16	Costa Rica, Guatemala, Honduras y Panamá: gasto público en salud, total y en atención primaria, como porcentaje del gasto total y por quintil de ingreso. Circa 2004.	205
4.17	Agenda de Salud de las Américas 2007-2017	206
4.18	Centroamérica: características del comportamiento del gasto privado en salud. Varios años	208
4.19	Centroamérica: sistemas de salud y cobertura por subsistema. Varios años	210
4.20	Centroamérica: población sin cobertura del seguro social y sin acceso al sistema de salud. 2007	211
4.21	Centroamérica: estimación del número de accidentes laborales a partir de los datos costarricenses. 2006	212
4.22	Centroamérica: total de plaguicidas importados, según país. 2000-2004	213
5.1	Centroamérica: consumo de energía alimentaria diaria. Varios años.	224
5.2	Centroamérica: producción de cereales por persona según país. 1990-1992 y 2001-2003	224
5.3	Centroamérica: distribución porcentual del aporte de los alimentos al consumo de energía. 1995-1997 y 2001-2003	230
5.4	Centroamérica: legislación y acciones públicas relacionadas con SAN	235
5.5	Centroamérica: principales intervenciones de SAN orientadas a repercutir en el acceso y el consumo de alimentos	237
6.1	Centroamérica: migrantes según región y país de destino. 2006	252
6.2	Centroamérica: tasas de migración por quinquenios, según país. 1965-2010	253
6.3	Centroamérica y Estados Unidos: magnitud de la diferencia del PIB per cápita, según países comparados. 1970-2006	253
6.4	Centroamérica: hogares receptores de remesas, según zona. Circa 2006	258
6.5	Centroamérica: hogares según recepción de remesas y tipología. Circa 2006	258
6.6	Centroamérica: remesas familiares según país. 1980-2007	260
6.7	Centroamérica: remesas en relación con el PIB, con las exportaciones y con la inversión externa directa. 2005	261
6.8	Centroamérica: monto promedio mensual de las remesas según zona y sexo del jefe de hogar. Circa 2005	263
6.9	Centroamérica: redes sociales para migrantes, por tipo de servicio que ofrecen	268
6.10	Centroamérica: estado de ratificación de los principales tratados internacionales de derechos humanos en materia de migrantes	273



6.11	Centroamérica: leyes migratorias existentes	<b>275</b>
6.12	Centroamérica: direcciones responsables del control de la migración y ministerios a los que están adscritas	<b>275</b>
6.13	Centroamérica, México y Estados Unidos: principales tratados internacionales para combatir el tráfico y la trata de personas, por país	<b>279</b>
7.1	Centroamérica: diseño institucional de las elecciones legislativas	<b>292</b>
7.2	Centroamérica: características de las máximas autoridades electorales. 2007	<b>294</b>
7.3	Centroamérica: garantías a la limpieza de las elecciones, según el tipo de autoridad electoral	<b>295</b>
7.4	Centroamérica: denuncias de irregularidades en el escrutinio de votos	<b>296</b>
7.5	Centroamérica: fragmentación de los sistemas de partidos según número efectivo de partidos y apoyo legislativo del partido ganador en la última elección	<b>298</b>
7.6	Centroamérica: fluidez de la oferta de los sistemas de partidos. 1990-2006	<b>298</b>
7.7	Centroamérica: polarización de los sistemas de partidos según distancia entre los dos partidos más votados en las elecciones presidenciales. 2002-2006	<b>299</b>
7.8	Centroamérica: margen de victoria en las elecciones presidenciales. 2004-2007	<b>299</b>
7.9	Centroamérica: tipología de los sistemas de partidos. Circa 2008	<b>300</b>
7.10	Centroamérica: porcentaje de personas excluidas según distintas dimensiones de exclusión. 2006	<b>303</b>
7.11	Centroamérica: porcentaje de personas empadronadas para votar, según grado de exclusión	<b>304</b>
7.12	Centroamérica: porcentaje de personas que manifestaron no tener ningún interés en la política, según grado de exclusión, por país.	<b>304</b>
7.13	Centroamérica: recaudación tributaria como porcentaje del PIB. 1995-2006	<b>305</b>
7.14	Centroamérica: presupuesto de los poderes judiciales por habitante. 2002-2006	<b>309</b>
7.15	Centroamérica: oficinas jurisdiccionales y relación con el número de habitantes. 2002-2006	<b>309</b>
7.16	Centroamérica: número de jueces, fiscales y defensores públicos. 2006	<b>310</b>
7.17	Centroamérica: principales obstáculos para la independencia judicial según los miembros de la judicatura. 2004	<b>311</b>
7.18	Centroamérica: apoyo a un presidente con poderes especiales y a un líder fuerte no electo. 2006	<b>313</b>
8.1	Centroamérica: índice de percepción de la corrupción. 2003 y 2007	<b>326</b>
8.2	Centroamérica: percepción de la población sobre la corrupción en los últimos doce meses. 2001-2007	<b>328</b>
8.3	Costa Rica y Guatemala: experiencias de corrupción en servicios públicos. 2006	<b>329</b>
8.4	Centroamérica: percepción sobre actos corruptos. 2006	<b>330</b>
8.5	Centroamérica: convenciones internacionales contra la corrupción sancionadas y ratificadas	<b>331</b>
8.6	Centroamérica: principales leyes y regulaciones anticorrupción. 2002-2007	<b>333</b>
8.7	Centroamérica: finalistas del Premio Anual a la Mejor Investigación Periodística de un caso de corrupción en América latina y el Caribe. 2002-2006	<b>334</b>
8.8	Centroamérica: portales electrónicos para contratación, trámites y servicios públicos	<b>335</b>
8.9	Centroamérica: principales instituciones de control horizontal de la corrupción, por función	<b>339</b>
8.10	Costa Rica, Nicaragua y Panamá: condenas relevantes impuestas a figuras políticas en casos de corrupción finalizados. 1999-2003	<b>340</b>
8.11	Centroamérica: tipología de sanciones máximas y mínimas para delitos relacionados con corrupción	<b>342</b>
8.12	Centroamérica: características del nombramiento de autoridades de las cortes de cuentas	<b>343</b>
8.13	Costa Rica, Guatemala y Panamá: informe de cumplimiento sobre contrataciones públicas. 2005-2006	<b>347</b>
8.14	Centroamérica: trámites para empresas en materia de licencias, registro de propiedad, pago de impuestos y comercio transfronterizo	<b>351</b>
8.15	Centroamérica: información general de las defensorías de los derechos humanos. 2002-2006	<b>353</b>
8.16	Centroamérica: marco normativo e institucional básico de la protección al consumidor. 2007	<b>354</b>
8.17	Centroamérica: incorporación de los derechos del consumidor en la legislación nacional. 2007	<b>355</b>
8.18	Centroamérica: mecanismos de protección del consumidor. 2007	<b>355</b>
8.19	Centroamérica: autonomía y descentralización de las entidades de protección de los derechos del consumidor. 2007	<b>356</b>
8.20	Centroamérica: información sobre volumen de trabajo y resultados de las instituciones de protección de derechos del consumidor. 2006	<b>357</b>
9.1	Centroamérica: superficie, población y número de municipios, según país. Circa 2005	<b>365</b>
9.2	Centroamérica: departamentos o provincias con las mayores y menores diferencias de densidad de población por municipio. Circa 2005	<b>366</b>
9.3	Centroamérica: municipios según nivel de desarrollo humano. 2000-2005	<b>367</b>
9.4	Centroamérica: principales reformas a la legislación municipal. 1999-2007	<b>368</b>
9.5	América Latina: apoyo ciudadano a la descentralización de competencias en favor de las municipalidades. 2006	<b>370</b>
9.6	Centroamérica: distribución porcentual de los criterios aplicados para la asignación de transferencias gubernamentales, por país	<b>372</b>
9.7	Centroamérica: ingresos corrientes per cápita de los gobiernos locales. 1993 y 2004	<b>373</b>
9.8	Centroamérica: ingresos tributarios municipales per cápita. 2002-2005	<b>375</b>
9.9	Centroamérica: marco legal de las elecciones municipales	<b>376</b>
9.10	Centroamérica: alcaldías ganadas en las últimas elecciones municipales, según partido político. 2004-2007	<b>377</b>
9.11	Centroamérica: actores de la legislación municipal. 1999-2007	<b>379</b>
9.12	Centroamérica: mecanismos e instancias de participación ciudadana a nivel local	<b>381</b>
9.13	América Latina: interacción ciudadana con la municipalidad en los últimos doce meses. 2004-2006	<b>382</b>
9.14	Centroamérica: distribución relativa de las modalidades de interacción ciudadana con las municipalidades. 2006	<b>382</b>
10.1	Centroamérica: distribución de las áreas protegidas, por tamaño. 2007	<b>413</b>
10.2	Centroamérica: extensión de áreas protegidas según bioma y ecorregión. 2007	<b>414</b>
10.3	Centroamérica: instituciones responsables de la gestión de áreas protegidas según país. 2007	<b>418</b>

10.4	Centroamérica: presupuesto ordinario de los Sinap y distribución según cobertura. 2002-2006	421
10.5	Centroamérica: proyectos de canje de deuda por naturaleza concretados. 2001-2007	421
10.6	Centroamérica: gestión compartida de áreas protegidas. 2006	423
10.7	Centroamérica: principales impactos en las ecorregiones.	425
10.8	Centroamérica: tierras privadas protegidas según país. 2007	428
10.9	Centroamérica: población, cobertura y pérdida de cobertura forestal. 2005	429
10.10	Centroamérica: pago por servicios ambientales. 2006	433
11.1	Costa Rica, El Salvador y Nicaragua: características de las refinерías de hidrocarburos	446
11.2	Centroamérica: capacidad instalada para generación eléctrica, por fuente. 1990-2006	447
11.3	Centroamérica: generación neta de electricidad. 1990-2006	448
11.4	Centroamérica: capacidad potencial estimada de recursos hidroeléctricos, geotérmicos y eólicos. 2004	448
11.5	Centroamérica: consumo final de energía por sector económico. 1990- 2005	451
11.6	Consumo total de derivados de petróleo, por país. 1990-2006	451
11.7	Centroamérica: ventas totales de energía eléctrica. 1990-2006	452
11.8	Centroamérica: precios internos de los principales combustibles líquidos. 2000 y 2006	453
11.9	Centroamérica: precio promedio de la electricidad, por tipo de mercado. 2006	454
11.10	Centroamérica: instituciones relacionadas con el sector energía	455
11.11	Centroamérica: volumen de importaciones de petróleo y derivados. 1995-2006	456
11.12	Centroamérica: valor de las exportaciones totales de bienes y servicios y las importaciones de hidrocarburos. 1990-2006	457
11.13	Centroamérica: inversiones eléctricas proyectadas en los escenarios I y VI. 2007-2020	459
12.1	Guatemala: indicadores sobre la inseguridad ciudadana y el sistema penal. Circa 2006	478
12.2	El Salvador: indicadores sobre la seguridad ciudadana y el sistema penal. Circa 2006	480
12.3	Honduras: indicadores sobre la seguridad ciudadana y el sistema penal. Circa 2006	481
12.4	Nicaragua: indicadores sobre la seguridad ciudadana y el sistema penal. Circa 2006	483
12.5	Costa Rica: indicadores sobre la seguridad ciudadana y el sistema penal. Circa 2006	485
12.6	Panamá: indicadores sobre la seguridad ciudadana y el sistema penal. Circa 2006	487
12.7	Centroamérica: situaciones estratégicas prototípicas de inseguridad ciudadana y estado de derecho. 2007	489
12.8	Factores propios de la primera situación estratégica	496
12.9	Factores propios de la segunda situación estratégica	498
12.10	Factores propios de la tercera situación estratégica	502
12.11	Centroamérica: resumen de resultados del ejercicio de escenarios base 2020, en tres situaciones estratégicas de seguridad	503
12.12	Factores de riesgo relacionados con el desarrollo humano y social y con la victimización	505
12.13	Evidencias de la delincuencia juvenil y los jóvenes en situación de alto riesgo	506
12.14	Eficacia de ciertas medidas preventivas en el plano internacional	507
13.1	Centroamérica: PIB, comercio exterior de bienes e índice de apertura. 1995, 2000, 2005, 2006	532
13.2	Centroamérica: exportaciones de bienes y servicios. 1995-2006	532
13.3	Centroamérica: importaciones de bienes y servicios. 1995-2006	533
13.4	Centroamérica: matriz de competitividad.1990, 2000 y 2006	535
13.5	Centroamérica: evolución de las exportaciones de bienes, por destino. 1990-2006	535
13.6	Centroamérica: caracterización de los vínculos internos y externos de los sectores productivos	538
13.7	Guatemala: indicadores sobre la inserción internacional. Circa 1990, 2000, y 2006.	542
13.8	El Salvador: indicadores sobre la inserción internacional. Circa 1990, 2000 y 2006	544
13.9	Honduras: indicadores sobre la inserción internacional. Circa 1990, 2000, y 2006	546
13.10	Nicaragua: indicadores sobre la inserción internacional. Circa 1990, 2000 y 2006	548
13.11	Costa Rica: indicadores sobre la inserción internacional. Circa 1990, 2000 y 2006.	550
13.12	Panamá: indicadores sobre la inserción internacional. Circa 1990, 2000, 2006	552
13.13	Centroamérica: análisis comparativo de la inserción internacional por rubro, según país. 2007	554
13.14	Centroamérica: situaciones estratégicas prototípicas de la inserción ventajosa en la economía internacional. 2007	554
13.15	Factores propios de la primera situación estratégica	559
13.16	Factores propios de la segunda situación estratégica	563
13.17	Resumen de resultados del ejercicio de escenarios base 2020, en tres situaciones estratégicas de la inserción internacional de Centroamérica	563
13.18	Pequeñas economías abiertas no latinoamericanas con inserción internacional ventajosa. Circa 2004	566
13.19	Condiciones estructurales y políticas impulsadas por las pequeñas economías no latinoamericanas con inserción internacional ventajosa. Circa 1990-2004	570
13.20	Recomendaciones realizadas por planteamientos recientes para el desarrollo de Centroamérica.	573

## ÍNDICE DE RECUADROS

0.1	¿Qué es Centroamérica?	<b>35</b>
0.2	Auspiciadores y red de cooperantes del Estado de la Región (2008)	<b>39</b>
0.3	“Un grano de maíz en la construcción de la integración centroamericana y la socialización, formación y empoderamiento de los pueblos indígenas de Abya Yala sobre el estado actual de la región centroamericana”	<b>42</b>
1.1	Dos enfoques de la integración regional	<b>76</b>
2.1	El censo de 2007 en El Salvador: hallazgos relevantes	<b>81</b>
2.2	Importancia económica del “bono demográfico”	<b>83</b>
2.3	El índice de desarrollo humano del PNUD	<b>89</b>
2.4	¿Por qué hablar de exclusión y no de pobreza en El Salvador?	<b>95</b>
2.5	¿Qué es el cambio climático?	<b>125</b>
2.6	El Sistema de Integración Centroamericana (SICA)	<b>126</b>
2.7	Consideraciones de expertos acerca de la estrategia política para la reforma de la institucionalidad regional	<b>133</b>
2.8	Presencia y ausencia del CC-SICA en el proceso de integración	<b>135</b>
3.1	El desempleo en Centroamérica	<b>144</b>
3.2	Sobre los ingresos laborales considerados en este estudio	<b>156</b>
3.3	Conocimiento de los trabajadores sobre sus derechos laborales y los medios para defenderlos	<b>162</b>
3.4	Mejora el cumplimiento de derechos de las mujeres en las empresas textiles y maquiladoras	<b>166</b>
3.5	Instituciones de capacitación laboral y formación profesional: urgen cambios	<b>170</b>
3.6	Costo del analfabetismo	<b>173</b>
4.1	La discriminación por precio de los medicamentos en Centroamérica	<b>209</b>
5.1	Componentes básicos de la cadena alimentaria y nutricional	<b>220</b>
5.2	Principales compromisos internacionales en materia de seguridad alimentaria y nutricional	<b>221</b>
5.3	El cambio climático exacerbará los riesgos y fluctuaciones en la producción de alimentos	<b>223</b>
5.4	DR-Cafta y el sector agrícola	<b>227</b>
5.5	Análisis presupuestario del gasto en seguridad alimentaria y nutricional en El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua: una aproximación	<b>238</b>
5.6	Actores regionales relevantes en materia de la seguridad alimentaria y nutricional	<b>240</b>
5.7	Los efectos sobre la SAN de recientes eventos asociados al clima	<b>243</b>
6.1	Trabajadores agrícolas temporales de Guatemala en Canadá	<b>255</b>
6.2	Los trabajadores temporales en la zona de Los Santos, Costa Rica	<b>256</b>
6.3	Aspectos metodológicos	<b>257</b>
6.4	Experiencias de mujeres nicaragüenses en Costa Rica	<b>269</b>
6.5	Televisión nostálgica: el caso de Centroamérica TV	<b>270</b>
6.6	Las múltiples vulnerabilidades que aquejan a la población centroamericana emigrante	<b>271</b>
7.1	Conceptos de democracia, democratización y estabilidad política	<b>290</b>
7.2	Aproximación empírica al estudio de las exclusiones sociales.	<b>302</b>
7.3	Maras que operan en Centroamérica	<b>315</b>
8.1	Corrupción de alto nivel y corrupción pequeña	<b>326</b>
8.2	Más allá de la captura económica del Estado: la reconfiguración cooptada del Estado	<b>328</b>
8.3	El liderazgo político y la “declaración de Guatemala por una región libre de corrupción”	<b>337</b>
8.4	El costo de la corrupción en Centroamérica	<b>346</b>
8.5	Algunas propuestas para luchar contra la corrupción en los servicios públicos	<b>351</b>
9.1	Definiciones de participación ciudadana en la legislación centroamericana	<b>380</b>
10.1	El Arrecife Mesoamericano: un patrimonio único en el Caribe	<b>416</b>

10.2	Algunas acciones de integración regional en materia de conservación	<b>419</b>
10.3	Campaña Osa: el sector privado involucrado en los compromisos de conservación	<b>422</b>
10.4	Algunos señalamientos sobre el efecto de la apertura comercial en la conservación	<b>427</b>
10.5	Reserva de la Biosfera Maya: conflictos socioambientales	<b>430</b>
10.6	Dependencia humana de los ecosistemas y de los servicios que estos proporcionan	<b>432</b>
10.7	Experiencias regionales en la valoración de servicios ambientales	<b>433</b>
11.1	Situación del uso las fuentes de energía en el mundo	<b>442</b>
11.2	Avances tecnológicos para reducir el consumo de energía	<b>445</b>
11.3	Experiencias de producción y uso de etanol y biodiesel en Centroamérica	<b>449</b>
11.4	Principales metas de la “Estrategia energética sustentable centroamericana 2020”	<b>460</b>
11.5	Algunas acciones mundiales para la reducción de emisiones	<b>461</b>
11.6	Proyectos regionales en favor del desarrollo sustentable del sector energético	<b>463</b>
12.1	Estructura del capítulo	<b>468</b>
12.2	Consideraciones sobre la seguridad ciudadana	<b>469</b>
12.3	Prevención situacional y prevención social	<b>470</b>
12.4	Algunos problemas específicos encontrados en las estadísticas criminales en Centroamérica	<b>471</b>
12.5	Definición de conceptos: factor de inseguridad regional	<b>472</b>
12.6	Costos de la violencia	<b>473</b>
12.7	Debilidades de los estados de derecho en la mayoría de los países centroamericanos	<b>475</b>
12.8	Acciones regionales de los gobiernos centroamericanos en materia de seguridad	<b>476</b>
12.9	¿Qué es una situación estratégica de seguridad?	<b>488</b>
12.10	Definición de escenario	<b>492</b>
12.11	Orden público democrático y zonas marrones	<b>493</b>
12.12	¿Cómo interpretar los diagramas de los escenarios?	<b>494</b>
12.13	Bogotá: un ejemplo de mejora sustancial en la seguridad ciudadana	<b>504</b>
12.14	Propuestas de intervención	<b>510</b>
13.1	Estructura del capítulo	<b>527</b>
13.2	Consideraciones sobre una economía abierta	<b>527</b>
13.3	Análisis de la competitividad: metodología Trade-can	<b>534</b>
13.4	¿Cómo interpretar los diagramas de los escenarios?	<b>555</b>
13.5	Metodología y criterios de selección de casos para comparación internacional	<b>565</b>

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

1.1	Centroamérica: distribución por sexo y edad de la población. 1980 y 2008	<b>48</b>
1.2	Centroamérica: producto interno bruto per cápita. 1965-2006	<b>51</b>
1.3	Centroamérica: población entre 15 y 64 años de edad, en condición de pobreza, según años de educación acumulados. 2006	<b>52</b>
1.4	Centroamérica: evolución de los términos de intercambio en comparación con América Latina. 2000-2006	<b>53</b>
1.5	Centroamérica: distribución del gasto público social, por quintiles de ingreso. Circa 2004	<b>68</b>
1.6	Centroamérica: intensidad energética. 1995 y 2006	<b>73</b>
2.1	Centroamérica: evolución de la tasa global de fecundidad, por quinquenios. 1990-2005	<b>82</b>
2.2	Centroamérica: población según grupos de edad. 2005	<b>83</b>
2.3	América Latina: población que vive en el área metropolitana principal. 1950-2000	<b>85</b>
2.4	Centroamérica: crecimiento anual promedio del PIB total y del PIB per cápita. 1995-2005	<b>87</b>
2.5	Centroamérica: evolución del IDH. 1975-2005	<b>90</b>
2.6	América Latina: conclusión de la educación secundaria total y por grupos en desventaja. 2001-2004.	<b>91</b>
2.7	Centroamérica: tasas brutas de matrícula en educación preescolar. 1996-2006	<b>91</b>
2.8	Centroamérica: evolución del gasto público social per cápita. Varios años	<b>98</b>
2.9	América latina: relación del IDH y el gasto público social per cápita. 2004-2005	<b>98</b>
2.10	Centroamérica: presupuesto militar. 2000-2007	<b>99</b>
2.11	Centroamérica: concentración del voto en los dos principales partidos. 1990-2006	<b>101</b>
2.12	Centroamérica: variación estimada de la temperatura y precipitación en los regímenes Norte y Sur. 2010-2100	<b>125</b>
3.1	Centroamérica: tasa de desempleo abierto según nivel de instrucción de los ocupados mayores de 12 años. 2006	<b>145</b>
3.2	Centroamérica: ingreso laboral en la ocupación principal, según años de educación aprobados. 2006	<b>157</b>
4.1	Centroamérica: tasa de mortalidad infantil. 2007	<b>184</b>
4.2	Centroamérica: año en que termina el "bono demográfico", por país. 1990-2060	<b>185</b>
4.3	Centroamérica: índice de dependencia demográfica. 1975-2050	<b>186</b>
4.4	Centroamérica: gasto en salud y seguridad social en relación con el PIB. 2000-2005	<b>204</b>
4.5	Centroamérica: gasto per cápita en salud y seguridad social. 2000-2005	<b>205</b>
4.6	Centroamérica: gasto privado en salud como porcentaje del gasto total en salud. 1996-2005	<b>208</b>
5.1	Mundo: índices de precios de los alimentos. 2000-2007	<b>221</b>
5.2	Centroamérica: participación del sector de agricultura, caza, pesca y silvicultura en el PIB. 1990 y 2006	<b>223</b>
5.3	Centroamérica: dependencia externa de granos básicos. 2003 y 2005	<b>225</b>
5.4	Centroamérica: poder adquisitivo alimentario del salario mínimo agrícola. 1995-2007	<b>228</b>
5.5	Centroamérica: variación promedio en el índice de precios. 2004-2007	<b>228</b>
5.6	Centroamérica: tendencia de la desnutrición global. 1966-2003	<b>231</b>
5.7	Centroamérica: porcentaje de población con desnutrición global, según grupo étnico y zona. 2006	<b>231</b>
5.8	Centroamérica: prevalencia de sobrepeso en niños menores de 5 años. Varios años.	<b>232</b>
5.9	Centroamérica: prevalencia de anemia. Varios años.	<b>233</b>
6.1	Centroamérica: distribución relativa de la población que reside en Estados Unidos, según país de nacimiento y rama de actividad. 2000.	<b>255</b>
6.2	Centroamérica: tasa de desempleo de los jefes de hogar según país y recepción de remesas. Circa 2006	<b>259</b>
6.3	Centroamérica: tasas netas de participación de la población de 15 años y más, según país, recepción de remesas y sexo. Circa 2006	<b>259</b>
6.4	Centroamérica: población ocupada según país, recepción de remesas y nivel educativo. Circa 2006	<b>259</b>
6.5	Centroamérica: remesas en relación con el PIB. 1980-2005	<b>260</b>
6.6	Centroamérica: incidencia de la pobreza en los hogares receptores de remesas, manteniendo y eliminando estos flujos. Circa 2006	<b>262</b>
6.7	Centroamérica: hogares receptores de remesas, por quintil de ingreso. Circa 2006	<b>263</b>
6.8	Centroamérica: hogares que habitan en vivienda propia según país y recepción de remesas. Circa 2006	<b>263</b>
6.9	Centroamérica: acceso a artefactos eléctricos, Internet y vehículo por parte de los hogares, según país y recepción de remesas. Circa 2006	<b>264</b>

6.10	El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica: distribución porcentual de las remesas recibidas por los hogares, según necesidades atendidas. Circa 2006	<b>265</b>
6.11	Centroamérica: expulsión de migrantes desde México hacia Guatemala, según mes y año. 2006-2007	<b>278</b>
7.1	Centroamérica: participación electoral en las últimas elecciones presidenciales. 1990-2006	<b>301</b>
7.2	Centroamérica: composición de los ingresos tributarios en relación con el PIB. 2000-2006	<b>306</b>
7.3	Centroamérica: distribución del gasto público social, por quintiles de ingreso. Circa 2004	<b>306</b>
7.4	Centroamérica: gasto público en educación como porcentaje del PIB. 2000-2005	<b>307</b>
7.5	Centroamérica: presupuesto de los poderes judiciales. 2002-2006	<b>308</b>
7.6	América Latina: apoyo promedio a un líder fuerte que no sea electo. 2004 y 2006	<b>312</b>
7.7	América Latina: apoyo promedio a un líder con poderes especiales que sea electo por la vía democrática. 2004 y 2006	<b>313</b>
8.1	Centroamérica y Chile: índice de control de corrupción. 2002-2006	<b>327</b>
8.2	América Latina: apoyo al sistema democrático según experiencia con actos corruptos. 2004 y 2006	<b>329</b>
8.3	Centroamérica: porcentaje de personas que consideran que el sistema judicial no garantiza un juicio justo y que el Gobierno no combate la corrupción. 2006	<b>345</b>
8.4	América Latina: grado de confianza en las instituciones de control. 2004-2006	<b>345</b>
8.5	Guatemala, Honduras y Nicaragua: porcentaje de empresas que declararon sobre algún tipo de corrupción para agilizar trámites y servicios públicos. 2003-2004	<b>349</b>
8.6	Guatemala, Honduras y Nicaragua: porcentaje de empresas que declararon haber recibido solicitudes de sobornos para renovar permisos. 2003-2004	<b>350</b>
9.1	Centroamérica: transferencias estatales y recursos propios de las municipalidades como porcentaje de los ingresos municipales totales. 2002-2005	<b>371</b>
9.2	Centroamérica: razón entre transferencias y recursos propios municipales. 2002-2005	<b>371</b>
9.3	Centroamérica: presión tributaria y carga tributaria municipal. 2002-2005	<b>374</b>
9.4	Centroamérica: ingresos tributarios e ingresos no tributarios como porcentaje de los ingresos municipales. 2002-2005	<b>374</b>
9.5	Centroamérica: gastos de personal e inversión como porcentaje de los egresos municipales. 2002-2005	<b>375</b>
9.6	Centroamérica: participación de la población en asuntos municipales, según nivel de activismo comunitario. 2006	<b>383</b>
10.1	Centroamérica: proporción de las áreas protegidas según las categorías de la UICN. 2007	<b>413</b>
10.2	Centroamérica: evolución de los ingresos por turismo. 1990-2004	<b>435</b>
11.1	Evolución de la intensidad energética entre los países de la OCDE, América Latina y el Caribe. 1980-2004	<b>443</b>
11.2	Centroamérica: intensidad energética. 1995 y 2006	<b>443</b>
11.3	Centroamérica: índice de electrificación por país. 2006	<b>444</b>
11.4	Centroamérica: relación entre capacidad instalada térmica e hidroeléctrica. 1995 y 2006	<b>447</b>
11.5	Centroamérica: distribución del consumo final por tipo de fuente. 1990-2005	<b>450</b>
11.6	Centroamérica: precios de la energía eléctrica al consumidor final, por sector. 2006	<b>454</b>
11.7	Centroamérica: volumen de importación de derivados de hidrocarburos. 1995-2006	<b>456</b>
11.8	Centroamérica: valor de las importaciones de hidrocarburos. 1990-2006	<b>457</b>
11.9	Centroamérica: importaciones de hidrocarburos en relación con el PIB y con las exportaciones. 2006	<b>458</b>
11.10	Producción petrolera mundial y posibles escenarios de producción futura. 1965-2185	<b>458</b>
12.1	Principales acuerdos sobre seguridad regional en Centroamérica	<b>477</b>
13.1	Centroamérica: exportaciones de bienes por principales destinos. 2005	<b>533</b>
13.2	Flujos de inversión extranjera directa. 1995-2006.	<b>534</b>
13.3	Centroamérica: exportaciones intrarregionales. 2005	<b>536</b>

## ÍNDICE DE MAPAS

1.1	Centroamérica: desnutrición crónica en escolares a nivel municipal. Varios años	<b>63</b>
1.2	Centroamérica: áreas protegidas con declaratoria oficial y propuestas. 2007	<b>71</b>
4.1	Costa Rica: casos de dengue por distrito. 2003 y 2005	<b>192</b>
5.1	Centroamérica y República Dominicana: desnutrición crónica a nivel municipal. Varios años	<b>232</b>
9.1	Centroamérica: densidad de población por municipio. Circa 2005	<b>366</b>
9.2	Centroamérica: índice de desarrollo humano por municipio. Circa 2005	<b>367</b>
9.3	Centroamérica: partidos políticos con el mayor número de alcaldes municipales. Circa 2005	<b>378</b>
10.1	Centroamérica: áreas protegidas con declaratoria legal y propuestas. 2007	<b>412</b>
10.2	Centroamérica: áreas protegidas y sistemas ecológicos protegidos. 2002	<b>414</b>
10.3	Mesoamérica: integridad ecológica de las áreas protegidas. 2002	<b>417</b>
10.4	Centroamérica: presiones antropogénicas y áreas protegidas. 2005	<b>424</b>
10.5	Centroamérica: áreas protegidas e índice de desarrollo humano. Varios años	<b>431</b>

## ÍNDICE DE DIAGRAMAS

0.1	Proceso de preparación del Informe Estado de la Región	<b>36</b>
1.1	Conexiones documentadas del capítulo sobre seguridad ciudadana con otros capítulos	<b>57</b>
1.2	Conexiones documentadas del capítulo sobre inserción internacional con otros capítulos	<b>59</b>
1.3	Conexiones documentadas del capítulo sobre empleo con otros capítulos	<b>61</b>
1.4	Conexiones documentadas del capítulo sobre salud con otros capítulos	<b>62</b>
1.5	Conexiones documentadas del capítulo sobre seguridad alimentaria y nutricional con otros capítulos	<b>64</b>
1.6	Conexiones documentadas del capítulo sobre migración con otros capítulos	<b>65</b>
1.7	Conexiones documentadas del capítulo sobre democracia con otros capítulos	<b>67</b>
1.8	Conexiones documentadas del capítulo sobre corrupción con otros capítulos	<b>69</b>
1.9	Conexiones documentadas del capítulo sobre gobiernos locales con otros capítulos	<b>70</b>
1.10	Conexiones documentadas del capítulo sobre patrimonio natural con otros capítulos	<b>72</b>
1.11	Conexiones documentadas del capítulo sobre energía con otros capítulos	<b>74</b>
12.1	Escenario de la primera situación estratégica	<b>495</b>
12.2	Escenario de la segunda situación estratégica	<b>497</b>
12.3	Escenario de la tercera situación estratégica	<b>500</b>
13.1	Escenario de la primera situación estratégica	<b>557</b>
13.2	Escenario de la segunda situación estratégica	<b>561</b>





# Siglas

## A

<b>Accies</b>	Asociación de Coordinadoras Indígenas de El Salvador	<b>ANAM</b>	Autoridad Nacional del Ambiente (Panamá)
<b>ACDI</b>	Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional	<b>ANDA</b>	Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados de El Salvador
<b>Acepesa</b>	Asociación Centro para la Economía, la Salud y el Ambiente	<b>Anitisa</b>	Asociación Nacional Indígena Tierra Sagrada
<b>ACIC</b>	Asociación Indígena de Cuscatlán	<b>AP</b>	Áreas protegidas
<b>Acicafoc</b>	Asociación Coordinadora Indígena y Campesina de Agroforestería Comunitaria Centroamericana	<b>APPTA</b>	Asociación de Pequeños Productores de Talamanca (Costa Rica)
<b>Acnur</b>	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados	<b>Aprodin</b>	Asociación de Promotores del Desarrollo Integral (Nicaragua)
<b>Acofoc</b>	Asociación de Comunidades Forestales de El Petén (Guatemala)	<b>APU</b>	Alianza Pueblo Unido (Panamá)
<b>ADC</b>	Alianza Democrática Campesina (El Salvador)	<b>ARCG</b>	Asociación de Radios Comunitarias de Guatemala
<b>Adescoin</b>	Asociación de Desarrollo Comunal Indígena Náhuatl	<b>Arena</b>	Alianza Republicana Nacionalista (El Salvador)
<b>AECI</b>	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo	<b>Arpas</b>	Asociación de Radios y Programas Participativos de El Salvador
<b>AFPC</b>	Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil (Guatemala)	<b>ASDI (SIDA)</b>	Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional
<b>Agaai</b>	Asociación Guatemalteca de Alcaldes y Autoridades Indígenas	<b>Asecsa</b>	Asociación de Servicios Comunitarios de Salud (Guatemala)
<b>Aidipi</b>	Acuerdo de Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas de Guatemala.	<b>Asies</b>	Asociación de Investigación y Estudios Sociales
<b>AIE</b>	Agencia Internacional de Energía	<b>Asnais</b>	Asociación Nacional de Indígenas salvadoreños
<b>AL</b>	Alianza Liberal	<b>Asonog</b>	Asociación de Organismos no Gubernamentales (Honduras)
<b>ALCA</b>	Área de Libre Comercio de las Américas	<b>Asorena</b>	Asociación de Organizaciones no Gubernamentales de Recursos Naturales y Ambiente
<b>Alides</b>	Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible	<b>Avanco</b>	Asociación para el Avance de las Ciencias Sociales (Guatemala)
<b>ALMG</b>	Academia de las Lenguas Mayas de Guatemala		
<b>ALN</b>	Alianza Liberal Nicaragüense	<b>B</b>	
<b>AMN</b>	Alianza Nueva Nación (Guatemala)	<b>BAPO</b>	Belize Associations of Producers Organization
<b>AMSS</b>	Área Metropolitana de San Salvador	<b>BCIE</b>	Banco Centroamericano de Integración Económica
<b>Amumas</b>	Acuerdos multilaterales de medio ambiente	<b>Benic</b>	Belize National Indigenous Council
<b>Amunic</b>	Asociación de Municipios de Nicaragua	<b>BICU</b>	Bluefields Indian Caribbean University
<b>Amuracan</b>	Asociación de Municipios de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica de Nicaragua	<b>BID</b>	Banco Interamericano de Desarrollo
<b>ANAM</b>	Asociación Nacional de Municipalidades (Guatemala)	<b>BIRF</b>	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
		<b>BM (WB)</b>	Banco Mundial (World Bank)
		<b>BUAP</b>	Benemérita Universidad Autónoma de Puebla
		<b>C</b>	
		<b>CAC</b>	Consejo Agropecuario de Centroamérica
		<b>Cachis</b>	Red Regional para el Desarrollo de la Integración Regional en Centroamérica y Chiapas

<b>CADH</b>	Convención Americana sobre Derechos Humanos	<b>Cegesti</b>	Centro de Gestión Tecnológica e Informática Industrial
<b>Cafta</b>	Central America Free Trade Agreement	<b>CEJA</b>	Centro de Estudios de Justicia de las Américas
<b>CAJ</b>	Centro de Administración de Justicia (Guatemala)	<b>CELA</b>	Centro de Estudios Latinoamericanos
<b>Caldh</b>	Centro para la Acción Legal en Derechos Humanos	<b>Celade</b>	Centro Latinoamericano de Demografía, Cepal
<b>Canara</b>	Cámara Nacional de Radio (Costa Rica)	<b>CEM</b>	Corredor de Ecodesarrollo Comunitario
<b>Capre</b>	Comité Coordinador Regional de Instituciones de Agua Potable y Saneamiento de Centroamérica, Panamá y República Dominicana	<b>Cenidh</b>	Centro Nicaragüense de Derechos Humanos
		<b>Cenpromype</b>	Centro para la Promoción de la Micro y Pequeña Empresa en Centroamérica
<b>Caricom</b>	Caribbean Community	<b>Cepal</b>	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
<b>CAS</b>	Coordinadora Agraria Salvadoreña	<b>Cepredenac</b>	Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central
<b>CASA</b>	Partido Centro de Acción Social (Guatemala)	<b>CGC</b>	Contraloría General de Cuentas de la República de Guatemala
<b>Catac</b>	Comité Técnico Asesor para América Central del GWP	<b>CGC</b>	Conservation International
<b>Cathalac</b>	Centro del Agua del Trópico Húmedo para América Latina y el Caribe	<b>CI</b>	Centro Internacional de Agricultura Tropical
<b>Cauca</b>	Código Aduanero Uniforme Centroamericano	<b>CIAT</b>	Comisión Regional de Interconexión Eléctrica
<b>CBA</b>	Corredor Biológico del Atlántico	<b>CIER</b>	Consejo Indígena de Centroamérica
<b>CBERA</b>	Caribbean Basin Economic Recovery Act	<b>CICA</b>	Coordinadora Indígena y Campesina de Forestería Comunitaria
<b>CBM</b>	Corredor Biológico Mesoamericano	<b>Cicafoc</b>	Convención Interamericana contra la Corrupción
<b>CBTC</b>	Corredor Biológico Talamanca Caribe	<b>CICC</b>	Centro de Información, Documentación y Apoyo a la Investigación, UCA
<b>CBTP</b>	Caribbean Basin Trade Partnership Act	<b>Cidai-UCA</b>	Centro de Investigación y Documentación de la Costa Atlántica de Nicaragua de la Universidad Centroamericana
<b>CCAB-AP</b>	Consejo Centroamericano de Bosques y Áreas Protegidas	<b>Cidca-UCA</b>	Corte Interamericana de Derechos Humanos
<b>CCAD</b>	Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo	<b>CIDH</b>	Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (Guatemala)
<b>CCAP</b>	Consejo Centroamericano de Áreas Protegidas	<b>CIEN</b>	Centro de Investigación Marina de la BICU
<b>CCARC</b>	Caribbean Central American Research Council	<b>CIM-BICU</b>	Coalicción costarricense de iniciativas de desarrollo
<b>CCHAC</b>	Comité de Cooperación de Hidrocarburos para América Central	<b>Cinde</b>	Centro Internacional de Política Económica para el Desarrollo Sostenible, Universidad Nacional (Costa Rica)
<b>CCJ</b>	Corte Centroamericana de Justicia	<b>Cinpe-UNA</b>	Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad
<b>CCNIS</b>	Consejo Coordinador Nacional Indígena Salvadoreño	<b>CIPC</b>	Centro de Investigaciones Regionales de Mesoamérica
<b>CCP</b>	Comisión Centroamericana Permanente para la Erradicación de la Producción, Tráfico, Consumo y Uso Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas y Delitos Conexos (órgano del SICA)	<b>Cirma</b>	Consejo de Integración Social, órgano de la Sisca
<b>CCP-UCR</b>	Centro Centroamericano de Población de la UCR	<b>CIS</b>	Centro Latinoamericano para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible del Incae
<b>CCSS</b>	Caja Costarricense del Seguro Social	<b>Clacds</b>	Comisión Mundial de Áreas Protegidas
<b>CCT</b>	Confederación Centroamericana de Trabajadores	<b>CMAP</b>	Consejo Monetario Centroamericano
<b>CCVAH</b>	Consejo Centroamericano de Ministros de Vivienda y Asentamientos Humanos	<b>CMCA</b>	Consejo Nacional Anticorrupción (Honduras)
<b>CD</b>	Convergencia Democrática, El Salvador	<b>CNA</b>	Consejo Nacional de Educación Maya (Guatemala)
<b>CDPM</b>	Comité para el Decenio del Pueblo Maya	<b>CNEM</b>	Compañía Nacional de Fuerza y Luz (Costa Rica)
<b>CD-PNL</b>	Coalicción Cambio Democrático-Partido Nacional Liberal (El Salvador)	<b>CNFL</b>	Consejo Nacional de Universidades de (Nicaragua)
<b>CDU</b>	Centro Democrático Unido	<b>CNU</b>	Consejo de Alcaldes del Área Metropolitana de San Salvador
<b>CEAC</b>	Consejo de Electrificación de América Central	<b>Coamss</b>	Comisión Centroamericana de Transporte Marítimo
<b>Ceaspa</b>	Centro de Estudios y Acción Social Panameño	<b>Cocatram</b>	Corporación Centroamericana de Servicios de Navegación Aérea
<b>CECC</b>	Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana	<b>Cocesna</b>	Consejo Centroamericano de Instituciones de Seguridad Social
<b>Cecma</b>	Centro de Estudios de Cultura Maya de Guatemala	<b>Cociss</b>	
<b>Cecon</b>	Centro de Estudios Conservacionistas de la Universidad de San Carlos		
<b>Cedim</b>	Centro de Documentación e Investigación Maya		
<b>Cedoh</b>	Centro de Documentación de Honduras		
<b>CE</b>	Comercio de emisiones		
<b>CEE</b>	Comunidad Económica Europea		

<b>Cocit</b>	Comisión Centroamericana de Ciencia y Tecnología	<b>Csuca</b>	Consejo Superior Universitario Centroamericano
<b>Codicader</b>	Consejo del Istmo Centroamericano de Deportes y Recreación	<b>CTCAP</b>	Comisión de Ciencia y Tecnología de Centroamérica y Panamá
<b>Cohdefor</b>	Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal	<b>CTRN</b>	Confederación de Trabajadores Rerum Novarum (Costa Rica)
<b>Comieco</b>	Consejo de Ministros de la Integración Económica	<b>D</b>	
<b>Comisca</b>	Consejo de Ministros de Salud de Centroamérica	<b>Danida</b>	Danish International Development Agency (Agencia Danesa para el Desarrollo Internacional)
<b>Comitran</b>	Consejo Sectorial de Ministerios de Transportes de Centroamérica	<b>DCG</b>	Democracia Cristiana Guatemalteca
<b>Comriedre</b>	Consejo de Ministros Responsables de la Integración Económica y del Desarrollo Regional	<b>DEI</b>	Departamento de Educación Indígena del Ministerio de Educación Pública (Costa Rica)
<b>Comtelca</b>	Comisión Técnica Regional de Telecomunicaciones de Centroamérica	<b>Demi</b>	Defensoría de la Mujer Indígena (Guatemala)
<b>Conai</b>	Comisión Nacional de Asuntos Indígenas (Costa Rica)	<b>Desinventar</b>	Sistema de inventario de desastres (base de datos de La Red)
<b>Conais</b>	Consejo Nacional del Indio Salvadoreño	<b>DGEC</b>	Dirección General de Estadística y Censos (Honduras)
<b>Conama</b>	Comisión Nacional de Medio Ambiente (Panamá)	<b>DGMA</b>	Dirección General de Medio Ambiente del SICA
<b>Conap</b>	Consejo Nacional de Áreas Protegidas (Guatemala)	<b>DIA</b>	Coalición Desarrollo Integral Auténtico
<b>Conapip</b>	Coordinadora Nacional de los Pueblos Indígenas de Panamá	<b>Digebi</b>	Dirección de Educación Bilingüe Intercultural del Ministerio de Educación (Guatemala)
<b>Conapredes</b>	Comisión Nacional para la Prevención de Delitos de Explotación Sexual (Panamá)	<b>Digestyc</b>	Dirección General de Estadística y Censos (El Salvador)
<b>Conare</b>	Consejo Nacional de Rectores (Costa Rica)	<b>Disop/Asies</b>	Departamento de Investigaciones Sociopolíticas / Asociación de Investigación y Estudios Sociales (Guatemala)
<b>Conavigua</b>	Coordinadora Nacional de Viudas de Guatemala	<b>DNI</b>	Dirección Nacional de Investigación (Honduras)
<b>Concultura</b>	Consejo Nacional para la Cultura y el Arte (El Salvador)	<b>Dralc</b>	Dirección Regional para América Latina y el Caribe del PNUD
<b>Condeca</b>	Consejo de Defensa Centroamericano	<b>DSE</b>	Dirección Sectorial de Energía (Costa Rica)
<b>Confedelca</b>	Conferencia por la Descentralización del Estado y el Desarrollo Local en Centroamérica (El Salvador)	<b>E</b>	
<b>Conic</b>	Coordinadora Nacional Indígena y Campesina (Guatemala)	<b>Eclac</b>	Economic Commission for Latin American and Caribbean (Comisión Económica para América Latina y el Caribe)
<b>Construambiente</b>	Fondo del Sector Construcción para la Recuperación del Medio Ambiente (El Salvador)	<b>EFCA</b>	Estrategia Forestal Centroamericana
<b>Contierra</b>	Dependencia Presidencial de Asistencia Legal y Resolución de Conflictos sobre la Tierra (Guatemala)	<b>EG</b>	Partido Encuentro por Guatemala
<b>Coonapip</b>	Coordinadora Nacional de los Pueblos Indígenas de Panamá	<b>EHPM</b>	Encuesta de hogares de propósitos múltiples
<b>Copmagua</b>	Coordinación de Organizaciones del Pueblo Maya de Guatemala	<b>EIA</b>	Estudio de impacto ambiental
<b>Coreca</b>	Consejo Regional de Cooperación Agrícola	<b>El Frente</b>	Partido Frente por la Democracia (Guatemala)
<b>Cosep</b>	Consejo Superior de la Empresa Privada (Nicaragua)	<b>Encovi</b>	Encuesta Nacional sobre Condiciones de Vida (Guatemala)
<b>Cosude</b>	Corporación Suiza de Desarrollo	<b>Enigfam</b>	Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos Familiares (Nicaragua)
<b>Cotesan</b>	Comité Técnico Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional	<b>EPA</b>	Environmental Protection Agency (Estados Unidos)
<b>Cotsan</b>	Comité Técnico de Seguridad Alimentaria y Nutricional	<b>Eurostat</b>	European statistics
<b>CPPS</b>	Comisión Permanente del Pacífico Sur (El Salvador)	<b>F</b>	
<b>CPSD</b>	Comité de Prevención Social del Delito (Nicaragua)	<b>FAO</b>	Food and Agriculture Organization of the United Nations (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura)
<b>CSC</b>	Comisión de Seguridad Centroamericana	<b>Fecaica</b>	Federación de Cámaras y Asociaciones Industriales de Centroamérica
<b>CRED</b>	Centro de Investigación en la Epidemiología de Desastres		
<b>CRRH</b>	Comité Regional de Recursos Hidráulicos		
<b>CSJ</b>	Corte Suprema de Justicia de Nicaragua		
<b>CSS</b>	Caja de Seguro Social (Panamá)		

<b>Fedecaces</b>	Federación de Asociaciones Cooperativas de Ahorro y Crédito (El Salvador)	<b>GTZ</b>	Agencia de Cooperación Técnica Alemana
<b>Fedepriacap</b>	Federación de Entidades Privadas de Centroamérica y Panamá	<b>GWP</b>	Global Water Partnership
<b>Femica</b>	Federación de Municipios del Istmo Centroamericano	<b>H</b>	
<b>Fespad</b>	Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho (El Salvador)	<b>Hivos</b>	Instituto Humanitario de Cooperación para el Desarrollo (sigla en holandés)
<b>FETS</b>	Fondo Especial para la Transformación Social de Centroamérica	<b>I</b>	
<b>FHIS</b>	Fondo Hondureño de Inversión Social	<b>IAN</b>	Inseguridad alimentaria y nutricional
<b>FIDA</b>	Fondo Internacional para el Desarrollo de la Agricultura	<b>IBI</b>	Impuesto de bienes inmuebles
<b>FIS</b>	Fondo de Inversión Social (Costa Rica)	<b>ICAA</b>	Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados
<b>FISDL</b>	Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (El Salvador)	<b>Icaiti</b>	Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología Industrial
<b>FISE</b>	Fondo de Inversión Social de Emergencia (Nicaragua)	<b>ICAP</b>	Instituto Centroamericano de Administración Pública
<b>Flacso</b>	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales	<b>ICC</b>	Iniciativa para la Cuenca del Caribe
<b>FMI</b>	Fondo Monetario Internacional	<b>Icefi</b>	Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales
<b>FMLN</b>	Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (El Salvador)	<b>Icespo</b>	Instituto Centroamericano de Estudios Policiales
<b>FMLN-CD</b>	Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional-Convergencia Democrática (El Salvador)	<b>ICT</b>	Instituto Costarricense de Turismo
<b>Focal</b>	Fundación Canadiense para las Américas	<b>ICTJ</b>	International Center for Transitional Justice
<b>Focard-APS</b>	Foro Centroamericano y República Dominicana de Agua Potable y Saneamiento	<b>Idaeh</b>	Instituto de Antropología e Historia (Guatemala)
<b>Fodesaf</b>	Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Costa Rica)	<b>Ideads</b>	Instituto de Derecho Ambiental y Desarrollo Sustentable
<b>Fonafifo</b>	Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (Costa Rica)	<b>Idelca</b>	Instituto para el Desarrollo Local de Centroamérica
<b>Freac</b>	Foro Regional Energético para América Central	<b>IDG</b>	Índice de desarrollo relativo al género
<b>Fosdeh</b>	Foro Social de la Deuda Externa y Desarrollo de Honduras	<b>IDH</b>	Índice de desarrollo humano
<b>FRG</b>	Frente Republicano Guatemalteco (Guatemala)	<b>IED</b>	Inversión extranjera directa
<b>FSC</b>	Forest Stewardship Council.	<b>IEEPP</b>	Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas
<b>FSLN</b>	Frente Sandinista de Liberación Nacional (Nicaragua)	<b>IEN</b>	Instituto de Estudios Nicaragüenses
<b>Fudeu</b>	Fundación de Desarrollo Urbano	<b>Iejes</b>	Instituto de Estudios Jurídicos de El Salvador
<b>Fundaungo</b>	Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo (El Salvador)	<b>IFF</b>	Foro Intergubernamental sobre Bosques (sigla en inglés)
<b>Fundecooperación</b>	Fundación de Cooperación para el Desarrollo Sostenible (Costa Rica)	<b>Ifpri</b>	International Food Policy Research Institute
<b>Funmayan</b>	Fundación de la Mujer Maya del Norte	<b>IGSS</b>	Instituto Guatemalteco de Seguridad Social
<b>Funpadem</b>	Fundación del Servicio Exterior para la Paz y la Democracia	<b>IIDH</b>	Instituto Interamericano de Derechos Humanos
<b>Fusades</b>	Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social	<b>IISS</b>	International Institute for Strategic Studies
<b>G</b>		<b>Ilanud</b>	Instituto Latinoamericano de Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente
<b>GAN</b>	Gran Alianza Nacional (Guatemala)	<b>Ilpes</b>	Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social.
<b>GATT</b>	General Agreement on Tariffs and Trade (Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio)	<b>INA</b>	Instituto Nacional Agrario (Honduras)
<b>GEF</b>	Global Environmental Facility	<b>INA</b>	Instituto Nacional de Aprendizaje (Costa Rica)
<b>GEI</b>	Gases de efecto invernadero	<b>INBio</b>	Instituto Nacional de Biodiversidad (Costa Rica)
<b>Gredemig</b>	Grupo Regional de Migrantes	<b>Incae</b>	Instituto Centroamericano de Administración de Empresas
		<b>Incap</b>	Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá
		<b>Incep</b>	Instituto Centroamericano de Estudios Políticos
		<b>INE</b>	Instituto Nacional de Estadística (Guatemala)
		<b>INE</b>	Instituto Nacional de Estadística (Honduras)
		<b>INEC</b>	Instituto Nacional de Estadística y Censos (Costa Rica)

<b>INEC</b>	Instituto Nacional de Estadística y Censos (Nicaragua)	<b>M</b>	
<b>Inegi</b>	Instituto Nacional de Estadística y Geografía (México)	<b>MAC</b>	Mecanismo de aplicación conjunta
<b>Inifom</b>	Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal (Nicaragua)	<b>MAGA</b>	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (Guatemala)
<b>Inguat</b>	Instituto Guatemalteco de Turismo	<b>MAIS</b>	Movimiento Autóctono Indígena Salvadoreño
<b>INRA</b>	Instituto Nicaragüense de Reforma Agraria	<b>MAN</b>	Movimiento Ambientalista Nicaragüense
<b>Intal</b>	Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe	<b>Marena</b>	Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (Nicaragua)
<b>INSS</b>	Instituto Nicaragüense del Seguro Social	<b>MARN</b>	Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (El Salvador)
<b>IPC</b>	Índice de precios al consumidor	<b>MARN</b>	Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (Guatemala)
<b>IPCC</b>	Intergovernmental Panel on Climate Change	<b>Masta</b>	Organización Civil de la Moskitia Hondureña Asla Takanka
<b>IPF</b>	Panel Intergubernamental sobre Bosques (sigla en inglés)	<b>MCCA</b>	Mercado Común Centroamericano
<b>IPG</b>	Índice de potenciación de género	<b>MDL</b>	Mecanismo de desarrollo limpio
<b>IPH</b>	Índice de pobreza humana	<b>MECD</b>	Ministerio de Educación, Cultura y Deportes (Nicaragua)
<b>IRC</b>	Centro Internacional de Agua Potable y Saneamiento (siglas en inglés)	<b>Mecovi</b>	Programa de Mejoramiento de Encuestas de Condiciones de Vida de Nicaragua
<b>Isdem</b>	Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal	<b>MEIC</b>	Ministerio de Economía, Industria y Comercio (Costa Rica)
<b>Itcer</b>	Índice del tipo de cambio efectivo real	<b>MEM</b>	Ministerio de Energía y Minas (Guatemala)
<b>Iudop</b>	Instituto Universitario de Opinión Pública (El Salvador)	<b>Mideplan</b>	Ministerio de Planificación y Política Económica (Costa Rica)
<b>Iusma</b>	Iniciativa de Uso Sostenible para Mesoamérica	<b>MIL</b>	Programa de Mejoramiento de la Industria Local (Costa Rica)
<b>ISSS</b>	Instituto Salvadoreño de Seguro Social	<b>MIN</b>	Movimiento Indígena Nicaragüense
<b>IUSSP</b>	International Union for the Scientific Study of Population	<b>Minae</b>	Ministerio de Ambiente y Energía (Costa Rica)
<b>IVA</b>	Impuesto al valor agregado	<b>Mined</b>	Ministerio de Educación (El Salvador)
<b>IWGIA</b>	International Work Group for Indigenous Affairs (Suiza)	<b>Minsa</b>	Ministerio de Salud (Guatemala)
<b>J</b>		<b>Minugua</b>	Misión de las Naciones Unidas para Guatemala
<b>Jasec</b>	Junta Administrativa de Servicios Eléctricos de Cartago (Costa Rica)	<b>ML</b>	Movimiento Libertario (Costa Rica)
<b>JCAS</b>	Japan Center for Area Studies	<b>Molirena</b>	Movimiento Liberal Republicano Nacionalista (Panamá)
<b>JICA</b>	Japanese International Cooperation Agency (Agencia de Cooperación Internacional del Japón)	<b>N</b>	
<b>Junaforca</b>	Junta Nacional Forestal Campesina (Costa Rica)	<b>Nafta</b>	North America Free Trade Agreement (Tratado de Libre Comercio de América del Norte)
<b>K</b>		<b>NBI</b>	Necesidades básicas insatisfechas
<b>KCB</b>	Keqchí Council of Belize	<b>NGC</b>	National Garífuna Council (Belice)
<b>L</b>		<b>NHDAC</b>	Comité Asesor del Desarrollo Humano Nacional de Belice (sigla en inglés)
<b>La Red</b>	Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina.	<b>NMF</b>	Nación más favorecida
<b>Lapop</b>	Latin American Public Opinion Project. (Universidad de Vanderbilt)	<b>NOAA</b>	National Oceanic and Atmospheric Administration of the US Department of Commerce
<b>LASA</b>	Latin American Studies Association	<b>Novib</b>	Agencia Holandesa para la Cooperación Internacional
<b>LOPJ</b>	Ley de Ordenamiento del Poder Judicial (Nicaragua)	<b>O</b>	
		<b>OCAA</b>	Oxfam Community Aid Abroad (Australia)
		<b>Ocefs</b>	Organización Centroamericana de Entidades Fiscalizadoras Superiores

<b>OCHA</b>	Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, órgano de la ONU	<b>Papica</b>	Programa de Apoyo al Desarrollo de los Pueblos Indígenas de Centroamérica
<b>Odeco</b>	Organización de Desarrollo Étnico Comunitario (Honduras)	<b>Papric</b>	Programa de Apoyo Jurídico a Pobladores Rurales Indígenas y Campesinos
<b>Odeca</b>	Organización de Estados Centroamericanos	<b>Parca</b>	Plan Ambiental para Centroamérica
<b>OEA</b>	Organización de Estados Americanos	<b>Parlacen</b>	Parlamento Centroamericano
<b>OECD</b>	Organization for Economic Cooperation and Development (Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo)	<b>Pasca</b>	Proyecto Acción SIDA de Centroamérica
<b>ODM</b>	Objetivos del Milenio	<b>PC/APRE</b>	Partido Conservador / Alianza por la República (Nicaragua)
<b>OFDA</b>	Office of US Foreign Disaster Assistance, órgano de Usaid	<b>PCCBM</b>	Proyecto para la Consolidación del Corredor Biológico Mesoamericano de la CCAD
<b>Ofraneh</b>	Organización Fraternal Negra de Honduras	<b>PCN</b>	Partido de Conciliación Nacional (El Salvador)
<b>OIM</b>	Organización Internacional para las Migraciones	<b>PDC</b>	Partido Demócrata Cristiano (El Salvador)
<b>Oirsa</b>	Organismo Internacional Regional de Sanidad Agropecuaria	<b>PDC</b>	Partido Demócrata Cristiano (Honduras)
<b>OIT</b>	Organización Internacional del Trabajo	<b>PDC-FMLN</b>	Partido Demócrata Cristiano - Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (El Salvador)
<b>OJ</b>	Organismo Judicial (Guatemala)	<b>PDDH</b>	Procuraduría de Defensa de los Derechos Humanos (Nicaragua)
<b>Olade</b>	Organización Latinoamericana de Energía	<b>PEA</b>	Población económicamente activa
<b>OMC</b>	Organización Mundial de Comercio	<b>PEBI</b>	Programa de Educación Bilingüe Intercultural (Nicaragua)
<b>OMS</b>	Organización Mundial de la Salud	<b>Pebit</b>	Programa de Educación Bilingüe Intercultural (Honduras)
<b>Oneca</b>	Organización Negra de Centroamérica	<b>PEP</b>	Proyecto Políticas Económicas y Productividad (Honduras)
<b>ONG</b>	Organización no gubernamental	<b>PIB</b>	Producto interno bruto
<b>ONU</b>	Organización de Naciones Unidas	<b>Pidcyp</b>	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
<b>Onudd</b>	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito	<b>PIN</b>	Partido Integración Nacional (Panamá)
<b>Onudi</b>	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial	<b>PINU</b>	Partido Innovación y Unidad (Honduras)
<b>Onusida</b>	Programa de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA	<b>PL</b>	Partido Liberal (Honduras)
<b>Opamss</b>	Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador	<b>PLC</b>	Partido Liberal Constitucionalista (Nicaragua)
<b>OPEP</b>	Organización de Países Exportadores de Petróleo	<b>PLH</b>	Partido Liberal de Honduras
<b>OPS</b>	Organización Panamericana de la Salud	<b>PLN</b>	Partido Liberación Nacional (Costa Rica)
<b>ORIT</b>	Organización Regional Interamericana de Trabajadores	<b>PLP</b>	Partido Liberal Progresista (Guatemala)
<b>ORMA</b>	Oficina Regional para Mesoamérica de la UICN	<b>PN</b>	Partido Nacional (Honduras)
<b>Orpalc</b>	Oficina Regional para América Latina y el Caribe del Pnuma	<b>PNUD</b>	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
<b>Ospesca</b>	Organización del Sector Pesquero y Acuícola del Istmo Centroamericano	<b>Pnuma</b>	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
<b>OTR</b>	Oficina de Tributación Rural (Nicaragua)	<b>PPA</b>	Paridad en el Poder Adquisitivo
<b>P</b>		<b>PP</b>	Partido Patriota (Guatemala)
<b>PA</b>	Partido Arnulfista (Panamá)	<b>PP</b>	Partido Popular (Panamá)
<b>PAC</b>	Partido Acción Ciudadana (Costa Rica)	<b>Pradic</b>	Programa de Apoyo al Desarrollo y la Integración Centroamericana, BID
<b>Pacadirh</b>	Plan para el Manejo Integrado de los Recursos Hídricos en Centroamérica	<b>PRD</b>	Partido Revolucionario Democrático (Panamá)
<b>Paeca</b>	Plan de Acción Económica para Centroamérica	<b>Preresscad</b>	Reunión preparatoria de la Resscad
<b>PAFT-CA</b>	Plan de Acción Forestal Tropical de Centroamérica	<b>Presanca</b>	Programa Regional de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Centroamérica
<b>PAHO</b>	Pan American Health Organization	<b>Prisma</b>	Programa Salvadoreño de Investigación sobre Desarrollo y Medio Ambiente
<b>Pairca</b>	Programa de Apoyo a la Integración Regional Centroamericana	<b>Proarca</b>	Programa Ambiental Regional para Centroamérica
<b>Pamuc</b>	Partido Movimiento de Unidad Costeña (Nicaragua)	<b>Procomer</b>	Promotora del Comercio Exterior (Costa Rica)
<b>PAN</b>	Partido de Avanzada Nacional (Guatemala)	<b>Prodeca</b>	Programa de Desarrollo Energético Centroamericano
		<b>Proder</b>	Programa de Apoyo a los Derechos Humanos en Centroamérica, Danida

<b>Proesa</b>	Fundación de Pequeños Empresarios Salvadoreños	<b>Serna</b>	Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente (Honduras)
<b>Promype</b>	Programa de Apoyo a la Micro y Pequeña Empresa Centroamericana	<b>Sesan</b>	La Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional (El Salvador)
<b>Proneeah</b>	Programa Nacional de Educación Bilingüe para las Etnias Autóctonas de Honduras	<b>SG-SICA</b>	Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana
<b>Prosiga</b>	Programa Centroamericano de Modernización de los Sistemas de Gestión Ambiental	<b>SIAF</b>	Sistema Integrado de Administración Financiera (Guatemala)
<b>PSA</b>	Pago por servicios ambientales	<b>SIAL</b>	Sistema de Información para América Latina, OIT
<b>PTF</b>	Productividad total de los factores	<b>SIAL</b>	Sistema de Información y Análisis Laboral (Panamá)
<b>PTI</b>	Pastoral de la Tierra Interdiocesana (Guatemala)	<b>SICA</b>	Sistema de Integración Centroamericana
<b>PTS</b>	Partículas totales suspendidas	<b>Sicap</b>	Sistema Centroamericano de Áreas Protegidas
<b>PU</b>	Partido Unionista (Guatemala)	<b>SICC</b>	Convención Interamericana contra la Corrupción
<b>PUN</b>	Partido Unión Nacional (Costa Rica)	<b>SICC</b>	Southern Indigenous and Creole Community (Nicaragua)
<b>PUSC</b>	Partido Unidad Social Cristiana (Costa Rica)	<b>Sicta</b>	Sistema de Integración Centroamericano de Tecnología Agrícola
<b>PYME</b>	Pequeñas y medianas empresas	<b>Sieca</b>	Secretaría de Integración Económica Centroamericana
<b>R</b>		<b>Siee</b>	Sistema de Información Económica Energética
<b>RAAN</b>	Región Autónoma del Atlántico Norte (Nicaragua)	<b>Siemsa</b>	Sistema de Información Estadística sobre las Migraciones en Centroamérica
<b>RAAS</b>	Región Autónoma del Atlántico Sur (Nicaragua)	<b>Sigap</b>	Sistema Guatemalteco de Áreas Protegidas
<b>RAIS</b>	Instituto para el Rescate Ancestral Indígena Salvadoreño	<b>SGP</b>	Sistema Generalizado de Preferencias, UE
<b>Recauca</b>	Reglamento del Código Arancelario Uniforme Centroamericano	<b>Sieca</b>	Secretaría de Integración Económica Centroamericana
<b>REMHI</b>	Proyecto Interdiocesano para la Recuperación de la Memoria Histórica	<b>Siepac</b>	Sistema de Interconexión Eléctrica de los Países de América Central
<b>Resscad</b>	Reunión del Sector Salud de Centroamérica y República Dominicana	<b>Silais</b>	Sistemas locales de atención integral
<b>Ricam</b>	Red internacional de carreteras mesoamericanas	<b>Sinac</b>	Sistema Nacional de Áreas de Conservación (Costa Rica)
<b>RROCM</b>	Red Regional de Organizaciones Civiles para las Migraciones	<b>Sipri</b>	Stockholm International Peace Research Institute (Instituto Internacional de Investigación para la Paz de Estocolmo)
<b>RUTA</b>	Unidad Regional de Asistencia Técnica (sigla en inglés)	<b>Sisca</b>	Secretaría de la Integración Social Centroamericana
<b>S</b>		<b>Sitca</b>	Secretaría de Integración Turística Centroamericana
<b>SAG</b>	Sistema de Auditoría Gubernamental (Guatemala)	<b>Solidaridad</b>	Partido Solidaridad (Panamá)
<b>SAM</b>	Sistema Arrecifal Mesoamericano	<b>T</b>	
<b>SAN</b>	Seguridad alimentaria y nutricional	<b>TLC</b>	Tratado de libre comercio
<b>Sanaa</b>	Servicio Autónomo Nacional de Aguas y Alcantarillados (Honduras)	<b>TM</b>	Toneladas métricas
<b>SAT</b>	Sistemas de alerta temprana	<b>TMCC</b>	Toledo Maya Cultural Council (Belice)
<b>SECAC</b>	Secretaría Ejecutiva del Consejo Agropecuario Centroamericano	<b>TNC</b>	The Nature Conservancy
<b>SECMCA</b>	Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano	<b>TPA</b>	Trade Promotion Authority (Autoridad de Promoción Comercial de los Estados Unidos)
<b>Segeplan</b>	Secretaría General de Programación y Planificación de la Presidencia de la República (Guatemala)	<b>Trims</b>	Medidas sobre inversión relacionadas con el comercio (sigla en inglés)
<b>Segib</b>	Secretaría General de la Conferencia Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno	<b>TSC</b>	Tribunal Superior de Cuentas (Honduras)
<b>Senapan</b>	Secretaría Nacional de Coordinación y Seguimiento del Plan Alimentario y Nutricional (Panamá)		
<b>Sepan</b>	Secretaría Ejecutiva de la Política Nacional en Alimentación y Nutrición (Costa Rica)		
<b>Sepsa</b>	Secretaría de Planificación Sectorial Agropecuaria (Costa Rica)		

<b>U</b>		<b>URNG</b>	Unión Revolucionaria Nacional Guatemalteca
<b>UCA</b>	Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (El Salvador)	<b>USAC</b>	Universidad de San Carlos (Guatemala)
<b>UCN</b>	Unión del Centro Nacional (Guatemala)	<b>Usaid</b>	United States Agency for International Development (Agencia Internacional para el Desarrollo, Estados Unidos)
<b>UCR</b>	Universidad de Costa Rica	<b>USITC</b>	United States International Trade Comisión (Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos)
<b>UD</b>	Unión Democrática (Guatemala)	<b>USTR</b>	United States Trade Representative (Oficina del Representante de Comercio de los Estados Unidos)
<b>UE</b>	Unión Europea.		
<b>UED</b>	Unidad Especial de Atención de Denuncias (Costa Rica)	<b>V</b>	
<b>UICN</b>	Unión Mundial para la Conservación de la Naturaleza	<b>VAT</b>	Valor agregado por trabajador
<b>UNA</b>	Universidad Nacional (Costa Rica)	<b>VIH</b>	Virus de inmunodeficiencia humana
<b>UNAH</b>	Universidad Nacional Autónoma de Honduras	<b>W</b>	
<b>Uncac</b>	Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción (siglas en inglés)	<b>WCPA</b>	World Commission of Protected Areas
<b>UNCCC</b>	United Nations Convention on Climate Change	<b>WHO</b>	World Health Organization
<b>Unctad</b>	United Nations Conference on Trade and Development (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo)	<b>WRI</b>	World Resources Institute
<b>Undesa</b>	United Nations Department of Economic and Social Affairs	<b>Y</b>	
<b>UNE</b>	Unidad Nacional de la Esperanza (Guatemala)	<b>Yatama</b>	Organización Miskita Yapti Tasba Masrika (Nicaragua)
<b>UNEP</b>	United Nations Environment Programme	<b>Z</b>	
<b>Unesco</b>	Conferencia de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura	<b>ZFE</b>	Zona franca de exportación
<b>Unfpa</b>	Fondo de Población de las Naciones Unidas (siglas en inglés)		
<b>Unicef</b>	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia		
<b>UNO</b>	Unión Nacional Opositora (Nicaragua)		
<b>Unops</b>	United Nations Office for Projects Services		
<b>UPE</b>	Unidad de Prospectivas y Estrategia (Honduras)		
<b>Uraccan</b>	Universidad de las Regiones Autónomas de la Costa del Caribe de Nicaragua		



# Presentación

El *Informe Estado de la Región (2008)* 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 múltiples y diversos sectores y actores regionales. La participación directa de más de cuatrocientas personas de todo el istmo en la definición del enfoque, la elaboración del temario, la investigación, el suministro de información, la consulta y discusión de los avances, así como la revisión y lectura crítica de los borradores finales contribuyeron a hacer de esta iniciativa un esfuerzo desde y para Centroamérica.

Con la preparación y difusión del presente Informe (2008) y de sus dos ediciones anteriores (1999 y 2003), además del interés y los arreglos institucionales que se han concretado para iniciar

la elaboración de la siguiente entrega (2010), se ha dado un paso más para consolidar el *Estado de la Región* como un sistema de seguimiento del desarrollo humano en Centroamérica.

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. Aparte 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 los dilemas que actualmente enfrentan Centroamérica y su gente.

En una época de profundos y acelerados cambios, la información es una poderosa herramienta para conocer la realidad, valorar alternativas y tomar

decisiones. Su análisis pertinente provee además un valioso insumo para facilitar la participación efectiva de distintos actores sociales en la definición de rumbos y la construcción de propuestas.

La situación actual de Centroamérica muestra un panorama complejo, en el que se observan rezagos y debilidades, pero también avances y fortalezas que pueden ayudar a superarlos. Aparte de describir esa realidad, este Informe plantea redescubrir Centroamérica y remozar la integración regional, como alternativa para ampliar los márgenes de maniobra y enfrentar los nuevos y viejos desafíos.

El *Estado de la Región* es una invitación académica para el diálogo social y político. Es pues el deseo de los auspiciadores que el Informe sea un canal de entendimiento y una base fundamental de acuerdos al servicio del bienestar de los pueblos centroamericanos.

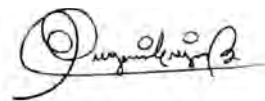


**Olman Segura**  
Rector  
UNIVERSIDAD NACIONAL

PRESIDENTE DEL CONARE



**Yamileth González García**  
Rectora  
UNIVERSIDAD DE COSTA RICA



**Eugenio Trejos Benavides**  
Rector  
INSTITUTO TECNOLÓGICO DE COSTA RICA



**Rodrigo Arias Camacho**  
Rector  
UNIVERSIDAD ESTATAL A DISTANCIA



**Lasse Møller**  
Jefe de Cooperación  
EMBAJADA REAL DE DINAMARCA  
PARA CENTROAMÉRICA

# Prólogo

## Un instrumento para el análisis

Este *Informe Estado de la Región* es 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.

El *Estado de la Región* es el estado 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

### 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 los siete países en 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 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 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.

Fuente: Primer Informe Estado de la Región, 1999.

hacer del Informe una herramienta rigurosa y útil en manos de la ciudadanía. 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 las aspiraciones de lo que quieren llegar a ser. Ese enfoque es dado por el concepto desarrollo humano sostenible.

A su vez, el *Estado de la Región* pretende ser un instrumento de navegación que ayude a reconocer realidades, señalar desafíos, trazar rutas y construir opciones para el desarrollo humano sostenible de Centroamérica. En este sentido, 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 crítica, 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 de este Informe es contribuir a la promoción del desarrollo humano sostenible mediante el 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 oficial, pero tampoco antigubernamental. No se especializa en la crítica a la acción pública, como tampoco representa su defensa.

Esta iniciativa procura también la construcción de un concepto de desarrollo humano sostenible y 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 asuntos novedosos e introduce, por primera vez, una sección de carácter prospectivo y propositivo, llamada “Dilemas estratégicos”.

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

- reflexionar de manera informada sobre el presente y el futuro de la región;
- 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), es la escasez de sistemas de seguimiento del desempeño de los gobiernos y las sociedades

DIAGRAMA 0.1

## Proceso de preparación del Informe Estado de la Región



en la atención de los desafíos regionales. 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 al acceso 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 el *Primer Informe Estado de la Región* se afirmó que el índice de desarrollo humano, publicado anualmente por 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 realizadas por 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 realizan comparaciones país por país únicamente donde 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 innovación, en esta entrega se analizan dos dilemas estratégicos que enfrenta Centroamérica en la búsqueda de su desarrollo. Su abordaje en sendos capítulos del 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, para alcanzar en el mediano plazo una situación distinta y deseable para la región en su conjunto. Estos dilemas se han denominado “Estado de derecho y seguridad ciudadana” e “Inserción ventajosa en la economía internacional”. En ambos capítulos se combina una “mirada hacia adentro” de la región, centrada en las consecuencias de ciertos cursos de evolución sobre la situación interna 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. Para cada uno de los dilemas se detalla un estado de la

situación, se elaboran escenarios que describen las posibles situaciones futuras de prevalecer ciertas tendencias y se proponen alternativas de acción, como una forma de iluminar posibles caminos que puede seguir la región para superar cada dilema.

### Una iniciativa de la región y para la región que se consolida y se renueva

Como ya se ha mencionado, este Informe se preparó desde la región y para la región, 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 la instalación del equipo coordinador hasta la publicación, se utilizaron más de 650 referencias bibliográficas, colaboraron cerca de 65 investigadores representativos de diversos enfoques y nacionalidades, y participaron casi 300 personas en las diversas actividades de consulta. El resultado de esa dinámica es un balance creativo de diversos puntos de vista, un informe que no ha sido hecho desde un país u organismo internacional para la región, ni es una sumatoria de informes nacionales preparados en los países para los países, tampoco un informe elaborado por un pequeño grupo de expertos con una única visión.

Hace casi diez años se presentó el *Primer Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible*, en el marco 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 apoyó también la preparación de informes en los países del área. En el 2003 se publicó un segundo informe, con el respaldo del PNUD y la Embajada Real de los Países Bajos. Esta tercera entrega ha sido elaborada 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). Se espera iniciar de inmediato la preparación de otro informe regional que se publicará

en el 2010, también con el auspicio principal de la cooperación danesa, el cual permitirá un seguimiento más sistemático del desempeño del istmo en materia de desarrollo humano, que pueda incorporar los rápidos cambios que ocurren tanto en el ámbito interno como en el contexto mundial.

La preparación de este trabajo se llevó a cabo en el marco institucional provisto por el Programa Estado de la Nación/Región, una iniciativa promovida 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 la región, así como reflejar en sus arreglos de consulta la multiplicidad de actores sociales y políticos que interactúan en el istmo. 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 con el fin de lograr el arraigo del Informe en las sociedades centroamericanas.

### Una estrategia participativa de investigación

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 compilación 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 a 82 personalidades, y no definido *a priori* por un pequeño grupo de personas. La consulta tuvo como objetivo definir los desafíos comunes, es decir, asuntos cuya importancia y existencia trascienden las fronteras políticas del istmo. Segundo, el análisis de la información fue regional. Aunque el señalamiento de contraste 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 contrapuntar una óptica puramente nacional. A ello contribuyó además una noción amplia de integración regional, que incorpora los esfuerzos de múltiples actores como los que se pueden observar en los recuadros elaborados por el Secretario General y por el Consejo Consultivo del SICA (véase capítulo 2). 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 trece talleres, en los que participaron cerca de trescientas personas de todas las naciones del área.

El órgano por excelencia de investigación participativa fue el Consejo Consultivo del Informe, que se constituyó antes de iniciar el proceso y estuvo compuesto por veinticuatro destacadas personalidades de la región. Su función fue la de 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 convenios interinstitucionales (recuadro 0.2) y se crearon redes *ad hoc* de investigación. En total participaron 65 investigadores con ponencias especializadas (cuadro 0.1). Además de ellos y ellas, se reconoce con gratitud el aporte de muchos investigadores secundarios y asistentes, personas que proporcionaron información valiosa, lectores críticos y editores finales, los cuales se dejan consignados en la sección de agradecimientos al final de cada capítulo.

Adicionalmente, una serie de instituciones contribuyó con valiosos aportes plasmados a manera de recuadros o apartados especiales. El Secretario General y el Comité Consultivo del SICA aportaron sus visiones sobre el desempeño de la integración regional, para complementar el análisis que sobre este tema se hace en el capítulo 2. La Fundación para el Debido Proceso y la Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano elaboraron textos sobre temas de su especialidad.

En materia de investigación, los criterios orientadores fueron los siguientes:

- Tratar temas específicos para analizar con la mayor profundidad posible asuntos de interés público identificados como tales por actores relevantes; no intentar un retrato exhaustivo de la región (por ejemplo, en lugar de hacer un capítulo general sobre medio ambiente, se hizo uno sobre áreas de conservación y otro sobre energía).
- Dar seguimiento a temas cruciales tratados en las ediciones anteriores, por medio de la actualización de indicadores (Compendio Estadístico) y el análisis de tendencias (capítulo 2).
- Poner de relevancia en cada tema las acciones regionales emprendidas, a fin de tener un panorama comprensivo sobre el funcionamiento de la integración centroamericana en áreas específicas.

## RECUADRO 0.2

**Auspiciadores y red de cooperantes del Estado de la Región (2008)**

El Gobierno del Reino de Dinamarca, a través de su agencia de cooperación internacional, Danida, y como parte de su Programa "Apoyo a los derechos humanos en Centroamérica" (Proder) 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, trece arreglos institucionales permitieron estudiar temas específicos y la participación activa de investigadores y centros de pensamiento de todo el istmo:

- El Instituto para el Desarrollo Local en Centroamérica (Idelca) brindó su apoyo financiero para la elaboración del capítulo sobre gobiernos locales, la cual fue encargada a una red de investigadores localizados en las asociaciones nacionales de gobiernos locales y coordinada desde la dirección regional de Femica.
- La Organización Panamericana de la Salud (OPS-OMS) financió y asesoró técnicamente la confección y el proceso de consulta del capítulo sobre salud.
- El Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá (Incap), como secretaria técnica del Programa Regional de Seguridad Alimentaria y Nutricional en Centroamérica (Presanca) y en el marco de un acuerdo de cooperación con la Secretaría de Integración Social Centroamericana (Sisca) financió los estudios "La estructura de mercado en algunos sectores críticos y la competitividad de las PYME en el marco del Cafta", "Desigualdad e inversión social" y "Seguridad ciudadana y

administración de justicia", los cuales sirvieron como insumos para este Informe.

- La Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) asignó recursos y brindó acompañamiento técnico para la preparación de los estudios "Asimetrías en el marco jurídico ambiental centroamericano" y "Capacidades institucionales en el ámbito ambiental de Centroamérica". Además apoyó el proceso de elaboración y consulta del capítulo sobre áreas protegidas.
- El Programa de Apoyo a la Integración Regional (Pairca) de la Unión Europea apoyó financieramente el desarrollo de la sección sobre institucionalidad regional del capítulo 2 del Informe y el proceso de consulta de los capítulos dedicados a los dilemas estratégicos. A través del programa "Estudios de apoyo al proceso de integración regional centroamericana", ejecutado por el Consejo Superior Universitario Centroamericano (Csuca), financió el estudio que sirvió de insumo para el capítulo sobre energía. Además su colaboración será esencial para la difusión del Informe ya publicado.
- La Fundación para la Paz y la Democracia (Funpadem), por medio del coordinador y el equipo técnico del proyecto "Cumple y Gana", asumió el costo y la elaboración de la ponencia "Derechos laborales en Centroamérica", para el capítulo de empleo.
- Transparencia Internacional (sede en Berlín) participó en la realización del capítulo sobre corrupción, la cual fue posible gracias a un aporte adicional de fondos del programa de Transparencia y Justicia de Danida. La coordinación regional de los estudios de campo para ese capítulo estuvo a cargo mayoritariamente de la dirección y el equipo de la organización Acción Ciudadana de Guatemala. Una sección específica la preparó la Fundación para la Libertad Ciudadana, de Panamá.
- El Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi) asumió la elaboración del estudio "Financiamiento de los derechos

ciudadanos", con la participación de su director y su equipo técnico. Esta investigación aportó valiosos insumos para diversos capítulos del Informe. El convenio de cooperación suscrito también comprende la organización conjunta de actividades de difusión e investigaciones para posteriores informes.

- El Instituto Centroamericano de Administración de Empresas (Incae), a través de su Centro Latinoamericano para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible (Clads), apoyó con recursos humanos la realización del estudio "Grado de preparación de Centroamérica para el comercio internacional".
- El Fondo de Naciones Unidas para la Educación y la Cultura (Unesco), con el respaldo de la Fundación Omar Dengo (FOD), auspició los proyectos de investigación "El costo de la no alfabetización en Centroamérica" y "Las nuevas alfabetizaciones del siglo XXI".
- El Consejo Consultivo del SICA (CC-SICA) en el marco de un convenio de colaboración con el Programa Estado de la Nación/Región, propiciará la ejecución de las actividades y proyectos que en los campos de la integración y la participación informada de la sociedad civil resulten de interés común para ambas partes.
- The Nature Conservancy (TNC), a través de sus equipos técnicos en Guatemala y Costa Rica, asumió la preparación del capítulo sobre áreas protegidas, investigación en la que utilizó valiosa información que ha generado sobre la región.
- La Comisión Económica para América Latina (Cepal), desde su sede en México, acompañó técnicamente la preparación de los capítulos sobre energía y el dilema de la inserción ventajosa en la economía internacional.

## CUADRO 0.1

**Estudios de base y redes de investigación**

Capítulo / Estudio	Investigadores
Capítulo 2. Seguimiento del desarrollo humano sostenible	Pablo Sauma, Elaine White y Alonso Ramírez (Costa Rica), Juan Rocha (Nicaragua)
<b>Capítulo 3. El desafío de ofrecer trabajo a los habitantes de la región</b>	
Perfil sociodemográfico de la gente que trabaja Generadores de trabajo: mercados laborales en Centroamérica	Juan Diego Trejos (Costa Rica)
Protección y promoción del empleo a nivel regional	Rodolfo Piza y equipo técnico del proyecto "Cumple y Gana", Funpadem (Costa Rica)
<b>Capítulo 4. El desafío regional de contar con personas saludables</b>	
Determinantes sociales e inequidad de la salud	Danilo Rayo (Nicaragua)
Protección social por parte del Estado	Juan Alberto Fuentes, Icefi (Guatemala)
Gasto privado en salud	Rodrigo Briceño (Costa Rica)
<b>Capítulo 5. El desafío de garantizar alimentos a los habitantes de la región</b>	
Oferta de alimentos en la región Las consecuencias del acceso a alimentos sobre las personas	Patricia Allen, Rafael Monge y Sonia Guzmán, Inciensa (Costa Rica)
<b>Capítulo 6. El desafío de no expulsar a la población</b>	
Perfil de las personas migrantes y sus hogares	Juan José García (El Salvador) y Luis Angel Oviedo (Costa Rica)
Efectos macroeconómicos de las remesas	Manuel Orozco, Diálogo Interamericano (Estados Unidos)
Redes migratorias	Guillermo Acuña y Abelardo Morales, Flacso (Costa Rica)
Protección de los derechos de las personas migrantes	Ricardo Iglesias (El Salvador)
<b>Capítulo 7. El desafío de la estabilidad democrática</b>	
Apoyo ciudadano a la democracia	Jorge Vargas Cullell (Costa Rica)
Financiamiento de los derechos de las personas	Juan Alberto Fuentes, Icefi (Guatemala)
Gestión de sistemas electorales	Alvaro Artiga (El Salvador)
Exclusiones sociales extremas que inhabilitan el ejercicio de la ciudadanía	Arodys Robles (Costa Rica)
Actores ilegales	Rafael Benítez y Georgina Sánchez (México), Jeannette Aguilar y Marlon Carranza (El Salvador).
<b>Capítulo 8. El desafío de la lucha contra la corrupción</b>	
Patrones de la corrupción en los servicios públicos Incentivos institucionales y políticos para la corrupción en los servicios públicos Implicaciones de la corrupción para los servicios públicos	Manfredo Marroquín, Alejandro Salas, Lilian Sierra y Luis Martínez, Acción Ciudadana (Guatemala)
Evaluación de actividades anticorrupción y participación ciudadana	Angélica Maytin, Fundación para la Libertad Ciudadana (Panamá)
<b>Capítulo 9. El desafío de fortalecer los gobiernos locales de la región</b>	
Desarrollo local y finanzas municipales	Juan González y Patricia Jager, Femica (Guatemala) y Red de Uniones de Gobiernos Locales en Centroamérica
Democracia local: elecciones y participación ciudadana	Alvaro Artiga (El Salvador)
<b>Capítulo 10. El desafío regional de proteger el patrimonio natural</b>	
Situación actual y gestión ambiental de las áreas de conservación Procesos que impactan las áreas de conservación Beneficios ambientales, sociales y económicos de la conservación	Carmen María López y Juventino Gálvez (Guatemala), y Lenin Corrales (Costa Rica), The Nature Conservancy (TNC)

CUADRO 0.1

&gt;&gt; CONTINUACIÓN

**Estudios de base y redes de investigación**

Capítulo / Estudio	Investigadores
<b>Capítulo 11. El desafío regional de contar con energía para impulsar su desarrollo</b>	
La energía que producimos La energía que consumimos La energía que necesitaremos en el futuro	Carlos González (Costa Rica)
<b>Capítulo 12. El dilema estratégico de la seguridad ciudadana y el Estado democrático de derecho</b>	
<i>Concept paper</i>	José María Rico (Costa Rica)
Estado de situación	José María Rico y Max Loría (Costa Rica), José Miguel Cruz y Edgardo Amaya (El Salvador),  Reina Rivera (Honduras), José Antonio Pérez (Panamá) y Kathya Jaentschke (Nicaragua)
Elaboración de escenarios	Jorge Vargas Cullell (Costa Rica)
Alternativas de acción	José María Rico (Costa Rica)
<b>Capítulo 13. El dilema estratégico de la inserción ventajosa en la economía internacional</b>	
Ventajas competitivas y comparativas en el comercio intrarregional y extrarregional	Octavio Martínez, Cepal (México)
Grado de preparación de Centroamérica para el comercio internacional: el caso de las PYME	Víctor Umaña, Incae (Costa Rica)
Inserción internacional y derechos de los consumidores	Ricardo Maguina, IPCyC (Perú)
Análisis comparativo de economías pequeñas y abiertas que han logrado una inserción internacional ventajosa	Gabriela Mata (Costa Rica)
<i>Concept paper</i>	Eduardo Alonso (Costa Rica)
Elaboración de escenarios	Jorge Vargas Cullell (Costa Rica)
Alternativas de acción	Carlos Pomareda (Costa Rica)
<b>Convenio UICN</b>	
Asimetrías en el marco jurídico ambiental	Alejandra Sobenes y Edmundo Vázquez, Ideads (Guatemala)
Capacidades institucionales en el ámbito ambiental	Daniel Matul, Alonso Ramírez, Roberto Dinarte y Andrés León (Costa Rica)
<b>Convenio Sisca-Presanca - Incap</b>	
Estructuras de mercado y la competitividad de las PYME	José Angulo y Alejandra Mata (Costa Rica)
Seguridad jurídica y administración de justicia	Emilio Solana (Costa Rica)
Desigualdad e inversión social	Juan Alberto Fuentes, Icefi (Guatemala)

- 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, aunque sin exhaustividad y consistencia plenas, y no producir un balance general del desempeño de la región en condiciones de 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 dos asuntos, particularmente relevantes, para plantear dilemas, construir escenarios e identificar posibles cursos de acción.



## RECUADRO 0.3

### **"Un grano de maíz en la construcción de la integración centroamericana y la socialización, formación y empoderamiento de los pueblos indígenas de Abya Yala sobre el estado actual de la región centroamericana"**

Este es el nombre del proyecto que está siendo ejecutado conjuntamente por el Programa Estado de la Nación/Región, la Asociación Sotz'íl de Guatemala y el Consejo Indígena Centroamericano, para mejorar el acceso de los pueblos indígenas a información amplia, oportuna y veraz sobre la realidad de Centroamérica, desde la perspectiva del desarrollo humano sostenible. Esta iniciativa forma parte de los proyectos del Fondo para la Integración Regional Incluyente, que auspicia Pairca-Flasco, con recursos de la Unión Europea.

Este esfuerzo se basa en la convicción de que, para enfrentar los desafíos sociales, económicos y ambientales, se requiere personas informadas, con capacidad constructiva y con ilusión. Un ciudadano con información es un ciudadano con poder democrático, pero también con más responsabilidades hacia su comunidad, su país y la región. Lograr un mayor acceso a la información por parte de los pueblos indígenas permitirá a estos grupos conocer mejor la realidad y los desafíos que enfrenta la región, participar informadamente e impulsar acciones que contribuyan a mejorar esa realidad y superar esos desafíos.

La producción de materiales didácticos y la capacitación de líderes indígenas de la región son los componentes fundamentales de esta iniciativa, la cual tiene como objetivos: a) proporcionar una herramienta de trabajo que facilite a los pueblos indígenas tener acceso a la información sobre la situación de Centroamérica y discutir a lo interno de sus comunidades, organizaciones y contrapartes sobre los desafíos que enfrenta el istmo, y b) inducir acciones que permitan a las organizaciones, comunidades e instituciones integrar el conocimiento sobre la realidad centroamericana

en la formulación de sus estrategias y planes de acción.

En los materiales didácticos se presenta de manera sencilla, clara, concreta y atractiva los hallazgos de este Informe y se incluye una propuesta de ocho talleres para ser desarrollados por las comunidades y organizaciones indígenas. El abordaje metodológico comprende tres fases: a) "Para empezar": se plantean actividades que permiten explorar experiencias de la comunidad sobre los temas en cuestión, identificar conocimientos previos de los y las participantes sobre un tema específico y clarificar conceptos; b) "Para aprender": se propone conocer, analizar y comprender la realidad de Centroamérica a partir de extractos del Informe y de los insumos generados durante su preparación; c) "Para terminar": se promueve una reflexión propositiva para que, con base en el conocimiento sobre la región y su entorno, las comunidades y organizaciones puedan construir propuestas de trabajo que les permitan participar en el mejoramiento de su realidad. Además, se elaboró una carpeta con material complementario que servirá como apoyo para la realización de las actividades propuestas y que será traducida al inglés, el miskito y el maya k'eqchi'.

Los borradores de estos materiales fueron validados en talleres de consulta que contaron con la participación de líderes de organizaciones y comunidades indígenas de los siete países centroamericanos. Estos talleres se realizaron durante el mes de julio de 2008 y a ellos asistieron aproximadamente trescientos representantes de los siguientes pueblos indígenas: miskitos, kuna yala, ngöbe-buglé, cabécares, bribris, ngöbes, térrabas, borucas o brunkas, huetares, malekus y chorotegas.

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

### **La etapa posterior a la publicación**

Una vez impreso el Informe, quedan por delante dos tareas. La primera es difundir este trabajo y la segunda iniciar los preparativos del próximo *Estado de la Región*. Para la difusión 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. En este sentido destaca la elaboración de una serie de módulos didácticos sobre el *Estado de la Región* dirigidos a las organizaciones indígenas y traducidos a tres idiomas (recuadro 0.3). Para la ejecución de todas estas tareas será fundamental, nuevamente, el apoyo de auspiciadores, organizaciones aliadas, investigadores y miembros del Consejo Consultivo en cada país.

La preparación del siguiente *Estado de la Región*, inicia con la publicación del Informe que el lector tiene en sus manos. La etapa de difusión del Informe de 2008 servirá como plataforma para realizar las actividades regionales que implica poner en marcha ese proceso. Este inicio inmediato permitirá contar con ventajas importantes; por ejemplo, dará continuidad al trabajo de un grupo de investigadores especializados en la región, consolidará las relaciones académicas con varios de los aliados estratégicos de esta iniciativa y mantendrá la dinámica que se tiene actualmente con las fuentes de información. Al mismo tiempo, la publicación de manera periódica (cada dos años) facilitará el seguimiento del desempeño regional en tiempos en que tanto la situación nacional como el contexto internacional cambian con suma rapidez.

## Limitaciones y comentario final

Este Informe es un esfuerzo muy consciente de sus limitaciones. Primero, lamentablemente, el tratamiento de la región, como unidad, es disparejo en varios temas, y es escasa la información sobre Belice. Segundo, 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 limitaciones de tiempo y recursos, apoyarse en investigación primaria, salvo unas pocas excepciones, aunque el reprocesamiento de fuentes sí fue muy frecuente. Tercero, no todos los temas pudieron ser investigados con igual profundidad, debido a la escasez o ausencia de información. Por último, los investigadores tuvieron relativamente poco tiempo para realizar

su trabajo, a causa de las presiones de un calendario de por sí apretado. Por estas razones, se puso especial cuidado en consignar todas las fuentes que respaldan las apreciaciones incluidas en el Informe. Asimismo, cuando fue necesario, se agregaron extensas notas, con el fin de facilitar una adecuada interpretación de los datos.

Correspondió al equipo técnico del proyecto regional coordinar las estrategias de investigación y acompañamiento social en la preparación del Informe. Fue también el responsable de editar el texto final. Pese a toda la colaboración recibida, que se reconoce de manera pormenorizada en las secciones respectivas, los errores en este trabajo son responsabilidad exclusiva del equipo coordinador del proyecto. Las apreciaciones contenidas en el Informe no necesariamente reflejan los puntos de vista de las instituciones auspiciadoras.

Este *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, 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 la pluralidad regional, sino que es, además, un ejercicio centroamericano de pluralismo.



**Miguel Gutiérrez Saxe**  
DIRECTOR  
*Programa Estado de la Nación/Región*



**Jorge Vargas Cullell**  
SUBDIRECTOR  
*Programa Estado de la Nación/Región*



**Alberto Mora Román**  
COORDINADOR DE INVESTIGACIÓN  
*Informe Estado de la Región (2008)*



**Evelyn Villarreal Fernández**  
COORDINADORA DE INVESTIGACIÓN  
*Informe Estado de la Región (2008)*



## C A P Í T U L O

## 1

## Sinopsis

## INDICE

<b>Valoraciones resumidas de informes anteriores</b>	<b>45</b>
Valoración general del Primer Informe Estado de la Región, 1999	46
Valoración general del segundo informe sobre desarrollo humano en Centroamérica y Panamá, 2003	46
<b>Valoración general 2008</b>	<b>47</b>
Centroamérica experimenta rápidos cambios Mayor progreso en varios frentes, pero inercial e insuficiente	48
En otros frentes la falta de progreso es una vulnerabilidad estratégica	49
Desafíos emergentes plantean una nueva situación estratégica	51
Oportunidades para la acción regional	53
<b>Dilemas estratégicos del istmo</b>	<b>54</b>
Dilema estratégico de la seguridad de las personas y el estado democrático de derecho (Capítulo 12)	55
Dilema estratégico de la inserción internacional en Centroamérica (capítulo 13)	57
<b>Desafíos del desarrollo humano sostenible</b>	<b>60</b>
El desafío regional de ofrecer trabajo a los habitantes (Capítulo 3)	60
El desafío regional de contar con personas saludables (Capítulo 4)	61
El desafío regional de garantizar alimentos a los habitantes (Capítulo 5)	63
El desafío regional de no expulsar a los habitantes (Capítulo 6)	65
El desafío regional de la estabilidad democrática (Capítulo 7)	66
El desafío regional de la lucha contra la corrupción (Capítulo 8)	68
El desafío regional de fortalecer los gobiernos locales (Capítulo 9)	69
El desafío regional de proteger el patrimonio natural (Capítulo 10)	70
El desafío regional de contar con energía para producir (Capítulo 11)	73
<b>La integración regional</b>	<b>74</b>

## VALORACIONES RESUMIDAS DE INFORMES ANTERIORES

**Valoración general del Primer Informe Estado de la Región, 1999**

Década positiva por primera vez en treinta años... gracias a los esfuerzos de los países para lograr la estabilidad política, social y económica, y completar las transiciones democráticas. Fin de décadas de autoritarismo y conflictos armados; también se retoma la senda del crecimiento económico, luego de una profunda recesión. Hito: Esquipulas II (1987): su visión de paz ayudó a las transiciones democráticas, 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. Nueva ronda de integración: más países, más temas, más presión por resultados.

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.

**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 2003

Si bien durante la década de los noventa el proceso de crecimiento económico a nivel regional fue acompañado por la generación de empleos de calidad, se estima que de cada 100 nuevos puestos generados entre 1990 y 1999, 31 se dieron en el sector formal, 12 en el agropecuario y 57 en el informal. El problema se presenta porque los sectores informales, que abarcan un conjunto de actividades de baja productividad, y el agropecuario, dan lugar al surgimiento de “bolsones” de pobreza.

Durante algunas décadas los países del istmo tendrán entre sus habitantes una proporción de personas en capacidad de aportar a la economía mayor que la correspondiente a aquellos que dependen de quienes trabajan. Esta ventaja, sin embargo, no puede aprovecharse en ausencia de acceso a la educación, a una adecuada atención de la salud y a mayores y mejores oportunidades de empleo.

### VALORACIÓN GENERAL 1999

Millones de centroamericanos no tienen acceso a oportunidades de empleo de buena calidad. No obstante, más que el desempleo abierto, el principal problema de la región es el subempleo. Desde la perspectiva del desarrollo humano, preocupa la informalización de la economía, por la calidad de los empleos que ésta genera (bajos ingresos, exclusión de la seguridad social, poca calificación laboral, casi nula incorporación tecnológica, entre otros). Un amplio porcentaje de la fuerza de trabajo se encuentra imposibilitado para lograr mayores niveles de productividad, no solo

por falta de mejoras tecnológicas en los procesos productivos, sino también porque vastos grupos adolecen de deficiencias graves en su desarrollo humano y su formación laboral. Con las excepciones de Costa Rica y Panamá, se trata de países con poblaciones mayoritariamente pobres, sometidas a carencias nutricionales y educativas que limitan su desempeño en el mundo laboral moderno. La oferta de capacitación para el trabajo está concentrada en la educación media en los sistemas formales, en general como un complemento del bachillerato.

## C A P Í T U L O

## 1

## Sinopsis

**Valoración general 2008**

Centroamérica enfrenta una nueva y más compleja situación internacional, sin haber logrado, en años recientes, avances acelerados en su desarrollo humano e 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 los países más rezagados 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 estre-

cha 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 medio ambiente 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 países y las aun mayores dentro de los países.

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, 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.

### Centroamérica experimenta rápidos cambios

Todas las sociedades centroamericanas viven profundos y rápidos cambios. Desde el punto de vista de la población, los 41,3 millones de personas que habitaban el istmo en 2007 representan casi un 20% más que las registradas en 1995 (8 millones más), pese a que, para el año 2006, más de cuatro millones de centroamericanos habían migrado dentro o fuera de la región (la publicación de los resultados del censo de población de El Salvador, en abril de 2008, obliga a reestimar en cerca de 1,3 millones de personas menos la población regional; véase capítulo 2). Las sociedades son mayoritariamente urbanas, lo que contrasta con la situación prevaleciente a lo largo de la historia, cuando la mayoría de las personas residía en el campo. En Honduras, el país donde la urbanización ha sido menos intensa, el 47,8% de la población vive en centros urbanos.

Todas las sociedades experimentan, aunque en distinto grado, transiciones demográficas que han creado un beneficio conocido como “bono demográfico” (gráfico 1.1). Debido a la reducción en la tasa de fecundidad, la actual generación joven contará, a lo largo de su vida productiva, con la ventaja de tener una carga de dependientes relativamente baja (infantes y personas de la tercera edad), en comparación con períodos anteriores. Esto crea una gran oportunidad para el desarrollo humano: si esa generación joven se capacita, mejora su salud e incrementa su productividad,

puede dar un fuerte impulso al desarrollo durante las siguientes décadas, como sucedió en Europa y Asia. Para El Salvador, Honduras, Nicaragua y Guatemala, esta ventaja se prolongará por varias generaciones, mientras que para Costa Rica y Panamá esta será la última generación que disfrute de estas condiciones, por lo avanzado de sus transiciones demográficas. 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.

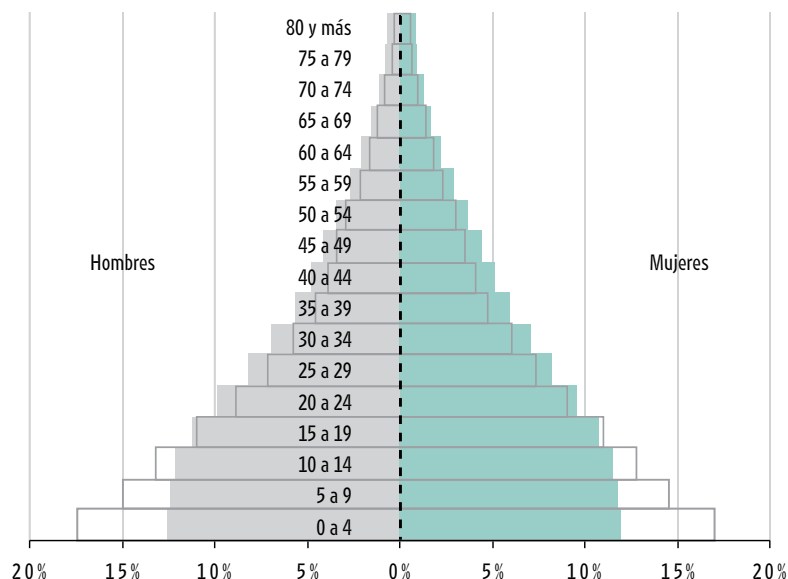
En poco más de una década, la estructura y la orientación de la mayoría de las economías centroamericanas cambiaron notablemente. Todas ellas son más abiertas a la economía internacional que hace pocos años, situación que resulta evidente al observar el creciente peso de las exportaciones e importaciones dentro de su producción (coeficiente de apertura) y lo son mucho más si se consideran los procesos migratorios, el flujo de remesas familiares y la inversión

extranjera directa que reciben. La agroexportación tradicional tiene un peso mucho más reducido. El sector terciario, dinamizado por los servicios financieros, el turismo y el comercio, se ha convertido en el más importante dentro de la estructura productiva de la región; constituye, además, un dinámico generador de empleo y divisas, mientras que el sector primario, que agrupa las actividades extractivas y agropecuarias, ha perdido importancia relativa y apenas supera el 10% del PIB regional. También todas las economías, algunas mucho más que otras, se han diversificado productivamente. En todos estos aspectos, Panamá y Costa Rica muestran los mayores progresos.

Luego de tener economías en crisis, afectadas por episodios de inestabilidad y recesiones en la década de los ochenta, las naciones centroamericanas han logrado una importante estabilidad macroeconómica. Este avance se ha conseguido mediante la aplicación de políticas públicas orientadas a combatir la inflación y mantener controladas las variables fiscales. En todos los países

GRÁFICO 1.1

### Centroamérica: distribución por sexo y edad de la población 1980 y 2008



Nota: La línea gris corresponde a los datos de 1980.

Fuente: Elaboración propia con información de Celade.

del istmo, aunque con diversos grados de éxito, la inflación y las tasas de interés disminuyeron en relación con la década anterior, reducción en parte alentada por las condiciones prevalentes en el entorno internacional. Esta situación permitió mejorar significativamente el clima de negocios en toda la región (los abruptos incrementos en los precios internacionales del petróleo y los alimentos en los últimos meses están generando, sin embargo, fuertes y preocupantes presiones inflacionarias). Muy secundariamente, la estabilidad se ha debido a la mejora en los ingresos tributarios, que aumentaron en todo el istmo durante los últimos cinco años, pero que se encuentran lejos de los niveles requeridos para financiar de manera sostenida el desarrollo. En promedio la recaudación creció de 11,5% del PIB en 1999, a 13,9% en 2006.

Cabe señalar que los esfuerzos para lograr niveles más elevados de recaudación fiscal se han visto afectados por las dificultades de los Estados para mejorar la calidad de los servicios públicos, así como la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión gubernamental. En varias naciones las remesas que la población emigrante envía a sus familias son el principal factor que explica la estabilidad: su peso duplica los ingresos por concepto de exportaciones en El Salvador y Honduras. En este último país representan el 28% del PIB. Todo ello refleja un gran cambio con respecto a la situación que imperaba a mediados de la década anterior. Sin embargo, aunque las remesas financian la estabilidad, no son una fuente generadora de altos y sostenidos niveles de crecimiento económico.

Por último, la violencia política en Centroamérica se redujo de modo significativo (aunque sigue siendo inaceptablemente alta en al menos un país). La emergencia de democracias electorales y de gobiernos civiles logró controlar la violencia sistemática que las fuerzas armadas, y en general los cuerpos de seguridad, ejercían contra las poblaciones. En consecuencia, las violaciones de los derechos humanos por los Estados disminuyeron. Sin embargo, el ocaso de la violencia política no implicó el

advenimiento de sociedades pacíficas, y en años recientes la violencia adquirió un perfil radicalmente distinto. Varios países experimentan altos niveles de violencia social, entre los más elevados del mundo para sociedades sin conflictos militares, y en otros el fenómeno ha aumentado de manera notable. Esta violencia social está vinculada a distintas formas de criminalidad y a las reacciones, en muchos casos extralegales, ante la inseguridad ciudadana.

El problema es de tal gravedad que, como se analiza en este Informe, en varias naciones del istmo la inseguridad constituye una amenaza al orden público y a la vigencia del Estado de derecho.

### Mayor progreso en varios frentes, pero inercial e insuficiente

En otros ámbitos de la vida social, económica y ambiental, claves para el desarrollo humano, desafortunadamente los cambios han tenido un carácter inercial y resultan insuficientes para cumplir con la promesa del desarrollo humano, aunque debe reconocerse que son los más positivos que se haya documentado en los informes regionales (cuadro 1.1). Todos los países mejoraron sus valores en el índice de desarrollo humano calculado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (véase la desagregación del IDH en el Compendio Estadístico). Costa Rica y Panamá ostentan los mejores índices y se ubican en el grupo de naciones con alto desarrollo humano, en tanto que el resto de los países se inserta en el grupo de desarrollo humano medio.

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 elusivo, cuando menos, para la región en su conjunto. Desde 1995, el PIB por persona ha tenido un aumento moderado y volátil: la tasa media regional de su crecimiento ha sido del 1,6% anual. No obstante,

los valores son muy diversos y con muy importantes altibajos en la mayor parte del área. En términos generales, los desempeños fueron mucho más favorables en las dos naciones de mayor ingreso (Panamá y Costa Rica). Por sus diversos puntos de partida y la disparidad del crecimiento, las brechas del producto por persona entre países subsisten o se han ampliado. En cuanto al PIB per cápita real, buena parte de los países que tenían pendiente recobrar sus máximos históricos alcanzó esa meta en estos años (salvo Nicaragua), pero solo dos lograron recuperar su senda de crecimiento histórico (nuevamente, solo Panamá y Costa Rica), aunque sin diferenciarse mucho de la tendencia latinoamericana (gráfico 1.2).

En el último decenio Centroamérica ha progresado en varios frentes sociales, si bien de manera inercial e insuficiente. Así por ejemplo, las coberturas educativas mejoraron en todos los niveles y en la mayoría de los países. En educación primaria, las tasas netas de matrícula se acercaron o mantuvieron por encima del 90% durante el período 2000-2006 (con la excepción de Belice, donde la información disponible indica cierto retroceso). Las tasas netas en educación secundaria mejoraron en todos los países, especialmente en Guatemala, aunque a partir de una situación inicial muy baja en 2000. Un progreso similar se registró en la educación preescolar durante el período mencionado. No obstante, cabe anotar que en la mayoría de los países del istmo todavía no se logra la universalización de la educación primaria (salvo Panamá y Costa Rica); las coberturas en secundaria y preescolar, pese al progreso, son bajas, en términos generales inferiores al 60% con las excepciones ya indicadas. Desde un punto de vista internacional, en Centroamérica los indicadores educativos más agregados tienden a ser claramente insuficientes.

La esperanza de vida al nacer se incrementó en dos años (promedio para el istmo) y la mortalidad infantil se redujo a 23 por cada mil nacidos vivos (promedio regional), la cifra más baja en la historia. Sin embargo, en ambos temas se mantienen importantes



CUADRO 1.1

**Centroamérica: indicadores socioeconómicos seleccionados y su evolución reciente, por país**

Indicador	Belice	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá	Centroamérica
Población total 2007 (millones)	0,3	4,5	7,1	13,3	7,2	5,6	3,3	41,3
Distribución regional 2007 (porcentaje)	0,7	10,9	17,2	32,2	17,4	13,6	8,0	100,0
Crecimiento anual 2000-2007	2,3	1,9	1,8	2,5	2,0	1,3	1,8	2,0
Residentes en zona rural 2005 (porcentaje)		37	42	50	52	43	34	46
Territorio total (miles de km <sup>2</sup> ) 2006	23,0	51,1	21,0	108,9	112,5	131,8	75,5	523,8
Distribución regional 2006	4,4	9,8	4,0	20,8	21,5	25,2	14,4	100,0
Densidad (personas por km <sup>2</sup> ) 2006	13	87	338	123	64	42	44	79
Producción 2006 (millones de dólares a precios corrientes)	1.202,3	22.229,2	18.653,6	30.636,9	10.850,9	5.300,8	17.133,8	106.007,5
Distribución regional 2006 (porcentaje)	1,1	21,0	17,6	28,9	10,2	5,0	16,2	100,0
Crecimiento anual 2000-2006	6,3	5,7	6,0	10,1	7,1	5,1	6,7	7,2
Índice de desarrollo humano 2005	0,778	0,846	0,735	0,689	0,700	0,710	0,812	0,729
Posición entre 177 países	80	48	103	118	115	110	62	107
Tendencia 2000-2005		Mejóro	Mejóro	Mejóro	Mejóro	Mejóro	Mejóro	Mejóro
Gasto social per cápita 2004-2005 (dólares del 2000)		772	120	100	120	90	724	230
Prioridad macroeconómica (porcentaje del PIB)		17	6	6	12	11	17	12
Prioridad fiscal (porcentaje del gasto público)		36	31	54	53	48	40	40
Tendencia 2000-2005		Aumentó	Aumentó	Aumentó	Aumentó	Aumentó	Aumentó	Aumentó
Pobreza por ingresos-incidencia (porcentaje) 2006	34 (2002)	19	48	60 (2002)	72	69	31	55
Tendencia 2000-2006		Disminuyó	Disminuyó	Disminuyó	Disminuyó	Disminuyó	Disminuyó	Disminuyó
Desigualdad (coeficiente de Gini hacia 2006) (1999)	0,530	0,478	0,493	0,543	0,587	0,579	0,548	
Tendencia 2000-2006		Aumentó	Disminuyó	Disminuyó	Aumentó	Disminuyó	Aumentó	

Fuente: Trejos, 2007, con base en Cepal, 2007; PNUD, 2005 y 2007, Proyecto Estado de la Región, 1999.

disparidades dentro y entre los países. El panorama de morbi-mortalidad está siendo transformado por las mejoras en las condiciones de abastecimiento de agua y saneamiento y los cambios en los estilos de vida, que han contribuido a que las naciones del área se encuentren en distintas fases de un proceso de transición epidemiológica. Por su parte, las coberturas de las vacunas básicas (BCG, DTPE, HepB3, HibB3) tendieron a aumentar durante el período 2000-2006, alcanzando o manteniendo niveles iguales o superiores al 85% en todo el istmo.

En esta década la desnutrición se redujo, pero 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. Durante los últimos años la región ha logrado una disponibilidad superavitaria de alimentos. Sin embargo, esto se ha debido a la importación de alimentos y no a su producción, especialmente en lo que concierne a granos básicos, cuyo cultivo más bien fue desestimulado. La dependencia de alimentos importados en la actual

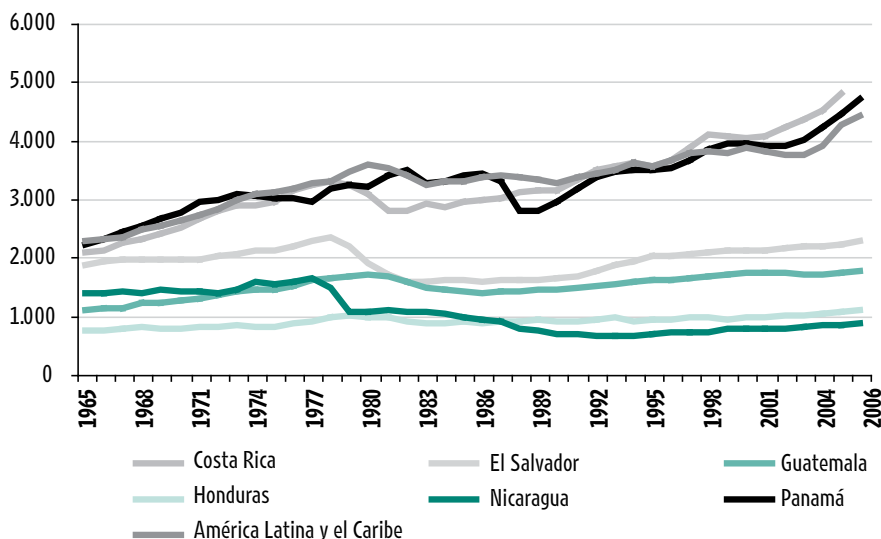
escalada de los precios internacionales supone un serio desafío para la seguridad alimentaria de Centroamérica.

De modo especial debe destacarse la mejora relativa de los niveles de pobreza en el istmo, pues en el período 2002-2007 ésta disminuyó cinco puntos porcentuales (promedio regional), hasta alcanzar un mínimo histórico. Aun así, la pobreza afecta a más del 40% de las y los centroamericanos y, en términos absolutos (número de personas), creció.

En general, en todos los países las políticas públicas sociales tienen un

GRÁFICO 1.2

### Centroamérica: producto interno bruto per cápita. 1965-2006 (DÓLARES CONSTANTES DE 2000)



Fuente: Elaboración propia con base en Banco Mundial, 2006 y 2007.

financiamiento mayor que hace cinco años. En varios de ellos, sin embargo, los niveles de la inversión social siguen estando entre los más bajos de América Latina y las brechas en el gasto social per cápita entre las naciones del istmo llegan a ser de más de siete veces, lo que se refleja en las disparidades en desarrollo humano. La evidencia que aporta este Informe permite concluir que la baja inversión en salud y educación afectó las posibilidades de elevar la calidad de la mano de obra de la región, tema al que todas las economías exitosas han asignado una prioridad estratégica.

En todo el istmo se admite hoy la inspección de los derechos de los trabajadores, aunque ésta sigue siendo débil y aplicada solo en ciertos centros urbanos. Asimismo, en todos los países se han creado instituciones de defensa de los consumidores como instrumentos de protección de los derechos ciudadanos.

Desde los años ochenta, Centroamérica ha hecho grandes esfuerzos para desarrollar esquemas tendientes a proteger y conservar su biodiversidad. En la actualidad, más del 10% del territorio del istmo está bajo alguna categoría de protección. También se registran avances en la legislación

ambiental en casi todos los países. No obstante, las capacidades institucionales para garantizar la conservación del patrimonio son exiguas, como lo documenta este Informe, y varios ecosistemas están prácticamente desprotegidos (por ejemplo los humedales). La agenda ambiental establecida en la Alianza para el Desarrollo Sostenible (Alides), suscrita por los gobiernos a inicios de la década anterior, en la práctica y en la asignación de recursos públicos ha sido relegada.

### En otros frentes la falta de progreso es una vulnerabilidad estratégica

En otros ámbitos sociales y económicos, la falta de progreso de Centroamérica es un lastre para su lanzamiento como un polo dinámico de desarrollo.

El presente Informe no puede consignar cambios importantes en los niveles de desigualdad social en la región, pese al mayor crecimiento económico y la reducción de la pobreza experimentada durante el período 2002-2007. En El Salvador la evidencia muestra una cierta disminución de este fenómeno, mientras que en Costa Rica éste ha aumentado. Es importante hacer constar,

sin embargo, las dificultades para una buena medición de la desigualdad.

Tampoco se pueden reportar mejoras en la segmentación de los mercados laborales. La mayoría de los ocupados en Centroamérica continúa inserta en sectores de baja productividad e ingreso. El autoempleo de baja productividad -medida de aproximación al sector informal- genera el 41% del empleo regional. La posibilidad de acceder a puestos de trabajo de calidad se ve limitada por la baja calificación de la mano de obra, pero también por la desarticulación entre la oferta y la demanda laboral. Solo el 28% de los trabajadores disfruta de empleo con ciertas garantías sociales. Esta situación no cambió pese al progreso económico de los últimos años.

Igualmente nulo es el progreso en la capacidad de la región para retener a sus habitantes. La emigración, principalmente hacia Estados Unidos y como resultado de la falta de oportunidades laborales, sigue afectando a Centroamérica. Más aun, debido a la importancia de las remesas familiares para la estabilidad macroeconómica de varios países de la región, y su efecto asociado de disminuir la incidencia de la pobreza, la emigración se ha convertido en una necesidad estructural del funcionamiento de algunas economías y sociedades del istmo.

En vista de la favorable situación demográfica que se vive en el área, la rigidez de los altos niveles de desigualdad, la segmentación de los mercados laborales y la persistencia de la emigración configuran una seria vulnerabilidad estratégica para una región que necesita progresar rápidamente en su desarrollo humano. En efecto, en los próximos años los países requerirán fuertes incrementos en la productividad de la población trabajadora, para aprovechar la positiva relación de dependencia que implica el “bono demográfico”. Para ello deberá aumentar el ahorro y la inversión (tanto privada como, especialmente, pública) con el fin de dedicar recursos a elevar la calidad de la mano de obra, mediante la universalización de la educación secundaria -académica y técnica- y la

generación de oportunidades laborales y empresariales, entre otras acciones. La escolaridad de las personas prueba que sigue siendo el principal movilizador social (gráfico 1.3). No obstante, la emigración supone una sangría de la fuerza laboral, la persistencia del sector informal perpetúa la baja productividad y afecta la recaudación tributaria, y los altos niveles de desigualdad bloquean el acceso de amplios segmentos de la población a las oportunidades de desarrollo social y económico.

Las capacidades de gestión de la rica diversidad biológica del istmo, un recurso estratégico para la región, son exiguas, y las mejoras recientes en este tema han sido marginales. Es cierto que el presupuesto asignado para los entes rectores en materia ambiental (ministerios del ramo) pasó de 70,4 millones de dólares corrientes en 2002 a 152,4 millones en 2006. Sin embargo, este aumento no implicó un cambio importante en las prioridades públicas: el peso de este presupuesto dentro del gasto de consumo final de los gobiernos centrales pasó de 0,9% a 1,6% en esos años. Esto representó un gasto anual per cápita que, en el mejor de los casos (Panamá), alcanzó apenas 8,1 dólares (la Agencia de Protección Ambiental de los Estados Unidos invierte anualmente cerca de 24 dólares).

Como se verá en el capítulo 10, la protección ambiental y el uso racional

de los recursos naturales son débiles e incapaces de contrarrestar la tendencia a lesionar el patrimonio natural. Algunos ejemplos: el número de especies en riesgo crítico pasó de 94 a 220 entre 2002 y 2007 para la región en su conjunto, y las catalogadas como “en peligro de extinción”, de 257 a 389 en los mismos años. La emisión de toneladas de gases contaminantes a la atmósfera (dióxido de carbono y sustancias que agotan el ozono) aumentó de manera considerable entre 2003 y 2005, período para el cual se tiene la última información. El consumo de fertilizantes y pesticidas, poco regulado, mostró un incremento importante en el período 2003-2006 para la región en su conjunto, aunque con notables disparidades en los volúmenes y ritmos según los países. Si bien son necesarios para las actividades agropecuarias, los fertilizantes y pesticidas, usados sin los controles adecuados, pueden representar amenazas para la salud pública; ejemplo de ello son los frecuentes episodios de contaminación de fuentes de agua en diversas localidades. Cabe señalar que, aunque el consumo de fertilizantes por área sembrada (no hay información para pesticidas) ha tendido a aumentar en la región, se encuentra todavía muy por debajo de los niveles reportados en Brasil y Chile.

Finalmente, no hay duda de que la democratización de los regímenes políticos es uno de los mayores logros de

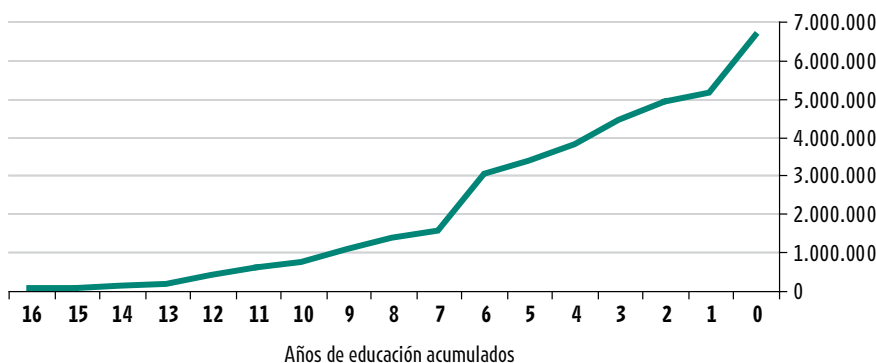
Centroamérica. Hoy en todos los países se llevan a cabo reñidas competencias electorales. Sin embargo, la pérdida de dinamismo y, en algunos casos, el estancamiento del proceso de democratización, son preocupantes. En al menos un caso (Nicaragua), la instauración plena de la democracia electoral es una tarea pendiente. En Guatemala la campaña electoral del 2007 se caracterizó por elevados niveles de violencia política (más de cincuenta asesinatos). En varias naciones, el requisito básico de la inclusión ciudadana universal no se ha cumplido, pues las personas que experimentan distintas modalidades de exclusión social tienden a participar menos en la política, incluyendo las elecciones nacionales.

Con mucho, el ámbito en que la democratización ha progresado menos es el de la instauración de Estados democráticos de derecho y el marco institucional para garantizar la transparencia, la rendición de cuentas y el buen manejo de los recursos públicos. La actualización del diagnóstico efectuado hace cinco años por el *Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá* arroja pocos cambios. En varios países existe un control partidario sobre el Poder Judicial, que cuenta con escasos recursos para operar (el gasto judicial per cápita es menor a 10 dólares anuales en tres países); además hay desbalances procesales importantes derivados de la extrema debilidad de las defensas públicas, en naciones donde una gran cantidad de personas, si no la mayoría, es pobre. Las diferencias entre Costa Rica y el resto de la región son aquí, quizás, más pronunciadas que en cualquier otro tema. Por otra parte, pese a los avances normativos, en todo el istmo los órganos encargados de fiscalizar la gestión pública tienen severas limitaciones. En general, los países centroamericanos están entre los peor calificados en los índices internacionales de combate a la corrupción, y el mejor caso (Costa Rica) apenas logra una puntuación intermedia.

Las dificultades de Centroamérica para consolidar el funcionamiento de Estados democráticos de derecho constituyen una barrera para asegurar la plena vigencia de los derechos de las

GRÁFICO 1.3

**Centroamérica: población entre 15 y 64 años de edad, en condición de pobreza, según años de educación acumulados 2006**



Fuente: Elaboración propia con base en las encuestas de hogares de cada país.

personas, atraer inversión extranjera directa y lograr la reinversión local de las utilidades, acciones vitales para el desarrollo del istmo en virtud de su escasez de capital.

### Desafíos emergentes plantean una nueva situación estratégica

En los últimos años (y al momento de escribirse este Informe) una serie de eventos está cambiando dramáticamente el contexto internacional y, con ello, ha hecho emerger complejos desafíos estratégicos para Centroamérica. En términos generales, la región enfrenta márgenes de maniobra más estrechos debido a una convergencia de factores que penalizan severamente sus debilidades en desarrollo humano.

En el terreno económico, este Informe plantea que la mayoría de las naciones centroamericanas impulsó un programa relativamente sencillo y unilateral de apertura comercial y financiera, basado en la utilización de una mano de obra barata y en el aprovechamiento de las ventajas de localización del istmo en relación con el principal mercado del mundo. Es preciso reconocer que, finalizadas las guerras civiles y al interrumpirse los flujos de ayuda internacional, los países tampoco tenían muchas alternativas. A esta situación objetiva se adicionó una subjetiva: la creencia de que la apertura económica era una condición suficiente para inducir mejoras sostenidas y rápidas en el desarrollo humano.

Si no se hubiera llevado a cabo este proceso, probablemente la región estaría hoy en peores condiciones económicas y sociales. Sin embargo, en la actualidad es claro que la apertura económica en su etapa fácil, la que se desentiende del reto de crear sistemas productivos más competitivos, no es suficiente siquiera para lograr metas estrictamente económicas, y menos aun un rápido desarrollo. Pero, además, la apuesta de inserción internacional basada en la utilización de mano de obra barata y no calificada ha sido afectada, de manera radical, por la irrupción en los mercados mundiales de China, India y Vietnam, países que tienen mucha más capacidad y productividad y menores

costos de producción que las naciones centroamericanas. Esta situación amenaza a sectores enteros de los aparatos productivos del istmo.

A esto se agrega, además, una situación coyuntural adversa: a diferencia del resto América Latina, todas las naciones centroamericanas, sin excepción, han experimentado un deterioro sistemático y significativo en los términos de intercambio (gráfico 1.4). Tienen que dedicar cada vez más recursos para adquirir igual o menor cantidad de productos y servicios del exterior que en el pasado. Las mediciones realizadas para este Informe indican que una buena parte de la oferta exportable del istmo ha perdido competitividad.

En el terreno político, Centroamérica enfrenta un grave y multifacético problema de inseguridad ciudadana. Como se dijo anteriormente, en varios países la violencia social y delictiva se encuentra entre las más altas del hemisferio. En otros, este fenómeno, aunque menor, están en ascenso. En todos cunde la sensación de inseguridad y las personas invierten cada vez más sus recursos, muchos o pocos, en sistemas de protección.

A este punto, la inseguridad ciudadana es un problema de orden público que cuestiona la autoridad legítima de los Estados. Constituye un factor de desarticulación social, pues afecta las relaciones de confianza y reciprocidad dentro de las comunidades. Es, asimismo, un

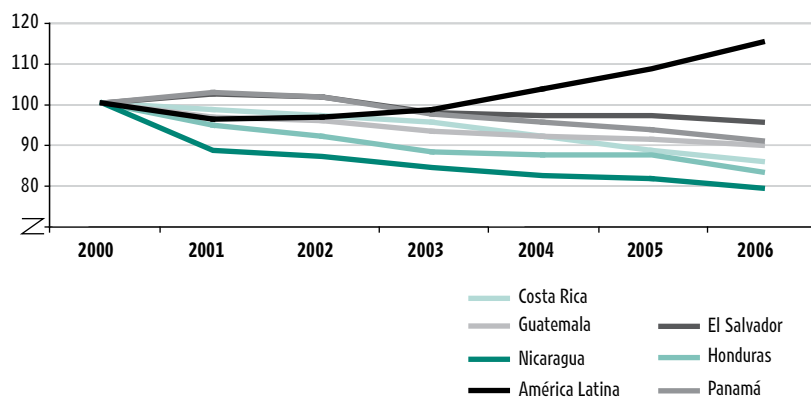
obstáculo al crecimiento económico, pues implica costos más altos de operación para los sectores productivos. Los niveles actuales de criminalidad afectan, deprimiéndolo, el apoyo ciudadano a los sistemas políticos y han creado climas de opinión que, en el mejor de los casos, toleran las soluciones extralegales al problema.

En materia de energía, el desafío emergente está asociado a la alta dependencia de hidrocarburos importados, que representan el 45% del consumo energético total, y a patrones de uso poco eficientes (en este ámbito la región está a la zaga en América Latina). El consumo de petróleo se debe mayoritariamente al sector transporte y a la generación eléctrica, en tanto que el empleo de leña -segunda fuente de energía en la región (38%)- corresponde sobre todo al sector residencial de las zonas rurales. La alta dependencia de los hidrocarburos se agrava en un marco internacional complejo, de altos precios y perspectivas de agotamiento petrolero, lo que reduce la competitividad, dispara la inflación y ensancha el déficit comercial de economías cuyo crecimiento está fuertemente ligado al uso de energía. Al cierre de edición del presente Informe, el precio del petróleo superaba los 138 dólares por barril y entre 2000 y 2006 la factura los países del istmo por este concepto se había duplicado, hasta llegar a representar más del 7% del PIB regional.

GRÁFICO 1.4

### Centroamérica: evolución de los términos de intercambio en comparación con América Latina. 2000-2006

(ÍNDICE AÑO 2000 = 100)



Fuente: Cepal, 2007.

Finalmente, otro complejo desafío que ha surgido en el frente internacional es el de la seguridad alimentaria y nutricional. Hasta hace poco, el relativo dinamismo de economías emergentes como las de China e India, y los bajos precios en los mercados mundiales hicieron viable para los países centroamericanos la opción de abastecer el consumo nacional con alimentos importados, que estuvieron disponibles de manera creciente en los últimos años. Este panorama ha cambiado en forma abrupta, debido a un fuerte incremento de la demanda y de los precios internacionales en este rubro. Esta situación se deriva de una relativa inestabilidad en la producción de alimentos -asociada a su vez a recurrentes eventos hidrometeorológicos y a variaciones en las precipitaciones por efecto del cambio climático- pero también está siendo influida por el uso de productos alimenticios para la elaboración de biocombustibles, como una alternativa para enfrentar la crisis petrolera. En una región con una alta dependencia de alimentos importados, en muy corto plazo ello podría transformarse en una amenaza y generar escenarios de inseguridad relacionados con problemas de desabastecimiento alimentario y una agudización de las carencias nutricionales que sufre la población más pobre.

### Oportunidades para la acción regional

Centroamérica puede obtener beneficios de la nueva situación internacional si logra identificar las ventajas y oportunidades que ésta ofrece y aprovecharlas para relanzar la acción regional como vía para atender desafíos comunes. La acción regional no sustituye la responsabilidad que cada Estado tiene con su población, pero ciertamente, en condiciones tan difíciles como las actuales, puede contribuir a generar mayores oportunidades. Para esto, sin embargo, se requerirá audacia y pensamiento innovador.

En materia energética es posible que el amplio potencial de generación a partir de fuentes renovables incentive las inversiones regionales, y que

la escasez y los altos precios de los hidrocarburos, a su vez, estimulen el desarrollo de estrategias comunes para transformar los sistemas de transporte y los hábitos de consumo.

Al enfrentar el problema de la inseguridad ciudadana, en Centroamérica se ha oscilado entre la “mano dura” y la inacción, respuestas que no han rendido frutos y han tenido implicaciones sociales y políticas negativas. Ante tal situación, este Informe hace un llamado a la sensatez: la cooperación regional puede ayudar al cuidadoso diseño de intervenciones, de diversa complejidad y naturaleza, para incidir sobre una multiplicidad de factores de riesgo, en un contexto de instituciones fortalecidas del Estado de derecho.

Las tendencias recientes del mercado internacional de alimentos podrían albergar oportunidades para Centroamérica. La disponibilidad de suelos fértiles y agua, especialmente en la zona central del istmo, junto con una larga tradición agrícola, podrían ser factores favorables para relanzar la producción agrícola, aunque para cristalizar una iniciativa en ese sentido se requeriría robustas políticas públicas. Esto abre posibilidades para que, desde la acción regional, se impulse el desarrollo rural y se procure solventar el rezago socioeconómico de casi la mitad de la población pobre que vive en esa zona.

Ver oportunidades donde hay amenazas no es un optimismo infundado. Hace dos décadas, bajo condiciones extremas, Centroamérica puso en marcha acciones decisivas y conjuntas para abrir paso a transiciones en materia de paz, democracia e inserción internacional. Al cabo de veinte años, de nuevo la región está obligada a rechazar ciertas tentaciones y atreverse a hacer lo que no se ha intentado antes.

El presente Informe plantea con claridad que “más de lo mismo” es un curso de acción que compromete el futuro del istmo. Mantener bajos los niveles de inversión en educación y salud, o recortarlos en tiempos de menor crecimiento de la producción o de merma de la recaudación fiscal, como los que se pueden avecinar, agudizaría los problemas.

Abandonar los esfuerzos por proteger el bosque e incrementar el uso de leña para soslayar los precios crecientes de la energía amenazaría el patrimonio natural, una de las grandes ventajas de la región en el escenario internacional. Recurrir a la “mano dura” y a la erosión de la institucionalidad democrática para combatir la inseguridad ciudadana puede crear severos problemas de estabilidad política.

Enfrentar los nuevos retos pasa por redescubrir Centroamérica -ese espacio común, un tanto relegado de las prioridades mundiales luego de haber protagonizado el último conflicto de la guerra fría- para entrar en el juego global. No es posible excusarse, ni esconderse. Tampoco actuar en solitario. Ningún país de la región puede darse el lujo de prescindir de sus vecinos. Nadie es tan potente o autosuficiente.

Redescubrir Centroamérica es más que “estar” en Centroamérica. Significa, en particular, desplegar acciones comunes para administrar activos comunes (biodiversidad, ventajas de localización, nodo del comercio mundial) y encarar desafíos comunes (geopolítica de la seguridad, la dependencia energética de los hidrocarburos y la crisis alimentaria).

La institucionalidad regional puede ser una valiosa herramienta para esa acción. El Sistema de Integración Centroamericana (SICA) fue remodelado en el contexto de la reconstrucción posbélica. Sin embargo, las condiciones y necesidades actuales son distintas. Este Informe advierte que el proceso de integración del istmo se encuentra en una disyuntiva: hacerse útil o ser abandonado. Hoy en día existen fuertes y diversos estímulos para la acción conjunta. La tarea prioritaria es construir un acuerdo político que permita la doble articulación del proyecto regional con los intereses de cada país, en una serie de temas estratégicos. Para ello será necesario que los Estados nacionales, las partes del proceso integracionista, superen su tradicional indisciplina con respecto a Centroamérica, la casa común.

Este *Informe Estado de la Región* (2008) se presenta a las sociedades

centroamericanas en momentos en que resulta central fijar rumbos, emprender caminos y contar con información pertinente, veraz y oportuna, que sirva para evaluar las consecuencias de las acciones y de las omisiones de hoy. Éstas, finalmente, se proyectarán en la calidad de vida de los y las habitantes del istmo a lo largo de mucho tiempo. Resulta claro, entonces, que la ausencia de información afecta la calidad de las decisiones, a los que toman decisiones y, por supuesto, a quienes quedan relegados de, o por las decisiones.

### Dilemas estratégicos del istmo

Centroamérica se adentra en un nuevo y difícil período histórico. La convergencia de rezagos históricos (sociales, institucionales y económicos) con un contexto internacional cada vez más complejo, obliga a reconsiderar las estrategias que han seguido los países, tanto para alcanzar su desarrollo como para impulsar una región más próspera e integrada. Por ser este un informe centroamericano, el análisis se concentra en el ámbito regional, sin desconocer que muchas de las posibilidades de desarrollo humano dependen de acciones a lo interno de los Estados nacionales. Aun en esta dimensión regional, la principal conclusión es que seguir “haciendo lo mismo” puede tener serias consecuencias para el futuro del istmo.

Con el propósito de contribuir a un debate centroamericano sobre las opciones y estrategias que el istmo tiene ante sí, el presente Informe desarrolla, como novedad, un enfoque prospectivo mediante el cual se examinan “dilemas estratégicos” del desarrollo humano en la región, las tendencias actuales, escenarios y alternativas de acción. Específicamente se analizan dos de estos dilemas, que fueron investigados por mandato del Consejo Consultivo de este Informe. El primero de ellos se relaciona con las posibilidades de proveer, en democracia, un bien público fundamental: un orden público que, basado en el respeto a los derechos y libertades de las personas, garantice la seguridad ciudadana. En cuanto al segundo dilema, frente a la conjunción de rezagos históricos y un contexto

internacional más complejo, se valoran las posibilidades de reorientar los estilos de inserción de las naciones centroamericanas en el sistema económico internacional, para generar crecimiento y rápidos progresos en el desarrollo humano y la equidad social.

La situación actual de la (in)seguridad ciudadana y las vulnerabilidades de la inserción internacional generan importantes amenazas y riesgos para la región. Estas amenazas y riesgos tienen un carácter estratégico porque, en mayor o menor grado, afectan al istmo en su conjunto y bloquean severamente su potencial de desarrollo humano y avance democrático. Son dilemas porque resolverlos implica superar disyuntivas, reales o percibidas, entre objetivos deseables pero difíciles de conciliar en la práctica.

En el índice del Informe los dilemas coronan el estudio, pues son sus capítulos finales. Sin embargo, en esta “Sinopsis” se presentan antes que los demás. La razón de tal proceder es que los dilemas anudan los complejos desafíos económicos, políticos, ambientales, sociales e institucionales tratados en el resto del Informe y, por tanto, ofrecen un contexto para interpretar los resúmenes de los otros capítulos que se presentan más adelante.

### Dilema estratégico de la seguridad de las personas y el Estado democrático de derecho (capítulo 12)

#### Resumen de situación

Al finalizar la primera década del siglo XXI Centroamérica experimenta un grave problema de seguridad ciudadana. Este, sin embargo, no afecta de manera homogénea a todos los países. Se pueden distinguir al menos tres grupos de países que presentan situaciones estratégicas de seguridad ciudadana distintas. Esas tres situaciones tienen en común una percepción generalizada de alta inseguridad ciudadana, pero se diferencian por los niveles de violencia existentes, la respuesta gubernamental y el grado de institucionalidad del Estado de derecho.

La primera situación estratégica es la más grave y se caracteriza por una

alta violencia social y delictiva, combinada con debilidades institucionales y la aplicación de políticas de “mano dura”, tal como sucede en el norte de Centroamérica. En la segunda situación estratégica también hay debilidad institucional pero, a diferencia de la anterior, en la última década ha habido renuencia a aplicar políticas de “mano dura” y los indicadores de violencia social y delictiva son bajos, aunque con tendencia al alza. Los países que más se aproximan a este prototipo son Nicaragua y, en menor medida, Panamá. La tercera situación estratégica coincide con el segundo grupo de países en cuanto a la más baja violencia social y delictiva, y la resistencia a la aplicación de políticas de “mano dura”, aunque ello no implica que se estén ejecutando políticas de prevención consistentes. La principal diferencia con las anteriores es la fortaleza del Estado de derecho. El país que más se acerca a este prototipo es Costa Rica.

En las tres situaciones estratégicas la articulación entre las políticas de seguridad y el Estado de derecho está condicionada por una serie de factores regionales que sobrepasan las particularidades de los países y, en algunos casos, sus capacidades para actuar, tales como la inmersión de Centroamérica en la geopolítica del narcotráfico, las actividades delictivas de las maras, la debilidad de los Estados de derecho y el fácil y generalizado acceso de la población a armas ligeras.

#### Escenarios

De no acometerse acciones que modifiquen las condiciones actuales, las tres situaciones estratégicas tienen el potencial para engendrar profundas fracturas económicas y políticas en el istmo, que obstaculizarán aun más el desarrollo humano y la integración regional. Al año 2020, en la primera situación estratégica, el escenario más grave llevaría a los países a un alto riesgo de desestabilización política, con una violencia delictiva superior a la actual y asociada a acciones extralegales de grupos irregulares y a “guerras” entre bandas rivales. La institucionalidad del Estado de derecho sería más débil.

En la segunda situación estratégica se produciría una “balcanización” del orden público territorial; es decir, lo más probable es que la inseguridad ciudadana ponga en riesgo el orden público democrático, pero sin llegar a desestabilizarlo del todo. Bajo este escenario, las débiles instituciones del Estado lograrían mantener niveles moderados de violencia social en la mayor parte de sus territorios, pero habrían entregado el control de otras áreas a diversos actores del crimen organizado.

Finalmente, en la tercera situación estratégica el escenario inercial más probable es aquel en el que coexistirían democracias con niveles ampliados de violencia. Los focos de mayor violencia social y delictiva estarían concentrados en “bolsones” urbanos de pobreza. En varias regiones de los países ocurrirían episodios, todavía poco frecuentes, de violencia extralegal (“limpieza social”) que contarían con la connivencia de la población y algunas autoridades policiales.

Los escenarios analizados no son, sin embargo, inevitables. Son proyecciones lógicas cuyo punto de partida es el supuesto de que las condiciones actuales se mantendrán relativamente estables en el tiempo. Estas condiciones, sin embargo, son modificables. La experiencia internacional muestra que, aun en situaciones muy complejas, la seguridad ciudadana puede ser mejorada en forma duradera. Esta es una base objetiva para la esperanza. La clave radica en el diseño y puesta en marcha de intervenciones públicas que, de manera simultánea y desde múltiples frentes, modifiquen los factores de riesgo.

### Planteamiento

Para modificar los cursos de evolución más probables, este Informe hace un llamado para abandonar las políticas de “mano dura”, que no solo han probado ser ineficaces, sino que parten de supuestos falsos y erosionan las instituciones del Estado de derecho. Asimismo, se critica la inacción pública frente a los serios problemas de inseguridad o la adopción acritica de experiencias internacionales.

El Informe apuesta por la sensatez en la política pública de seguridad ciudadana. Ello permitirá encontrar soluciones introduciendo vías de compromiso y equilibrio entre dos valores hasta ahora enfrentados: la protección social y el respeto de las garantías procesales. Desde esta perspectiva pueden plantearse dos grandes objetivos: por una parte, un objetivo de contención, orientado a evitar el empeoramiento de la situación en todos los países, especialmente en aquellos que padecen un importante deterioro de su seguridad (primera situación estratégica); por otra parte, un objetivo de desarrollo, dirigido a mejorar las condiciones existentes en los casos más agudos o, incluso, a modificar el escenario que enfrentan.

El Informe formula propuestas de intervenciones de carácter general y específico. Entre las primeras destacan las siguientes:

- Determinar, en forma consensuada y socialmente aceptada, los lineamientos de las políticas públicas de seguridad ciudadana de mediano y largo plazo.
- Crear una estructura organizativa básica (o la revisión y mejora de la existente) con el fin de ampliar las capacidades institucionales.

- Mejorar los actuales sistemas de captación de información.

Las propuestas específicas se asocian a la atención de factores de riesgo, mediante acciones como las siguientes:

- Prevenir los homicidios y las violaciones, por medio del fortalecimiento de las investigaciones policiales, la adopción de leyes más restrictivas de control de armas y programas de sensibilización popular.
- Disminuir los asaltos, robos y hurtos en determinadas zonas (principales causantes del sentimiento de inseguridad) a través de intervenciones de prevención situacional, particularmente con programas que involucren a niños, niñas y jóvenes en riesgo, así como a sus familias.
- Reducir la incidencia del narcotráfico con una mayor y más adecuada presencia e intervención de la policía (y, si es necesario, de las fuerzas armadas), tanto en las zonas actualmente dominadas por narcotraficantes como, con fines preventivos, en aquellas en las que hay proyectos de desarrollo económico con un fuerte impacto regional (puertos, carreteras, etc.).

CUADRO 1.2

### Centroamérica: situaciones estratégicas prototípicas de inseguridad ciudadana y Estado de derecho. 2007

Situación prototípica	Países que se aproximan	Resultados del ejercicio de escenario a mediano plazo
Alta violencia social y delictiva, intensa inseguridad ciudadana, frágiles o incipientes Estados de derecho y aplicación de “mano dura”.	Guatemala, Honduras y El Salvador <sup>a/</sup>	Muy alta probabilidad de amenazas severas al orden democrático.
Baja violencia social y delictiva, inseguridad ciudadana en aumento, frágiles Estados de derecho y poca o nula aplicación de “mano dura”.	Nicaragua y Panamá <sup>a/</sup>	Alta probabilidad de amenazas severas al orden democrático.
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: Elaboración propia.

- Mejorar la inteligencia policial y el mantenimiento de los patrullajes conjuntos, tanto entre los países del istmo como con Estados Unidos.
- Fortalecer los valores cívicos, indispensables en una sociedad democrática. En particular se recomienda poner atención al tratamiento de la violencia delictiva por parte de los medios de comunicación.

Finalmente se sugieren acciones puntuales relacionadas con el sistema penal, con el doble propósito de fortalecer el control del delito y aumentar la confianza ciudadana en él. Se proponen intervenciones tanto para reforzar la aplicación efectiva de la ley (con el fin de reducir la impunidad) como, en especial, para ampliar la protección de las víctimas de delitos. El Consejo Consultivo de este Informe consideró

relevante agregar la consideración sobre la importancia de desarrollar políticas de reinserción laboral para exconvictos.

### Dilema estratégico de la inserción internacional en Centroamérica (capítulo 13)

#### Resumen de situación

A partir de 1990 todos los países del istmo promovieron una mayor integración a la economía internacional, mediante políticas explícitas de promoción de exportaciones, disminución de las barreras arancelarias y no arancelarias a las importaciones, apertura de la cuenta de capitales y, más recientemente, la suscripción de acuerdos de libre comercio con sus principales socios comerciales.

Hoy en día, sin embargo, la inserción internacional de Centroamérica encara serios desafíos, pues sus resultados económicos y sociales no han sido los esperados. 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” a este dinamismo exportador y traducirlo en tasas de crecimiento más altas y sostenidas, como vía para mejorar el bienestar social de sus poblaciones.

Dado que las economías centroamericanas son pequeñas y sus mercados internos reducidos, la inserción económica internacional es, sin duda, *conditio sine qua non* para el crecimiento y el desarrollo en la región. Pero la inserción *per se* no garantiza el desarrollo. El dilema que enfrenta Centroamérica en este tema es: ¿cómo lograr una inserción ventajosa en la economía internacional? En otras palabras, ¿cómo aprovechar esta inserción para potenciar las oportunidades de crecimiento económico y desarrollo humano? La experiencia mundial muestra que la relación entre apertura, inserción, crecimiento y desarrollo no es automática. Las vinculaciones entre estos factores dependen críticamente del aprovechamiento de las condiciones del entorno internacional y la optimización de los recursos propios.

DIAGRAMA 1.1

### Conexiones documentadas del capítulo sobre seguridad ciudadana con otros capítulos

#### IMPLICACIONES DE LOS HALLAZGOS

##### CAPITULO 3 | EMPLEO

Economía subterránea y blanqueo de capitales generan empleos informales.

##### CAPITULO 4 | SALUD

Alta violencia social y criminalidad causan pérdida de vidas y se convierten en un problema de salud pública.

##### CAPITULO 6 | MIGRACIÓN

Redes de “coyotes” ilegales vulneran derechos de migrantes y penetran instituciones públicas.

#### CAPITULO 12

#### SEGURIDAD CIUDADANA

##### CAPITULO 7 | DEMOCRACIA

Presiones sobre las instituciones del Estado de derecho y dificultades para garantizar un orden público.

##### CAPITULO 8 | CORRUPCIÓN

Penetración de narcotráfico en sistemas de justicia y sistemas políticos.

##### CAPITULO 9 | GOBIERNOS LOCALES

Actores ilegales son poderes locales y manejan más recursos que las municipalidades.

##### CAPITULO 10 | PATRIMONIO NATURAL

Operación del narcotráfico en áreas protegidas.

##### CAPITULO 13 | INSERCIÓN INTERNACIONAL

Altos niveles de inseguridad y violencia afectan la inversión y la producción.

Nota: No se documentaron implicaciones del dilema de seguridad ciudadana sobre la seguridad alimentaria (capítulo 5) y la energía (capítulo 11).



Pese a la existencia de factores comunes a todos los países de la región, como su ubicación estratégica, la cercanía al canal de Panamá y la suscripción de tratados comerciales multilaterales, este Informe plantea la tesis de que en Centroamérica es posible distinguir con claridad dos estilos de inserción en la economía internacional.

La primera situación combina: a) una inserción internacional de bajo nivel tecnológico, basada en la agroexportación y la industria de maquila textil, b) altos volúmenes de emigración y flujo de remesas, c) poca capacidad de atracción de inversión extranjera directa, d) nivel exportador bajo o intermedio, con un fuerte peso del mercado centroamericano, y e) magros resultados económicos y sociales.

La segunda situación estratégica combina: a) una inserción internacional basada en una mayor incorporación tecnológica, sea a la exportación de productos no tradicionales, a la industria o a los servicios, b) bajos o nulos volúmenes de emigración y de flujos de remesas, c) mayor capacidad de atracción de inversión extranjera directa, d) alto nivel exportador, orientado a mercados extrarregionales, y e) resultados económicos y sociales intermedios.

### Escenarios

Para cada una de estas situaciones estratégicas el Informe plantea escenarios que toman como referencia el año 2020 y que describen el curso de evolución más probable, si se mantienen constantes las tendencias y condiciones observadas durante los últimos años. En la primera situación estratégica, el escenario más probable es el de una inserción internacional vulnerable, sin desarrollo humano. A mediano plazo se habría profundizado la apertura de la economía, pero no el desarrollo humano de la sociedad ni la productividad de los factores. Esta última se mantendría en niveles similares a los observados en la actualidad. En la segunda situación estratégica el escenario más probable es que la inserción internacional haya obtenido logros sub-óptimos en desarrollo humano. Aunque se habrían generado mayores niveles de desarro-

llo humano, tanto los logros como su progresión estarían significativamente por debajo de los resultados obtenidos por los nuevos países industrializados (NIC).

La principal conclusión de los escenarios es que la etapa fácil de la apertura y la inserción internacional en Centroamérica ha concluido. Los próximos pasos en este proceso se darán en un contexto en el que se han estrechado los márgenes de maniobra de las pequeñas economías del istmo, debido a la competencia cada vez mayor de otras regiones del mundo y los altos precios del petróleo y los alimentos.

Los escenarios analizados no son, sin embargo, inevitables. Son proyecciones lógicas cuyo punto de partida es el supuesto de que las condiciones actuales se mantendrán relativamente estables en el tiempo. Estas condiciones son modificables. La experiencia internacional muestra que, aun en situaciones muy complejas, cambios en los estilos de inserción generan mejoras significativas en el desarrollo humano de los países.

### Planteamiento

En Centroamérica se suelen pregonar “soluciones mágicas” para el logro de una inserción internacional ventajosa; se desestima la complejidad de los problemas y se recomienda un programa relativamente sencillo de política pública. Frente a la incapacidad de tales estrategias para inducir rápidas mejoras sociales, se ha generado una reacción contraria: la negación de que la existencia de economías abiertas sea una necesidad y que, por tanto, Centroamérica puede vivir en lo fundamental de sus propios recursos, gracias a su vocación agropecuaria.

La creación de condiciones para una inserción internacional ventajosa en la región parte de una serie de realidades difíciles de ignorar: restricciones importantes para obtener resultados sociales y económicos significativamente mejores, notables brechas en los niveles de desarrollo económico y social entre los países, “apuestas” comerciales cada vez más divergentes, falta de un liderazgo económico evidente en el istmo y carencia de *commodities* estratégicas.

Una mirada realista a las condiciones actuales identifica no solo las restricciones sino también los intereses comunes que tiene Centroamérica en su conjunto, pese a la diversidad de los países que la componen. Estos intereses son de carácter ofensivo, es decir, de creación de condiciones para una nueva fase de la inserción internacional, y defensivo, para evitar que las debilidades se conviertan en obstáculos para lograr una inserción ventajosa.

Desde el punto de vista ofensivo, el principal interés regional es aprovechar sus ventajas de localización en el sistema económico internacional para crear una plataforma de producción y un portafolio de bienes y servicios para socios extrarregionales. Existen varias condiciones iniciales que posibilitan plantearse este objetivo. Por una parte, el canal de Panamá (y su ampliación en curso) es una de las principales rutas del comercio internacional. Por otra, dentro de la misma región hay experiencias exitosas de atracción de inversiones y desarrollo de nuevos sectores productivos (Panamá y Costa Rica).

En los últimos diez años se han planteado diversas propuestas para aprovechar la localización estratégica de Centroamérica. Todas ellas coinciden al señalar la necesidad de que los países pongan en marcha acciones comunes para:

- fortalecer la institucionalidad y las políticas de integración regional;
- impulsar políticas regionales para el urgente y rápido mejoramiento de la calidad de la mano de obra (“capital humano”);
- promover los encadenamientos productivos, de empleo, salarios y consumo, y
- aprovechar de manera adecuada y sostenible los recursos ambientales.

El presente Informe tiene importantes coincidencias con estos planteamientos. Además propone otras acciones que permitirían avanzar con rapidez hacia el objetivo de convertir a Centroamérica en una plataforma internacional para la producción y el comercio:

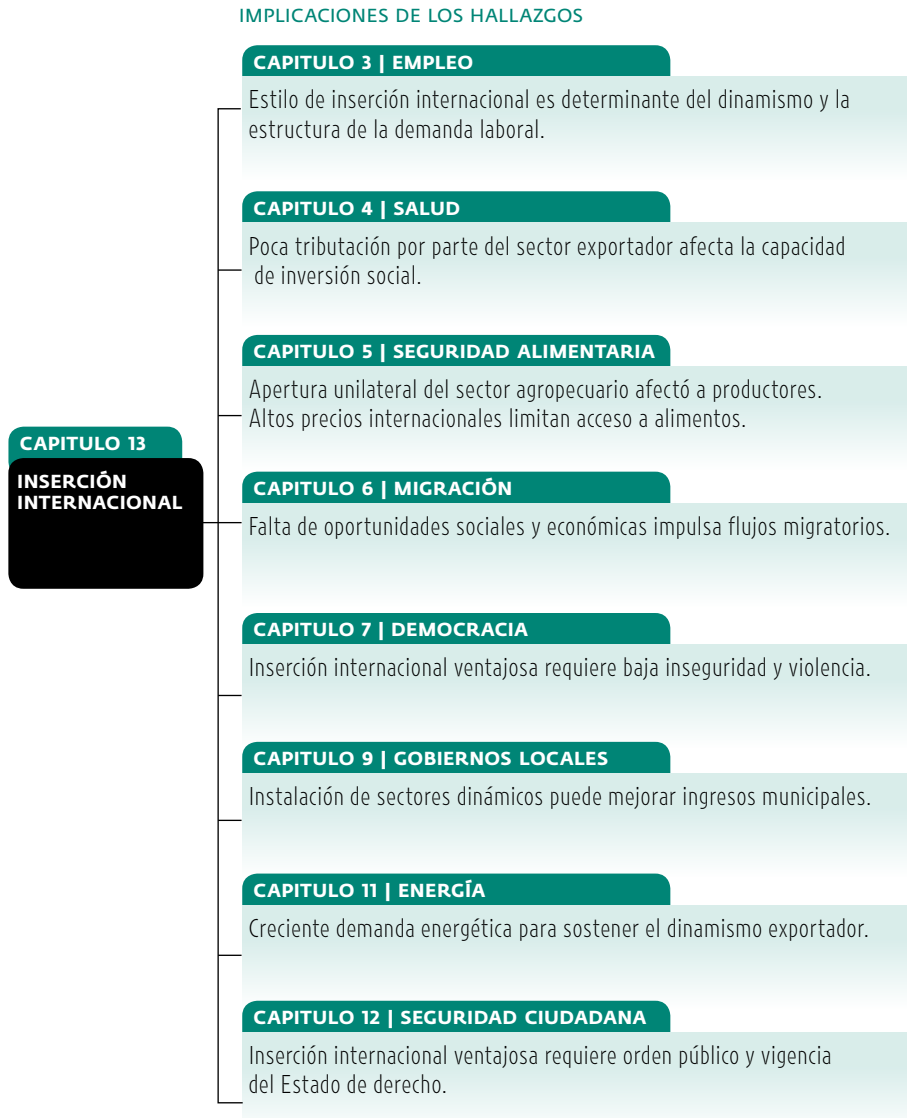
- Creación de una personería jurídica centroamericana, con un registro único, de manera que las empresas que cumplan con los requisitos puedan hacer negocios de pleno derecho en todos los países y consolidar sus operaciones y sus contabilidades.
- Desarrollo de una infraestructura regional en materia de transportes, electricidad y comunicaciones.
- Desarrollo de un sistema regional de protección de la biodiversidad, que permita crear estándares comunes de conservación, prospección y uso racional de recursos de alto valor para la biogenética.
- Diseño de un marco común de incentivos a la inversión extranjera directa ligados a requisitos de productividad, generación de empleo calificado y localización en zonas prioritarias.

Desde el punto de vista defensivo, el principal interés de Centroamérica es la creación de encadenamientos productivos y sociales, tanto dentro como entre países, para evitar que las desigualdades intrarregionales fracturen el istmo y estrangulen la posibilidad de establecer la plataforma extrarregional de bienes y servicios. Algunas acciones que podrían contribuir a ello son:

- En el ámbito nacional, aumentar la recaudación tributaria a niveles cercanos o superiores al 20% del PIB, mediante la eliminación de exenciones fiscales a los sectores más dinámicos y mejores esfuerzos de cobro, junto con el fortalecimiento de los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas sobre el gasto público.
- En el ámbito regional, crear fondos de cohesión cuyo acceso estaría condicionado por los progresos que los países realicen en materia tributaria. El financiamiento principal estaría basado en la captación de recursos de cooperación internacional producto de una gestión conjunta.

DIAGRAMA 1.2

### Conexiones documentadas del capítulo sobre inserción internacional con otros capítulos



Nota: No se documentaron implicaciones del dilema estratégico de inserción internacional sobre la lucha contra la corrupción (capítulo 8) y sobre las áreas naturales protegidas (capítulo 10).

- Desarrollar programas masivos de capacitación de la fuerza de trabajo y de alfabetización acelerada hasta nivel básico de educación (novenno año), utilizando los recursos generados por una mayor recaudación tributaria. El Consejo Consultivo del Informe sugirió promover alianzas público-privadas para desarrollar programas de capacitación laboral.
- Poner en marcha un programa regional de producción de alimentos básicos: mediante inversiones regionales se reconvertirían zonas agrológicamente aptas para la producción de granos (trigo, maíz, arroz) que están en abandono o utilizadas en otros cultivos. En estas zonas habría un esfuerzo deliberado para involucrar a las pequeñas y

medianas unidades productivas, así como para lograr mejores niveles de productividad y calidad del producto.

La pregunta, sin embargo, es por qué países que históricamente han estado centrados en sus intereses de corto plazo, nacionales o incluso más específicos, habrían de cooperar con la implementación de una propuesta regional. En otras palabras, cuáles serían las razones por las que países que históricamente han sido indisciplinados en lo que concierne a las acciones de carácter regional, y que han aprovechado la primera oportunidad para desertar a fin de obtener ventajas sobre sus vecinos, encontrarían necesario y deseable modificar sus patrones de conducta. Para las naciones mejor posicionadas del istmo, Panamá y Costa Rica, una fractura regional entre un “sur” más desarrollado y un “centro-norte” estancado es problemática. La capacidad de atracción de flujos ampliados de inversión pasa por tener un “vecindario” que no conspire contra esa intención. Para los países más rezagados, una vez concluida la etapa fácil de la inserción internacional, no existen muchas otras opciones para relanzar el desarrollo.

### Desafíos del desarrollo humano sostenible

El *Informe Estado de la Región* (2008) da seguimiento a los desafíos del desarrollo humano analizados en las ediciones anteriores. A lo largo de nueve capítulos se actualiza la información y se profundiza en temas abordados previamente. Además, producto de las rondas de consulta preliminares, se incluyeron en el análisis temas nuevos cuya consideración es producto del cambio en las circunstancias desde la fecha de publicación del Segundo Informe (2003). En la selección de los desafíos que estudió el Informe subyace el símil de una Centroamérica como un ser vivo, cuyas necesidades podrían ser satisfechas con mayores niveles de desarrollo humano en toda la región.

### El desafío regional de ofrecer trabajo a los habitantes (capítulo 3)

#### Resumen

Los mercados de trabajo en Centroamérica han mejorado su capacidad para ofrecer oportunidades laborales a la población. Durante el último quinquenio aumentaron los empleos formales, mejoró el perfil educativo de la fuerza de trabajo y se registraron algunos avances en la inspección laboral como medio para asegurar el cumplimiento de la legislación en esta materia.

Pese a estas evoluciones positivas, los mercados de trabajo muestran severos problemas estructurales: persiste el claro predominio del empleo en actividades de baja calidad y productividad (autoempleo y micronegocios), una proporción significativa de la fuerza de trabajo no ha logrado completar la primaria, lo que reduce sus posibilidades de acceder a empleos de calidad y mejorar sus ingresos, y las mujeres enfrentan claras desventajas, aunque su participación laboral ha aumentado y tienen en promedio mayor calificación que los hombres. A esto se suman debilidades en la tutela y ejercicio de los derechos laborales; los órganos de inspección laboral siguen teniendo importantes limitaciones técnicas y materiales, con matices según el país y la zona. Por otra parte, se registra un extendido desconocimiento, por parte de las y los trabajadores, acerca de sus derechos laborales y los medios que prevé la legislación para defenderlos.

Existe una amplia heterogeneidad entre países en las características y el desarrollo de sus mercados de trabajo. Guatemala, Honduras y Nicaragua son los de menor desempeño, Costa Rica y Panamá muestran los mejores resultados y El Salvador está en una posición intermedia. Este panorama revela un ensanchamiento de las brechas entre las naciones, particularmente entre los trabajadores más calificados y los que, por falta de calificación, solo tienen las opciones de insertarse en puestos de baja calidad o emigrar.

Para una región que se encuentra en un proceso de transición demográfica, este desequilibrio podría significar que la ventaja asociada a contar con una creciente proporción de población en edad productiva se traduzca en una gran frustración, en términos de sus resultados económicos y sociales. Este es un costo demasiado alto para un grupo de naciones que requieren potenciar las oportunidades del mercado laboral y, por esta vía, disminuir la pobreza, mejorar los ingresos y reducir la desigualdad. La evidencia recogida por este Informe muestra que los esfuerzos por elevar la calificación de la fuerza laboral no están siendo correspondidos en todos los países con nuevos proyectos productivos y más puestos de trabajo de buena calidad.

#### Hallazgos más relevantes del Informe Estado de la Región (2008)

- La fuerza de trabajo centroamericana es relativamente joven (el 29% no supera los 25 años), está creciendo (a tasas cercanas al 3% anual) y tiene una participación cada vez mayor de la mujer (38% de la fuerza laboral).
- El 42,3% de los nuevos empleos generados durante el período 2001-2006 correspondió a actividades no agropecuarias de alta productividad.
- Los trabajadores con algún nivel de educación postsecundaria solo representan el 12% de la fuerza de trabajo del istmo (24% en Panamá y 6,5% en Guatemala).
- Los trabajadores con estudios postsecundarios reciben un ingreso que resulta entre cuatro (Costa Rica) y casi ocho veces (Panamá y Honduras) el ingreso percibido por un trabajador sin educación alguna.
- El autoempleo (especialmente en actividades de baja productividad) es responsable del 41% del empleo regional. En el 2006 solo cerca de la mitad de los ocupados (55%) fueron asalariados.

- Se observan profundas brechas entre los países en los ingresos laborales promedio (397 dólares en Costa Rica versus 146 dólares en Nicaragua) y entre géneros (los hombres ganan de un 2% a un 61% más que las mujeres en Honduras y Guatemala, respectivamente).

Valoraciones de los informes regionales de 1999 y 2003

- El principal problema de la región es el subempleo.
- Predomina la inserción laboral en el sector informal (caracterizado por bajos ingresos, exclusión de la seguridad social, poca calificación laboral y casi nula incorporación tecnológica).
- Con las excepciones de Costa Rica y Panamá, los países del área tienen poblaciones mayoritariamente pobres, sometidas a carencias nutricionales y educativas que limitan su desempeño en el mundo laboral moderno.
- En la actualidad el istmo experimenta el llamado “bono demográfico”. Por varias décadas los países tendrán una proporción muy favorable de personas en edad productiva con respecto a la población dependiente (personas menores de 15 años y mayores de 64).
- Para sacar el máximo provecho del “bono demográfico” se requieren mejoras sustantivas en la calidad y cobertura de la educación, la salud y las políticas de empleo.

El desafío regional de contar con personas saludables (capítulo 4)

Resumen

Desde 1999, las condiciones generales de salud de la región centroamericana han mejorado: la esperanza de vida se ha incrementado para ambos sexos en más de dos años, la mortalidad infantil ha disminuido y ha crecido el abastecimiento de agua potable y el acceso a servicios de saneamiento. Además, durante la presente década las economías

de los países se expandieron y la región logró reducir la población pobre en cerca de 5%. No obstante, esta positiva evolución resulta insuficiente para revertir los rezagos históricos y cerrar las brechas entre y dentro de los países en materia de salud.

El panorama de morbi-mortalidad de la región está determinado por las condiciones de pobreza, los comportamientos sociales y los estilos de vida. Las mejoras en el abastecimiento de agua y los servicios de saneamiento han contribuido a que los países se encuentren en distintas fases de un proceso de transición

epidemiológica, en las que coexisten el patrón de las enfermedades infecciosas, nutricionales y las relacionadas con el embarazo, con los padecimientos crónicos como las neoplasias y las enfermedades del sistema circulatorio. Además, llama la atención la alta mortalidad debida a causas externas como homicidios, accidentes de tránsito y lesiones producto de la violencia. La incidencia del VIH-sida y los problemas para controlar el dengue y otras enfermedades reemergentes son llamadas de alerta sobre la eficacia de las políticas para atacar problemas de salud pública.

DIAGRAMA 1.3

Conexiones documentadas del capítulo sobre empleo con otros capítulos



Nota: No se documentaron implicaciones de la dinámica del empleo sobre la lucha contra la corrupción (capítulo 8), los gobiernos locales (capítulo 9) y la energía (capítulo 11).

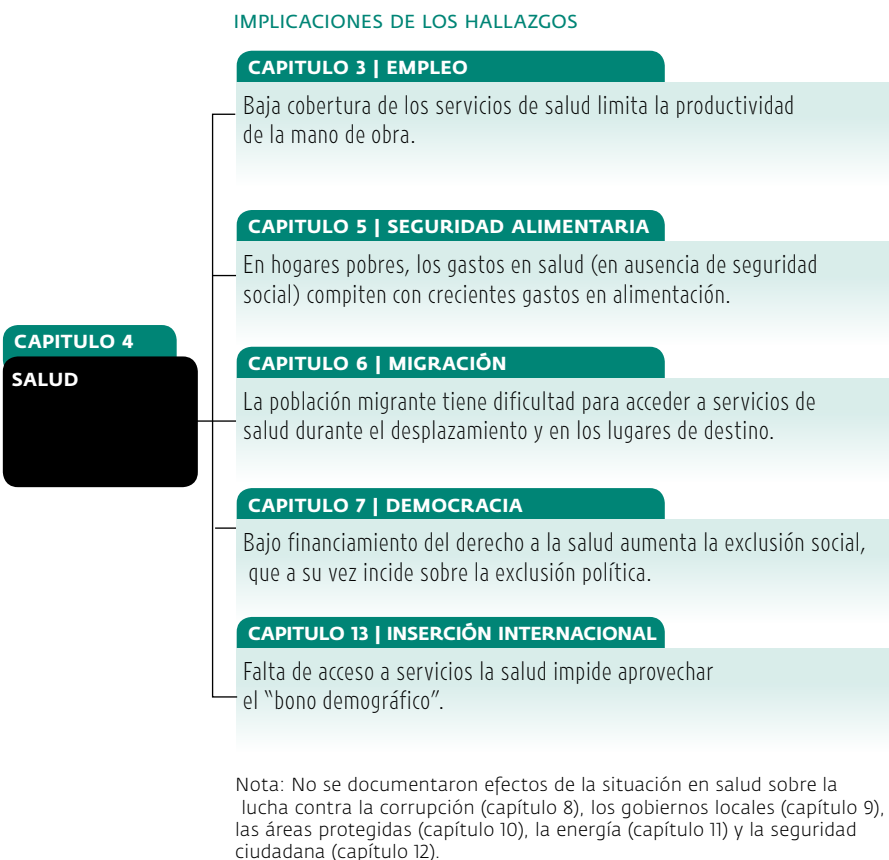
La pobreza como determinante social de la salud está presente en todos los países y condiciona disparidades entre grupos de población y sus posibilidades de mejorar su estado de salud y calidad de vida. Afecta especialmente a la niñez, los habitantes de zonas rurales, la población indígena y las mujeres. Estas disparidades llegan a ser alarmantes, como en el caso de Honduras, donde la tasa de mortalidad infantil es cuatro veces el promedio nacional en algunos departamentos, o en el de Panamá, donde el 86% de la población indígena vive en pobreza extrema, lo que equivale a un retroceso de casi una década en la expectativa de vida al nacer con respecto al promedio nacional.

Garantizar una mejor situación de salud en el istmo cobra mayor relevancia ante el imperativo de aprovechar el “bono demográfico”, ese beneficio asociado al período en que los países experimentan una tasa de dependencia decreciente, propia del proceso de transición demográfica que vive la región. La población en edad productiva de la que dependerá Centroamérica en el próximo medio siglo, enfrenta el reto de financiar un sistema de salud que requerirá cada vez más recursos para atender a una mayor proporción de habitantes envejecidos, que necesitarán mayores y más complejos servicios, y que además, en su gran mayoría, no cotizan en ningún sistema de pensiones.

La cobertura de los servicios de salud y el gasto público en este rubro, pese a un relativo crecimiento, resultan insuficientes para garantizar el acceso universal y oportuno, principalmente en las zonas rurales e indígenas. Con excepción del sistema de salud de Costa Rica, que cuenta con distintos esquemas de aseguramiento para toda la población, y de Panamá, donde la cobertura asciende al 65%, los demás países tienen sistemas de seguridad social que abarcan a menos del 20% de la población. Cerca del 70% de las y los centroamericanos carece de seguro social. La población pobre sin acceso a los sistemas públicos de salud debe pagar de su bolsillo servicios privados. Se estima que alrededor de un 25% de la población (10 millones de personas) no cuenta con un acceso razonable a estos servicios.

#### DIAGRAMA 1.4

### Conexiones documentadas del capítulo sobre salud con otros capítulos



La inversión social per cápita ronda los 700 dólares anuales en Panamá y Costa Rica, mientras no sobrepasa los 200 dólares en los demás países. La inversión específica en salud ha sido en promedio del 2,1% del PIB en los últimos años y alcanza el 4% si se incluye el gasto en seguridad social. En el 2004 el gasto social per cápita promedio en salud para la región fue de 114 dólares; solo Costa Rica y Panamá superaron esa cifra por más del doble, en tanto que en El Salvador el monto rondó los 75 dólares y en el resto del área fue menor de 50 dólares.

#### Hallazgos más relevantes del Informe Estado de la Región (2008)

- En el año 2007 la tasa de mortalidad infantil para la región se redujo a 23 por mil nacidos vivos, pero en algunas zonas rurales y poblaciones indígenas

es hasta cuatro veces mayor que los promedios nacionales de los respectivos países.

- La esperanza de vida al nacer ha aumentado en toda Centroamérica. En Belice, Costa Rica y Panamá es mayor de 75 años (promedio para ambos sexos).
- Entre 1980 y el 2008 disminuyó la proporción de personas menores de 20 años (de 56% a 47%), aumentó la población de 20 a 59 años (de 39% a 46%) y la mayor de 60 años (de 4,9% a 6,5%).
- El gasto público en salud por habitante fue de 114 dólares en promedio para la región (2005).
- Las instituciones de seguridad social, salvo en los casos de Costa Rica y

Panamá, cubren a menos del 20% de la población.

- En Guatemala y El Salvador el gasto privado equivale a más de 50% del gasto en salud, y en Belice, Honduras y Nicaragua representa entre el 40% y el 50%. La mayor parte se dedica a la compra de medicamentos.

### Valoraciones de los informes regionales de 1999 y 2003

- En la década de los noventa en toda la región mejoraron indicadores clave como la esperanza de vida y la tasa de mortalidad infantil.
- Cuatro brechas de equidad obstaculizan las oportunidades para disfrutar una vida larga y sana: inequidades en el acceso a los servicios de salud, en la disponibilidad de agua potable y servicios de saneamiento, las desigualdades que experimentan los pueblos indígenas y la morbi-mortalidad asociada a la pobreza y la violencia.

■ La focalización de intervenciones sanitarias de alta efectividad hace que la situación epidemiológica de los países más rezagados del istmo sea parecida a la de las naciones que exhiben un mejor nivel de desarrollo económico y social.

- La violencia, el sida y el surgimiento de grupos urbanos socialmente excluidos han contribuido a dissociar la otrora estrecha relación entre ingreso nacional y salud.

### El desafío regional de garantizar alimentos a los habitantes (capítulo 5)

#### Resumen

Los avances generales que ha experimentado la región en los indicadores sociales han contribuido, en relación con épocas anteriores, a una mayor seguridad alimentaria y nutricional (SAN). Sin embargo, esta mejora es insuficiente. Persiste una alta vulnerabilidad alimentaria y nutricional de

amplios contingentes de la población, debido a la desigualdad social, la pobreza y la fragilidad en la oferta de alimentos.

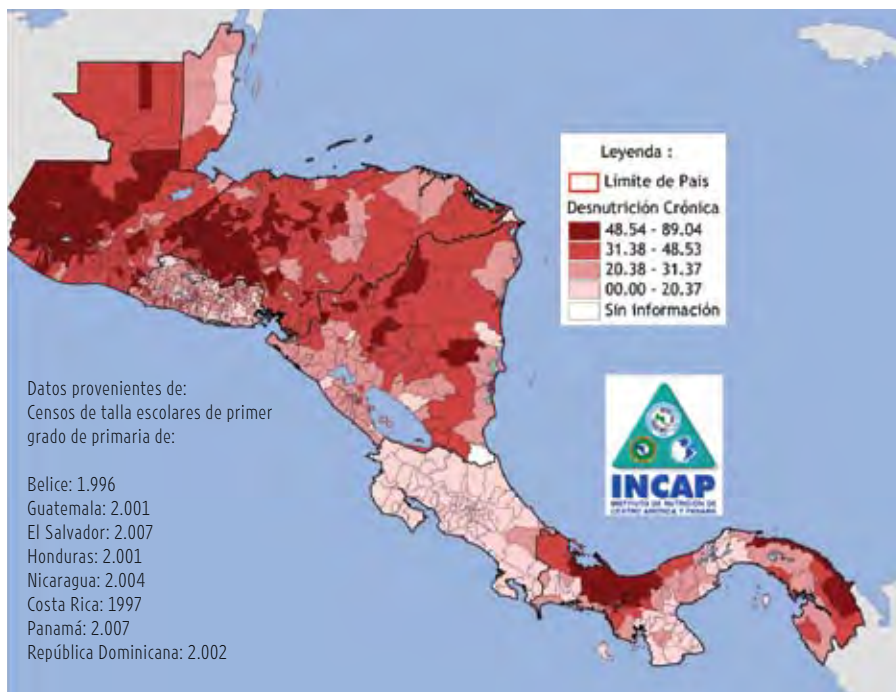
Hasta ahora, la disponibilidad de alimentos no había sido un problema en Centroamérica. Sin embargo, por efecto de los estilos de inserción económica internacional se desatendió el sector agropecuario, particularmente en los rubros relacionados con la producción de alimentos para el mercado interno. En parte ello se debió a la reasignación de los factores productivos a la agricultura no tradicional de exportación; como resultado, creció la dependencia de los alimentos importados, sobre todo de los granos básicos. En un contexto de precios internacionales de alimentos baratos esto no fue un problema. Pero la situación se ha tornado compleja por el acelerado incremento que han tenido estos precios recientemente, entre otras cosas por el uso de productos alimenticios para la generación de biocombustibles.

Este panorama constituye una amenaza para Centroamérica, una región en la que una proporción significativa de la población es pobre y tiene bajo poder adquisitivo. Los niveles de subnutrición y desnutrición de las poblaciones rurales e indígenas son sustancialmente mayores a los del resto de los habitantes de región (mapa 1.1). Pese a los avances alcanzados durante las últimas décadas, la subnutrición afecta a cerca de una quinta parte de las y los centroamericanos.

Las acciones emprendidas por los países para mejorar la SAN evidencian cierto dinamismo en la generación de proyectos, estrategias, políticas, nueva legislación y marcos institucionales. Pese a ello, las iniciativas han tenido una articulación débil y poseen limitadas coberturas e insuficientes mecanismos para la evaluación de sus impactos. En algunos países los programas dependen fuertemente de los fondos de cooperación internacional, lo que limita su sostenibilidad financiera y el desarrollo y mejora de las capacidades institucionales públicas para su continuidad. Los ciclos políticos dificultan la continuidad de muchas de estas iniciativas.

#### MAPA 1.1

### Centroamérica: desnutrición crónica en escolares a nivel municipal. VARIOS AÑOS



Fuente: Incap. Sistema de Información Geográfica. Unidad de vigilancia, monitoreo y evaluación de la seguridad alimentaria y nutricional.

La coyuntura actual de altos precios internacionales de los productos agrícolas podría constituir una oportunidad para superar los rezagos y potenciar el desarrollo rural de Centroamérica, a partir de estrategias productivas enfocadas a potenciar las ventajas de contar con suelos fértiles, fuerza laboral con experiencia agrícola y condiciones climáticas que viabilizan la producción durante la mayor parte del año. Ello podría ampliar las oportunidades de desarrollo humano para la población pobre de las zonas rurales del istmo.

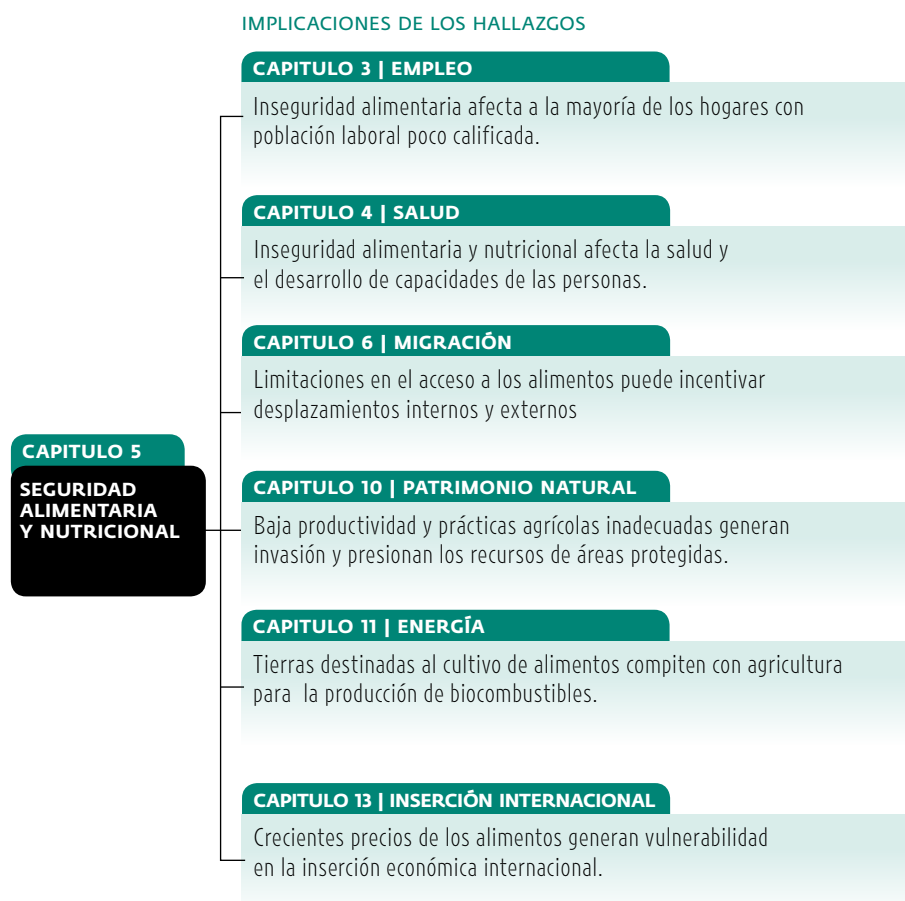
En este contexto, mejorar la capacidad de producción interna de alimentos es un asunto estratégico. Después de más de dos décadas, la apuesta por la apertura comercial sin atender los encadenamientos productivos y el mercado interno ha evidenciado sus debilidades. Consolidar los avances alcanzados y enfrentar los nuevos retos requiere, además de acciones intersectoriales, una clara voluntad política para optimizar los esfuerzos y recursos disponibles alrededor de las alianzas y estrategias que ya han comenzado a gestarse. El riesgo de que un contingente de población joven experimente inseguridad alimentaria es un costo demasiado alto, para una región que necesita aprovechar las oportunidades que le ofrece su actual transición demográfica para impulsar su desarrollo humano sostenible.

### Hallazgos más relevantes del Informe Estado de la Región (2008)

- Entre 1990 y 2005 las tierras sembradas de arroz, frijoles, maíz y sorgo se redujeron a la mitad, mientras que las dedicadas a cultivos no tradicionales de exportación se duplicaron.
- En todos los países aumentó la disponibilidad agregada de alimentos básicos, a costa de una mayor dependencia de las importaciones, principalmente de granos básicos. En el período 1990-2003 el componente importado del trigo y el arroz alcanzó más del 80% de la disponibilidad total.

DIAGRAMA 1.5

## Conexiones documentadas del capítulo sobre seguridad alimentaria y nutricional con otros capítulos



Notas: No se documentaron implicaciones de la seguridad alimentaria sobre la estabilidad democrática (capítulo 7), la lucha contra la corrupción (capítulo 8), los gobiernos locales (capítulo 9) y la seguridad ciudadana (capítulo 12).

- El costo de la canasta básica alimentaria creció en toda la región entre 2003 y 2006. En este último año representó más del 70% del salario mínimo agrícola, excepto en Nicaragua y Honduras.
- Un aumento del 15% en los precios mundiales de los alimentos podría incrementar en 2,5 millones la cantidad de pobres extremos en Centroamérica, lo que afectaría principalmente a Honduras y Guatemala.
- La anemia por deficiencia de hierro sigue siendo un problema de salud pública en todos los países del área, especialmente en niños de edad preescolar. La prevalencia de esta deficiencia nutricional supera el 30% en Panamá, Guatemala, Honduras y Nicaragua.

Valoraciones de los informes regionales de 1999 y 2003

Tema nuevo, no se abordó en los informes anteriores.

El desafío regional de no expulsar a los habitantes (capítulo 6)

Resumen

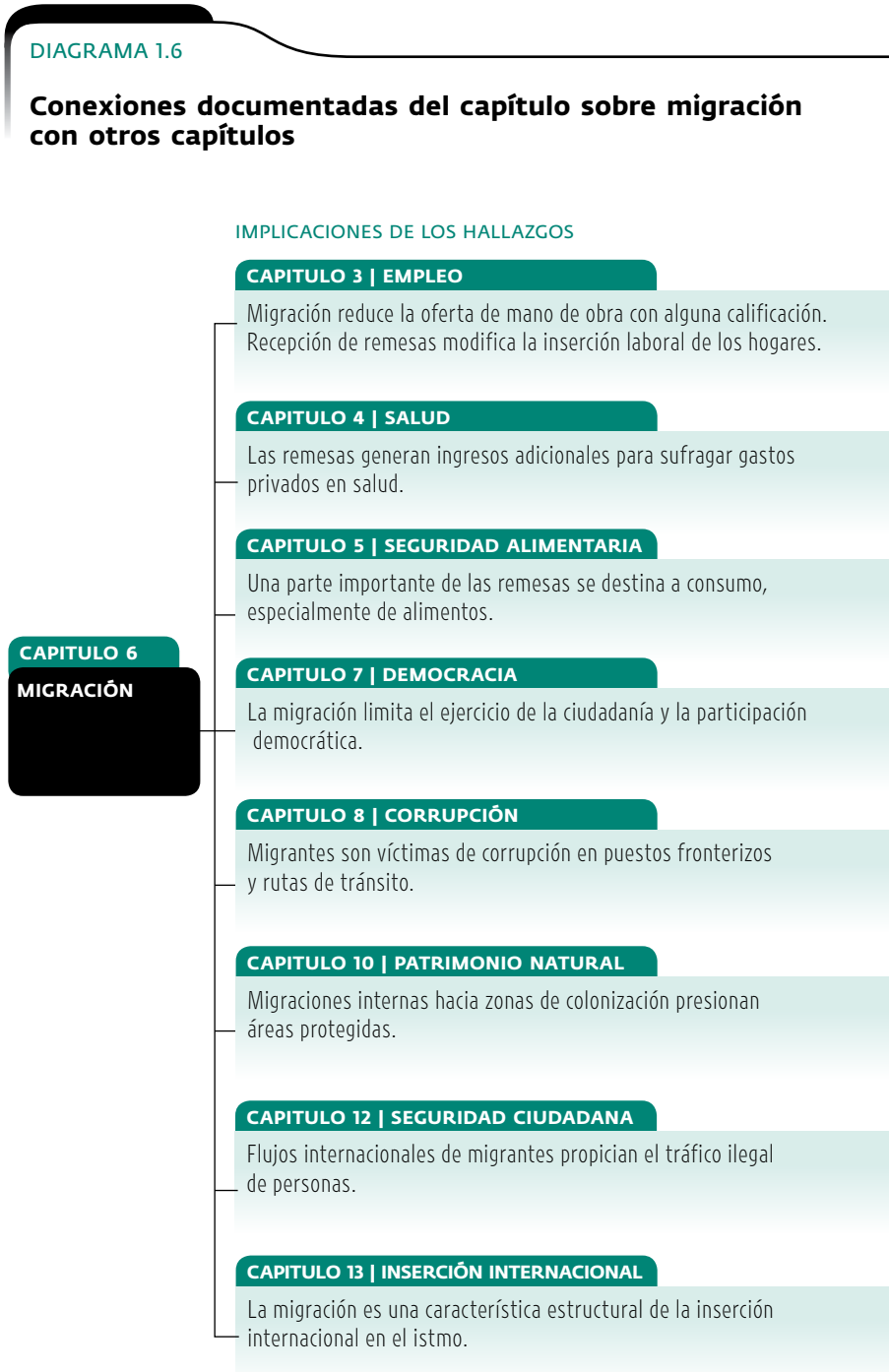
Hoy en día viven fuera de sus países de origen poco más de cuatro millones de centroamericanos, aproximadamente el 10% de la población regional. La mayoría de los migrantes viven en Estados Unidos. Esta situación es el resultado de intensos movimientos emigratorios experimentados en el istmo durante los últimos treinta años.

La alta población migrante ha generado un flujo considerable de remesas familiares, que en el 2006 representaron cerca del 10% del PIB regional. Las remesas constituyen la principal fuente de ingresos de varios países del área, donde permiten enjugar los crecientes déficit de la balanza comercial y apuntalar la estabilidad del tipo de cambio.

Las remesas han sido utilizadas por las familias principalmente para atender sus necesidades de consumo y paliar la pobreza. El peso de este financiamiento en el ingreso de los hogares es mayor en El Salvador y Honduras (cerca del 37%) que en el resto de la región; sin embargo, es en Guatemala donde más contribuye a aliviar la pobreza. En ausencia de remesas, los hogares pobres en ese país aumentarían en 5,2%.

El impacto económico de las migraciones no solo se manifiesta en los flujos de remesas, sino que también incide en las dinámicas socioproductivas en los lugares de origen y destino de los traslados a través del intercambio promovido por actividades como el comercio nostálgico y las encomiendas. No obstante, la creciente expulsión de población, en su mayor parte en edad productiva y con algún nivel de educación, erosiona la capacidad productiva de los países.

Pese a la suscripción de diversos instrumentos legales internacionales y nacionales, la protección de los derechos de las personas migrantes es aún



Nota: No se documentaron implicaciones de la migración sobre los gobiernos locales (capítulo 9) y la energía (capítulo 11).

débil. Los avances que se han logrado con la promulgación de leyes no han implicado una ampliación de las capacidades y la cobertura institucional necesarias para garantizar su aplicación efectiva. Ello ha sido acompañado por un endurecimiento de los mecanismos de regulación y control de la migración

en los Estados Unidos, principal destino de las migraciones centroamericanas. Esto evidencia una notable tensión entre los incentivos económicos al libre flujo de capitales y tecnología, y el fortalecimiento de las barreras para el libre tránsito de las personas y la integración de los mercados laborales.



El endurecimiento de los controles migratorios, junto con la operación de actores ilegales como los coyotes y los traficantes, genera un escenario de mayor vulnerabilidad para los migrantes que, en no pocas ocasiones, resulta en graves riesgos para su integridad física y patrimonial. De ello dan cuenta cerca de 300.000 centroamericanos deportados de los Estados Unidos durante el período 2004-2006.

En los últimos años han surgido numerosas organizaciones sociales que, a lo largo de las principales rutas de tránsito y en los lugares de destino, brindan protección, asesoría legal y otro tipo de asistencia a las y los migrantes. Ellas han venido a llenar vacíos institucionales y han ido ampliando su ámbito de acción hacia la incidencia política y la cohesión social, especialmente en los lugares de destino.

Los esfuerzos regionales en materia de protección de derechos de los migrantes son aún incipientes, lo que pone de manifiesto una importante brecha entre las capacidades institucionales y las acciones de integración real de las poblaciones.

### Hallazgos más relevantes del Informe Estado de la Región (2008)

- La mayoría de los países centroamericanos son expulsores netos de población. Los únicos que tuvieron saldos migratorios positivos durante el período 1995-2005 fueron Costa Rica y Panamá.
- En el año 2007 las remesas familiares ascendieron a 12.180 millones de dólares, casi cuatro veces más que en el 2000. La participación de Honduras y Guatemala en el total más que se duplicó durante ese lapso (pasó del 29% al 56%).
- Los jefes de hogares receptores de remesas tienen una tasa de desempleo mayor que la de los jefes de hogares no receptores.
- En ausencia de remesas, el número absoluto de hogares en condición de pobreza en todo el istmo se incrementaría en 239.509, lo que implicaría un

aumento de 2,7% en la incidencia de la pobreza a nivel regional.

- La protección de los derechos de la población migrante es débil. Los grupos más vulnerables son las mujeres y los jóvenes.
- Existe un alto subregistro de las violaciones a los derechos de personas migrantes. Ello está relacionado con el desconocimiento de los mismos migrantes acerca de sus derechos y el temor a denunciar por su condición de indocumentados.

### Valoración del informe regional de 1999

- En el período 1970-1999, los movimientos migratorios en la región centroamericana se incrementaron y diversificaron dramáticamente.
- A los flujos migratorios históricos en zonas transfronterizas se agregaron dos fenómenos novedosos: los movimientos forzados de amplios sectores de la población y un aumento marcado de la emigración extrarregional.
- El principal desafío que enfrenta la región en materia migratoria es reforzar el derecho de las personas a elegir entre permanecer en sus lugares de origen o migrar hacia otros países, dentro o fuera de la región, sin amenazas a su integridad y patrimonio.

### El desafío regional de la estabilidad democrática (capítulo 7)

#### Resumen

La democratización de los regímenes políticos sigue siendo el mayor logro político de las últimas décadas en Centroamérica. La mayoría de los sistemas políticos de la región son democracias electorales. Sin embargo, por diversas razones la democratización de los regímenes es una tarea inconclusa como objetivo regional, tal como muestra la situación observada en algunos países. Esto impone algunas amenazas y riesgos a la estabilidad en el istmo.

Ciertamente en todas las naciones del área existen elecciones libres y competitivas, que constituyen el mecanismo indisputado para la escogencia de las autoridades nacionales y locales. Asimismo, los niveles de participación ciudadana son similares a los del resto de América Latina. No obstante, desde un punto de vista funcional este Informe detectó problemas importantes: la falta de regulaciones y transparencia en el financiamiento político en todos los países y, con excepciones, la escasa independencia de las autoridades electorales. Además, en el caso de Nicaragua se observaron defectos en el diseño institucional de los sistemas electorales, que generan ventajas indebidas en favor de partidos políticos (y gobiernos). En dos países (Guatemala y, nuevamente, Nicaragua), la conformación y la dinámica de los sistemas de partidos crean amenazas a la estabilidad democrática.

Las debilidades de los Estados democráticos de derecho, y la lentitud de los avances en este tema, configuran el ámbito de menor progreso en la democratización del istmo. Las barreras para el acceso ciudadano a la justicia se agravan por las fuertes restricciones presupuestarias y la falta de transparencia y rendición de cuentas en varios poderes judiciales. Esta es una seria amenaza a la democracia que, en al menos un país (Nicaragua), ha generado turbulencia social en años recientes.

Uno de los hallazgos más relevantes del presente Informe es la constatación de que la inclusión ciudadana es un proceso todavía incompleto. En varios países del istmo, importantes segmentos de la población que, de acuerdo con las respectivas constituciones políticas, son ciudadanos, en la práctica no están habilitados como tales, pues carecen de los documentos que los identifiquen o enfrentan barreras para ejercer su derecho al sufragio. Este hecho está asociado a la exclusión social. En Guatemala, El Salvador y Nicaragua, las personas que sufren esta condición tienden a no estar formalmente incluidas como ciudadanas.

Los países donde la inclusión ciudadana es más baja son los que gastan

menos en el financiamiento de derechos sociales (gráfico 1.5). Los bajos ingresos tributarios de los Estados minan sus capacidades para promover y proteger los derechos de las personas.

Pese a las dificultades de las democracias centroamericanas para generar progreso económico social para las mayorías, no existe un clima ciudadano favorable a una ruptura del sistema democrático. Sin embargo, ha surgido un difuso (no sustentado por fuerzas específicas) pero mayoritario apoyo al advenimiento de un líder “milagroso”, con poderes especiales para enfrentar los problemas del país. Esta propensión es preocupante pero, en la medida en que no ha sido articulada por fuerzas políticas específicas, no ha generado riesgos de corto plazo a la estabilidad democrática.

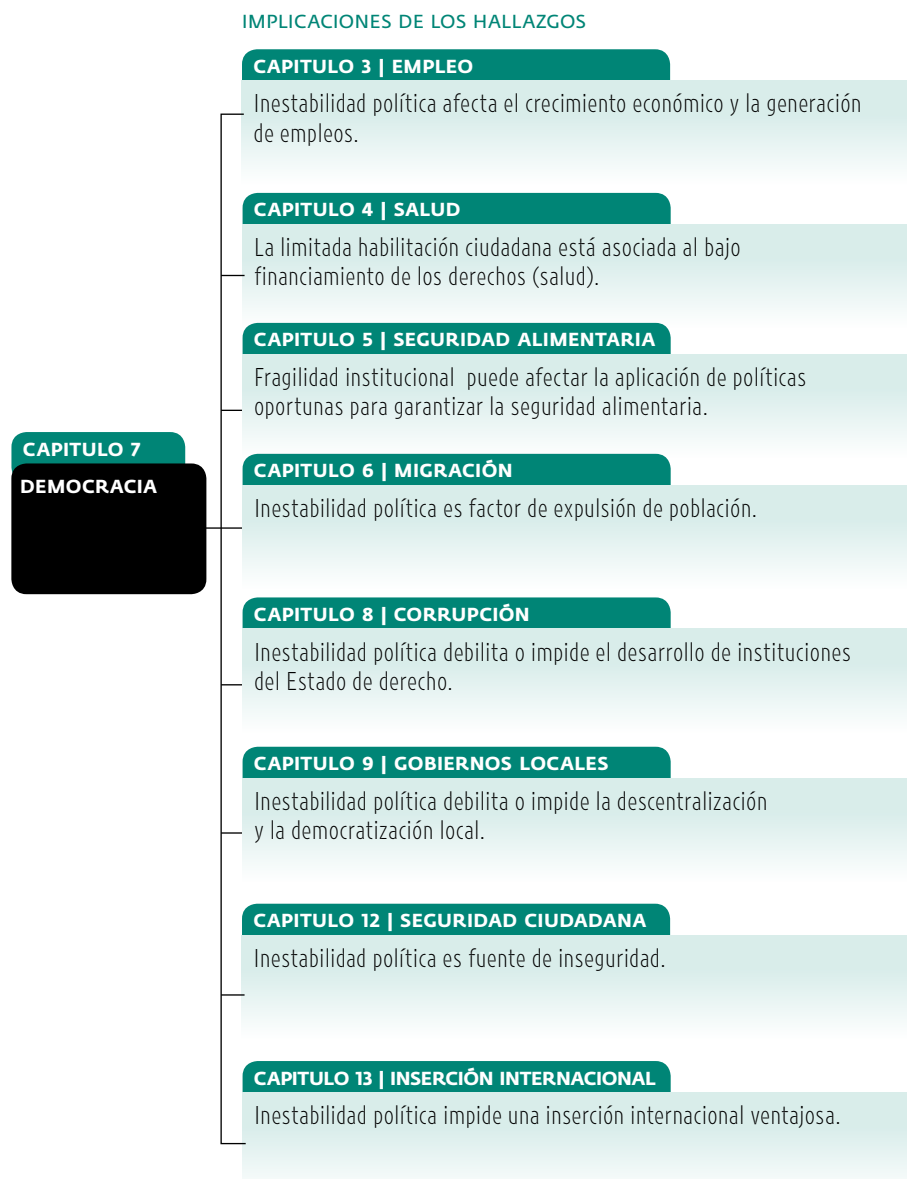
En el ámbito de la convivencia ciudadana, la amenaza proviene de la compleja situación de inseguridad que vive la región. Por su importancia estratégica, este tema es analizado en profundidad en el capítulo 12 del presente Informe.

### Hallazgos más relevantes del Informe Estado de la Región (2008)

- Problemas en la gestión electoral han generado cuestionamientos a la limpieza de los resultados electorales en Centroamérica.
- La falta de regulaciones, transparencia y fiscalización hace que el financiamiento de los partidos políticos sea un factor de riesgo para las democracias.
- La carga tributaria es baja y no garantiza el cumplimiento del creciente número de derechos ciudadanos reconocidos legalmente en la región.
- Persisten serias limitaciones para el funcionamiento de los sistemas de justicia y la garantía de seguridad jurídica; es desigual el acceso a la justicia asociado al debido proceso y el derecho a la defensa.
- En varios países el narcotráfico y las “maras” socavan la autoridad legítima

DIAGRAMA 1.7

## Conexiones documentadas del capítulo sobre democracia con otros capítulos



Nota: No se documentaron implicaciones de la estabilidad democrática sobre las áreas protegidas (capítulo 10) y la energía (capítulo 11).

del Estado sobre el monopolio del uso de la fuerza.

### Valoraciones de los informes regionales de 1999 y 2003

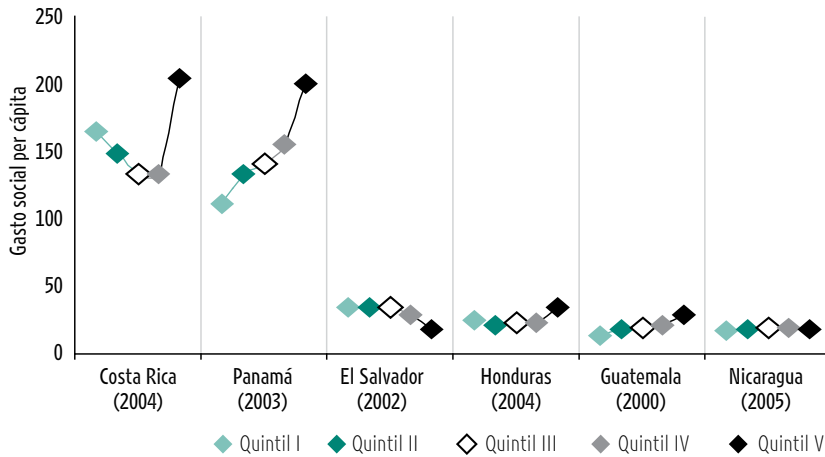
- La fortaleza y el arraigo del nuevo impulso democratizador de

Centroamérica es una conquista duramente conseguida y un compromiso regional (Primer Informe, 1999).

- El impulso democratizador perdió dinamismo en relación con la última década del siglo XX (Segundo Informe, 2003).

GRÁFICO 1.5

### Centroamérica: distribución del gasto público social<sup>a/</sup>, por quintiles de ingreso<sup>b/</sup>. CIRCA 2004 (DÓLARES)



a/ Sectores que incluye: E=educación, S=salud, SS=seguridad social, AS=asistencia social, V=vivienda, SAN=saneamiento y O=otros. Para Costa Rica los datos son del 2004 e incluyen los sectores E, S, SS y AS. Para El Salvador los datos son del 2002 e incluyen E y S. Para Guatemala los datos son del 2000 e incluyen los sectores E, S, SS y AS. Para Honduras los datos son del 2004 e incluyen los sectores E, S, SS y AS. Para Nicaragua los datos son del 2005 e incluyen los sectores E, S, AS, V, SAN y O. Para Panamá los datos son del 2003 e incluyen los sectores E, S, SS y AS.

b/ Para calcular el monto del gasto en cada quintil se multiplicó la proporción del gasto social en cada quintil por el gasto per cápita correspondiente a cada país. Por lo tanto, el gasto en cada quintil está dividido entre la población total del país.

Fuente: Elaboración propia a partir de Fuentes, 2007.

- El poco avance en el desarrollo de las instituciones del Estado democrático de derecho es la principal debilidad de la democratización regional.
- La rendición de cuentas y los sistemas de administración de justicia de Centroamérica operan sobre una exigua base presupuestaria y sujetos a los embates de otros poderes del Estado y actores de la sociedad.
- El reconocimiento y la protección del derecho de petición y rendición de cuentas es una asignatura pendiente.

### El desafío regional de la lucha contra la corrupción (capítulo 8)

#### Resumen

La corrupción, entendida como “el abuso en el poder para obtener un beneficio propio”, constituye un reto para las democracias centroamericanas. En el istmo, la gestión pública es muy vulnerable a las prácticas corruptas, incenti-

vadas por débiles sistemas de control y rendición y petición de cuentas. En este ámbito se mantienen las serias limitaciones institucionales que se apuntaron en el Segundo informe (2003) sobre los mecanismos de *accountability* o rendición de cuentas -con las excepciones también señaladas en ese Informe con respecto a Costa Rica y Panamá- y en algunos casos incluso empeoraron.

Sin embargo, el tema de la corrupción política ha sido posicionado con especial fuerza en el debate público en todo el istmo. Además, se ha incrementado la participación ciudadana por medio de la denuncia, incentivada por la creación de canales institucionales, un periodismo investigativo en auge y el trabajo de organizaciones civiles dedicadas a este asunto. La ratificación de convenios internacionales y compromisos en la materia también ha sido abundante; por ejemplo, todos los países centroamericanos son parte de la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC) y en el 2007 los

presidentes firmaron la Declaración de Guatemala contra la Corrupción.

La mayor petición de cuentas por parte de la ciudadanía y los medios de comunicación no encuentra contraparte en la institucionalidad estatal de control y lucha contra la corrupción. En varios países ésta más bien actúa como un cuello de botella que desacelera lo avanzado en los planos normativo y de concienciación ciudadana. Las principales instancias en la lucha contra la corrupción, el Poder Judicial y las cortes de cuentas o contralorías, tienen serias dificultades para investigar y sancionar a funcionarios corruptos. Aun en Costa Rica, donde el desarrollo de esas entidades se inició hace más de cincuenta años, y en Panamá, donde se cuenta con una contraloría general de las más fuertes del área, las capacidades institucionales limitan la fiscalización y el seguimiento de la corrupción.

Este Informe identifica a dos instituciones que están llamadas a jugar un papel fundamental en la lucha contra este problema: los *ombudsmen* y las defensorías del consumidor. En el primer caso se documentaron debilidades en su desempeño.

Aunque no es posible cuantificar la extensión de la corrupción o la magnitud de sus costos e impactos, sí se pudo constatar que en tres áreas específicas (contratación pública, servicios de salud y trámites empresariales) tiene efectos negativos sobre la calidad de los servicios y limita el acceso de la ciudadanía a ellos. En el área de contratación pública el impacto es fuerte por lo cuantioso de las pérdidas y lo que significan en comparación con los exiguos presupuestos públicos. En el caso de los servicios de salud, resulta perjudicada buena parte de la población más vulnerable, que no puede costear servicios privados de salud. En cuanto a los trámites a cargo de entidades públicas, los países donde el soborno tiene mayor presencia registran costos más altos y tiempos más prolongados para el otorgamiento de permisos e inscripciones, con las consecuencias que ello tiene en el clima para la instalación de empresas y la inversión.

### Hallazgos más relevantes del Informe Estado de la Región (2008)

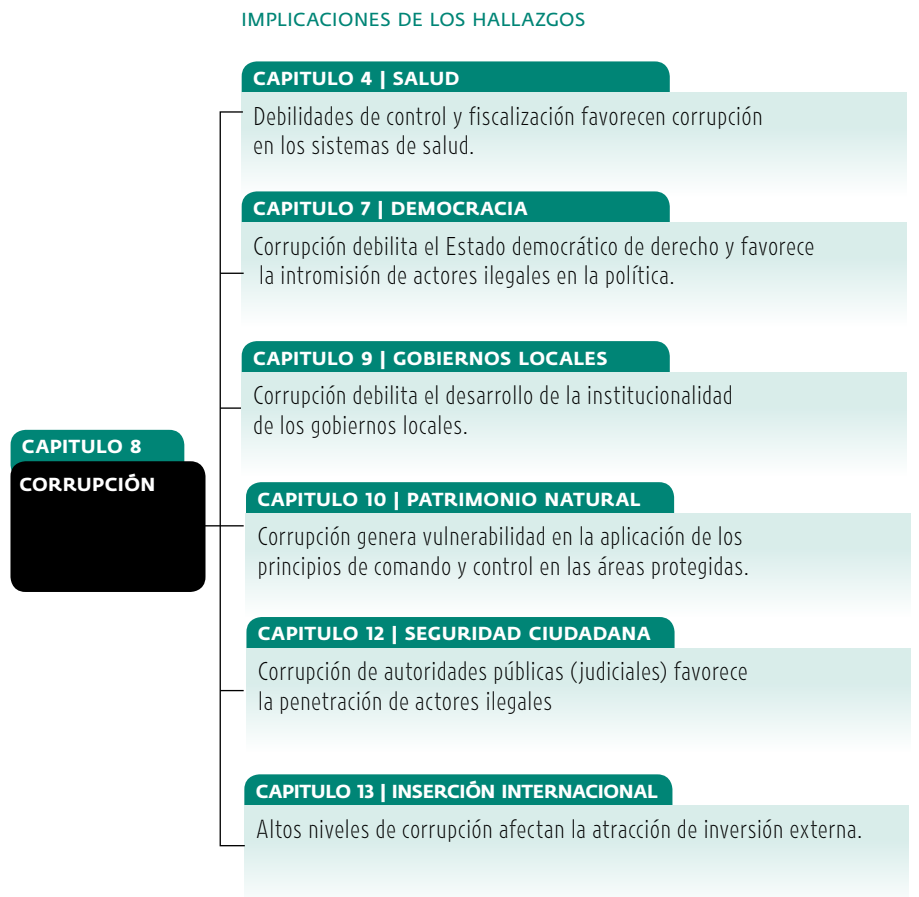
- Los indicadores internacionales sobre corrupción y victimización colocan a la mayoría de los países centroamericanos en una posición preocupante, aunque por encima de las naciones africanas.
- Las encuestas de opinión y reportes de casos nacionales muestran una situación más grave que la reflejada en los indicadores internacionales, en virtud de una extendida percepción de corrupción en todo el aparato estatal.
- Los medios de comunicación han sido un canal privilegiado para la denuncia de la corrupción en la función pública. Sus limitaciones están dadas por la concentración de la propiedad de los medios, persistentes obstáculos legales para la libertad de expresión e incluso amenazas a la integridad física de las y los periodistas.
- Se han presentado escándalos de corrupción dentro de las entidades de control por lo menos en tres países centroamericanos.
- Los nombramientos de los jefes de las entidades de control siguen siendo influidos por los partidos políticos que ostentan el poder.

### Valoraciones de los informes regionales de 1999 y 2003

- Los controles sobre la administración pública son débiles, tanto por vacíos en el marco jurídico como por las limitadas capacidades de los entes especializados (cortes de cuentas, fiscalías, *ombudsman*, etc.).
- En varios países las cortes de cuentas o contralorías enfrentan el triple desafío de la escasez de recursos, potestades contraloras débiles e intentos por cooptarlas políticamente.
- En varios países se han suscitado pugnas entre el Ejecutivo, el Legislativo

DIAGRAMA 1.8

### Conexiones documentadas del capítulo sobre corrupción con otros capítulos



Nota: No se documentaron implicaciones de la corrupción sobre el empleo (capítulo 3), la seguridad alimentaria (capítulo 5), la migración (capítulo 6) y la energía (capítulo 11).

y las entidades de control, que han producido cambios en la autonomía política y la organización institucional de estas últimas.

- Escándalos de corrupción política en algunos países han afectado sus relaciones internacionales.
- Existe evidencia de tolerancia ciudadana hacia ciertos actos de corrupción pública.

### El desafío regional de fortalecer los gobiernos locales (capítulo 9)

#### Resumen

Casi veinte años después de haber sido planteada en el istmo centroamericano, la descentralización de recursos y competencias públicas a favor de los gobiernos locales no termina de materializarse. Es evidente el desequilibrio entre el discurso político a favor de la descentralización, la estructura

institucional y la gestión pública realmente existente. Asimismo, la democratización de los regímenes políticos municipales no ha tenido avances sustantivos durante la primera década del siglo XXI. Los impulsos descentralizadores y democratizadores de los gobiernos locales experimentados en los años noventa han disminuido de manera sensible su intensidad.

La debilidad financiera y administrativa de los ayuntamientos constituye la principal barrera para la descentralización. En los últimos diez años las municipalidades centroamericanas experimentaron un deterioro de sus recursos propios, debido a su creciente dependencia de las transferencias de los gobiernos centrales. Este hecho se agrava por la inexistencia de una política de descentralización de los ingresos que incentive la generación de nuevas fuentes de recursos. Además, el marco de competencias y potestades municipales no ha sufrido mayores transformaciones, lo mismo que su estructura tributaria.

Pese a la ralentización de la descentralización y de la democratización de los gobiernos locales, es preciso reconocer algunos avances puntuales entre 1999 y 2007. Por una parte, las reformas legales encaminadas a proporcionar a los gobiernos locales mejores instrumentos para la administración municipal, así como a definir obligaciones para que las autoridades rindan cuentas sobre su gestión, fueron la base para una mayor apertura democrática en el plano local. Por otra parte destaca la tendencia regional a aprovisionarse de un mayor número de mecanismos de democracia directa, que facilitan el traslado de decisiones políticas municipales a la ciudadanía.

### Hallazgos más relevantes del Informe Estado de la Región (2008)

- La densidad promedio de población por municipio en Centroamérica es de 314 habitantes por kilómetro cuadrado.
- El 90% de los 1.194 municipios sobre los que se dispone de datos se ubica en la categoría de desarrollo humano medio.

DIAGRAMA 1.9

## Conexiones documentadas del capítulo sobre gobiernos locales con otros capítulos

### CAPÍTULO 9 GOBIERNOS LOCALES

#### IMPLICACIONES DE LOS HALLAZGOS

##### CAPÍTULO 7 | DEMOCRACIA

Gobiernos locales débiles limitan la presencia institucional del Estado en el territorio.  
Nuevos mecanismos de participación local favorecen el desarrollo democrático.

##### CAPÍTULO 8 | CORRUPCIÓN

Una base tributaria frágil genera financiamiento inestable y débiles mecanismos de rendición de cuentas.

Nota: Los temas de este capítulo son específicos y tienen poca relación con el resto de los capítulos del Informe. También influyen las limitaciones de las fuentes de información.

- Hay países cuyos territorios son relativamente homogéneos en cuanto a logros, sean estos favorables o no, y otros muestran profundas fracturas internas en sus niveles de desarrollo humano.
- En el cuatrienio 2002-2005, el promedio de transferencias estatales como porcentaje de los ingresos totales de los ayuntamientos pasó de 26% a 30%.
- En el período 1993-2004 los ingresos per cápita de los gobiernos locales centroamericanos crecieron a un ritmo anual promedio del 5,4%.
- El ingreso tributario per cápita promedio de los ayuntamientos de Costa Rica, Nicaragua y Panamá, en el cuatrienio 2002-2005, fue de 14,5 dólares, mientras en Honduras y El Salvador fue de 5,3 dólares.
- En Centroamérica, descentralización y democracia local no necesariamente se dan juntas, ni avanzan al mismo ritmo. Los pasos para constituir democracias locales, mediante la elección de las autoridades locales, se han dado más rápido que los de la descentralización.
- Existen considerables limitaciones en la existencia, disponibilidad y homogeneidad de la información para todos los países de la región, sobre la temática de los gobiernos locales.

### El desafío regional de proteger el patrimonio natural (capítulo 10)

#### Resumen

Centroamérica es una región de enorme riqueza natural. En los últimos años ha desarrollado esquemas territoriales para la protección y el resguardo de su biodiversidad, de sus variados ecosistemas y de los valiosos bienes y servicios ambientales que estos generan para la población y para el conjunto de los seres vivos (mapa 1.2). Estos esquemas, sin embargo, se desarrollan y gestionan en un marco condicionado por la amplia presencia de población pobre, pocos recursos y capacidades técnicas y financieras para gestionar su patrimonio protegido, así

### Valoración del informe regional de 1999

- La descentralización se posicionó en los años noventa como la aspiración central para transformar radicalmente la situación de las municipalidades centroamericanas.

como prácticas de uso de los recursos naturales y de la tierra poco sostenibles y favorables para el ambiente. En consecuencia, la población, la demanda de recursos y las actividades productivas poco reguladas generan fuertes presiones sobre las áreas protegidas. El marco formal, pese a significativos avances, no evita la presencia de amenazas dentro y fuera de estas áreas, y es débil para armonizar las acciones de conservación con las demás dimensiones del desarrollo humano sostenible.

Durante la última década, es posible acreditar avances destacables en materia de gestión de áreas protegidas en la región. Se construyó un marco legal, institucional y de políticas que permite impulsar diferentes procesos de gestión, en una variada y compleja

realidad socioambiental, con el concurso del sector privado, pueblos indígenas, comunidades rurales y agencias de cooperación internacional.

Sin embargo, los países aún exhiben enormes carencias, que se reflejan en el estado de situación de los respectivos sistemas nacionales de protección. En primer lugar, ecosistemas de gran importancia no están adecuadamente representados dentro de las áreas protegidas. En segundo lugar, la mayor parte de las tierras del sistema centroamericano de áreas protegidas está dedicada a formas de uso sostenible de los ecosistemas, y muy poca superficie está sometida a conservación estricta. Además persiste una débil institucionalidad que carece de respaldo político efectivo, lo cual da como resultado

presupuestos y personal insuficientes para combatir las amenazas, mitigar impactos ambientales y controlar las actividades ilícitas en áreas protegidas. Como una respuesta ante estas limitaciones, desde los años noventa se han impulsado en todo el istmo mecanismos de participación de la sociedad civil en el manejo de estas áreas.

Asimismo, la gestión de la biodiversidad se ve condicionada por la estructura social de tenencia de la tierra, el crecimiento de la población, las migraciones internas y la pobreza, así como por prácticas productivas (principalmente agrícolas) que han generado pérdida, degradación y fragmentación de hábitats, sobreexplotación de recursos naturales, contaminación y degradación ambiental.

MAPA 1.2

### Centroamérica: áreas protegidas con declaratoria oficial y propuestas. 2007



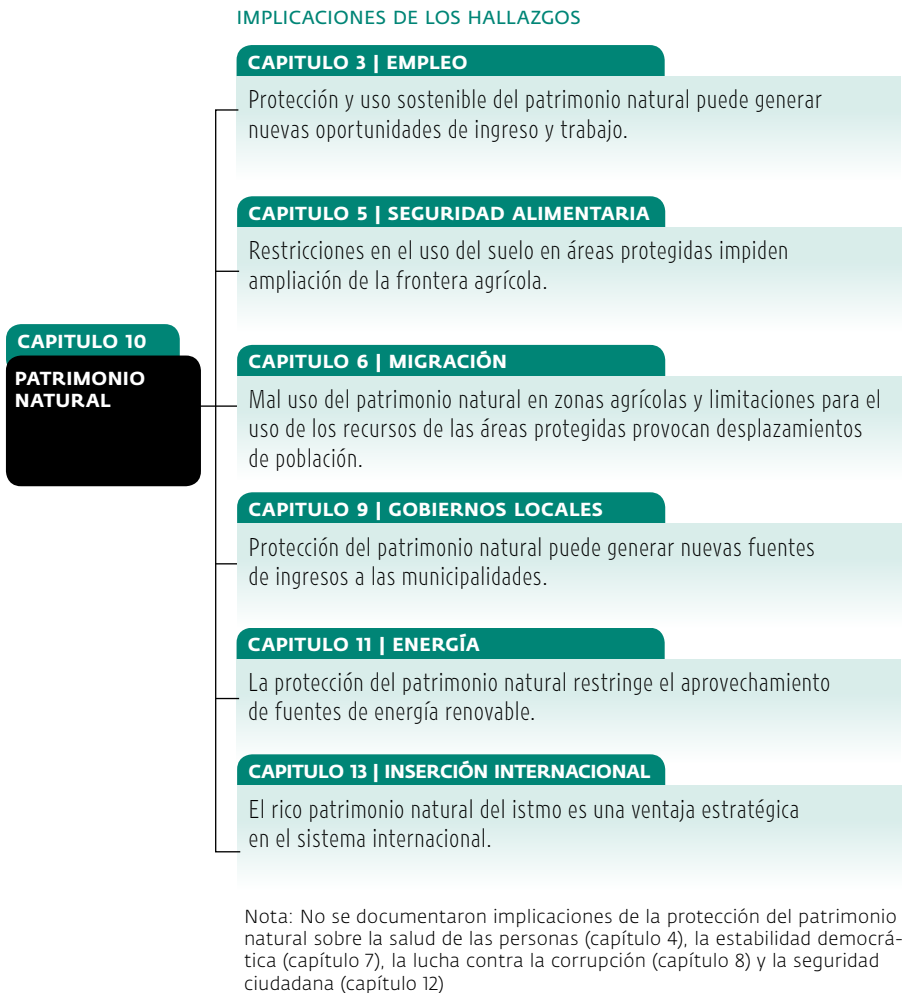
Pese a lo mucho que ha calado el discurso del desarrollo sostenible, es notorio que Centroamérica ha centrado su atención en otras prioridades de orden socioeconómico, relegando lo ambiental. Esto, ante el crecimiento de la demanda por recursos naturales, lleva a prevenir problemas más serios en el futuro y el surgimiento de nuevas presiones sobre las áreas protegidas y su gobernabilidad.

### Hallazgos más relevantes del Informe Estado de la Región (2008)

- El Sistema Centroamericano de Áreas Protegidas (Sicap) cuenta con 669 áreas protegidas y una extensión de 124.250 km<sup>2</sup> (23% del territorio), aproximadamente. Entre 2000 y 2007 el área tuvo un incremento de 5%, luego de un crecimiento significativo en las décadas de 1980 y 1990.
- El 34,2% del Sicap está dedicado a modalidades de protección estricta de los ecosistemas.
- El 83% de las áreas protegidas presenta tamaños menores a 15.000 hectáreas. Solo un 4% es mayor de 100.000 hectáreas.
- Los bosques húmedos son el hábitat con mayor representación en el Sicap (67,4%), seguidos por los sistemas agrícolas (13,4%). Apenas un 1,6% de los bosques de manglar está representado en el sistema.
- En Nicaragua y Guatemala, los fondos de la cooperación internacional equivalen al 50% del total de ingresos que reciben las áreas protegidas.
- En los últimos quince años se ha logrado proteger más de medio millón de hectáreas de tierras privadas en la región.
- Por concepto de transacciones y proyectos dirigidos a respaldar los sistemas de pago de servicios ambientales, específicamente en los mercados de secuestro de carbono y protección, Centroamérica tan solo registra un monto cercano a 14,5 millones de dólares.

DIAGRAMA 1.10

## Conexiones documentadas del capítulo sobre patrimonio natural con otros capítulos



### Valoraciones de los informes regionales de 1999 y 2003

- En 1996 la cobertura forestal de la región era, de 181.233.790 hectáreas (35% del territorio). Alrededor de 13 millones de hectáreas de terrenos de aptitud forestal están siendo subutilizados en otras actividades.
- La vida silvestre se ve amenazada por la pérdida de su hábitat natural y por la sobreexplotación, muchas veces apoyada en el tráfico legal e ilegal de especies.
- El Sistema Centroamericano de Áreas

Protegidas (Sicap) contaba en 1996 con un total de 704 áreas protegidas, de las cuales 391 tenían declaratoria oficial y 313 eran propuestas. Estas áreas eran vulnerables debido a la escasez de recursos económicos para su gestión.

- 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.
- La generación de información actualizada y homogénea entre los países en el tema ambiental sigue siendo un reto pendiente.

■ A inicios del siglo XXI la región continúa exhibiendo la marca de dos huellas de origen económico y social: la huella ecológica de las actividades en esos ámbitos y la huella humanitaria, por las recurrentes pérdidas de vidas humanas, bienes públicos e infraestructura que han dejado los desastres ocasionados por fenómenos naturales.

### El desafío regional de contar con energía para producir (capítulo 11)

#### Resumen

Centroamérica enfrenta serios problemas para garantizar el abastecimiento de energía necesario para impulsar el crecimiento económico y ampliar las oportunidades de desarrollo humano sostenible para su población.

Los principales factores que determinan esta situación son la alta dependencia de hidrocarburos importados, que representan el 45% del consumo energético total, y patrones de uso poco eficientes. Esta dependencia resulta en condiciones que aumentan la desigualdad y las brechas con otras zonas del mundo, entre los países y dentro de ellos (el 52% de la energía primaria mundial está concentrado en cinco países,

mientras Centroamérica representa una parte poco significativa de su uso).

El consumo de petróleo se debe mayoritariamente a los sectores de transporte y de generación eléctrica, en tanto que el empleo de leña -segunda fuente de energía en la región (38%) - corresponde sobre todo al sector residencial y a las zonas rurales. A lo largo del istmo se observan condiciones desiguales: más de 7,8 millones de centroamericanos no reciben servicio eléctrico en sus hogares, y hay poco acceso a fuentes limpias y tecnologías eficientes y baratas que reduzcan los impactos en su salud y en el costo de la vida.

Estos usos intensivos de hidrocarburos y leña también causan desequilibrios, pues generan grandes cantidades de desechos y un fuerte impacto ambiental. Esto se expresa en una mayor emisión de gases de efecto invernadero, degradación del recurso hídrico, deforestación y otros fenómenos que inciden directamente sobre la calidad y disponibilidad futura de los recursos naturales.

La alta dependencia de los hidrocarburos se agrava en un marco internacional complejo, de elevados precios y perspectivas de agotamiento petrolero. El aumento de la factura petrolera (132% en el período 2000-2006) reduce

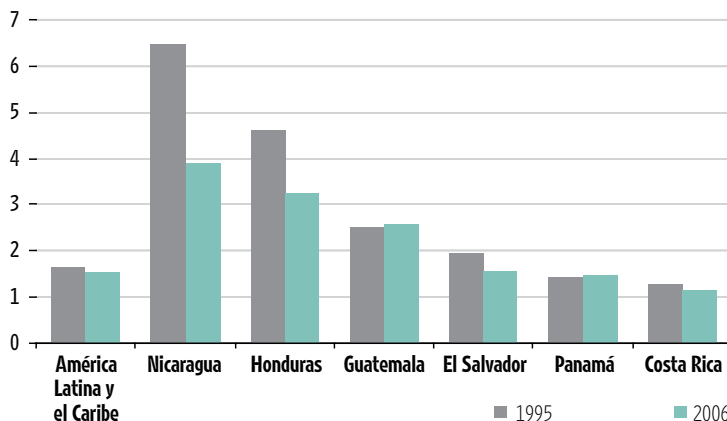
la competitividad, dispara la inflación y ensancha el déficit comercial de economías cuyo crecimiento está fuertemente ligado al uso de energía. La presión inflacionaria, a su vez, afecta los ingresos reales de la población y el acceso a este recurso, en especial para los sectores de menores ingresos.

#### Hallazgos más relevantes del Informe Estado de la Región (2008)

- La capacidad por desarrollar en fuentes renovables supera tres veces la demanda de energía eléctrica del istmo. Ese potencial estimado en recursos hidroeléctricos es de 22.068 MW, en recursos geotérmicos de 2.928 MW y en recursos eólicos de 2.200 MW. Solo se aprovecha un 17% en hidroelectricidad y un 15% en geotermia.
- La capacidad instalada eléctrica del 2006 (9.321 MW) se incrementó en 125% desde 1990.
- La participación de las fuentes renovables en la generación de electricidad bajó de 70% en 1990 a 55% en 2006; entre tanto, la generación térmica a base de *fuel oil* y *diesel* pasó de 30% a 45% en el mismo período.
- El consumo de hidrocarburos para generación eléctrica aumentó un 557% entre 1990 y 2006.
- El índice de electrificación en el istmo varía desde 60% en Nicaragua hasta 98,3% en Costa Rica, ambas cifras correspondientes al 2006.
- El sector transporte utiliza el 66% del consumo total de derivados de petróleo.

GRÁFICO 1.6

#### Centroamérica: intensidad energética. 1995 y 2006 (BARRILES EQUIVALENTES DE PETRÓLEO/1.000 DÓLARES)



Fuente: Elaboración propia con datos de Olade.

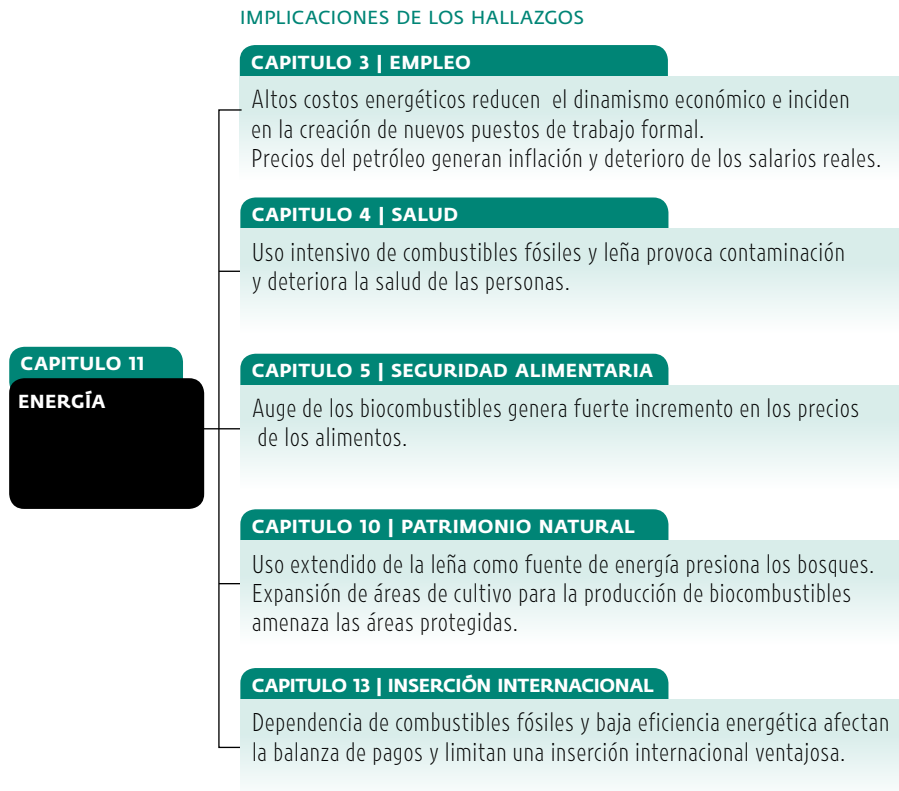
#### Valoración del informe regional de 2003

- Entre 1996 y 1998, el aumento promedio en el consumo de energía comercial y electricidad en el istmo fue de 3,2% y 4,5% anual, respectivamente. Muchos países no pudieron satisfacer estas altas tasas de crecimiento, lo que ocasionó problemas de racionamiento, irregularidad de voltaje y apagones.



DIAGRAMA 1.11

### Conexiones documentadas del capítulo sobre energía con otros capítulos



Nota: No se documentaron implicaciones de la energía sobre la migración (capítulo 6), la estabilidad democrática (capítulo 7), la lucha contra la corrupción (capítulo 8), los gobiernos locales (capítulo 9) y la seguridad ciudadana (capítulo 12).

- Las ciudades son centros funcionales para el desarrollo económico, social, cultural e industrial y son consumidoras de crecientes volúmenes de recursos naturales (agua, leña, alimentos) y energéticos (electricidad, derivados de petróleo).

#### La integración regional

El presente Informe apuesta por la integración regional como un valioso instrumento para realizar acciones conjuntas en temas de importancia estratégica para las naciones centroamericanas. Para ello se requiere no solo un acuerdo sobre esos temas estratégicos, sino también un marco normativo fortalecido y una institucionalidad capaz

de responder a los desafíos que se le planteen.

No todo tema relevante para el desarrollo humano sostenible del istmo es, sin embargo, un tema de integración regional. Por ejemplo, el fortalecimiento de las instituciones del Estado democrático de derecho es de interés objetivo para el conjunto regional, pues permite afianzar democracias de más alta calidad, pero es una tarea que, al menos por ahora, debe ser asumida principalmente por las ciudadanías en el marco de sus Estados nacionales. Este Informe ha identificado varios temas estratégicos en los que la acción conjunta es urgente, a saber:

- Las estrategias para enfrentar las nuevas condiciones surgidas por el alza en los precios internacionales de los hidrocarburos y los alimentos básicos (capítulos 11 y 5).
- El establecimiento de cadenas productivas regionales y el desarrollo de infraestructuras de transporte y comunicaciones conjuntas, orientadas a la conformación de una plataforma regional de producción de bienes y servicios dirigida a socios extrarregionales (capítulo 13).
- El manejo regional de las áreas protegidas (capítulo 10) y el uso racional de recursos compartidos, como el agua (capítulo 2).
- El establecimiento de estándares sociales mínimos en las áreas de salud y educación, con base en fondos de cohesión cuyo acceso dependa, al menos en parte, del esfuerzo de los Estados miembros. Asimismo, conviene desarrollar políticas regionales para el mejoramiento de la calidad de la mano de obra (capítulos 3 y 13).
- El enfrentamiento a la geopolítica del narcotráfico (capítulo 12).

La acción conjunta de carácter regional puede efectuarse mediante estrategias distintas. En algunos ámbitos, puede basarse en relaciones de cooperación intergubernamental más activas y eficaces; este pareciera ser el caso de los estándares sociales mínimos en salud y educación, así como lo que concierne a la geopolítica del narcotráfico. En otros asuntos la acción conjunta requiere formas de coordinación más complejas, que se concretan a través de instituciones regionales. Esta estrategia puede ser más adecuada para fomentar la producción y distribución de energía limpia e incentivar programas regionales de producción alimentaria. Finalmente, en otras áreas será necesaria la creación de regímenes especiales, cuya normativa e institucionalidad impliquen algún grado de supranacionalidad. Este enfoque sería el apropiado para los casos en que haya

bienes públicos regionales (las áreas protegidas y la infraestructura de transportes, por ejemplo).

Por otra parte, la apuesta por la integración regional demanda un remozamiento del Sistema de Integración Centroamericana (SICA). El SICA comprende un amplio y diverso entramado institucional que cubre una gran cantidad de temas. De acuerdo con el Protocolo de Tegucigalpa (1991), su máximo órgano político es la Reunión de los Presidentes de los Estados miembros. A su vez, brazo ejecutivo es la Secretaría General (con sede en El Salvador), cuyas capacidades coordinadoras no incluyen a dos de las principales entidades de la integración: la Secretaría de Integración Económica de Centroamérica (Sieca) y el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE). En los últimos años, el SICA y el BCIE se han caracterizado por su dinamismo y por el abordaje de una vasta gama de temáticas, en buena parte debido a la mayor disponibilidad de fondos de cooperación internacional (especialmente de origen europeo).

La institucionalidad regional exhibe notables debilidades de diverso orden. En parte son de carácter burocrático, derivadas de las dificultades para el desarrollo de suficientes capacidades técnicas. Sin embargo, los problemas no son puramente técnicos, ni se circunscriben a la burocracia regional. Los órganos de conducción política de la integración presentan disfunciones que van desde el desequilibrio en las relaciones entre ellos mismos, hasta la poca preparación para la toma de decisiones. Esta situación resta calidad a los mandatos de la Reunión de Presidentes, ya que propicia un crecimiento no planificado de la agenda de integración, crea problemas de seguridad jurídica por falta de un orden procesal y afecta la previsibilidad de los mandatos encomendados a las instituciones de la integración.

Por diez años se ha discutido, de modo intermitente, un proceso de reforma institucional del SICA. A la fecha no se han aplicado las transformaciones propuestas en 1997 por el BID y la Cepal. En su lugar se han adoptado

cambios más acotados, centrados en corregir las debilidades en el nivel gerencial-administrativo del Sistema. Las principales reformas durante el período 2003-2007 son las siguientes:

- Adopción de un reglamento de actos normativos del SICA, que brinda mayor seguridad jurídica por cuanto ordena los diversos tipos de decisiones que pueden emanar de los órganos de decisión política: la Reunión de Presidentes y los Consejos de Ministros.
- Adopción de un reglamento de funcionamiento del Comité Ejecutivo del SICA, cuya instalación se llevó a cabo en febrero de 2008, quince años después de la entrada en vigencia del Protocolo de Tegucigalpa.
- Creación del Organismo de Control Superior del SICA, que fiscalizará la gestión financiera del Sistema.
- Realización de estudios para la elaboración del sistema de financiamiento automático para las instituciones de la integración.
- Decisión de formular el estatuto para la carrera administrativa en los órganos del SICA y preparar el estudio correspondiente, que está en proceso.
- Creación de la Dirección de Planificación en la Secretaría General del SICA.
- Establecimiento del sistema de seguimiento de las cumbres presidenciales.
- Elaboración del plan de trabajo conjunto y activación de la Comisión de Secretarías del SICA, bajo la convocatoria de la Secretaría General.

Los cambios aprobados por la Reunión de Presidentes no han incluido reformas a los procedimientos para la toma de decisiones políticas, ni a las relaciones entre órganos y el mejoramiento de la seguridad jurídica.

En los últimos años ha habido un creciente reconocimiento sobre la necesidad

de llevar a cabo una profunda reforma institucional del sistema de integración. En la práctica no se ha logrado resolver los problemas de acción colectiva que han dificultado el avance del proceso, en particular la falta de un acuerdo político sobre el contenido y los alcances de la integración y sobre las características deseables de la estructura regional. Las dificultades para arribar a acuerdos se originan no solo en intereses discordantes de los Estados centroamericanos, sino también en distintas corrientes de pensamiento (recuadro 1.1).

Mientras estos dos requisitos se cumplen -el acuerdo político y el avance de la reforma institucional-, el presente Informe logró identificar, con el concurso de expertos, al menos siete puntos de decisiones concretas esenciales para mejorar la institucionalidad regional. Estas podrían adoptarse en el corto plazo, sin necesidad de reformas jurídicas complejas. Las primeras cinco recomendaciones tienen como propósito lograr un mayor ordenamiento normativo y procesal de los órganos directivos de la integración regional. Las últimas dos recomendaciones se orientan a la búsqueda de definiciones conjuntas de política regional. Específicamente se propone:

- Adoptar procesos abiertos, competitivos y ponderados para el nombramiento de las autoridades de los principales órganos ejecutivos del SICA.
- Diseñar un instrumento que regule el proceso de toma de decisiones en la Reunión de Presidentes y otro que reglamente la figura de la Presidencia Pro Tempore.
- Crear un paso previo de asesoría jurídica directa a la Reunión de Presidentes, que vele por la consistencia legal e institucional de las decisiones que se someten a consideración de este órgano.
- Decretar un período de austeridad (mora) en la adopción de nuevas temáticas y mandatos, y concentrar

## RECUADRO 1.1

**Dos enfoques de la integración regional**

En Centroamérica existen divergencias en la forma de concebir el proceso de integración regional. En un extremo están quienes pregonan el “minimalismo intergubernamentalista”, es decir, la idea de limitar la integración al establecimiento de relaciones de cooperación entre países, a propósito de ciertos intereses comunes.

En el otro extremo están quienes propugnan el “maximalismo comunitario”, el establecimiento de un bloque regional con robustas instituciones supranacionales. De estas posiciones se derivan dos corrientes de pensamiento, una de corte pragmático y otra normativa<sup>1</sup>, las cuales a su vez

generan parámetros para evaluar la institucionalidad regional y su desempeño, que no necesariamente coinciden entre sí.

En la corriente pragmática se utiliza como parámetro de evaluación/comparación el diseño mismo del marco institucional y jurídico del SICA contemplado en el Protocolo de Tegucigalpa. Se pregunta primero: ¿es y funciona la institucionalidad tal como fue diseñada?, y segundo: ¿es este el esquema institucional que necesita y debe tener el proceso centroamericano de integración?

En la corriente normativa el principal parámetro de medición es el marco comunitario

de la Unión Europea en su expresión actual. Con este enfoque, el análisis asume como cierto que el esquema institucional que tiene Centroamérica no es el que se necesita. Para avanzar se requiere un modelo menos intergubernamental, con más rasgos de supranacionalidad, con mayor autonomía e iniciativa de las instituciones regionales, tal como sucede en la Unión Europea. Por lo tanto, los cambios en las instituciones se valoran de acuerdo con el parámetro: ¿se acerca o se aleja la integración centroamericana del modelo europeo? (cfr. Caldentey, 2004; Herdocia, 2008 y BID-Cepal, 1997).

Fuente: White, 2008.

todos los esfuerzos de los órganos políticos e instituciones del SICA en cumplir, en el plazo de un año, todo el universo de acuerdos presidenciales que están pendientes, tanto los que competen a las instituciones regionales como los que corresponden a los gobiernos nacionales.

- Concentrar los esfuerzos del SICA en el funcionamiento del Comité Ejecutivo y los programas que se encuentran en marcha.
- Establecer, de común acuerdo entre los países y con base en objetivos estratégicos mínimos, orientaciones para la

cooperación internacional de carácter regional.

- Organizar conferencias regionales para discutir acciones específicas en temas con potencial para generar escenarios de multiamenazas: el abastecimiento y la eficiencia energética, la carestía de granos básicos, la inseguridad ciudadana y el crimen organizado.

En los próximos años, ¿podrá Centroamérica redefinir los temas, instituciones y acciones de integración regional para enfrentar los nuevos y los viejos desafíos? Este Informe no puede, naturalmente, arriesgar una respuesta,

aunque con toda certeza asume que tal redefinición no solo es posible, sino necesaria. Sin embargo, sí puede dejar claro que, le ha llegado la hora a la integración regional. Si ésta no logra convertirse hoy en una herramienta valiosa para promover el desarrollo humano en el istmo, será difícil que tenga una nueva oportunidad.

**La edición final de este capítulo**

estuvo a cargo de Alberto Mora, Evelyn Villarreal y Jorge Vargas-Cullell.

**La redacción del texto base** para este capítulo fue realizada por Miguel Gutiérrez Saxe.

**La revisión de cifras** estuvo a cargo de Elisa Sánchez y Luis Ángel Oviedo.

**El borrador final de este capítulo** fue presentado y discutido en una reunión de consulta realizada el 23 de junio del 2008 en El Salvador. En ella participaron: Leonor Calderón (El Salvador), Daniel Castillo (Honduras), Héctor Dada Hirezi (El Salvador),

Héctor Dada Sánchez (El Salvador), Gerardo de Cosío (El Salvador), Roberto del Aguila (El Salvador), Miguel Gutiérrez (Costa Rica), Ana Evelyn Jacir de Lovo (El Salvador), Zelma Larios (Costa Rica), Tatiana López (Costa Rica), Otilia Inés Lux (Guatemala), Alberto Mora (Costa Rica), Laura Nervi (El Salvador), Fernando Paiz (Guatemala), Jorge Panay (Panamá), Carlos Santos (Belice), Olman Segura (Costa Rica), José Arnoldo Sermeño (Honduras), Ricardo Sol (Costa Rica), Jorge Vargas Cullell (Costa Rica) y Evelyn Villarreal (Costa Rica). Se agradece los valiosos comentarios de Félix Cristiá (Costa Rica), Stanley Motta (Panamá) y Carlos Fernando Chamorro, Jaime Incer y Carlos Tünnermann (Nicaragua).

**NOTAS**

**1** A la primera corriente se le denomina pragmática por su énfasis en las posibilidades que se derivan del estado actual de la integración centroamericana, que se considera no solo como punto de partida sino como horizonte. Dicho estado se toma como una realidad dada, que expresa los equilibrios políticos y económicos, así como la voluntad política de los Estados, sin determinar un modelo por seguir. En este sentido, rescata la especificidad de la experiencia centroamericana y busca su independencia conceptual con respecto a otras experiencias de integración en el mundo. A la otra corriente se le denomina normativa por cuanto parte del análisis del deber ser, utilizando como punto de partida y de llegada, la teoría y experiencia de la integración europea, que considera el modelo más avanzado y exitoso de integración que se conoce en el mundo contemporáneo



## C A P Í T U L O

## 2

Seguimiento  
del desarrollo humano  
sostenible

## INDICE

Presentación	79
Aumento fuerte de población	80
“Bono demográfico” se extiende	83
Mayoría de población es urbana	84
Cambia la estructura de las economías	85
Crecimiento modesto o volátil	86
Estabilidad macroeconómica	88
Importantes brechas intrarregionales	89
Lento y desigual progreso en educación	90
Agua potable y saneamiento	92
Acceso a salud y seguridad social	93
La pobreza disminuye	93
Persiste desigualdad de ingresos	96
Bajo gasto público social	97
Ejércitos con mayores presupuestos	99
Procesos electorales	100
Gobiernos no logran impulsar agendas legislativas	101
Exigua base presupuestaria de los sistemas de justicia	103
Justicia transicional	105
Violencia doméstica y el femicidio	106
Derechos de los pueblos indígenas	109
Personas con discapacidad	111
Rica biodiversidad en peligro	113
Recursos marino-costeros	115
Creciente contaminación	117
Aumenta uso de pesticidas y fertilizantes	119
Una región vulnerable a eventos naturales	120
Capacidades institucionales limitan gestión ambiental	121
Poca preparación ante el cambio climático	124
Sistema de integración: deficiencias en la arquitectura institucional	126
Profusión de acuerdos presidenciales	129
SICA con débiles mecanismos de rendición de cuentas	130
Debate sobre reforma del SICA	131
El CC-SICA: la lucha por incluir a la sociedad civil en la integración	134

## Presentación

El presente capítulo compila información sobre las tendencias recientes en el desarrollo humano y la integración regional de Centroamérica, con énfasis en el período transcurrido desde la publicación del Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá (2003). Su propósito es ofrecer a las y los lectores información básica sobre Centroamérica, de manera que puedan tener una idea actualizada sobre el perfil de la región.

Los temas aquí analizados, en su mayoría, fueron abordados en las ediciones anteriores, por lo que en esta ocasión lo que interesa es mostrar la magnitud y sentido de los cambios ocurridos, si es que los hubo. Otros temas, como el cambio climático por ejemplo, son novedosos. En esos casos el capítulo recopila información útil para visibilizar asuntos a los que será necesario dar seguimiento en futuros informes.

Las intersecciones de este capítulo con el resto del Informe han sido reducidas al mínimo. Aquí no se

profundiza en causas o implicaciones de las dinámicas observadas, como ocurre en los demás capítulos y, salvo en pocos casos, se presenta información distinta a la expuesta en ellos. Finalmente, se abordan temas que no son tratados en el presente Informe (lo fueron en ediciones anteriores) pero cuya actualización resulta necesaria para documentar la evolución reciente de Centroamérica<sup>1</sup>.

El capítulo está concebido, metafóricamente, como un archivador. Cada “carpeta” contiene documentación básica que, a manera de resumen, presenta “información trazadora” sobre un tema. Las síntesis tienen un carácter selectivo, pues su fin es documentar ángulos específicos de los asuntos que tratan. No poseen, por tanto, una pretensión de exhaustividad. Las personas pueden leer cada “carpeta” por separado, por lo que cada quien define su propio orden de lectura. Aun así, cabe señalar que los temas fueron agrupados según su afinidad.

## Fuerte aumento de la población y evidencias de una transición demográfica

Entre 1995 y 2007 la población centroamericana pasó de 32,3 a 41,3 millones de personas, es decir, tuvo un aumento de 9,0 millones de habitantes (cuadro 2.1). Guatemala, el país más poblado del istmo (en él vive poco más del 30% de la población total de la región), fue el que más aportó a ese incremento: 3,3 millones de personas (un 36,9% del total). Le siguieron Honduras y El Salvador, con 1,6 y 1,4 millones respectivamente, lo que representa para cada uno cerca de un 17% del crecimiento total. Los aportes de los demás países son menores, pero también significativos cuando se consideran en términos relativos con respecto a su población inicial.

Este crecimiento se refleja en un aumento de la densidad poblacional. En promedio para toda la región, ésta pasó de 61 habitantes por kilómetro cuadrado en 1995, a 78 en el año 2007. Por países, El Salvador sigue siendo el más densamente poblado, y llegó a 338

habitantes por kilómetro cuadrado en el 2007. Le sigue Guatemala con 123. Belice ocupa la última posición, con apenas 13 habitantes por kilómetro cuadrado.

Estos datos provienen de las estimaciones que realiza el Centro Latinoamericano de Demografía (Celade). Pueden tener, sin embargo, diferencias considerables en relación con otras mediciones. Tal es el caso del Censo de Población de El Salvador, cuyos resultados fueron publicados al momento de redactarse este Informe, y que reflejó una situación demográfica muy distinta a las proyecciones (recuadro 2.1). Esta corrección tiene implicaciones importantes en toda una gama de estadísticas vitales, económicas y del desarrollo humano. Sin embargo, el tiempo impidió incorporar estos ajustes en los análisis de la presente publicación.

Además del crecimiento de su población,

todas las naciones del istmo experimentan el fenómeno que se conoce como transición demográfica. Ésta ocurre cuando se combinan los siguientes factores: el descenso de la fecundidad (cantidad de hijos por mujer), la reducción de las tasas de natalidad y de mortalidad infantil y el aumento en la esperanza de vida. De acuerdo con Celade, este es el cambio demográfico más importante de la historia centroamericana<sup>3</sup>. De todos los países del área, Guatemala es el que más tarde ha iniciado este proceso. En el largo plazo, esta transición está asociada a un envejecimiento de la población.

Así pues, Centroamérica ha experimentado fuertes reducciones en la tasa global de fecundidad. A mediados del siglo pasado, ésta era superior a 6 en cada uno de los países (en algunos incluso llegaba a 7), y hoy es inferior a 5 en toda la región. Todavía existen importantes diferencias: en el quinquenio

CUADRO 2.1

### Centroamérica: población estimada, extensión territorial y densidad de población, por países. 1995 y 2007

	Población total		Incremento		Extensión territorial (km <sup>2</sup> )	Densidad de población (hab/km <sup>2</sup> )	
	1995	2007	Absoluto	Relativo		1995	2007
	Total	32.283.556			41.331.013	9.047.457	100,0
Belice	213.448	288.000	74.552	0,8	22.960	9	13
Costa Rica	3.474.904	4.474.876	999.972	11,1	51.100	68	88
El Salvador <sup>a/</sup>	5.668.605	7.107.795	1.439.190	15,9	21.040	271	338
Guatemala	10.003.739	13.343.710	3.339.971	36,9	108.890	92	123
Honduras	5.588.471	7.176.276	1.587.805	17,5	112.090	50	64
Nicaragua	4.663.976	5.603.240	939.264	10,4	130.000	34	43
Panamá	2.670.413	3.337.116	666.703	7,4	75.520	35	44

a/ Aunque el Censo 2007 evidenció importantes diferencias respecto a las estimaciones de población (recuadro 2.1), estos cálculos se hicieron con base en las estimaciones por ser esta la información disponible al cierre del proceso de edición de este Informe.

Fuente: Estimación propia con datos de Celade ([http://www.eclac.cl/celade/proyecciones/basedatos\\_BD.htm](http://www.eclac.cl/celade/proyecciones/basedatos_BD.htm), actualización a julio 2007), con excepción de Belice, en cuyo caso los datos fueron tomados de Celade, 2004 y Flasco, 2002.

2000-2005 Guatemala tenía la tasa más elevada (4,6), seguida por Honduras (3,7). En el otro extremo se ubica Costa Rica, donde las mujeres tienen en promedio 2,3 hijos, la tasa de fecundidad más baja del istmo.

Este comportamiento de la tasa global de fecundidad se refleja en una disminución de las tasas brutas de natalidad y, como se dijo antes, ha sido

acompañada por reducciones en las tasas de mortalidad general e infantil, así como por aumentos en la esperanza de vida al nacer. Esta última pasó de menos de 60 años -e incluso cerca de 40 años en Guatemala, Nicaragua y Honduras- en el período 1950-1955, a 70 años o más en todos los países, con excepción de Guatemala. Costa Rica, con una esperanza de vida cercana

a los 80 años, se encuentra entre las naciones más longevas del mundo. A su vez, la tasa de mortalidad infantil, pasó de valores de entre 93 y 172,3 por mil nacidos vivos a mediados de los años cincuenta, a tasas inferiores a 40 por mil, y cercanas a 10 por mil en el caso de Costa Rica. Guatemala presenta la mayor tasa de mortalidad infantil de toda la región.

### RECUADRO 2.1

#### El Censo de 2007 en El Salvador: hallazgos relevantes

En el año 2007, se realizó en El Salvador el VI Censo de Población y V de Vivienda. Esa medición reveló que la población salvadoreña asciende a 5.744.113 personas (47% hombres y 53% mujeres), lo que evidencia una subestimación de cerca de 1,4 millones de habitantes con respecto a la proyección del año 2007. Esta diferencia podría ser un poco menor -alrededor de un millón de personas- si se toma en cuenta que la omisión censal oscila entre 5% y 6%. En la historia reciente de la región no se registra una discrepancia tan amplia entre un censo de población y las estimaciones demográficas (alrededor del 19,1%).

A pesar de esta situación, El Salvador sigue siendo el país más densamente poblado del continente americano (273 habitantes por kilómetro cuadrado) y destaca en ese sentido el departamento de San Salvador, con 1.768 habitantes por kilómetro cuadrado. El censo del 2007 reportó la existencia de un total de 1.406.485 hogares cuyo tamaño promedio es de 4,1 miembros, los cuales están distribuidos en 1.372.853 viviendas.

Los datos censales indican que la población salvadoreña reside primordialmente en las zonas urbanas del país (62,7% de la población total). Durante los últimos quince años creció la proporción de población femenina, lo que podría estar asociado

a los altos flujos migratorios externos y al aumento de las muertes violentas (homicidios, suicidios, accidentes de tránsito) que afectan sobre todo a los hombres.

Desde el último censo, realizado en 1992, se reportan cambios importantes. Hubo una reducción de casi 5% en el peso del grupo de edad de 15 años o menos en el total de la población. Ello se debe tanto al descenso en la natalidad como al aumento en la esperanza de vida. La población de 65 años y más pasó de representar el 5,0% del total en 1992, al 6,8% en 2007.

Igual que los otros países centroamericanos, El Salvador vive un proceso de transición demográfica. Como consecuencia de ello, la tasa de dependencia demográfica pasó de 78% en 1992 a 69% en 2007. Esto significa que existe una proporción creciente de población con posibilidades reales de incorporarse al mercado laboral y aportar al crecimiento económico durante los próximos años.

Aunque el censo reporta alrededor de 260.000 personas emigrantes, se considera que este dato está subestimado, ya que no da cuenta de las familias enteras que han emigrado. Además, un 17% de las viviendas estaban desocupadas cuando se realizaron las visitas y no fue posible conocer cuántas familias y personas las habitaban. A pesar de

esta subestimación, el censo confirma que la mayor parte de los emigrantes son hombres (dos de cada tres) lo cual está asociado al aumento en el porcentaje de hogares con jefatura femenina (de 27,1% en 1992 a 34,9% en 2007). Otro dato interesante es que el 19,1% de los hogares salvadoreños recibe remesas del exterior.

De acuerdo con el censo, en los últimos quince años hubo mejoras en la cobertura educativa y la escolaridad de las y los salvadoreños. La población de 5 a 24 años que asiste a centros de educación formal pasó de 46,9% en 1992 a 61,7% en 2007 y el promedio de años de estudio aprobados por las personas de 15 a 24 años se incrementó de 6,1 a 7,9 años durante el mismo lapso. Como parte de este proceso, la tasa de analfabetismo de las personas de 15 años y más disminuyó de 25,9% a 18,0% en el período intercensal.

En cuanto a la cobertura y el acceso a los servicios cabe destacar la notable brecha detectada en el acceso a Internet (5,4% de los hogares en la zona urbana y 0,3% en la rural) y la significativa ampliación en la cobertura del abastecimiento de agua y electricidad.

Fuente: Unfpa-El Salvador.



CUADRO 2.2

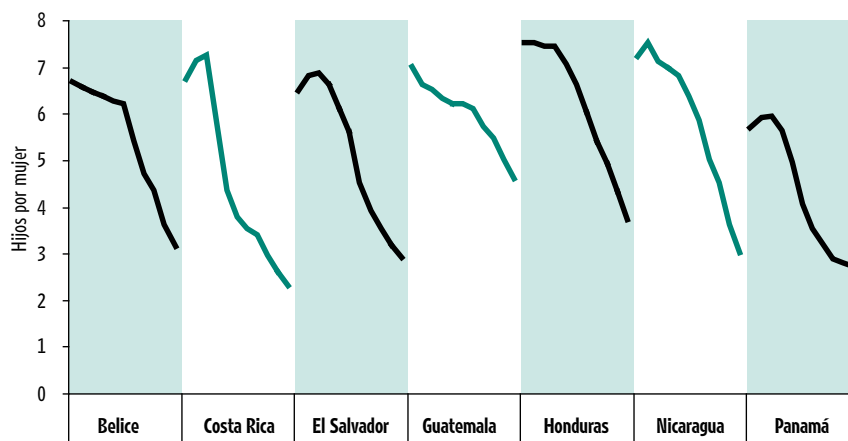
**El Salvador: indicadores seleccionados. 2007**

Indicador	Proyecciones de población	Censo 2007
Población total	7.104.999	5.744.113
Población menor de 5 años	804.040	555.893
Población de 65 años y más	377.971	390.327
Indicadores sociodemográficos	Censo 1992	Censo 2007
Índice de masculinidad	94,4	89,9
Población rural (%)	49,6	37,3
Promedio de hijos por mujer	3,5	2,4
Mortalidad infantil <sup>a/</sup> (por 1.000 nacidos vivos)	40,1	24,8
Tasa de analfabetismo de la población de 15 años y más (%)	25,9	18,0
Tasa de analfabetismo de la población de 15 a 24 años (%)	15,1	6,4
Años de estudio aprobados, población de 15 a 24 años	6,1	7,9
PEA de 10 años y más ocupada	94,1	88,6
Promedio de personas en viviendas ocupadas	4,6	4,2
Viviendas desocupadas (%)	11,0	17,0
Viviendas ocupadas sin electricidad (%)	30,7	11,6
Viviendas ocupadas sin servicio sanitario (%)	18,9	6,7

a/ Estas estimaciones corresponden a cerca de tres años antes del censo respectivo.

Fuente: Digestyc, con base en proyección de población de El Salvador para el período 1995-2025, elaborado en 1995 y censos nacionales de 1992 y 2007.

GRÁFICO 2.1

**Centroamérica: evolución de la tasa global de fecundidad, por quinquenios. 1950-2005**

Fuente: Celade.

## "Bono demográfico" se extiende a todo el istmo

La transición demográfica que se vive en el istmo está dando lugar a una situación que los especialistas denominan "bono demográfico". Esto significa que la relación de dependencia demográfica -la cantidad de personas en edad no productiva (niños, adultos mayores) que cada persona en edad de trabajar debe sostener<sup>4</sup> - disminuye a mínimos históricos (recuadro 2.2).

En el 2005, excepto en Guatemala (donde la transición demográfica está más retrasada), en toda Centroamérica la población en edad laboral era cercana o superior al 55% de la población total. El país con la situación más favorable era Costa Rica (63,4%), seguido por Panamá (60,9%). En el istmo, los adultos mayores representan entre el 6% y el 9% de la población según el país, una proporción baja si se compara con la situación de países que ya pasaron por ese proceso tales como los europeos. Las estimaciones de Celade (2005) señalan como fecha de terminación del "bono demográfico" el año 2015 para Costa Rica, el 2020 para Panamá, el 2035 para El Salvador, el 2040 para Honduras y Nicaragua, y el 2050 para Guatemala<sup>5</sup> (gráfico 2.2).

### RECUADRO 2.2

#### Importancia económica del "bono demográfico"

El "bono demográfico" es una situación muy favorable para el desarrollo de un país, ya que en ese período la carga potencial para las personas en edad productiva es baja. De acuerdo con Celade, el bono permite "generar inversiones productivas o aumentar la inversión social en el mejoramiento de la educación, en la reforma de la salud y en la lucha contra la pobreza; ayuda, además, a anticipar inversiones frente al aumento de la población adulta mayor, cuyas demandas serán más costosas" (Celade, 2005).

Esta situación es transitoria: dependiendo de la intensidad de los procesos demográficos, puede durar entre veinte y treinta

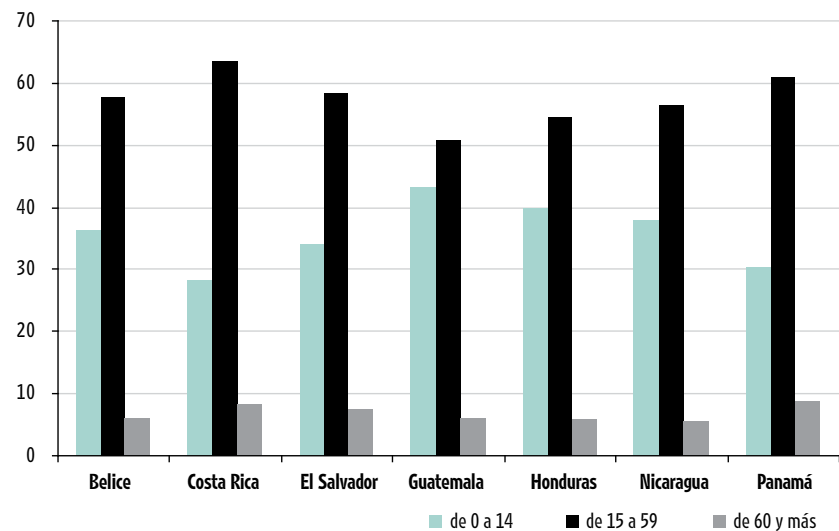
años. Una vez que concluye, las sociedades ingresan a una fase de envejecimiento, en la que proporciones altas y crecientes de la población son adultos mayores (como sucede hoy en Europa).

Para aprovechar el "bono demográfico" es necesario que las economías generen suficientes empleos productivos y de calidad, de forma tal que aumente la producción y mejores las condiciones de vida de la población. Es importante, además, tener en cuenta que el bono se agota transcurrido en un determinado período, por lo que debe ser aprovechado mientras exista.

Fuente: Elaboración propia.

### GRÁFICO 2.2

Centroamérica: población según grupos de edad. 2005 (PORCENTAJES)



Fuente: Celade.

## La mayoría de la población vive en zonas urbanas

Centroamérica experimenta un intenso y sostenido proceso de urbanización. Mientras en 1970 la población urbana representaba apenas un 38% del total regional, en el año 2000 superó el 50% (específicamente alcanzó el 50,7%), y en el 2005 ascendió al 54,6% (cuadro 2.3). Este proceso es resultado de diversos factores, entre ellos la migración campo-ciudad<sup>6</sup>, la concentración de las inversiones públicas y privadas en servicios públicos e infraestructura en las áreas urbanas y la transformación de las economías centroamericanas en economías de servicios (véase más adelante).

En 2005, todos los países del istmo tenían un 50% o más de población urbana, con excepción de Honduras (47,8%); se desconoce la situación de Belice. En Costa Rica y Panamá las poblaciones urbanas superaban el 60% del total. No obstante estas cifras, el grado de urbanización en Centroamérica es todavía menor que los de Brasil, Chile y México, naciones donde más del 70% de la población vive en áreas urbanas.

Según Unfpa (2007), el proceso de urbanización del istmo puede enmarcarse dentro de la “segunda ola” de urbanización que se vive en el mundo. La “primera ola” se dio en América del Norte y Europa a lo largo de más de dos siglos, desde 1750 hasta 1950, durante los cuales la población urbana pasó del 10% al 52%. La “segunda ola” de urbanización se está dando en las regiones menos desarrolladas desde 1950, y se estima que durará unos ochenta años. Los países centroamericanos, por lo tanto, están muy

CUADRO 2.3

### Centroamérica: población urbana. 1970-2005 (PORCENTAJES)

	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005
Total	38,0	39,7	40,5	42,1	44,1	46,7	50,7	54,6
Belice							47,7	
Costa Rica	38,7	41,2	42,9	45,2	49,7	54,2	58,7	62,6
El Salvador	39,0	41,5	44,1	47,0	49,8	52,5	55,2	57,8
Guatemala	35,1	35,3	33,0	33,4	34,3	36,5	43,0	50,0
Honduras	29,0	32,1	34,9	37,8	40,4	42,8	45,3	47,8
Nicaragua	46,8	48,8	50,1	51,4	52,6	54,0	55,5	57,0
Panamá	47,6	48,7	49,8	51,8	53,8	58,1	62,3	65,8

Fuente: Celade ([http://www.eclac.cl/celade/proyecciones/basedatos\\_BD.htm](http://www.eclac.cl/celade/proyecciones/basedatos_BD.htm), actualización a julio 2007), con excepción de Belice, en cuyo caso la información se tomó del censo de población 2000 realizado por la Central Statistical Office de ese país.

avanzados en el proceso, lo que tiene importantes implicaciones en términos de la inversión requerida en servicios públicos e infraestructura (agua, electricidad, saneamiento, recolección de basura, comunicaciones, educación, salud, vivienda, transporte, etc.) y las presiones sobre el ambiente.

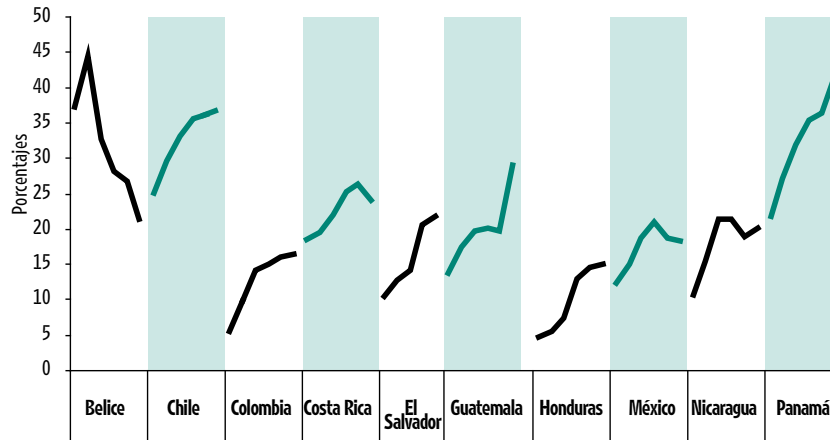
Por otra parte, en el contexto latinoamericano Centroamérica se caracteriza por tener altos índices de primacía urbana, es decir, por el hecho de que una alta proporción de su población urbana vive en las ciudades principales de los países. Esto revela la existencia de centros urbanos con altas concentraciones de población. Con excepción de Honduras, donde hay dos centros urbanos de gran importancia, en el resto de las naciones existe una elevada centralización en la

capital nacional. Esto es particularmente claro en Ciudad de Panamá, que aglomera a cerca del 50% de la población urbana total. En contraste, en los países latinoamericanos más grandes existen retículas de ciudades que reflejan sistemas urbanos más descentralizados (gráfico 2.3).

Finalmente, cabe anotar que en Centroamérica un porcentaje importante de la población urbana vive en tugurios. La información existente no es muy precisa, pero indica que en El Salvador, Nicaragua y Guatemala la población que reside en viviendas en estado precario oscila entre el 40% y el 80% (Unstat, 2007). Estos niveles son más altos que los reportados para Brasil, un país con serios problemas de habitabilidad urbana.

GRÁFICO 2.3

### América Latina: población que vive en el área metropolitana principal<sup>a/</sup>. 1950-2000<sup>b/</sup>



a/ Se consideró como área metropolitana la superficie de la ciudad central más las zonas de alta densidad en su entorno.

b/ Los datos se refieren a los años en que se realizaron los censos de población y vivienda en cada país.

Fuente: Cepal, 2008.

## Fuerte cambio en la estructura de las economías y su grado de apertura

En los últimos veinte años las economías centroamericanas han tenido grandes cambios. Por una parte, el sector agropecuario dejó de liderar la dinámica productiva y hoy en día en todos los países de la región predomina el sector terciario, es decir, se convirtieron en economías de servicios (cuadro 2.4). En 2005, mientras el sector primario representó un 11,7% del PIB regional, el peso del terciario era casi seis veces mayor (62,7%). Por su parte, el sector secundario (industria, electricidad, agua y construcción) permaneció relativamente estable, con un aporte cercano a una cuarta parte del PIB regional.

La magnitud de estos cambios ha sido muy intensa. En diez años el sector primario perdió seis puntos porcentuales: pasó de 17,3% a 11,7% del PIB regional entre 1995 y 2005. En Nicaragua esta disminución relativa

CUADRO 2.4

### Centroamérica: estructura del PIB por sectores<sup>a/</sup>. 1995-2005

Región/país	1995	2005	1995	2005	1995	2005
	Primario	Primario	Secundario	Secundario	Terciario	Terciario
Centroamérica	17,3	11,7	23,7	25,6	58,9	62,7
Belice	18,3	13,5	19,7	15,7	62,0	70,8
Costa Rica	13,4	8,5	28,6	27,8	58,0	63,7
El Salvador	14,5	10,4	28,2	28,1	57,3	61,4
Guatemala	24,5	14,3	19,3	27,4	56,2	58,3
Honduras	23,5	13,8	28,8	26,9	47,8	59,3
Nicaragua	33,3	19,3	21,4	27,3	45,3	53,4
Panamá	7,6	8,4	19,3	15,3	73,1	76,3

a/ Porcentaje del PIB a precios básicos excluyendo los servicios de intermediación financiera (Sifmi).

Fuente: Sauma, 2008.

fue aun mayor: el peso del sector primario pasó de 33,3% a 19,3%. Honduras y Guatemala también registraron fuertes disminuciones.

Esta transformación estructural presenta, por supuesto, notables diferencias entre países. Aun con la caída ya mencionada, en Guatemala, Honduras y Nicaragua el sector primario tiene una importancia un tanto mayor que en las demás naciones. Panamá y Costa Rica son las economías más orientadas a los servicios y en las que menos pesa el sector secundario.

El segundo cambio relevante en las economías centroamericanas en los últimos años fue la profundización de su apertura al comercio mundial. Como se examina en detalle en el capítulo 13 del Informe, durante el período 1995-2006 las exportaciones se triplicaron: pasaron de 11.037 miles de millones de dólares a 33.140 miles de millones. Las importaciones crecieron aun más durante esos años, de 16.120 a 52.980 miles de millones de dólares. En promedio, el índice de apertura de las economías del área vistas en su conjunto

(exportaciones más importaciones entre el PIB) saltó de 0,65 a 0,79. En otras palabras, el comercio exterior llegó a representar cuatro quintas partes de la producción regional. Por otro lado, durante este período también aumentaron los flujos de inversión extranjera directa hacia el istmo. En términos generales, hoy en día todos los países centroamericanos tienen pequeñas economías abiertas. Como en otros temas, existen importantes diferencias no solo en los grados de apertura, sino en los estilos de inserción internacional.

## El crecimiento económico fue modesto o volátil

En el año 2006 el PIB total de Centroamérica ascendió a 108.955 millones de dólares, casi el doble que el registrado en 1996 (55.196 millones de dólares). Debido a que en ese decenio la población regional aumentó en más de seis millones de personas, el crecimiento de la producción por habitante resultó ser más lento: alcanzó los 2.400 dólares, unos 800 más que en 1996. Si se compara con otras regiones del mundo en desarrollo, excepto África subsahariana, el promedio centroamericano es bajo.

En términos absolutos, Guatemala sigue siendo la economía más grande de la región, e incluso su importancia creció durante el período: su participación relativa pasó del 28,4% al 32,4%. En otras palabras, uno de cada tres dólares producidos en el istmo se originó en Guatemala. La economía costarricense se mantuvo en la segunda posición -representa alrededor de una quinta parte del PIB regional- pero, en términos proporcionales, su participación disminuyó ligeramente entre 1996 y 2006. El Salvador y Panamá, en los lugares tercero y cuarto, tuvieron descensos relativos similares al de Costa Rica. Por último, Honduras, Nicaragua y Belice son economías pequeñas, aun dentro de la escala centroamericana: en conjunto representaron

el 14,6% del PIB regional del 2006, lo que las tres significa que juntas son más pequeñas que las tres la economía panameña.

Al relacionar el tamaño de la economía con el tamaño de la población, surge un orden distinto entre los países. La superioridad de la economía guatemalteca obedece sobre todo al hecho de que corresponde, por mucho, a la nación más poblada del istmo. En sentido contrario, Costa Rica y Panamá son los países (después de Belice) con las poblaciones más pequeñas pero, proporcionalmente, con economías más grandes. El PIB per cápita permite captar esta situación: en 2006, en Panamá, Costa Rica y Belice este indicador era superior a 4.000 dólares, mientras que en El Salvador y Guatemala era la mitad, cerca de 2.000 dólares. También desde esta óptica Honduras y Nicaragua aparecen como las economías más pequeñas (PIB per cápita de 1.159 y 958 dólares, respectivamente, en 2006).

En resumen, diez años después sigue siendo cierta la constatación del *Primer Informe Estado de la Región*: en Centroamérica, los países más pequeños y con una ubicación periférica en la geografía regional son los más desarrollados (Panamá, Costa Rica y, en cierta medida, Belice). Los países localizados en la posición estratégica del

centro del istmo son los más atrasados (Nicaragua y Honduras). Finalmente, el país más grande no es la potencia económica de Centroamérica, sino que se ubica en un plano intermedio.

El principal indicador del desempeño económico es la tasa de crecimiento de la producción nacional, medida por el PIB. En términos generales, entre 1995 y 2006 el desempeño de las naciones centroamericanas puede clasificarse en dos grupos. En el primero están los países que crecieron a un ritmo persistentemente lento, similar al aumento de la población, lo que provocó un estancamiento relativo del producto per cápita. En esta situación se encuentran El Salvador y Guatemala, cuyas economías crecieron, en promedio, a un 3,0% y un 3,6% respectivamente (en términos reales). A lo largo de la década bajo análisis, este ritmo fue estable (desviaciones estándar de 1,4 y 0,9 puntos porcentuales, en cada caso).

El segundo grupo está compuesto por Belice, Costa Rica, Nicaragua y Panamá. Estos países registraron tasas de crecimiento reales promedio del PIB total superiores al 4% anual, un comportamiento un tanto más satisfactorio. Sin embargo, este desempeño fue altamente volátil: años de crecimiento al 6% o más fueron abruptamente seguidos por años de

estancamiento. Con todo, en Costa Rica y Panamá el dinamismo económico fue superior al aumento de la población, lo que permitió tasas de crecimiento del PIB per cápita mayores, en promedio, al 2% anual (2,6% en Panamá).

Sauma (2006) estudió la volatilidad del crecimiento de los países centroamericanos en la década de los noventa. Encontró que ésta fue moderada con respecto a América Latina en su conjunto, pues se ubicó por debajo de la media regional. Determinó además

que la volatilidad centroamericana se nutre, según las características de cada país, de las tres fuentes principales de volatilidad identificadas en la literatura, a saber:

- perturbaciones externas provenientes de los mercados mundiales de productos o financieros;
- políticas fiscales o monetarias inconsistentes (o inestabilidad de la política macroeconómica), y

- factores no económicos, como cambios climáticos, desastres naturales y sucesos políticos.

Se puede concluir entonces que en el período 1995-2005, a pesar de las diferencias en las magnitudes y la volatilidad del crecimiento, en todos los países centroamericanos el PIB se expandió. Sin embargo, ese crecimiento no fue capaz de reducir de modo significativo las brechas ya existentes entre ellos en esta materia.

CUADRO 2.5

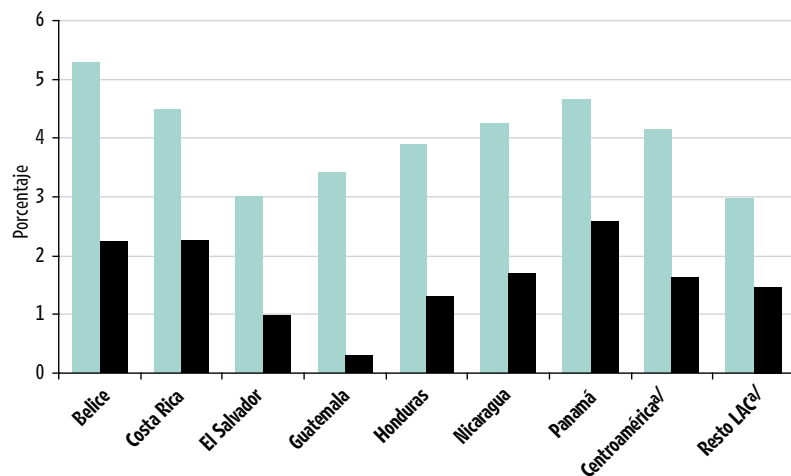
### Centroamérica: producto interno bruto. 1996 y 2006 (MILLONES DE DÓLARES)

Región/país	PIB 1996	Porcentaje	PIB 2006	Porcentaje
Centroamérica	55.196,0	100,0	108.955,7	100,0
Belice	641,3	1,2	1.213,7	1,1
Costa Rica	11.843,2	21,5	22.147,3	20,3
El Salvador	10.315,5	18,7	18.574,0	17,0
Guatemala	15.674,7	28,4	35.285,1	32,4
Honduras	4.078,8	7,4	9.301,0	8,5
Nicaragua	3.320,3	6,0	5.300,8	4,9
Panamá	9.322,1	16,9	17.133,8	15,7

Fuente: Compendio Estadístico.

GRÁFICO 2.4

### Centroamérica: crecimiento anual promedio del PIB total y del PIB per cápita. 1995-2006



a/ Promedio simple.

■ PIB total ■ PIB per cápita

Fuente: Fondo Monetario Internacional, World Economic Outlook Database.

## Una década de estabilidad macroeconómica

Por primera vez desde los años sesenta, Centroamérica vive una época de estabilidad macroeconómica. El período 1995-2006 se caracterizó por una relativa estabilidad en materia de precios y un manejo prudente de la política fiscal. Un país dolarizó su economía (El Salvador), por lo que hoy son dos las naciones istmo (Panamá es la otra) que tienen el dólar estadounidense como moneda oficial. En los demás países, la política monetaria fue un instrumento empleado por las autoridades de los bancos centrales para mantener la estabilidad macroeconómica.

Con excepción de Costa Rica y Honduras, que entre 1995 y 2006 tuvieron una inflación promedio

anual un poco superior al 12%, los demás países mostraron tasas de inflación de un dígito, e incluso menores a 5%. Sobresalen en este aspecto El Salvador, Belice y Panamá. En relación con inicios de la década de los noventa, la inflación tendió a disminuir en la mayoría de los casos, salvo en Belice y Panamá. Así, las tasas promedio de inflación para el período 2000-2006 fueron inferiores a las de 1995-1999. Cabe resaltar las dificultades de las autoridades costarricenses para reducir la inflación al nivel del resto del área.

La coyuntura del aumento en los precios internacionales del petróleo y de los alimentos ha empezado a generar presiones inflacionarias que, al momento de redactarse este Informe,

amenazan la estabilidad macroeconómica. Por la volatilidad de estos precios internacionales resulta difícil prever el impacto real que tendrán.

Los resultados fiscales han sido favorables a lo largo de la última década. Con excepción de Belice, que registró un déficit fiscal promedio del Gobierno Central de 4,6% para el período 1995-2005, todos los demás países tienen un promedio de 3,5% o menos<sup>7</sup>. Estos valores se encuentran dentro de los parámetros internacionalmente aceptados. No obstante, hay que subrayar la recurrencia de los déficits fiscales, a menudo asociados a los ciclos político-electorales (véase el Compendio Estadístico).

CUADRO 2.6

**Centroamérica: tasas promedio de inflación medidas por el IPC (DICIEMBRE/DICIEMBRE). 1995-2006**

	Belice <sup>a/</sup>	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá <sup>b/</sup>
1995-2005	2,0	12,6	4,1	7,5	12,9	9,1	1,2
1995-1999	1,6	14,0	4,8	7,8	18,3	11,2	1,1
2000-2005	2,3	11,3	3,5	7,3	8,5	7,4	1,3

a/ En Belice, las variaciones son noviembre/noviembre para todo el período.

b/ En Panamá, las variaciones 2004, 2005 y 2006 se refieren al promedio anual.

Fuente: Central Bank of Belize, Banco Central de Costa Rica, Banco Central de Reserva de El Salvador, Banco de Guatemala, Banco Central de Honduras, Banco Central de Nicaragua y Dirección de Estadística y Censos de Panamá.

## Importantes brechas intrarregionales en desarrollo humano

Entre 1975 y 2005 todas las naciones del istmo mostraron un crecimiento lento pero sostenido en su desarrollo humano, de conformidad con las mediciones que realiza el PNUD (recuadro 2.3)<sup>9</sup>. En la última década (1995-2005) la mejoría en el índice de desarrollo humano (IDH) se aceleró en todos los países, con excepción de Belice. En Nicaragua y El Salvador el incremento entre esos años superó al observado en las dos décadas anteriores (1975-1995), cuando las guerras civiles que experimentaron esos países frenaron el progreso. En Guatemala, la mejora en el IDH fue continua, pese a que también sufrió un conflicto bélico interno.

Pese a la mejora generalizada en el IDH, prevalecen importantes diferencias entre países. Costa Rica y Panamá, en ese orden, presentan los mayores niveles de desarrollo humano; Belice les sigue de cerca. El Salvador, Nicaragua, Honduras y Guatemala tienen los niveles menores, que además son muy similares entre sí. De acuerdo con el PNUD, Costa Rica y Panamá se ubican entre las naciones de alto desarrollo humano, Costa Rica a partir de 1995 y Panamá más recientemente, en el 2005. Los demás países centroamericanos muestran un desarrollo medio y, con excepción de Belice, en la clasificación mundial se ubican por debajo del puesto 100.

En efecto, el IDH calculado para el año 2005 y publicado en el 2007 (PNUD, 2007), consideró 177 naciones, diecinueve de ellas latinoamericanas, incluidas las siete centroamericanas. Cuando se ordenan según su IDH, los países latinoamericanos ocupan posiciones que van desde la 38 hasta la 118, en todos los casos con desarrollo humano alto o medio. El Salvador, Nicaragua, Honduras y Guatemala ocupan cuatro de las

cinco últimas posiciones en América Latina, lo cual pone en evidencia que a pesar de los avances logrados en los últimos años, estos países no consiguen hacer diferencia en el contexto latinoamericano.

Esta situación se refleja en la estimación de los IDH regionales. Cuando se consideran los diecinueve países de América Latina en conjunto, el IDH asume un valor de 0,805. Sin embargo, al desagregar la información para el subcontinente se encuentra que para los siete países centroamericanos el indicador es de apenas 0,734, mientras que para los doce países restantes alcanza 0,810<sup>9</sup>.

Si se incorpora al análisis la dimensión temporal, los índices que presentaban El Salvador, Nicaragua, Guatemala

y Honduras en 2005 son similares e incluso inferiores a los que mostraban Panamá y Costa Rica en 1975. Esto significa un retraso de treinta años de los primeros países con respecto a los segundos, como resultado de una gama muy amplia de factores. Algunos, de carácter histórico, se remontan al siglo XIX e inicios del XX: las dificultades para constituir Estados nacionales, la tardía implantación de la economía agroexportadora, la recurrente inestabilidad política y la sucesión de gobiernos autoritarios. En épocas más recientes la situación de guerras internas indudablemente afectó el desarrollo de estos países (Proyecto Estado de la Región, 1999 y 2003).

### RECUADRO 2.3

#### El índice de desarrollo humano del PNUD

Desde 1991 el Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) publica el índice de desarrollo humano (IDH) para todos los países del mundo. Adicionalmente, en varios de ellos se han efectuado mediciones subnacionales utilizando el IDH o una variante. El IDH aproxima el desarrollo humano a través del progreso medio conseguido por cada país en tres dimensiones básicas:

- Disfrutar de una vida larga y saludable, medida a través de la esperanza de vida al nacer.
- Disponer de educación, medida a través de la tasa de alfabetización de adultos

y la tasa bruta combinada de matriculación en enseñanza primaria, secundaria y terciaria.

- Disfrutar de un nivel de vida digno, medido a través del PIB per cápita en dólares estadounidenses ajustado por la paridad del poder adquisitivo (PPA).

El índice asume valores entre 0 y 1, valor este último asociado al mayor nivel de desarrollo humano. Además se han definido puntos de corte para caracterizar las situaciones de alto, medio y bajo desarrollo humano (respectivamente: igual o superior a 0,800, entre 0,500 y 0,799, y 0,499 o menos).

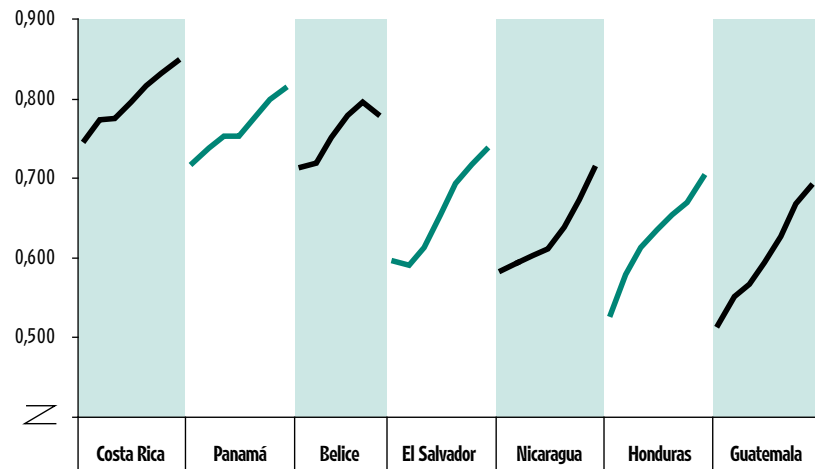
Fuente: Elaboración propia con base en PNUD, 2008.



Las brechas dentro de los países son aun más marcadas. Al medir el IDH a escala subnacional, varios municipios de la región descienden a la categoría de bajo desarrollo humano, especialmente en el llamado “triángulo norte” del istmo, mientras que la mayoría de las capitales (con excepción de Tegucigalpa) se encuentran en los niveles de medio alto o alto desarrollo. Costa Rica, Honduras y El Salvador son territorios relativamente homogéneos en la medición del IDH, sea esta favorable o no, pero Panamá, Guatemala y Nicaragua tienen fuertes fracturas internas en sus niveles de desarrollo humano. Además cabe anotar que, en los casos de Panamá, Nicaragua y Guatemala, las regiones más rurales y con mayor proporción de población indígena poseen bajos índices de desarrollo humano (González, 2007). El IDH por municipio se analiza en detalle en el capítulo 9.

GRÁFICO 2.5

## Centroamérica: evolución del IDH. 1975-2005



Fuente: PNUD, 2007.

## Lento y desigual progreso en acceso a educación

Centroamérica, al igual que el resto de América Latina, está cerca de lograr uno de los Objetivos del Desarrollo del Milenio: la universalización de la educación básica (Cepal et al., 2005; Unesco, 2008; Rivas et al., 2008). En el 2006 las tasas netas de matrícula en primaria sobrepasaron el 90% en todos los países, con la excepción de Belice, Honduras y Nicaragua, donde rondaron el 85%. Entre 1998 y 2005, El Salvador, Honduras y Guatemala lograron incrementar esa tasa hasta en diez puntos porcentuales. En cambio, la situación de Nicaragua no varió mucho y en Belice la tasa retrocedió de modo preocupante en casi un 10% (véase el Compendio Estadístico).

Pese al progreso registrado en la mayoría de las naciones, lograr que los estudiantes concluyan la educación primaria todavía constituye un importante desafío regional. Centroamérica presenta tasas de supervivencia al sexto grado menores que el promedio

latinoamericano (82%), con excepción de Costa Rica y Panamá. Además, ello no significa que todos los que llegan a ese grado terminan la primaria, pues algunas tasas de conclusión de estudios por cohorte son más bajas que las tasas de supervivencia, con diferencias bastante notorias, especialmente en el caso de El Salvador (superior a veinte puntos porcentuales) (Unesco, 2008). Incluso en Costa Rica se registra una caída en la tasa neta de escolaridad en el segundo ciclo (88,3%), que corresponde a los grados cuarto a sexto de primaria. Esto significa que 12 de cada 100 niños y niñas en edad de asistir al segundo ciclo no lo están haciendo (Programa Estado de la Nación, 2005).

Tanto durante la educación primaria, como una vez concluida ésta, la deserción y la repitencia muestran niveles preocupantes en toda la región. Ambos fenómenos se intensifican durante el séptimo grado o primer año de la secundaria. Las tasas de matrícula continúan

descendiendo conforme se avanza en la educación secundaria y los menores registros se dan en el último ciclo de ese nivel (Programa Estado de la Nación, 2005; Rivas et al., 2008). En términos generales, ningún país logra sobrepasar el promedio latinoamericano (89%) en la matrícula de secundaria. Tres países centroamericanos se sitúan en los peores lugares de Latinoamérica, con tasas de asistencia a secundaria de alrededor del 50% (gráfico 2.6).

Alrededor del año 2004, la repitencia en primaria en Guatemala alcanzaba el 12,4% y en el sector rural superaba el 16%; en Honduras fue de 18,5% para el primer grado, en Nicaragua fue de 9,9% en el 2005 y en Panamá se registró una repitencia de hasta el 19% en las regiones autónomas, en contraste con un 4% en Ciudad de Panamá. En Costa Rica, el tiempo promedio que tarda un estudiante en graduarse es de 7,4 años

en primaria y 9,4 años en secundaria. Esta última cifra es preocupante, pues representa casi el doble de los cinco años que utiliza un alumno que no repite ningún año (Programa Estado de la Nación, 2005).

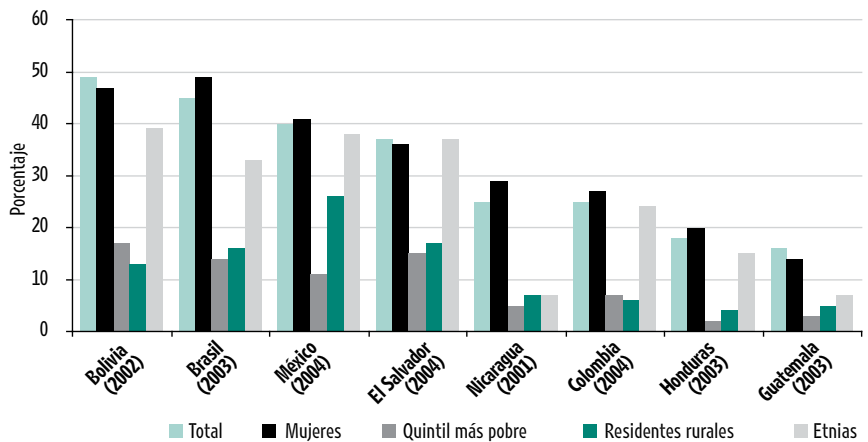
Ampliar la cobertura de la educación parvularia o inicial es otro reto para las naciones centroamericanas. En esta materia, los avances más destacados son la “poca” importancia asignada a la enseñanza preescolar en los sistemas educativos y el modesto aumento de la cobertura en ese nivel<sup>10</sup>.

En Costa Rica, El Salvador, Nicaragua y Panamá, se ha declarado obligatorio el último tramo de este nivel educativo. Esa decisión, sin embargo, contrasta con la capacidad institucional para ofrecer plena cobertura porque, como se verá más adelante, en ninguno de estos casos, con la excepción de Costa Rica, se ha logrado una matrícula en este nivel mayor de la mitad de la población en edad para cursarlo. En el año 2006 las tasas brutas de matrícula de la región oscilaron entre 31% y 92,2%; las más bajas correspondieron a Belice y Honduras. En todos los países estas tasas aumentaron en el período 1996-2006 (gráfico 2.7). Costa Rica, aunque experimentó cierto estancamiento, mantuvo las tasas más altas del istmo. No obstante, la oferta educativa para el grupo de 0 a 3-4 años es todavía muy modesta en casi toda el área (Elvir y Asensio, 2006).

El mejoramiento de los indicadores educativos requiere una asignación de recursos mucho más amplia para este sector. Sin embargo, como se analiza en el capítulo 7, el gasto en educación apenas llega al 4,5% del PIB en promedio para la región. Existen grandes asimetrías entre los países. El gasto per cápita en Panamá y Costa Rica, por encima de 200 dólares anuales, es entre cinco y siete veces mayor que el que realizan Nicaragua y Guatemala, cuyo gasto en este rubro es menor de 50 dólares por habitante (31,9 y 45,2, respectivamente, en el 2005). En niveles intermedios, pero todavía por debajo del promedio centroamericano, se encuentran El Salvador (69,0) y Honduras (67,7). En términos comparativos,

GRÁFICO 2.6

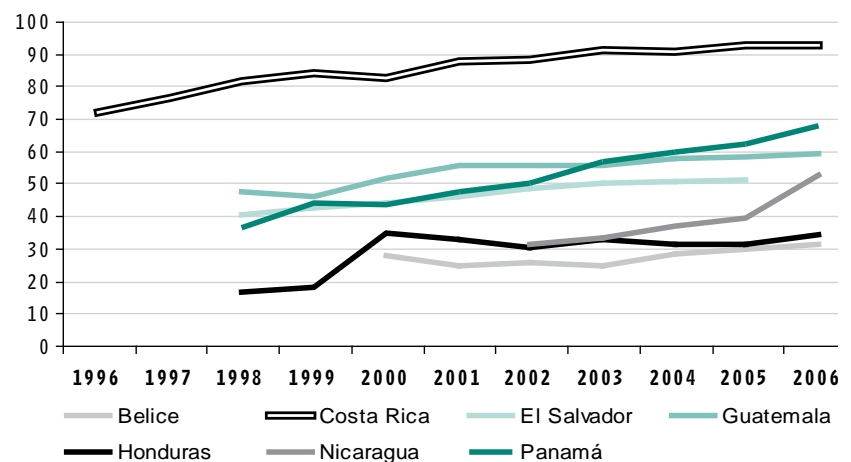
**América Latina: conclusión de la educación secundaria total y por grupos en desventaja. 2001-2004.**



Fuente: Unicef y Cepal, 2006.

GRÁFICO 2.7

**Centroamérica: tasas brutas de matrícula en educación preescolar. 1996-2006 (PORCENTAJES)**



Fuente: Elaboración propia con información de CECC y del Ministerio de Educación de cada país.

en América Latina los países con el mayor gasto público en educación por habitante son Argentina (alrededor de 396,0 dólares), Chile (238,0) y Uruguay (213,0) (Fuentes, 2008).

## Vulnerables avances en el acceso al agua potable y el saneamiento

La población centroamericana tiene un amplio acceso al agua potable<sup>a/</sup>, en porcentajes superiores al 80%. Únicamente Nicaragua cae bajo esta cifra (79%). Costa Rica y Guatemala muestran las mayores coberturas de este servicio (más del 95%), seguidos por Panamá (90%). Honduras y El Salvador tienen coberturas intermedias cercanas al 85%. Los esfuerzos públicos se han concentrado en la ampliación del acceso a este servicio en las áreas urbanas, y de ahí que en ningún centro urbano del istmo se registren coberturas inferiores al 90%, e incluso Costa Rica cuenta con un 100%. Sin embargo, en la zona rural la realidad es otra. Exceptuando a Costa Rica y Guatemala (92%), el acceso a agua potable es inferior al 81% en todos los países, y llega al 63% en el caso de Nicaragua (cuadro 2.7).

El acceso a algún servicio de saneamiento, aunque no sea óptimo, es claramente más bajo en toda Centroamérica. Con la excepción de Costa Rica (92%), los valores de cobertura caen por debajo de 86%, y alcanzan niveles alarmantes en Nicaragua (47%), El Salvador (62%) y Honduras (69%). En otras palabras, en varios de los países más poblados de la región, entre un tercio y la mitad de los habitantes carece incluso de sistemas sencillos de disposición de excretas, como una letrina construida de manera apropiada. Si la medición fuera más estricta y tomara en cuenta solo sistemas que permiten una adecuada disposición de las excretas, ningún país del istmo sobrepasaría el 20% de cobertura.

Las diferencias entre el área rural y la urbana en saneamiento son más amplias que en el tema del agua potable.

En las zonas rurales, del nuevo con las excepciones de Guatemala y Costa Rica (87% y 97%, respectivamente), el acceso de la población al saneamiento es inferior al 54%. Los niveles más bajos corresponden a El Salvador (39%) y Nicaragua (34%).

Debe agregarse que, hasta en los casos favorables de acceso al agua potable (Costa Rica y Guatemala), existen grandes amenazas derivadas del manejo que se da a las aguas residuales. Uno de los problemas identificados es que, dada la insuficiente cobertura de alcantarillados sanitarios incluso en zonas urbanas, se ha empezado a dar una sobreutilización de fosas o tanques sépticos. Esta situación conlleva el riesgo de contaminación de fuentes de agua subterránea, por la infiltración de lixiviados<sup>12</sup>.

CUADRO 2.7

### Latinoamérica: acceso de la población a fuentes de agua y servicios de saneamiento (PORCENTAJES)

País	Acceso a fuentes de agua <sup>a/</sup>			Acceso a servicios de saneamiento <sup>b/</sup>		
	Población urbana	Población rural	Total	Población urbana	Población rural	Total
Belice	100	82	91	71	25	47
Brasil	96	57	90	83	37	75
Chile	100	58	95	95	62	91
Colombia	99	71	93	96	54	86
Costa Rica	100	92	97	89	97	92
El Salvador	94	70	84	77	39	62
Guatemala	99	92	95	90	82	86
Honduras	95	81	87	87	54	69
México	100	87	97	91	41	79
Nicaragua	90	63	79	56	34	47

a/ Por acceso de la población al agua potable salubre se entiende el porcentaje de personas que utilizan las mejores fuentes de agua potable, a saber: conexión domiciliaria; fuente pública; pozo de sondeo; pozo excavado protegido; surgente protegida; aguas pluviales.

b/ El acceso al saneamiento básico comprende seguridad y privacidad en el uso de estos servicios. La cobertura se refiere al porcentaje de personas que utilizan mejores servicios de saneamiento, a saber: conexión a alcantarillas públicas; conexión a sistemas sépticos; letrina de sifón; letrina de pozo sencilla; letrina de pozo con ventilación mejorada.

Fuente: Elaboración propia con base en información recopilada por el Programa de Metas del Milenio (PMM) de la ONU. Para todas las naciones la última medición de estos datos registrada en el PMM es para 2004.

## Sin mejoras en el reducido acceso a la salud y la seguridad social

En el 2007, alrededor de 10 millones de ciudadanos centroamericanos (24,5% de la población total) no tenían acceso a ningún servicio de salud, y 30,7 millones (72,8% de la población total) no estaban cubiertos por los servicios de seguridad social. Esta situación, que refleja una generalizada exclusión social, se vincula estrechamente con la pobreza, la marginalidad, la discriminación (cultural, racial, social y de género) y la estigmatización que sufren los enfermos mentales y las personas con necesidades especiales. Por otro lado, el idioma, el empleo en el sector informal, el desempleo y el subempleo, el aislamiento geográfico, el bajo nivel de escolaridad y la reducida infor-

mación sobre los sistemas de salud por parte de los potenciales usuarios, son factores determinantes de la exclusión en el ámbito de la salud (Ministros de Salud de las Américas. 2007) (véase el capítulo 4).

En términos generales, puede decirse que en Centroamérica coexisten dos esquemas de seguridad social: un modelo de cobertura amplia, que procura la universalidad (Costa Rica y Panamá) y un modelo de cobertura mínima (resto de países), que busca atender solo a ciertos grupos de población. En el primer caso, la inversión pública destinada a la seguridad social, como porcentaje del PIB, fue de alrededor del 6% en el 2005. Nicaragua se ubicó en una posición intermedia con

un 4,1% respecto a un PIB muy reducido), mientras que en El Salvador, Guatemala y Honduras no superó el 1,7% del PIB. Las instituciones de seguridad social, salvo en los casos de Costa Rica y Panamá, cubren a menos del 20% de la población.

Además de su escasa cobertura, los sistemas de seguridad social de la región enfrentarán en los próximos años un nuevo desafío: la presión del envejecimiento de la población, que podría resultar en una fuerte expansión de gastos que no están actuarialmente cubiertos, aun cuando reformas parciales del financiamiento de la seguridad social en Costa Rica y en Panamá han significado avances importantes en esta materia<sup>13</sup>.

## La pobreza disminuye, pero aún afecta a casi la mitad de la población

Desde la década de los noventa las naciones centroamericanas disponen de mediciones sistemáticas de la pobreza, vista esta como una situación de ingresos/consumo insuficiente para satisfacer un conjunto de necesidades básicas. Hay entre países y dentro de ellos diferencias en la periodicidad de las mediciones (anual o en años específicos), en la variable relevante para la estimación (ingresos o consumo) y en las líneas de pobreza utilizadas. No obstante, es posible conocer con alguna precisión los cambios ocurridos en este ámbito.

Para el año 2006 se estima que un 46,5% de la población centroamericana se encontraba en situación de pobreza general, es decir, que sus niveles de ingreso/consumo no les permitían satisfacer sus necesidades básicas. Poco menos de la mitad de este grupo, el 19,7% de la población,

se encontraba en pobreza extrema, esto es, que sus ingresos no alcanzaban para cubrir los requerimientos mínimos de alimentación (cuadro 2.8). Tanto en la pobreza general como en la extrema, la incidencia es mayor en las áreas rurales que en las urbanas (especialmente en el caso de la pobreza extrema). Las diferencias entre países según las cifras para el 2006 siguen siendo las mismas descritas en informes anteriores: valores más altos en Honduras, Guatemala y Nicaragua, intermedios en Panamá, Belice y El Salvador, y menores en Costa Rica.

Desde una perspectiva temporal, las estimaciones de pobreza del Segundo Informe de Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá para años cercanos a 1990 y 2001, y las que este Informe calculó para el 2006, muestran un importante y positivo resultado: durante los años noventa y lo que se lleva de la presente década, las tasas de

incidencia han mostrado, en términos generales, una reducción sostenida, tanto en la pobreza general como en la extrema, y tanto en los países como en la región en su conjunto (cuadro 2.9). Este comportamiento es consistente con la situación que presenta Latinoamérica en su conjunto.

Estos alentadores resultados deben ser visto en su justa dimensión. Los niveles de pobreza actuales, aun cuando sean los menores en décadas, en algunos países siguen siendo muy altos, e incluso se ubican entre los más elevados de Latinoamérica. Además, el fenómeno debe considerarse en su dimensión poblacional. En el contexto centroamericano, el número de pobres extremos en el año 2006, poco menos de 8 millones de personas, es inferior al número de pobres extremos registrados en el 2001, pero muy similar al de 1990 (a pesar del crecimiento de la población).

En el caso de la pobreza general, los poco más de 18 millones de personas que la padecían en el 2006, son una cantidad semejante a la de 2001, y cerca de un millón de personas superior al dato reportado para 1990.

CUADRO 2.8

**Centroamérica: incidencia de la pobreza.** CIRCA 2006  
(PORCENTAJE DE PERSONAS BAJO LA LÍNEA DE POBREZA RESPECTIVA)

Condición de pobreza	Región	Belice	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Pobreza extrema	19,7	10,8	6,0	9,3	15,2	48,1	17,2	16,6
Pobreza general	46,5	33,5	22,8	32,3	51,0	67,8	48,3	36,8
<b>Pobreza extrema</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
Urbano	25,8	23,3	45,7	49,6	16,8	27,8	21,7	16,0
Rural	74,2	76,7	54,3	50,4	83,2	72,2	78,3	84,0
<b>Pobreza general</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
Urbano	37,4	37,1	53,5	51,6	28,3	42,2	35,7	32,9
Rural	62,6	62,9	46,5	48,4	71,7	57,8	64,3	67,1

Fuente: Rocha, 2008, con base en las encuestas de hogares de los países.

CUADRO 2.9

**Centroamérica: evolución de la incidencia de la pobreza.** CIRCA 1990, 2001 Y 2006  
(PORCENTAJE DE PERSONAS BAJO LA LÍNEA DE POBREZA RESPECTIVA)

Condición de pobreza	Región	Belice	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
<b>Circa 1990</b>								
Pobreza extrema	27,3		9,9	31,5	18,1	57,5	19,4	24,8
Pobreza general	59,8		30,7	65,0	62,8	78,7	50,3	48,5
<b>Circa 2001</b>								
Pobreza extrema	23,0		6,8	19,8	15,7	53,0	15,1	26,5
Pobreza general	50,8		22,9	45,5	56,2	71,6	45,8	40,5
<b>Circa 2006</b>								
Pobreza extrema	19,7	10,8	6,0	9,3	15,2	48,1	17,2	16,6
Pobreza general	46,5	33,5	22,8	32,3	51,0	67,8	48,3	36,8

Fuente: Proyecto Estado de la Región, 2003 y Rocha, 2008.

## RECUADRO 2.4

**¿Por qué hablar de exclusión y no de pobreza en El Salvador?**

Las cifras oficiales dan cuenta de una importante reducción en la incidencia de la pobreza en El Salvador, la cual pasó de afectar al 59,7% de los hogares en 1991, al 30,7% en el 2006. Pese a ello, muchos hogares viven en condiciones precarias y enfrentan serias dificultades para satisfacer necesidades básicas como vivienda, vestido, educación, salud y esparcimiento, entre otras. Mientras el ingreso promedio de los hogares en el año 2006 era de 247,2 dólares, el costo de los bienes y servicios requeridos para atender las necesidades antes mencionadas superaba los 685 dólares, lo cual indica que existe una importante proporción de familias que solo logran satisfacer el 65% de sus necesidades fundamentales. Esta situación se ve agravada por una alta concentración de los ingresos: la quinta parte de la población más rica capta la mitad del ingreso del país. Esto hace que este segmento posea un ingreso que es quince veces mayor que el correspondiente al 20% de la población más pobre.

Esta situación motivó a Flacso, la UCA y la Fundación Friedrich Ebert a realizar un estudio sobre exclusión social, con el propósito de conocer mejor las carencias de los hogares salvadoreños. Ello implicó un cambio de enfoque: mientras la pobreza define las carencias en función de un estándar, la exclusión remite a una situación provocada por relaciones de poder desiguales. El enfoque de exclusión plantea que, para superar esa situación, es necesario redefinir las relaciones de poder, lo que alude al contrato social existente y el papel del Estado como actor capaz de incidir en esas relaciones.

Como base para el análisis se elaboró un índice de exclusión con datos de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples del año

2006, el cual tomó en cuenta dos dimensiones: una laboral y una de ciudadanía social. La dimensión laboral se obtuvo mediante la clasificación de la PEA de acuerdo con la calidad de su inserción: alta, media y baja, ya sea que se tratara de una inserción asalariada o no asalariada<sup>4</sup>. La dimensión de ciudadanía social se construyó por medio de dos variables: educación de la PEA y acceso a la seguridad social. El paso siguiente fue agregar, por hogar, la dimensión laboral y la de ciudadanía social, para construir un índice con base en el análisis factorial y el método de componentes principales. Luego se identificaron cinco niveles de exclusión a partir de un análisis de conglomerados. Finalmente, para determinar la situación de los hogares se utilizó un modelo de regresión logística multivariado.

Esta metodología permitió clasificar los hogares en tres tipos: excluidos totales, excluidos relativos e incluidos (cuadro 2.10). El análisis realizado desde esta perspectiva muestra un panorama menos positivo que el basado en la pobreza de ingresos. Mientras bajo el primer enfoque el 37,8% de los hogares se encuentra incluido en la sociedad, el segundo plantea que el 69,3% de los hogares son no pobres. El que un hogar sufra algún tipo de exclusión implica que, ante un desastre o la concreción de un riesgo propio del ciclo de vida, como la pérdida del empleo o un accidente, el hogar y las personas que lo conforman pueden experimentar un deterioro en términos de su condición de pobreza. Cuando un hogar se encuentra en la categoría de no pobre, la posibilidad es que descienda a pobreza relativa; si se habla de pobreza relativa, es posible que su categoría descienda a pobreza extrema.

Los resultados muestran que, si bien ningún hogar no pobre se ubica en la categoría de excluido extremo, más de la mitad de ellos

sufre exclusión relativa y menos del 48% tiene una alta probabilidad de no bajar en su escala social, pues además de no pobres son hogares incluidos. En el caso de la pobreza extrema la situación es significativamente distinta: para más de dos terceras partes de los hogares las probabilidades de salir de esa situación son casi nulas, al menos mientras no se lleven a cabo acciones que mejoren la forma en que sus miembros se insertan en el mercado laboral o incrementen su ciudadanía social. Ello requiere, por un lado, que la economía sea capaz de generar empleos de calidad y, por otro, que se cuente con acceso universal y de buena calidad a los servicios de salud y educación.

Es interesante destacar que para la superación de la pobreza en las áreas urbanas y el Área Metropolitana de San Salvador (AMSS) no resulta significativo que la jefatura del hogar sea femenina, lo que sí sucede en el área rural. Los factores determinantes para que los hogares logren remontar los niveles de exclusión son la tasa de participación laboral (porcentaje de miembros del hogar que forman parte de la PEA) y la cantidad de miembros menores de edad en el hogar. Obviamente, la existencia de un alto número de menores es una condición que dificulta la superación de la pobreza. La exclusión del mercado laboral se manifiesta en la calidad de la inserción y evidencia que la economía salvadoreña es poco eficiente para crear puestos de trabajo de calidad. La situación en materia de salud es bastante precaria: muy pocos salvadoreños (menos del 12%) están cubiertos por un seguro de salud, ya sea como afiliados o beneficiarios. En educación es necesario alcanzar niveles más allá de la primaria, ya que apenas un 36% de la PEA posee un título superior al sexto grado y solo un 9% cuenta con estudios universitarios.

CUADRO 2.10

**El Salvador: distribución de los hogares según niveles de exclusión social**

(TOTAL DE HOGARES Y PORCENTAJES)

Descripción	Total de hogares	Porcentaje del total	Porcentaje acumulado
Excluidos totales	363.683	21,1	21,1
Excluidos relativos	707.495	41,1	62,2
Incluidos	649.852	37,8	100,0
Total	1.721.030	100,0	

Fuente: Amaya et al., 2008

CUADRO 2.11

**El Salvador: grado de exclusión social según niveles de pobreza**

(PORCENTAJES)

Grado de exclusión	Pobres extremos	Pobres relativos	No pobres	Total
Excluidos extremos	7,4	13,7		21,1
Excluidos relativos	1,0	3,6	36,5	41,1
Incluidos	1,3	3,7	32,8	37,8
Total	9,6	21,0	69,3	100,0

Fuente: Amaya et al., 2008.

## Sin avances en la reducción de la desigualdad de ingresos

Centroamérica es una región con alta desigualdad en la distribución del ingreso, una característica que comparte con el resto de América Latina. El 10% más rico de la población tiene un ingreso entre diez y veinticinco veces mayor que el 40% más pobre. Costa Rica y El Salvador están en el nivel inferior de este rango, mientras que Honduras y Nicaragua (países que además son más los pobres y menos desarrollados del istmo) se ubican en el rango superior. Esta situación se refleja en los valores que arroja el coeficiente de Gini, una

medida sintética de la desigualdad: los valores más bajos son los de Costa Rica y El Salvador, 0,478 y 0,493, respectivamente, en 2006. En el resto del área el coeficiente es cercano o superior a 0,55. Cabe señalar que, en una perspectiva internacional, estos valores están entre los más altos del mundo.

No puede identificarse una clara tendencia regional en la evolución de la desigualdad durante la última década. Las estimaciones para años cercanos a 1995 y 2005 muestran que en Costa Rica y Honduras la desigualdad ha aumentado, en tanto que en los demás

países se han registrado pequeñas reducciones. Estas situaciones se reflejan en la relación del ingreso medio per cápita de los deciles y quintiles de mayor ingreso con respecto a los de menor ingreso, así como en el coeficiente de Gini (cuadro 2.12). En general, puede decirse que no ha habido cambios importantes en los niveles de desigualdad en los ingresos, en uno u otro sentido. Las pequeñas variaciones no alteran la caracterización básica del istmo como una zona con una muy alta disparidad en la distribución de los ingresos.

CUADRO 2.12

**Centroamérica: distribución del ingreso de los hogares, años cercanos a 1995 y al 2005**

País	Participación en el ingreso total del:				Relación del ingreso medio per cápita		Coeficiente de Gini
	40% más pobre	30% siguiente	20% anterior al 10% más rico	10% más rico	Decil 10 vs. deciles 1 a 4	Quintil 5 vs. quintil 1	
<b>Costa Rica</b>							
1997	16,5	26,8	29,4	27,3	10,8	13,0	0,450
2006	14,6	25,7	29,3	30,4	13,4	16,1	0,478
<b>El Salvador</b>							
1995	15,4	24,8	26,9	32,9	14,1	16,9	0,507
2004	15,9	26,0	28,8	29,3	13,3	16,3	0,493
<b>Guatemala</b>							
1998	14,3	21,6	25,0	39,1	20,4	19,8	0,560
2002	14,2	22,2	26,8	36,8	18,4	18,7	0,543
<b>Honduras</b>							
1997	12,6	22,5	27,3	37,7	21,1	23,7	0,558
2003	10,6	22,1	28,6	38,8	24,4	28,2	0,587
<b>Nicaragua</b>							
1998	10,4	22,1	27,1	40,5	25,3	33,1	0,584
2001	12,2	21,5	25,7	40,7	23,6	27,2	0,579
<b>Panamá</b>							
1997 <sup>a/</sup>	13,7	22,5	26,9	36,9	18,6	20,2	0,570
2006	13,2	24,8	28,1	33,8	17,7	22,8	0,548

a/ Las cifras de 1997 no son estrictamente comparables con las de 2001 en adelante.

Fuente: Cepal, 2007.

## Gasto público social entre los más bajos de Latinoamérica

En el período 1995-2005, el gasto público social (educación, salud, vivienda, pensiones, entre otros) creció en toda la región. El gasto per cápita aumentó en forma sostenida (gráfico 2.8). Este incremento se ha destinado principalmente a los sectores de salud y educación, a través de los cuales en los últimos años se ha ejecutado en promedio, el 65,6% del gasto público social total, (los capítulos 4 y 7 analizan con mayor detalle el gasto en estos rubros).

El ritmo de crecimiento del gasto social fue desigual en el istmo y las brechas entre países se acrecentaron en términos absolutos. En efecto, las diferencias entre Panamá y Costa Rica, las naciones que más invierten en

políticas sociales, y el resto de la región, son hoy las más amplias de la historia reciente. En los dos primeros casos, el gasto per cápita en el 2005 fue superior a 700 dólares, mientras que en los demás fue igual o inferior a 100 dólares.

En toda el área el gasto social se administra en un contexto de limitaciones presupuestarias originadas en bajas tasas de tributación, que son todavía más intensas en los países con menor desarrollo humano (Fuentes, 2008). Esto crea un círculo vicioso: el bajo desarrollo limita la inversión social pero, a su vez, la baja inversión limita el desarrollo. Así las cosas, la estructura del gasto público debe adaptarse permanentemente a necesidades sociales emergentes, sin que antes se hayan satisfecho las ya existen-

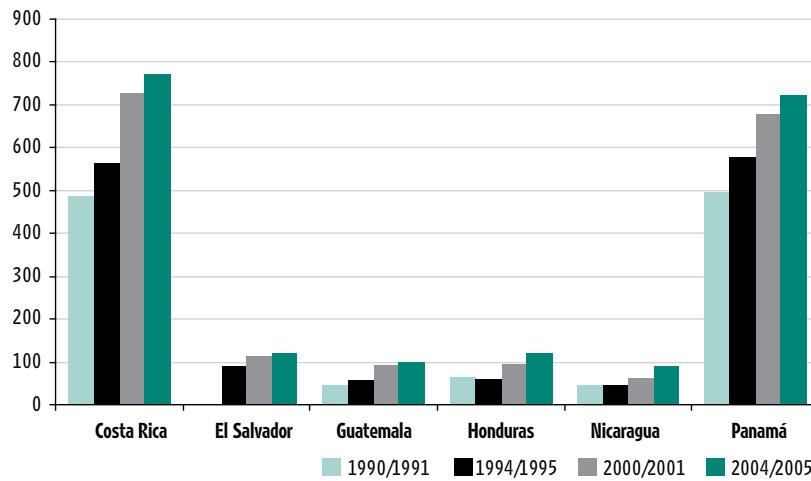
tes (Cepal, 2007). Este es el caso, por ejemplo, de las acciones tendientes a aprovechar el “bono demográfico” que experimenta la región.

En el ámbito latinoamericano existe una correlación positiva entre desarrollo humano y gasto social (gráfico 2.9). Por otra parte es claro que, al comparar la situación del istmo con el resto del subcontinente, los niveles de gasto social tienden a ser bajos. Incluso las naciones centroamericanas que más invierten (Panamá y Costa Rica) no se destacan particularmente frente a otros países líderes, como Chile y Brasil. Asimismo, los países más rezagados del istmo forman parte del grupo de naciones latinoamericanas con menor gasto y desarrollo humano.



GRÁFICO 2.8

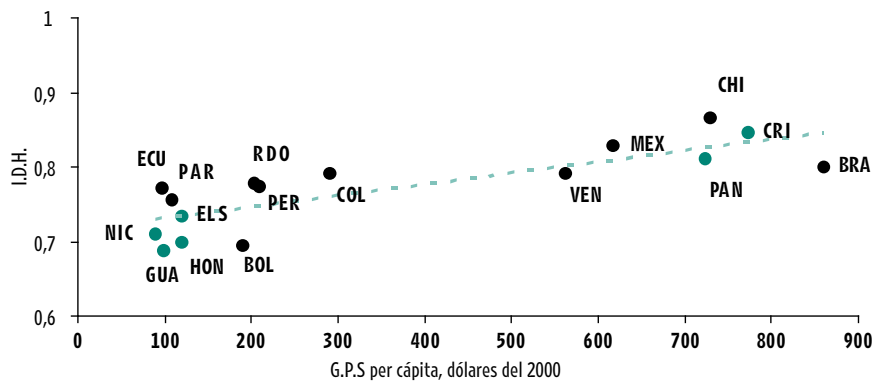
**Centroamérica: evolución del gasto público social per cápita.**  
 VARIOS AÑOS  
 (DÓLARES DEL 2000)



Fuente: Cepal, 2007.

GRÁFICO 2.9

**América Latina<sup>a/</sup>: relación del IDH y el gasto público social per cápita. 2004-2005**



a/ No se incluyen en el gráfico Argentina y Uruguay, los países que registran los mayores niveles de gasto público social per cápita y elevados niveles en el IDH.

Fuente: Cepal, 2007 y Pnud, 2007.

## Ejércitos con más presupuestos y funciones

En la segunda edición de este Informe se destacó la subordinación del poder militar al civil como uno de los mayores logros del proceso de democratización en Centroamérica. La actualización de los indicadores relacionados con las fuerzas armadas permite afirmar que, después de las drásticas reducciones en presupuestos, efectivos y armamento que se reportaron en los años noventa, en el último quinquenio esa tendencia se ha estabilizado e incluso revertido.

Un indicador de ello son los crecientes presupuestos militares, con excepción de El Salvador, que sí ha mostrado una disminución sostenida.

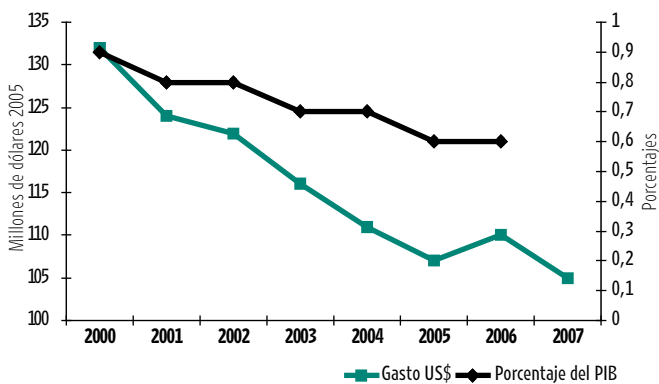
La redefinición de funciones hacia la intervención en ámbitos civiles que se empezaba a perfilar en el 2003, es confirmada por las más recientes intervenciones de los ejércitos: preservación de la seguridad interna, protección del patrimonio nacional, lucha contra el narcotráfico y atención de desastres naturales. Además de estas nuevas

tareas, en Honduras, por ejemplo, al ejército se le otorgan constitucionalmente potestades en el área como las comunicaciones, el transporte y la educación (artículo 274 constitucional). En términos generales, se mantiene la principal conclusión del Segundo Informe en el sentido de que en varios países de la región, en especial Guatemala y Honduras, las reformas a las fuerzas militares eran procesos inconclusos, mientras que en El Salvador y Nicaragua se habían logrado avances sustanciales.

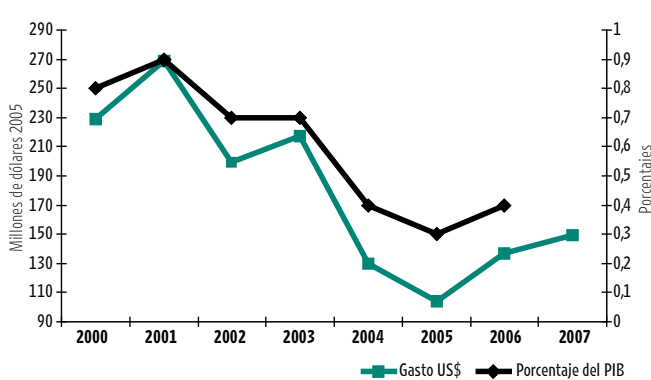
GRÁFICO 2.10

### Centroamérica: presupuesto militar. 2000-2007 (MILLONES DE DÓLARES Y COMO PORCENTAJE DEL PIB)

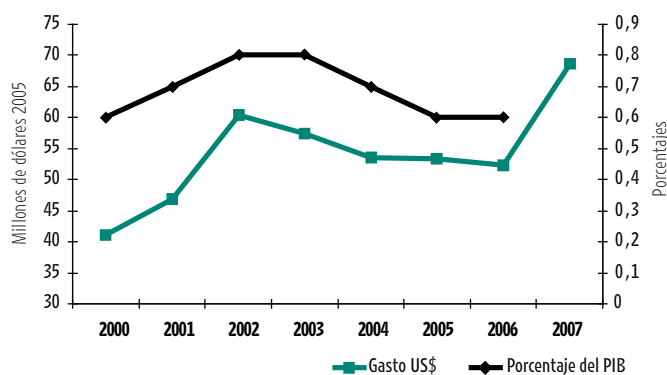
#### 2.10 A EL SALVADOR



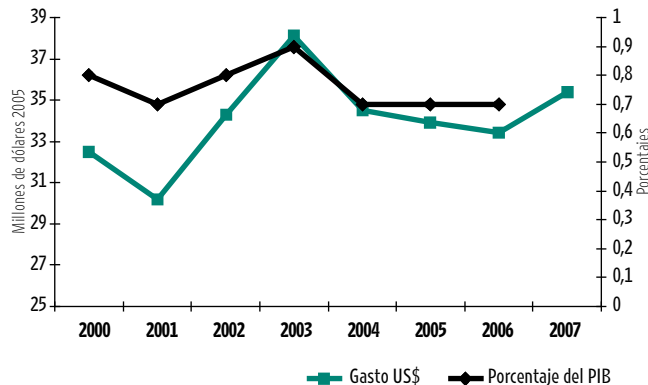
#### 2.10 B GUATEMALA



#### 2.10 C HONDURAS



#### 2.10 D NICARAGUA



Fuente: Stockholm International Peace Research, Military Expenditure Data Base.

## Se prolonga la secuencia ininterrumpida de procesos electorales

Entre 2003 y 2007 todos los países centroamericanos tuvieron al menos una elección nacional con lo que continuó la secuencia ininterrumpida de procesos para seleccionar gobiernos iniciada en los años ochenta. En la última ronda de elecciones se contabilizó un total de 43 partidos participantes en los comicios presidenciales, de los cuales 38 obtuvieron alguna representación parlamentaria (consúltese el capítulo 7 para más detalles sobre la conformación y dinámica de las democracias electorales en la región).

En el último quinquenio hubo alternancia en el partido gobernante en todos los casos, excepto en El Salvador. En este país, un mismo partido ha triunfado en las cinco elecciones presidenciales celebradas desde los años ochenta (cuadro 2.13). En una situación de dominio alterno entre dos agrupaciones se encuentran Costa Rica y Honduras, donde de 3 a 2 de las victorias en los últimos cinco procesos electorales se repartieron entre dos partidos. Guatemala es el caso opuesto a El Salvador: en los cinco comicios triunfaron cinco partidos distintos.

El voto presidencial se concentra fuertemente en los dos partidos que obtienen la mayor cantidad de sufragios, mientras que en las elecciones legislativas, los votos se diluyen entre más partidos. En promedio para el período 1990-2007, las dos principales fuerzas políticas recibieron más del 82% de los sufragios en cada país, con las excepciones de Panamá (61,7%) y Guatemala (69,4%). Los resultados de los últimos comicios muestran una disminución de esa concentración de votos en los dos partidos mayoritarios, sobre todo en Costa Rica, que pasó de 98,7% en 1990 a 80,7% en 2006, y en Nicaragua, donde la caída fue de 95,5% a 66,3% en el mismo lapso (Artiga, 2007; gráfico 2.11).

Aunque los partidos políticos centroamericanos, siguiendo la corriente internacional, experimentan un proceso de “desideologización” y búsqueda de posiciones más moderadas, se puede decir que, en general, la región empezó el siglo XXI con gobiernos mayoritariamente de derecha<sup>15</sup>, y que los resultados de las más recientes elecciones (Nicaragua 2006 y Guatemala 2007) parecen indicar un leve giro a

la izquierda, más acorde con la tendencia que se ha venido observando en Suramérica. Está por verse si esta orientación se acentúa en las elecciones de los próximos años, pues al menos en dos países hay partidos de centro-izquierda con posibilidades reales de competir por la Presidencia.

El avance de la participación femenina en la política ha sido notorio en los últimos años. Tanto Nicaragua (1990-1997) como Panamá (1999-2004) han tenido mujeres presidentas. En las elecciones de 2007 en Guatemala por primera vez una mujer indígena participó como candidata presidencial. El gobierno instalado en Honduras en el 2005 se convirtió en el primer gabinete con paridad absoluta de género; en 10 de los 18 departamentos de ese país se eligieron mujeres y, además, un 25% de los legisladores son diputadas (Ajenjo, 2007; Taylor-Robinson, 2006). Finalmente, en Costa Rica la Asamblea Legislativa constituida en las elecciones del 2006 cuenta con la mayor proporción de mujeres (39%) de todos los congresos latinoamericanos.

CUADRO 2.13

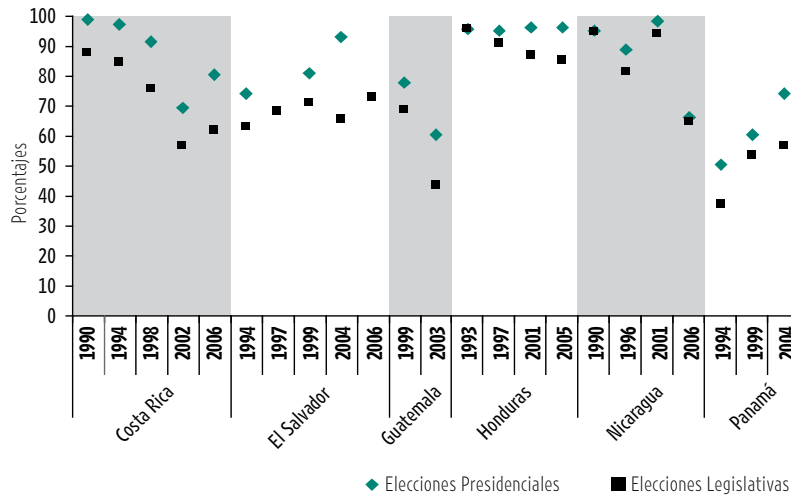
### Centroamérica: cantidad de veces que un partido triunfó en las últimas cinco elecciones presidenciales

País	Cantidad de triunfos por partido					Observaciones
	Más triunfador	Segundo más triunfador	Tercero más triunfador	Cuarto más triunfador	Quinto más triunfador	
Costa Rica	3	2				PUSC gana 3, PLN gana 2
El Salvador	5	0				Arena gana 5
Guatemala	1	1	1	1	1	DCG, UCN, PAN, FRG y GANA ganan
Honduras	3	2				PLH gana 3, PNH gana 2
Nicaragua	2	2	1			FSLN gana 2, AL(PLC) gana 2, UNO gana 1
Panamá	2	1				APU(PN) gana 2, UP gana 1

Fuente: Elaboración propia con base en Artiga, 2007, y organismos electorales de cada país.

GRÁFICO 2.11

### Centroamérica: concentración del voto en los dos principales partidos. 1990-2006



Nota: En El Salvador las elecciones presidenciales y las legislativas se realizan en distintos años. Por lo tanto, en las elecciones legislativas el dato de 1999 corresponde a las elecciones del 2000 y el dato del 2004 corresponde a las elecciones del 2003.

Fuente: Elaboración propia con base en Artiga, 2007.

## Gobiernos divididos y con distintas capacidades para impulsar agendas legislativas

En lo que va del presente siglo, los gobiernos divididos -una situación que ocurre cuando el partido que gana la Presidencia de la República no obtiene mayoría en el Congreso- son la tónica en Centroamérica. Solamente en Panamá, en las últimas elecciones, el partido vencedor consiguió mayoría parlamentaria. En el resto del área, los partidos gobernantes tienen que trabajar con Congresos en los que la mayoría la constituyen las fuerzas opositoras. En tales circunstancias, los Poderes Ejecutivos tienen mayores dificultades para lograr que los Parlamentos aprueben iniciativas prioritarias. Más aun, en situaciones de alta polarización política, la existencia de gobiernos divididos puede dar paso a fuertes entrabamientos y, en casos extremos, generar amenazas a la estabilidad política.

Para resolver los problemas derivados de esta situación, en Centroamérica se ha hecho frecuente la formación de coaliciones sustentadas en la cercanía ideológica o alrededor de temas específicos. En El Salvador y Nicaragua además se encuentran los sistemas de partidos más polarizados de la región (véase capítulo 7). No obstante, los gobiernos de estos países no han entrado en crisis con el Legislativo debido a las alianzas que se han establecido en los Congresos, en el caso de El Salvador entre los partidos Arena y PDC en virtud de su afinidad ideológica, y en el caso de Nicaragua entre el FSLN y el PLC, que por lo general se apoyan mutuamente a partir del pacto celebrado en el 2002.

En una perspectiva comparada, durante el período 2004-2007 la cantidad de partidos en el Congreso tuvo poca relación con la producción legisla-

tiva, medida por el número de leyes aprobadas. Costa Rica, Guatemala y Panamá tuvieron la mayor cantidad de partidos en los Parlamentos como resultado de las últimas elecciones, pero su producción de leyes no fue inferior a la registrada en El Salvador, Honduras y Nicaragua. Por el contrario, estos países, que cuentan con el menor número de partidos representados en los Congresos, tuvieron una producción legislativa más baja durante el período indicado.

Se encuentra pendiente un análisis sobre la calidad e impacto de la legislación promulgada. En general se reconocen ciertos temas que han estado entrabados en las corrientes legislativas de Centroamérica por más de una década. Ciertamente ese es el caso en Guatemala, donde el pacto fiscal sigue siendo el punto de

referencia de los debates tributarios, y en Costa Rica, donde la Asamblea Legislativa tardó más de cuatro años en discutir un ambicioso proyecto que buscaba renovar, de manera integral, la legislación tributaria del país. Las

reformas al financiamiento de los partidos políticos también esperan en los Congresos, con excepción del hondureño (véase capítulo 7).

Los Parlamentos de la región han mejorado su capacidad técnica e inclui-

do en sus labores el uso de las nuevas tecnologías. También han creado oficinas de transparencia o participación ciudadana, que tienen funciones desde brindar información al público, hasta canalizar propuestas de proyectos de ley de iniciativa ciudadana.

CUADRO 2.14

### Centroamérica: número de partidos que alcanzaron representación parlamentaria en las elecciones legislativas. 1981-2006

Año de la elección	País					
	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
1981				4		
1982	5	5				
1984					7	
1985		5	7	4		
1986	5					
1988		3				
1989				3		
1990	5		8		4	
1991		6				
1993				3		
1994	5	6				13
1995			6			
1996					11	
1997		9		4		
1998	7					
1999			6			9
2000		6				
2001				5	3	
2002	5					
2003		5	9			
2004						7
2005				5		
2006	8	5			4	
Promedio	5,7	5,6	7,2	4	5,8	9,7

Fuente: Elaboración propia con base en Artiga, 2007.

CUADRO 2.15

### Centroamérica: cantidad de leyes aprobadas en las asambleas legislativas nacionales. 2004-2007

Leyes aprobadas	2004	2005	2006	2007	Total 2004-2007
Costa Rica	30	68	75		173
El Salvador	16	19	13	18	66
Guatemala	40	101	50	85	263
Honduras	19	23	42		84
Nicaragua	21	59	35	35	150
Panamá	57	60	60	69	247

Fuente: Congresos de cada uno de los países.

## Exigua base presupuestaria de los sistemas de justicia

Costa Rica y El Salvador son los países que más recursos destinan a financiar el Poder Judicial. Durante el período 2002-2006 fueron los únicos en los que el presupuesto superó la barrera de los cien millones de dólares en cada uno de los años (véase el Compendio Estadístico para conocer montos totales). Las demás naciones mantuvieron gastos judiciales muy bajos, inferiores a 13 dólares per cápita (cuadro 2.16). Esta evidencia indica que siguen vigentes las principales conclusiones del Segundo Informe, acerca de la precariedad de la base presupuestaria de la mayoría de los poderes judiciales en Centroamérica y la existencia de grandes brechas entre países, con diferencias de tres a cuatro veces en los presupuestos judiciales per cápita.

En El Salvador, los montos para los años 2004, 2005 y 2006 incluyeron fondos externos y de contrapartida para financiar el proyecto de modernización del Poder Judicial, pero no

fue posible conocer a cuánto ascendió esa ayuda. En Honduras se presenta una situación parecida para 2005 y 2006, pues los presupuestos de esos años contemplaran préstamos concedidos por el Banco Mundial y el BID, por 6.881,8 y 9.030,2 millones de dólares, respectivamente. En Costa Rica la situación es más bien la contraria: las cifras del cuadro 2.16 subestiman el gasto total, pues no toman en cuenta las partidas correspondientes al Ministerio Público y el Organismo de Investigación Judicial; si éstas se incluyeran, la estimación del presupuesto per cápita aumentaría a 40 dólares para 2006. En el 2002 el Poder Judicial de Nicaragua era el que tenía el menor presupuesto para cubrir sus necesidades (alrededor de 28,5 millones de dólares), condición que en el 2006 recayó en Panamá (42,4 millones de dólares); al mismo tiempo, este país fue el que registró menor aumento durante el período 2002-2006.

Si bien los presupuestos de los Poderes Judiciales de Honduras, Guatemala y

Nicaragua son muy inferiores a los de El Salvador y Costa Rica, es importante señalar que tuvieron los mayores incrementos relativos durante el último quinquenio (79%, 75% y 67%, respectivamente)<sup>16</sup>.

En los últimos diez años todos los países del istmo han puesto en marcha proyectos para modernizar el sistema de administración de la justicia. Este esfuerzo ha contado con el apoyo de organismos internacionales, especialmente el BID y el Banco Mundial (cuadro 2.17), y de naciones con mayor desarrollo económico que, por medio de préstamos y donaciones, han hecho posible que muchas de las iniciativas propuestas hayan podido concretarse. En algunos países, como Honduras y Nicaragua, los fondos de la cooperación externa representan proporciones muy significativas del gasto judicial. Por el contrario, en Costa Rica tienen un peso minoritario.

CUADRO 2.16

### Centroamérica: presupuesto per cápita de los poderes judiciales. 2002-2006 (DÓLARES)

País	Presupuesto per cápita					Aumento	Promedio
	2002	2003	2004	2005	2006	2002-2006	2002-2006
Costa Rica <sup>a/</sup>	27,0	28,0	27,9	28,5	29,9	2,9	28,3
El Salvador	17,3	16,9	18,1	19,7	23,7	6,4	19,1
Guatemala	4,3	6,6	6,3	6,4	6,9	2,6	6,1
Honduras	4,8	5,7	6,4	7,6	8,0	3,2	6,5
Nicaragua	5,4	6,4	6,0	7,4	9,2	3,8	6,9
Panamá	11,4	12,3	12,5	12,3	12,9	1,5	12,3

a/ Si se contemplasen en el presupuesto el Ministerio Público y el Organismo de Investigación Judicial, los valores per cápita en Costa Rica hubiesen sido 39,0, 40,5, 40,8, 42,4 y 44,6, respectivamente, para cada año del período analizado.

Fuente: Elaboración propia con información del organismo judicial de cada país. Ver detalles en notas técnicas del Compendio Estadístico.

CUADRO 2.17

**Centroamérica: principales programas de modernización de los sistemas judiciales**

País	Años	Programa	Auspiciadores	Montos en dólares
Costa Rica	1994-2004	Contrato 859/OC-CR para poner en práctica el Programa de Modernización de la Administración de Justicia.	BID	16 millones (11,2 del BID y 4,8 del Gobierno costarricense).
	2002	Segunda etapa del Programa de Modernización. Préstamo 1377/OC-CR.	BID	32 millones (22,4 del BID y 9,6 del Gobierno).
El Salvador	2004	Préstamo 7135-ES.	BIRF	18,2 millones, más un aporte local de 5,8 millones.
Honduras	1997-2003	Préstamo 947/SF-HO, para financiar el Programa de Modernización de la Administración de Justicia.	BID	
	2002	Préstamo 1115/SF-HO, para el financiamiento del Programa de Apoyo a la Modernización de la Administración de Justicia, etapa II.	BID	30 millones (3,3 contraparte del Gobierno).
	2004-2005	Proyecto de Modernización, Carta Convenio PPF-Q364-0-HO, Decreto 68-2004. Acuerdo de Crédito 4098-HO, Decreto 380-2005 y firma del Convenio Subsidiario entre la Corte Suprema de Justicia y la Secretaría de Finanzas.	Banco Mundial/ Asociación Internacional de Fomento	Ambos instrumentos permiten financiar el 48,2% de las actividades comprendidas en el Plan de Modernización del Poder Judicial 2004-2009.
Nicaragua	1999-2004	Reformas y modernización normativa en Nicaragua.	Usaid	5,6 millones.
	2003-2007	Acceso a la administración de justicia en las zonas rurales mediante el sistema de facilitadores judiciales penales.	ASDI	4,1 millones.
	2006-2011	Programa de apoyo presupuestario de acceso a la justicia nicaragüense.	Comisión Europea	20,3 millones.
	2001-2006	Fortalecimiento judicial y acceso a la justicia.	BID	12 millones (más 3 millones de contrapartida).
	Varios <sup>a/</sup>	Programas de fortalecimiento judicial.	PNUD, Japón, España, ASDI, Unicef	
Panamá	1998	Préstamo 1099 OC-PN.	BIC	
	1997	Programa de apoyo al Poder Judicial.	AECI	

a/ La lista completa de proyectos puede consultarse en Solana 2007, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

Fuente: Elaboración propia con base en Solana, 2007.

## Impunidad en la justicia transicional, pese a leyes en derechos humanos

Una denuncia constante en los informes de observadores internacionales de derechos humanos es el no esclarecimiento de los casos de desaparición forzada y las matanzas que ocurrieron en Centroamérica en la década de los ochenta, lo cual que supone un pobre desempeño de lo que se denomina “justicia transicional”<sup>17</sup>. La impunidad en estos casos ha sido documentada por varios reportes nacionales e internacionales; sin embargo, las personas y las instituciones involucradas no han recibido sanciones en sus respectivos países.

En 1990 en El Salvador se estableció una comisión de la verdad con el nombre “De la locura a la esperanza”, que rindió un informe de muy limitado impacto. Además, el documento fue cuestionado en forma inmediata por el Alto Mando de la Fuerza Armada de El Salvador y la Corte Suprema de Justicia. A los cinco días de su presentación se procuró invalidarlo con la promulgación de la Ley de Amnistía (Cuéllar, 2008).

En Guatemala, en 1994 se creó la Comisión de Esclarecimiento Histórico (CEH), que cinco años después publicó su informe *Memorias del Silencio*. En 1998, el obispo Juan Gerardi fue asesinado brutalmente menos de dos días después de encabezar la entrega del informe *Guatemala Nunca Más*, del Proyecto Interdiocesano para la Recuperación de la Memoria Histórica (REMHI). En el 2003 se estableció la Comisión Nacional de Reconciliación (CNR), cuyo mandato consistía en diseñar un plan de reparaciones (resarcimiento) para las víctimas, tal como lo había recomendado la CEH. Con

un presupuesto anual inicial de trece millones de quetzales, la CNR estaba a cargo de la respetada directora de la Coordinadora Nacional de Viudas de Guatemala (Conavigua) y se componía de representantes gubernamentales y de organizaciones de víctimas, indígenas y derechos humanos. Dos años más tarde, el Gobierno tomó control de una comisión desprestigiada que había sido incapaz de hacer un solo pago de resarcimiento (Isaacs, 2006). En el 2006 desde España se inició una causa internacional contra varios generales guatemaltecos acusados de genocidio, terrorismo, asesinato, torturas y detenciones ilegales cometidos durante el conflicto armado, sobre quienes pesan órdenes de captura internacional.

En Nicaragua no fue sino hasta enero del 2007 que se creó la Comisión de Justicia, Reconciliación y Paz, cuya misión es identificar a las víctimas de la violencia y el conflicto armado, para lograr una paz duradera y llevar unidad y reconciliación al pueblo nicaragüense. En el informe de su primer año de labores la Comisión reportó haber otorgado o incrementado pensiones, distribuido tierras y becas escolares, entre otros beneficios que fueron entregados a desmovilizados del ejército, la resistencia y el Ministerio del Interior (CVRPJ, 2008). No obstante, en años anteriores el Centro Internacional para la Justicia Transicional había hecho un llamado al gobierno nicaragüense para que promoviera la imparcialidad, el profesionalismo y la independencia de las instituciones estatales, especialmente de la rama judicial, sin lo cual no existirían condiciones adecuadas para iniciar un verdadero proceso de reconciliación (ICTJ, 2008a).

En Centroamérica, Amnistía Internacional ha documentado agresiones y amenazas contra defensores de los derechos humanos que trabajan para promover y proteger los derechos de muy diversos grupos, desde pueblos indígenas hasta miembros de la comunidad de personas lesbianas, gays, bisexuales y transgénero (LGBT). En su informe de 2006, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos llama la atención sobre esos defensores de derechos humanos que, según afirma, están “en especial indefensión”. Entre las personas consideradas en situación de particular riesgo se encuentran los líderes campesinos y comunitarios (CIDH, 2006).

Según la Unidad de Protección de Defensores y Defensoras de Derechos Humanos del Movimiento Nacional de Derechos Humanos, en 2006 aumentó el número de ataques registrados contra estas personas en Guatemala. Más de la mitad de los 278 actos de intimidación de los que se tuvo noticia ese año se dirigieron contra personas y organizaciones que centraban su actividad en la defensa de los derechos laborales, los derechos de los pueblos indígenas y el derecho a la vivienda. Esta organización también denunció que la Unidad de Delitos contra Activistas de Derechos Humanos, Operadores de Justicia, Periodistas y Sindicalistas, adscrita a la Fiscalía de Derechos Humanos, carece de los recursos necesarios para llevar a cabo investigaciones en todo el país, lo que aumenta la vulnerabilidad de los defensores y defensoras de los derechos humanos que trabajan en zonas remotas (Amnistía Internacional, 2007).



## Lento y disputado avance de las garantías contra la violencia doméstica y el femicidio

Varias convenciones internacionales, universales o del sistema interamericano, garantizan el derecho de las mujeres a la vida y a vivir libres de violencia<sup>18</sup>. Aunque la mayor parte de estos instrumentos ha sido ratificada por los países centroamericanos, varios no han ratificado el Protocolo Facultativo del PIDCP, destinado a abolir la pena de muerte, el Protocolo Facultativo de la Cedaw y la Convención interamericana para prevenir y sancionar la tortura.

En términos generales, los países han promulgado legislación interna para atender los mandatos que han asumido internacionalmente en materia de protección de los derechos de las mujeres y la prevención y sanción de la discriminación y la violencia contra ellas, la cual brinda instrumentos legales para prevenir y sancionar el femicidio<sup>19</sup> (cuadro 2.18). La mayor parte de esta legislación data de los años noventa, que fueron particularmente prolíficos en este sentido, sobre todo en Costa Rica y Panamá. Cabe destacar la reciente aprobación de la Ley de Penalización de la Violencia contra las Mujeres en Costa Rica, la cual constituye una novedosa herramienta, pues tipifica y establece sanciones específicas para el femicidio; esta ley fue el resultado de un amplio proceso de discusión y debate académico y político.

En la generación de nuevas leyes ha sido clave el activismo de las organizaciones de mujeres, tanto en los países como a escala regional. Este impulso desde la sociedad civil ha promovido la formulación de políticas públicas y la creación de mecanismos institucionales y políticos para proteger y defender los derechos de las mujeres y promover la equidad de género. Ello incluso ha propiciado el establecimiento de instancias especializadas en los sistemas de administración de justicia y canales novedosos para la denuncia de la violencia y la atención de las víctimas, entre ellas las líneas telefónicas “Rompe el Silencio” (Costa Rica) y “Vivir: Vivir sin violencia y con respeto” (El Salvador).

Pese a los avances legales, tal como lo plantea el *Primer informe regional: situación y análisis del femicidio en la región centroamericana* (IIDH, 2006), la falta de información, el subregistro y el registro deficiente de los datos, así como la confusión entre los conceptos de homicidio de mujeres en general y femicidio (entendido como asesinato de mujeres por el hecho de ser mujeres), son los principales factores que limitan el conocimiento de la situación real de la violencia doméstica, y en particular del femicidio, en los países centroamericanos.

El desarrollo conceptual del tema es aún incipiente en la región y es en Guatemala donde se han producido más

estudios, investigaciones y análisis al respecto. Pese al probable subregistro, puede documentarse a gran cantidad de femicidios en Guatemala y El Salvador, ambos con tasas de femicidio por cien mil mujeres muy elevadas (8,0 y 11,1 respectivamente). En El Salvador el número de casos pasó de 211 a 390 en el período 2001-2005, mientras en Guatemala las muertes violentas de mujeres se incrementaron de 383 en 2003, a 518 en 2005. En los demás países las cifras son menores, pero las tasas también son preocupantes.

Enfrentar el femicidio requiere acciones múltiples, particularmente en los ámbitos de la prevención y la sanción. Los avances en el istmo son modestos y persisten dificultades de cuya superación dependerá la posibilidad de lograr una atención más efectiva y oportuna. Entre ellas cabe destacar la falta de voluntad política para el reconocimiento de este problema y para la creación de un marco jurídico-institucional en la materia, la carencia -en la mayor parte de los países- de legislación y programas específicos sobre femicidio, la ausencia de políticas públicas preventivas, limitaciones en el acceso de las mujeres a la justicia, la impunidad, estereotipos, prejuicios de género y actitudes sexistas en la cultura de las instituciones y de las personas y deficiencias en la investigación sobre este tipo de delito (IIDH, 2006).

CUADRO 2.18

### Centroamérica: legislación promulgada por los países para sancionar la discriminación y la violencia contra las mujeres

País	Legislación
Belice	Ley contra la Violencia Doméstica (1992), Código Criminal (1999), Ley contra el Acoso Sexual (1996), Ley de Familias y Niños (1998), Ley de protección de personas casadas, Ley sobre propiedad de mujeres casadas, Ley de Trabajo, Código de Sueldos, Ley contra el Tráfico de Personas (2003).
Costa Rica	Código Penal (1970), Ley de promoción de la igualdad social de la mujer (1990), Ley contra el hostigamiento sexual en el empleo y la docencia (1995), Ley de reformas al Código Procesal Penal (1996), Ley contra la Violencia Doméstica (1996), Decreto de creación del Día Nacional de la no Violencia contra las mujeres (1996), Decreto de creación del sistema nacional para la atención y la prevención de la violencia intrafamiliar (1997), Ley contra la explotación sexual de las personas menores de edad (1999), Ley de Penalización de la Violencia contra las Mujeres (2006).
El Salvador	Código de Familia (1993), Ley Procesal de Familia (1994), Ley de creación del Instituto para el Desarrollo de la Mujer (1996), Ley contra la Violencia Intrafamiliar (1996), Código Procesal Penal (1996), Código Penal (1997).
Guatemala	Código Penal (1973), Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia intrafamiliar (1996), Ley de dignificación y promoción integral de la mujer (1999), Ley de Desarrollo Social (2001).
Honduras	Código Penal (1985), Ley contra la Violencia Doméstica (1997), Reforma al Código Penal que incluye la violencia intrafamiliar, el hostigamiento sexual y la discriminación (1997), Ley de Igualdad de Oportunidades para la Mujer (2000), Código Procesal Penal (2000), Reforma al Código Penal, que incluye la explotación sexual comercial (2005).
Nicaragua	Código Penal (1974), Ley de reformas al Código Penal (a los tipos penales de delitos sexuales) (1992), Ley de reformas y adiciones al Código Penal (para incluir la violencia intrafamiliar) (1996), Código Procesal Penal (2004).
Panamá	Código Penal (1982), Ley de creación del centro de recepción de denuncias en la Policía Técnica Judicial (2000), Ley que regula moderniza las relaciones laborales (1995), Ley que incorpora la figura de acoso sexual al Código Penal (2001), Ley de Protección a las Víctimas de Delitos (1998), Ley de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres (1999), Reforma y adición de artículos al Código Penal y Judicial, sobre violencia doméstica y maltrato al niño, niña y adolescentes (2001), Ley de protección de la integridad y la libertad sexual (2004), Ley que establece el uso obligatorio del lenguaje, contenido e ilustraciones con perspectiva de género en las obras y textos escolares (2000), Ley que garantiza la salud y la educación de la adolescente embarazada (2002).

Fuente: Elaboración propia con base en IIDH, 2006.

CUADRO 2.19

### Centroamérica: principales instrumentos internacionales referidos al derecho de las mujeres a la vida y a vivir libres de violencia

Instrumento	Belice	Guatemala	El Salvador	Honduras	Nicaragua	Costa Rica	Panamá
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), 1966	1996	1992	1979	1966 <sup>a/</sup>	1980	1968	1977
Convención Americana sobre los Derechos Humanos (CADH), 1969	NR <sup>b/</sup>	1978	1978	1978	1979	1970	1978
Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las mujeres (Cedaw), 1979	1990	1982	1981	1980	1981	1984	1981
Protocolo Facultativo del PIDCP, destinado a abolir la pena de muerte	NR	NR	NR	1990 <sup>a/</sup>	1990 <sup>a/</sup>	1998	1993
Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (Belem do Pará), 1994	1996	1995	1995	1995	1995	1995	1995
Protocolo Facultativo de la Cedaw	NR	2002	NR	NR	NR	2001	2000
Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes (CAT)	1986	1990	1996	1996	1985	1993	1987
Convención interamericana para prevenir y sancionar la tortura	NR	1987	1994	NR	NR	2000	1991

a/ Firmado.

b/ NR: no ratificado.

Fuente: IIDH, 2006.

## Persistente rezago en el cumplimiento de los derechos de los pueblos indígenas

Tal como se planteó en el *Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá*, la región ha sido siempre multicultural y pluriétnica. Sin embargo, no es sino hasta en los últimos veinte años que los Estados han reconocido esa condición; en ese período, además, algunos grupos indígenas y afrodescendientes se han convertido en actores sociales y políticos que reclaman para sí el derecho de autoadscripción, llamándose pueblos, naciones o comunidades étnicas con derechos económicos, sociales, culturales y políticos.

La mayor parte de la investigación sobre la problemática de las poblaciones indígenas se concentra en Guatemala, pero sus hallazgos pueden extenderse al resto de las comunidades indígenas del istmo. El *Informe de Desarrollo Humano* del 2005 para ese país señala la vulneración y exclusión de los indígenas en diversos ámbitos; por ejemplo, documenta la “brecha lingüística” que implica el hecho de que por lo general los servicios públicos como la salud, la educación y la justicia son ofrecidos solo en español (PNUD, 2005). Los informes de la Defensoría de la Mujer Indígena (DEMI) indican que múltiples barreras de tipo institucional, legal y cultural dificultan el acceso de la población indígena, especialmente de las mujeres, a la justicia. En el 2007, el número de intérpretes en el organismo judicial era de 67 y en el Ministerio público había apenas 16, lo cual resulta insignificante sobre todo para los grupos étnicos predominantemente monolingües, como los q’eqchi’ y los q’anjob’al, que solo cuentan con tres intérpretes en todo el sistema de justicia (DEMI, 2007).

En el ámbito internacional, el estándar mínimo de derechos específicos de los pueblos indígenas está sintetizado en el Convenio 169 de la OIT sobre

pueblos indígenas y tribales en países independientes, promulgado en 1989, y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, aprobada por la Asamblea General el 13 de septiembre de 2007, la cual destaca “el derecho de los pueblos indígenas a vivir con dignidad, a mantener y fortalecer sus propias instituciones, culturas y tradiciones y a buscar su propio desarrollo, determinado libremente de conformidad con sus propias necesidades e intereses”. Esta Declaración culmina más de veinte años de negociaciones y encendidos debates en el seno del Grupo de Trabajo sobre Pueblos Indígenas, del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. Diecisiete de sus 46 artículos se refieren a la cultura indígena y a cómo protegerla y promoverla, respetando el aporte directo de los pueblos en la toma de decisiones y asignando recursos a la educación en idiomas indígenas y a otras esferas. Asimismo, en quince artículos se ratifica su derecho a participar en las decisiones que afectan a sus vidas, incluida la participación efectiva en sistemas de gobierno democráticos. El documento también confirma los derechos de los pueblos indígenas relacionados con sus territorios y recursos, y reconoce que aquellos que fueren desposeídos de sus medios de subsistencia y desarrollo tienen derecho a una reparación justa y equitativa (ONU, 2007).

El debate y el robustecimiento de los instrumentos jurídicos internacionales no necesariamente ha implicado un desarrollo proporcional de la legislación y la capacidad institucional de los países para cumplir los mandatos y compromisos adquiridos. Los avances en el reconocimiento de estos derechos son incipientes y desiguales entre países y sectores. En las categorías utilizadas como indicadores para medir el grado de reconocimiento jurídico de la multiculturalidad, es más notorio el progreso en las políticas educa-

tivas, culturales y de salud, así como en aquellas destinadas a la reducción de la pobreza extrema (Proyecto Estado de la Región-PNUD, 2003).

En materia de salud se reporta un proceso significativo en el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas por parte de las legislaciones nacionales, sobre todo en los últimos diez años. Un estudio reciente realizado por Cepal en dieciséis países latinoamericanos, documentó que en trece de ellos existe algún tipo de legislación específica sobre salud y pueblos (o poblaciones) indígenas, entre ellos Costa Rica, Guatemala, Nicaragua y Panamá. Esto constituye un logro en términos de las demandas y reivindicaciones que han sido planteadas por los pueblos indígenas, con respecto a la accesibilidad, equidad, oportunidad e integralidad de los servicios de salud, cuya prestación debe darse, además, con pertinencia cultural. Sin embargo, la legislación aún es insuficiente para el real ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas en este ámbito, ya que para ello es necesario considerar una amplia gama de situaciones, que van desde el reconocimiento del derecho a la salud como un bien individual y la asignación de un carácter prioritario a la atención de las poblaciones indígenas, hasta una normativa que reconozca y promueva los derechos colectivos (medicina tradicional, participación y autonomía) de estos grupos (cuadro 2.20).

Pese a los avances conseguidos, el mayor desafío sigue siendo la implementación y el cumplimiento de los estándares internacionales en materia de pueblos indígenas en las normas, jurisprudencia y políticas internas de los países. En este contexto, la producción de información y conocimiento sobre estos pueblos es fundamental para lograr su visibilidad estadística

y para proveer a los gobiernos, las organizaciones indígenas y los organismos internacionales, insumos para el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas (Cepal, 2007).

La necesidad de un mayor conocimiento se constata al observar la escasez de estudios sistemáticos sobre los pueblos indígenas en Centroamérica, factor que constituyó una severa limitación al esfuerzo del presente trabajo para actualizar los datos del Segundo Informe regional.

Este Informe documenta las persistentes brechas en el cumplimiento de los derechos de los pueblos indígenas en ámbitos como la salud, la participación política, la administración de justicia y la nutrición (véase capítulos 4, 5, 7 y 9). En estos temas, indicadores como las tasas de mortalidad infantil y materna, la incidencia de la desnutrición y los índices de desarrollo social evidencian un rezago importante en la situación de la población indígena con respecto a los indicadores nacionales. Tal como se señ-

la en el *Panorama Social de las Américas* (2006), en Centroamérica la incidencia de la pobreza en las personas indígenas es mayor que en el resto de la población. La mayor brecha se presenta en Panamá (5,9 veces), seguida por Guatemala, Nicaragua y Honduras, países donde el porcentaje de población pobre es entre 2,8 y 1,8 veces mayor en las comunidades indígenas (Cepal, 2007).

CUADRO 2.20

**Centroamérica: legislación específica sobre salud de los pueblos indígenas**

País	Acceso preferencial y gratuidad	Prácticas tradicionales	Protección de plantas medicinales	Atención de salud de acuerdo con usos y costumbres	Participación indígena en manejo y promoción del sistema de salud	Autonomía en el manejo de recursos de salud
Costa Rica	X	a/	X <sup>b/</sup>	a/	a/	
Guatemala	X	X	a/	a/	a/	
Honduras	a/	a/	a/	a/	a/	
El Salvador						
Nicaragua	X	X <sup>b/</sup>		X <sup>b/</sup>	X <sup>b/</sup>	X
Panamá	X	X	X <sup>b/</sup>	X	X <sup>b/</sup>	X

a/ Solo por Convenio 169 de la OIT.

b/ Solo en territorios indígenas (reservas, regiones autónomas, comarcas).

Fuente: Cepal, 2008.

## Mayor reconocimiento normativo de derechos de las personas con discapacidad

De acuerdo con la estimación general de la OMS-OPS, en el mundo la proporción de personas con alguna discapacidad es cercana a un 10% de la población total. En Centroamérica las estadísticas sobre este tema son poco comparables, en virtud de que la definición de discapacidad y la metodología de investigación utilizada en cada país (censos o encuestas)<sup>20</sup> suelen ser distintas. Por este motivo, los resultados de los estudios efectuados en el istmo muestran grandes fluctuaciones, que van desde un mínimo de 1,5% de personas discapacitadas en El Salvador, hasta un 14% en Guatemala (cuadro 2.21). Cabe señalar que este rango es, por lo dicho, un artificio metodológico, pues en poblaciones humanas contiguas no son esperables variaciones de esta magnitud.

En los últimos años la población con discapacidad ha sido objeto de protección especial, gracias a la aprobación de legislación específica. La guía para estos avances normativos es la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, aprobada por la ONU en diciembre de 2006. Este nuevo instrumento reconoce que la discapacidad es un concepto que evoluciona y una condición que resulta de la interacción de barreras debidas

a la actitud y al entorno, que evitan la participación social plena, efectiva y en igualdad de condiciones con los demás, de las personas con algún tipo de discapacidad.

La Convención está abierta a la firma y ratificación por parte de los países desde marzo de 2007, lo mismo que su protocolo facultativo, que permite presentar quejas individuales al comité que supervisará la implementación del tratado. Además, en el ámbito de las Américas, el marco normativo fue fortalecido con la Convención interamericana para eliminar todo tipo de discriminación contra las personas con discapacidad (Convención de Guatemala), adoptada en junio de 1999 (cuadro 2.22). En términos generales, sin embargo, Centroamérica no ha completado el proceso de reconocimiento de los derechos de este grupo. El último cambio legislativo relevante en la región se dio en Panamá en junio de 2007, cuando en la ley que creó la Secretaría Nacional de Discapacidad se adoptaron cuatro de los ocho principios de la Convención de la ONU.

Pese a los avances en el plano legal, las barreras para el ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad persisten. Según un estudio realizado por el Centro de Rehabilitación Internacional (CIR, 2004), aunque el derecho al libre sufragio

está garantizado por las leyes de todos los países centroamericanos, la dificultad de acceso físico a los recintos electorales es un obstáculo para el ejercicio de este derecho.

La falta de transporte a los lugares de votación y la desinformación sobre los procesos electorales, las opciones políticas, los programas y planes de trabajo y el carácter secreto del voto, siguen siendo retos para todos los países del istmo, aun cuando se reporta una leve mejoría en las prácticas inclusivas en las últimas elecciones en Guatemala, Nicaragua, El Salvador y Costa Rica, según dirigentes de las organizaciones de personas con discapacidad de esos países. El impulso para obtener estas mejoras ha sido posible por la incidencia persistente de esas organizaciones, el interés de los entes rectores en la materia y el apoyo de la cooperación internacional.

No obstante, hacen falta estudios sistemáticos sobre el grado de tutela efectiva de los derechos de la población con discapacidad en los países que han ratificado las convenciones internacionales comentadas. En razón de la debilidad institucional característica de la región, es de esperar que esa tutela sea débil.

CUADRO 2.21

### Centroamérica: población con discapacidad, por país (PORCENTAJE)

País	Prevalencia	Año del estudio	Tipo de estudio	Definición de discapacidad utilizada
Costa Rica	5,3%	2000	Censo de población	16 millones (11,2 del BID y 4,8 del Gobierno costarricense). Deficiencia permanente que dificulta realizar actividades cotidianas de manera independiente.
El Salvador	1,5%	2003	Módulo suplementario sobre discapacidad, en la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples	Es toda restricción o ausencia, debida a una deficiencia, de la capacidad de realizar una actividad en la forma o dentro del margen que se considere "normal" para un ser humano (OMS-OPS).
Guatemala	14%	2005	Encuesta nacional	Es toda restricción o ausencia, debida a una deficiencia, de la capacidad de realizar una actividad en la forma o dentro del margen que se considera normal para un ser humano.
Honduras	2,6%	2002	Módulo de discapacidad en encuesta de hogares	Persona con discapacidad es toda persona con algún problema de salud, físico o mental, padecido o por padecer por más de seis meses y que le dificulte realizar sus actividades cotidianas.
Nicaragua	10,3%	2003	Encuesta nacional	Investigó la limitación en la actividad <i>versus</i> restricción en la participación de la persona. No estudió deficiencia.
Panamá	11,3%	2005	Encuesta nacional	Si una persona tiene dificultades o limitaciones permanentes para el desempeño o realización de una actividad, originadas en una deficiencia, será considerada persona con discapacidad.

Fuente: Laitamo, 2008.

CUADRO 2.22

### Centroamérica: firma y ratificación de convenciones internacionales en materia de derechos de las personas con discapacidad

País	Convención interamericana para eliminar todo tipo de discriminación contra las personas con discapacidad		Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, en Naciones Unidas			
	Ratificación	Depósito	Tratado		Protocolo	
			Firma	Ratificación	Firma	Ratificación
Costa Rica	1999	2000	Sí	No	Sí	No
El Salvador	2002	2002	Sí	Sí	Sí	Sí
Guatemala	2002	2003	Sí	No	Sí	No
Honduras	No	No	Sí	Sí	Sí	No
Nicaragua	2002	2002	Sí	Sí	No	No
Panamá	2001	2001	Sí	Sí	Sí	Sí

Ep: En proceso de depósito.

Fuente: Laitamo, 2008.

## Rica biodiversidad en peligro: un riesgo estratégico regional

Centroamérica tiene una gran riqueza biológica, gracias a su localización en la zona tropical y a otros factores como su diversidad climática y la existencia de amplias redes hidrográficas y extensos bosques. De acuerdo con el *Segundo Informe de Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá*, en los 500.000 kilómetros cuadrados que abarca el territorio del istmo, se reconocen 17 eco-regiones y 22 zonas de vida, que albergan enormes cantidades de especies naturales.

Aunque en algunos países existen pocos estudios que registran la abundancia de formas de vida en la región, la evidencia disponible sugiere que Costa Rica y Panamá son los principales focos de biodiversidad<sup>21</sup> (cuadro 2.23). Panamá tiene la mayor cantidad de vertebrados, y supera a Costa Rica

en términos de las especies de aves y peces. Costa Rica mantiene cierto liderazgo la presencia en de anfibios y mamíferos. Guatemala, por su parte, es el país que presenta mayor variedad de reptiles.

La flora es aun más diversa. Panamá y Costa Rica lideran en este ámbito con más de 10.000 especies cada uno; les sigue Guatemala, con 7.754. De igual modo, la población de invertebrados en Costa Rica es superior a las de los demás países, con más 70.000 especies conocidas<sup>22</sup>.

El Salvador cuenta con el menor grado de biodiversidad a escala regional. Comparativamente ostenta el último lugar en cuanto a la variedad de organismos vertebrados, así como en el total de plantas presentes en sus ecosistemas. En buena medida esto puede deberse al grado de deforestación del país, especialmente de sus bosques primarios, pues si

bien esta es una dinámica presente en el resto de la región, ha sido más pronunciada en el caso salvadoreño<sup>23</sup>.

Entre 2002 y 2007 se registró un deterioro de la biodiversidad en el istmo. Un indicador de esta situación es la cantidad de especies vulnerables o en peligro, que han aumentado de modo ostensible y con picos significativos en Costa Rica, Honduras, Guatemala y Panamá, donde se incrementaron en casi 100 especies; este crecimiento también se ha dado en Nicaragua y El Salvador, aunque con menor dinamismo (cuadro 2.4). Las amenazas a la biodiversidad centroamericana parecen acentuarse más en torno a la fauna, cuya cantidad de especies en riesgo se ha duplicado o triplicado en cada país. Hasta el momento la situación más grave es

CUADRO 2.23

### Centroamérica: número de especies conocidas de flora y fauna. 2005

Especies	Guatemala	El Salvador	Honduras	Nicaragua	Costa Rica	Panamá
Peces	651	592	712	640	916	1.363
Anfibios	142	32	121	71	182	179
Reptiles	245	98	212	177	235	229
Aves	738 <sup>b/</sup>	541	715	705	857	957
Mamíferos	251	147	230	183	266	259
Total vertebrados	2.027	1.410	1.990	1.776	2.456	2.987
Plantas vasculares		3.139	7.525	5.796	9.836	11.254 <sup>a/</sup>
Otras plantas		264			1.143	924
Total plantas	7.754 <sup>b/</sup>	3.403			10.979	12.178 <sup>b/</sup>
Insectos				10.000 <sup>c/</sup>	65.883	4.138
Otros invertebrados		868	537	13.176	4.751	M 5.157 <sup>d/</sup>
Total invertebrados					70.634	
Otros grupos		912			3.572	

a/ Con base en la página del Consejo Nacional de Áreas Protegidas de Guatemala.

b/ Incluye helechos.

c/ Este dato ha sido estimado por el Museo Entomológico de León.

d/ Menor de 5.157 especies.

Fuente: Ramírez, 2008, con información del Instituto Nacional de Biodiversidad (INBio; Costa Rica) sobre la diversidad biológica en cada país de la región, la base de datos de biodiversidad del Conap (Guatemala) y el Museo Entomológico de León (Nicaragua).



la de Honduras, donde se registran los niveles más altos de especies en peligro crítico y donde este rubro muestra el ritmo de crecimiento más acelerado. Este país tiene el cuarto lugar en términos de la mayor cantidad de especies en peligro; el primero lo ostenta Panamá con 110 y le sigue Costa Rica con 81. Estos últimos países tienen las mayores cantidades de especies en la “Lista Roja” de especies en riesgo que elabora la UICN, y son los que tienen más especies amenazadas en toda la región.

En comparación otras regiones de Latinoamérica, el grado de afectación de la biodiversidad en el istmo es negativo. Centroamérica registra una cantidad de especies animales en peligro bastante similar a la que tiene el Cono Sur, que es varias veces superior en tamaño e incluye a Brasil y el foco de biodiversidad de la Amazonia. Esto es más grave si se observa que esta región supera al Cono Sur y a México en términos de flora amenazada.

Si bien la situación no es tan seria como la que se presenta en la región andina,

que cuadruplica a Centroamérica en amenazas relacionadas con la flora y la duplica cuando se habla de fauna, lo cierto es que el istmo se ubica en un no muy honroso segundo lugar -incluso mayor en varios rubros más alarmantes, como el de especies en peligro crítico- con respecto al Cono Sur y a México, cuando se analiza su situación a la luz de la “Lista Roja” de especies en riesgo de la UICN.

CUADRO 2.24

**Centroamérica: número de especies en peligro. 2002 Y 2007**

País	En peligro crítico		En peligro		Vulnerables		Total	
	2002	2007	2002	2007	2002	2007	2002	2007
<b>Centroamérica</b>	94	220	257	389	378	530	729	1.148
Flora	73	74	189	193	287	297	549	564
Fauna	21	146	68	196	91	233	180	575
<b>Guatemala</b>	6	41	45	78	57	98	108	217
Flora	2	5	28	29	47	50	77	84
Fauna	4	36	17	49	10	48	31	133
<b>El Salvador</b>	4	10	7	14	21	31	32	55
Flora	1	1	5	6	17	19	23	26
Fauna	3	9	2	8	4	12	9	29
<b>Honduras</b>	47	81	46	72	39	59	132	212
Flora	43	42	38	38	27	30	108	110
Fauna	4	39	8	34	12	29	24	102
<b>Nicaragua</b>	6	12	24	34	30	52	60	98
Flora	3	3	16	16	20	20	39	39
Fauna	3	9	8	18	10	32	21	59
<b>Costa Rica</b>	8	31	52	81	95	130	155	242
Flora	4	4	33	33	73	74	110	111
Fauna	4	27	19	48	22	56	45	131
<b>Panamá</b>	23	45	83	110	136	160	242	324
Flora	20	19	69	71	103	104	192	194
Fauna	3	26	14	39	33	56	50	121

Fuente: Elaboración propia con base en Proyecto Estado de la Región, 2003 y la Lista Roja de Especies en Riesgo de la Unión Mundial para la Conservación de la Naturaleza (UICN).

## Recursos marino-costeros desprotegidos sufren crecientes presiones

El territorio marino de los países centroamericanos es varias veces superior a su territorio continental, sobre todo en el océano Pacífico. El país con proporcionalmente más superficie marina en términos proporcionales es Costa Rica, donde la relación es diez a uno con respecto a la superficie terrestre: más de 500.000 km<sup>2</sup> versus 51.000 km<sup>2</sup> (Programa Estado de la Nación, 2005). Pese a lo extenso del mar territorial, el conocimiento sobre la biodiversidad marina del istmo es muy reducido; además, su protección legal y su conservación efectiva son casi inexistentes. La proporción del área marina protegida en relación con el total regional es menor al 1%. Los países carecen de medios para evitar el uso depredador o la contaminación de estas zonas.

La desprotección de los recursos marinos no solo ocurre mar adentro, sino en los litorales costeros. Centroamérica tiene más de 8.000 km de costas en el océano Pacífico y en el mar Caribe. En ellas existe una rica biodiversidad que es también poco conocida, compuesta por la fauna marina y ecosistemas como arrecifes, humedales y manglares. Hay alguna información disponible sobre los manglares para la región en su conjunto. Estos ocupan un área cercana a las 400.000 hectáreas, cerca de un 0,7% de la superficie continental del istmo (cuadro 2.25) y solo una pequeña parte de ellos ha sido declarada zona protegida por los gobiernos centroamericanos.

La extracción de fauna marina viene en aumento desde hace varios años. La captura pesquera y su consiguiente exportación a mercados externos son

actividades presentes en todos los países del istmo. Desde el punto de vista ambiental, el problema surge por la utilización de herramientas o prácticas nocivas para los ecosistemas, o bien por el carácter no sostenible de la pesca, lo que resulta en crecientes amenazas para los recursos marino-costeros. Desafortunadamente no existe información sistemática sobre las prácticas depredadoras en la actividad pesquera para el conjunto de la región.

En vista de que Centroamérica ha logrado encontrar nichos de mercado para gran cantidad de productos marinos, es poco probable que las presiones sobre estos recursos disminuyan. Las capturas se realizan primordialmente en el litoral Pacífico, aunque en varios países la explotación en el

CUADRO 2.25

### América Latina: cantidad y área de humedales y manglares protegidos

País	Área ocupada por manglares (miles de hectáreas)			Porcentaje de área de manglar con respecto al área total <sup>a/</sup>	Área protegida de humedales (miles de hectáreas)	Porcentaje del área de humedales protegidos a/
	1990	2000	2005			
<b>Centroamérica</b>						
Costa Rica	53	42	41	0,8	510,1	10,0
El Salvador	35	29	28	1,3	125,8	6,0
Guatemala	17	18	18	0,2	593,4	5,4
Honduras	118	79	67	0,6	223,3	2,0
Nicaragua	79	65	65	0,5	405,7	3,1
Panamá	190	174	170	2,2	159,9	2,1
<b>Otros países</b>						
Brasil	1.015	1.000	1.000	0,1	6.434,1	0,8
Chile					159,2	0,2
Colombia	393	360	350	0,3	447,9	0,4
México	986	885	820	0,4	5.263,9	2,7

a/ En relación con el año de la última medición realizada y sobre el área total del país en hectáreas.

Fuente: Elaboración propia. Los datos sobre manglares fueron obtenidos de la FAO y corresponden a 2005; los correspondientes a humedales protegidos fueron obtenidos de la base de datos de la Convención Ramsar y corresponden a 2004. Los datos de área por hectáreas del país fueron obtenidos de la base de datos sobre recursos hídricos de la FAO (Aquatat).

Atlántico o Caribe ha empezado a tomar fuerza; tal es el caso de Panamá, donde el peso bruto de la captura alcanza ya niveles similares a los de otros países. Curiosamente, ese incremento se ha dado en el marco de una reducción de la captura total en el océano Pacífico, lo que lleva a preguntarse sobre la disponibilidad de estos recursos en ese litoral (cuadro 2.26). Las naciones del área parecen especializarse en la captura de peces marinos, los cuales representan entre el 70% y el 95% de la captura total. Solo El Salvador se aleja de esta

tendencia, debido al peso de la industria camaronesa, que representa la mitad de lo extraído.

Las capturas se concentran sin lugar a dudas en Panamá, que extrae más del 60% del total regional. Le siguen El Salvador con un 11% y el resto de los países con menos de 10% cada uno. La proporción es bastante baja sobre todo en Guatemala y Honduras. La pesca es muy intensiva en Panamá y en particular en El Salvador, países que muestran los niveles más altos de toneladas capturadas por kilómetro de costa.

No obstante, cabe señalar que en comparación con otros países de Latinoamérica, especialmente Chile y México, la pesca centroamericana es insignificante. En 2006 estos países juntos capturaron más de 5,5 millones de toneladas de especies marinas, en tanto que la captura total del istmo no superó las 400.000 toneladas. Claro está, esos países tienen una superficie marina varias veces más extensa que Centroamérica.

CUADRO 2.26

### Centroamérica: captura anual de especies marino-costeras, porcentaje del litoral, intensidad y peso relativo. 2005

(EN TONELADAS MÉTRICAS)

País	Captura total				Peso del litoral <sup>a/</sup>		Intensidad <sup>b/</sup>	Peso relativo <sup>c/</sup>	
	Crustáceos	Peces	Moluscos	Otros	Atlántico	Pacífico	Km/T.M.	CA	LA
Guatemala	8,2	91,7	0,1	0,0	69,5	30,5	38,1	4,5	0,2
El Salvador	46,5	53,3	0,2	0,0		100,0	127,2	11,5	0,6
Honduras	15,0 <sup>d/</sup>	84,9 <sup>d/</sup>	0,1 <sup>d/</sup>	0,0	25,4	74,6	20,1	4,9	0,2
Nicaragua	29,1	68,4	2,5	0,0	41,4	58,6	32,4	8,7	0,4
Costa Rica	12,0	87,7	0,4	0,0	2,8	97,2	14,5	6,3	1,2
Panamá	2,3	96,9	0,8	0,0	10,2	89,8	87,3	64,1	3,2
<b>Otros países</b>									
Brasil	11,9	85,4	2,7	0,0	100,0		68,8		7,4
Chile	0,5	82,6	7,4	9,5	0,0	100,0	736,2		69,0
Colombia	3,5	96,3	0,2	0,0 <sup>d/</sup>	6,6	93,4	23,5		1,1
México	6,7	83,1	10,0	0,2	16,1	83,9	157,4		21,4

a/ Por intensidad se entiende la cantidad de toneladas extraídas por los kilómetros que corresponden al litoral costero de los países. La cifra corresponde a kilómetros por tonelada métrica.

c/ Peso relativo de la pesca de un país con respecto a la región centroamericana y con respecto a la totalidad de países incluidos en el cuadro.

d/ Datos estimados por la FAO.

Fuente: Elaboración propia realizada con información de la base de datos de capturas globales del Departamento de Pesca de la FAO. Los datos correspondientes a la línea costera fueron obtenidos en la base de datos de la División Estadística de Naciones Unidas (Unstat).

## Creciente contaminación por basura y emisión de gases

En Centroamérica, como en otras partes del mundo, las zonas con mayor desarrollo económico y social son las que más contaminan el ambiente. Así, San José es la ciudad del istmo en la que se produce la mayor cantidad diaria de basura. Costa Rica y Panamá tienen las tasas más altas de generación de residuos por habitante diarios (no hay información sobre Guatemala; cuadro 2.27). De igual forma, según datos de los Centros Nacional de Producción más Limpia (CNP+L), Costa Rica produce la mayor cantidad de desechos orgánicos, así como residuos de papel, cartón, aceites y lubricantes. Nicaragua, de acuerdo con la

agencia ambiental estadounidense EPA, es el país que menos desechos sólidos municipales genera, una situación acorde con su menor nivel de desarrollo.

La mayoría de las naciones centroamericanas lanzó a la atmósfera entre 6 y 7 millones de toneladas anuales de dióxido de carbono en 2003 y 2004 (cuadro 2.28). Los casos extremos son Guatemala, el país más poblado, que duplica el promedio regional, y nuevamente Nicaragua, como el país de menor emisión. El volumen global de emisiones aumentó en el 2004 con respecto al año anterior, pero la falta de información impide saber si ello es parte de una tendencia. En cambio, la emisión per

cápita no tiene un comportamiento claro<sup>26</sup>, aunque en tales términos las naciones del área tienden a registrar valores más bajos que otros países de América Latina.

En cuanto a las sustancias que agotan el ozono, la información muestra comportamientos claramente divergentes entre los países, tanto en términos absolutos como per cápita; en este último indicador Costa Rica figura como el principal contaminador no solo del istmo, sino respecto a los otros países de América Latina. Honduras también registra altos niveles de emisión de este tipo de sustancias.

CUADRO 2.27

### Centroamérica: generación de materiales contaminantes. VARIOS AÑOS

Rubro/ material	Guatemala	El Salvador	Honduras	Nicaragua	Costa Rica	Panamá
Producción de residuos sólidos municipales (toneladas diarias)		770	650	600	960	770
Generación de residuos sólidos municipales per cápita (kg. por habitante por día)		0,54	0,65	0,60	0,96	0,96
<b>Contaminantes</b>						
Aceites y lubricantes (toneladas)		6.000			20.100	
Neumáticos (toneladas)	60.736	565.000			90.000	
		unidades				
Materia orgánica (toneladas)	362.540	540.000			785.000	
Papel y cartón (toneladas)	310.708	106.230			330.000	

Fuente: Ramírez, 2008, con datos de la Agencia de Protección Ambiental (EPA) de Estados Unidos; CNP+L, 2002; Universidad Don Bosco, 2004 y CNP+L-GUA, 2004

CUADRO 2.28

### América Latina: emisión de gases contaminantes en la atmósfera (TONELADAS)

País	Dióxido de carbono (CO <sub>2</sub> ) <sup>a/</sup>				Sustancias que agotan el ozono			
	2003		2004		2004		2005	
	Total <sup>b/</sup>	Per cápita <sup>c/</sup>	Total	Per cápita	Total	Per cápita	Total	Per cápita
Guatemala	10.650,5	0,9	12.219,7	1,0	556,1	44,9	586,2	46,2
El Salvador	6.379,3	1,0	6.166,7	0,9	66,3	9,8	138,6	20,2
Honduras	6.493,0	1,0	7.614,9	1,1	519,5	76,9	448,2	65,0
Nicaragua	3.816,6	0,7	4.007,2	0,7	50,7	9,4	39,3	7,2
Costa Rica	6.474,6	1,5	6.405,0	1,5	409,1	96,3	364,5	84,3
Panamá	6.045,7	1,9	5.660,7	1,8	152,5	48,1	113,3	35,1
Brasil	313.196,0	1,7	331.795,0	1,8	3.150,3	17,0	2.074,8	11,1
Chile	57.641,3	3,6	62.148,4	3,9	572,4	35,6	469,1	28,8
Colombia	57.366,3	1,3	53.634,0	1,2	1.023,9	23,1	709,2	15,8
México	435.140,0	4,2	438.021,0	4,2	5.619,3	54,4	3.816,8	36,6

a/ Los datos totales para dióxido de carbono están dados en miles de toneladas, y para las sustancias que agotan el ozono en millones de toneladas de potencial de agotamiento del ozono. Para ambos casos, el dato per cápita está dado en términos de toneladas por habitante.

b/ Gases totales.

c/ Toneladas per cápita.

Fuente: Ramírez, 2008, con base información del Programa de Metas del Milenio de la ONU, el Centro de Análisis e Información sobre el Dióxido de Carbono y la Convención de Naciones Unidas frente al Cambio Climático.

## Aumenta uso de pesticidas y fertilizantes en la producción agropecuaria

Aunque los fertilizantes y los pesticidas son, en cierta medida, necesarios para las actividades agropecuarias, cuando se emplean en exceso constituyen una amenaza importante para la salud pública. Hay evidencias que vinculan la contaminación de fuentes de agua con el uso excesivo de agroquímicos. De igual forma, se sabe que la presencia de estos compuestos en los alimentos resultantes de la producción está ligada a la incidencia de varias dolencias.

No existen estadísticas que permitan cuantificar el consumo de pesticidas, en la región, pero sí se dispone

de información sobre fertilizantes. Costa Rica y Guatemala son los países que más utilizan estos químicos y en ambos el consumo ha venido en aumento (cuadro 2.29). Esta tendencia se repite en las demás naciones excepto en Panamá y Nicaragua, donde más bien se revirtió durante el período 2003-2005; asimismo, en ambos casos el consumo es reducido, hecho que en Panamá puede estar ligado al reducido tamaño de su sector agrícola. La importación de estos bienes, sin embargo, ha tendido a disminuir en todos los países, con excepción de Honduras y Guatemala. En este último las importaciones de fertilizantes son

considerables: en el 2006 ascendieron a cerca de 611.000 toneladas; le siguió Costa Rica, con alrededor de 437.000.

Si bien el consumo total de fertilizantes en otros países de América Latina es considerablemente mayor que en Centroamérica, la aplicación de estos productos por hectárea en Costa Rica y Guatemala es más alta que en naciones como México y Colombia, aunque menor a los niveles de Brasil y Chile, que distribuyen cerca de 1 a 1,6 toneladas métricas de fertilizante por hectárea sembrada.

CUADRO 2.29

### Centroamérica: consumo e importación de fertilizantes y pesticidas. 2003-2005

País	Tipo de agroquímico	Consumo (toneladas)			Importación (en toneladas) <sup>a/</sup>			
		2003	2004	2005	2003	2004	2005	2006
Guatemala	Fertilizantes	177.660	179.114	198.530	535.883	558.087	585.245	611.084
	Pesticidas				16.113	14.245	13.299	16.453
El Salvador	Fertilizantes	51.034	56.035	71.973	187.799	230.353	320.810	220.758
	Pesticidas				7.247	8.359	9.535	10.314
Honduras	Fertilizantes	82.636	94.948	102.431	235.476	240.465	257.215	294.533
	Pesticidas				10.683	12.373	12.507	13.538
Nicaragua	Fertilizantes	64.600	62.450	56.152	110.084	107.364	135.085	128.734
	Pesticidas				5.471	5.949	10.037	7.549
Costa Rica	Fertilizantes	177.931	164.958	232.765	447.515	366.993	479.657	437.490
	Pesticidas				19.827	23.364	20.421	20.919
Panamá	Fertilizantes	27.535	23.132	18.799				
	Pesticidas							

a/ Se trata de datos preliminares, excepto para Guatemala y El Salvador en los años 2003 y 2004.

Fuente: Ramírez, 2008 con base en Cepal, 2007 e información de la Sieca.

## Eventos naturales golpean cada año a una región vulnerable

Históricamente, Centroamérica ha sido una zona muy vulnerable al impacto de fenómenos naturales, en particular los hidrometeorológicos. En el período 2003-2007 la región fue afectada por 82 desastres<sup>27</sup> de este tipo (cuadro 2.30)<sup>28</sup>. Los eventos hidrometeorológicos, las tormentas y las inundaciones que muchas veces se asocian a ellas siguen siendo las causantes de la mayor cantidad de pérdidas humanas y económicas: durante el período 2003-2007 provocaron pérdidas económicas estimadas en 3.252 millones de dólares<sup>29</sup>.

El fuerte impacto generado por los fenómenos hidrometeorológicos

durante buena parte de la presente década llama la atención, sobre todo, a la luz de los compromisos asumidos por los gobiernos centroamericanos (y la ayuda internacional captada) luego del desastre provocado por el huracán Mitch a finales de la década anterior. Esto sugiere que, pese a los avances, la gestión del riesgo es todavía débil y persisten patrones de urbanización que acentúan la vulnerabilidad de las poblaciones, en especial las más pobres. Aunque se realizan esfuerzos para cambiar esta situación, los modelos socio-demográficos que determinan el establecimiento de asentamientos humanos y la poca efectividad de las políticas

de ordenamiento territorial suponen obstáculos importantes.

En el período 2003-2007 Guatemala concentró la mayor cantidad de víctimas mortales, daños materiales y personas afectadas de todo el istmo, debido especialmente a tormentas e inundaciones. Costa Rica y Panamá fueron los países menos afectados por estos eventos, pues registraron niveles menores de pérdidas humanas y materiales, a pesar de haber sufrido un número similar de desastres que Honduras, El Salvador y Nicaragua.

CUADRO 2.30

### Centroamérica: cantidad de eventos de emergencia, víctimas y damnificados por desastres. 2003-2007

Tipo de evento	Eventos	Afectados			
		Víctimas mortales	Heridos	Damnificados <sup>a/</sup>	Afectados <sup>b/</sup>
<b>Eventos naturales</b>	15	438	227	340	80.669
Terremoto	7	13	169	340	18.535
Derrumbe	4	121	58	0	8.471
Erupción volcánica	1	2	0	0	2.000
Incendio forestal	2	0	0	0	1.436
Epidemia	1	304	0	0	50.000
<b>Eventos hidrometeorológicos</b>	47	1.978	391	7.053	1.325.622
Sequía	2	0	0	0	332.500
Temperatura extrema	2	7	0	0	0
Inundación	28	158	5	1.290	118.099
Tormenta	15	1.813	386	5.763	875.023
<b>Eventos tecnológicos</b>	19	514	1.448	725	400
Accidente industrial	1	44	800	0	0
Accidente de transportación	8	210	166	0	0
Otros accidentes	10	260	482	725	400
Desastres complejos	1	0	0	0	12.500
<b>Total</b>	<b>82</b>	<b>2.951</b>	<b>2.066</b>	<b>10.808</b>	<b>1.418.964</b>

a/ Personas con necesidades inmediatas de alojamiento tras el evento.

b/ Personas que requieren asistencia inmediata durante el evento; puede incluir desplazamientos forzados y evacuaciones del área de desastre.

Fuente: Ramírez, 2008, con información de la base de datos de eventos de emergencia del Centro de Investigación en la Epidemiología de Desastres (CRED).

CUADRO 2.31

**Centroamérica: cantidad de eventos de emergencia, víctimas, damnificados y pérdidas económicas, por país. 2003-2007**

País	Eventos	Afectados				Pérdidas económicas estimadas <sup>a/</sup>
		Víctimas mortales	Heridos	Damnificados <sup>b/</sup>	Afectados <sup>b/</sup>	
Centroamérica	82	2.951	2.066	10.808	1.418.964	1.636.079
Guatemala	17	1.787	554	0	483.649	988.300
El Salvador	13	495	53	0	146.993	355.700
Honduras	19	283	473	2.665	475.649	150.079
Nicaragua	8	278	818	5.673	239.057	
Costa Rica	11	53	75	25	34.443	135.000
Panamá	14	55	93	2.355	38.853	7.000

a/ Personas con necesidades inmediatas de alojamiento tras el evento.

b/ Personas que requieren asistencia inmediata durante el evento; puede incluir desplazamientos forzados y evacuaciones del área de desastre.

c/ Aunque existen métodos para evaluar y cuantificar el daño sufrido, no hay procedimientos estandarizados para determinar la cantidad global y el impacto económico. Los daños estimados están dados en miles de dólares.

Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos de eventos de emergencia del Centro de Investigación en la Epidemiología de Desastres (CRED).

## Débiles capacidades institucionales limitan la gestión ambiental<sup>30</sup>

El marco legal e institucional de la gestión ambiental se renovó en todos los países centroamericanos a partir de 1990. Se establecieron las entidades rectoras del sector -un ministerio o secretaría especializada, excepto en Panamá, donde el responsable es una institución autónoma-, se promulgó una importante normativa relacionada con la conservación y el uso de los recursos naturales (bosques, uso de suelo, recursos hídricos, biodiversidad y vida silvestre, recursos marino-costeros, entre otros) y se crearon diversos instrumentos de gestión y de control para lidiar con varias temáticas relacionadas. Con excepción de las leyes de recursos hídricos de Honduras y Costa Rica (que datan de 1927 y 1942, respectivamente), de las leyes de recursos mineros de Panamá y Costa Rica (de 1963 y 1980) y de la ley de recursos marino-costeros de Honduras (1971),

toda la legislación ambiental vigente en la región data de años posteriores a 1981 (cuadro 2.32). En todos los países hay comisiones legislativas especializadas en este tema, fiscalías ambientales, instancias de fiscalización y espacios de participación ciudadana en la gestión de los recursos naturales (Matul et al., 2007 y 2008).

No obstante el avance en el marco normativo e institucional, las capacidades de gestión ambiental de los Estados centroamericanos siguen siendo muy limitadas y los progresos marginales. Un indicador de esta precariedad son los reducidos presupuestos con que cuentan los entes rectores. Durante el período 2002-2006, aunque en varios países creció la dotación de recursos, en términos generales estos presupuestos representaron menos del 2% del gasto de consumo final de los gobiernos nacionales. Desde el punto de vista regional, el presupuesto consolidado

de los entes rectores se duplicó en los años indicados (pasó de 70,4 a 152,4 millones de dólares), pero apenas aumentó de 0,86 a 1,63 su participación en los gastos de consumo final (cuadro 2.33).

Proporcionalmente, Honduras es el país que más recursos destina al sector ambiental; sin embargo, una parte importante de ese presupuesto lo constituyen las transferencias a otras instituciones (muchas de ellas con mandatos distintos al ambiental), lo que hace que la dotación real ronde los 14,3 millones de dólares anuales<sup>31</sup>. Costa Rica, Panamá y El Salvador son los países que más recursos destinan a la gestión ambiental, en tanto que Guatemala es la nación que parece invertir menos en este rubro, aunque ello podría deberse, en parte, a que el ente responsable tiene potestades más limitadas que sus similares del resto de la región.



Dada la relativa falta de financiamiento estatal, los sectores se han vuelto muy dependientes de fondos provenientes de la cooperación internacional. Aunque los datos no permiten conocer la magnitud de este apoyo, se sabe que en Nicaragua y Honduras representa más del 60% del presupuesto de los entes rectores<sup>32</sup>. En Panamá y El Salvador<sup>33</sup> significa entre un 30% y un 50%, y existen varios programas básicos que no funcionarían sin esta ayuda (Matul et al., 2008).

Los presupuestos per cápita de los entes rectores son exigüos. Los países que más invierten -8,14 dólares en Panamá y 7,21 en Costa Rica- están

bastante por debajo de la Agencia de Protección Ambiental de Estados Unidos (EPA), que gasta alrededor de 24 dólares por habitante<sup>34</sup>. Debe recordarse que Estados Unidos no es una buena referencia internacional en materia de gestión ambiental.

El escaso presupuesto para la gestión ambiental en Centroamérica se distribuye de manera distinta entre las distintas agencias. Si se comparan los presupuestos institucionales para áreas protegidas (agenda de conservación de la naturaleza) y los del sistema de gestión de impactos ambientales (agenda de urbanización, manejo de desechos y control de la contaminación), es posible notar

que generalmente los primeros tienen un peso relativo mayor que los segundos<sup>35</sup>. Se trata, sin embargo, de una desigualdad dentro de una situación de extrema y generalizada estrechez. De esta manera, aunque los fondos asignados al establecimiento y operación de áreas protegidas y, por consiguiente, a los instrumentos para la protección de la biodiversidad se caracterizan por su escasez también es alarmante la ausencia de recursos para prevenir y manejar el impacto ambiental de las actividades humanas. Las entidades a cargo de las evaluaciones de impacto ambiental (EIA) tienen presupuestos casi simbólicos, que les impiden cumplir con sus objetivos.

CUADRO 2.32

### Centroamérica: fechas de promulgación de las leyes marco de varios sectores ambientales

País	Marco general	Recursos forestales	Áreas protegidas	Vida silvestre y biodiversidad	Recursos hídricos	Recursos mineros	Recursos marino-costeros	Ambiente humano <sup>a/</sup>
Guatemala	2000	1996	1989	1989		1997	2002	1997
El Salvador	1998	2002	2005	1994	1981	1995	2001	1988
Honduras	1993	2007	2007	2007	1927	1998	1971	1991
Nicaragua	1996	2003	1997	1997	2007	2007	2004	2002
Costa Rica	1995	1996	1998	1993 y 1998 <sup>b/</sup>	1942	1980	2005	1973
Panamá	1998	1994	1994	1995	2002	1963	1998	1947

a/ Corresponde a los códigos o leyes generales de salud de los países, en tanto lidien con temáticas relacionadas con el ambiente humano.

b/ Costa Rica cuenta con una Ley de Vida Silvestre, de 1993 y una de Biodiversidad, de 1998.

Fuente: Elaboración propia con base en Matul et al., 2007 y 2008.

CUADRO 2.33

### Centroamérica: presupuestos asignados de los entes rectores en materia ambiental y peso relativo sobre el gasto de consumo final del gobierno. 2002-2006

(MILLONES DE DÓLARES)

País	2002		2003		2004		2005		2006	
	Presupuesto	Peso relativo	Presupuesto	Peso relativo	Presupuesto	Peso relativo	Presupuesto	Peso relativo	Presupuesto	Peso relativo
Centroamérica	70,4	0,86	97,2	1,12	119,0	1,36	150,0	1,67	152,4	1,63
Costa Rica	24,0	0,96	23,5	0,92	27,6	1,05	22,5	0,82	31,7	1,05
El Salvador	5,6	0,38	5,8	0,39			32,7	2,00	26,3	1,42
Guatemala	4,8	0,24	4,7	0,23	5,4	0,26	4,8	0,20	5,3	0,19
Honduras			30,5	3,26	45,0	4,52	47,0	4,10	44,4	3,42
Nicaragua	9,5	1,34	12,2	1,62	18,1	2,25	16,0	1,83	18,0	1,70
Panamá	26,5	1,45	20,5	1,13	22,9	1,19	27,0	1,33	26,7	1,58

Fuente: Ramírez, 2008, con información de los Ministerios de Hacienda (Guatemala, El Salvador y Honduras), las Contralorías Generales de la República (Costa Rica y Nicaragua) y ANAM (Panamá).

CUADRO 2.34

**Centroamérica: presupuesto asignado a los entes rectores en materia ambiental, por habitante y kilómetro cuadrado. 2003 - 2006**  
(DÓLARES)

Países	2003		2004		2005		2006	
	Por hab.	Por km <sup>2</sup>	Por hab.	Por km <sup>2</sup>	Por hab.	Por km <sup>2</sup>	Por hab.	Por km <sup>2</sup>
Costa Rica	5,63	459,12	6,48	539,28	5,22	441,19	7,21	620,90
El Salvador	0,87	274,10			4,76	1.554,37	3,76	1.249,13
Guatemala	0,39	43,48	0,44	49,83	0,38	44,01	0,40	48,35
Honduras <sup>a/</sup>	2,34	119,52	2,29	145,44	2,02	132,11	1,52	100,94
Nicaragua	2,31	93,87	3,36	139,39	2,92	123,67	3,22	138,81
Panamá	6,58	262,09	7,22	292,74	8,35	345,02	8,14	341,33

a/ En el caso de Honduras se incluye el presupuesto ordinario de la Serna, sin las transferencias a otras instituciones.

Fuente: Ramírez, 2008 con información de los Ministerios de Hacienda (Guatemala, El Salvador y Honduras), las Contralorías Generales de la República (Costa Rica y Nicaragua) y ANAM (Panamá). Los datos de población y de área geográfica fueron tomados de Cepal, 2006.

CUADRO 2.35

**Centroamérica: comparación entre los presupuestos de las instituciones encargadas de la administración de áreas protegidas y de evaluaciones de impacto ambiental. 2002-2006**  
(MILLONES DE DÓLARES)

Países	2002		2003		2004		2005		2006	
	AP	EIA	AP	EIA	AP	EIA	AP	EIA	AP	EIA
Costa Rica			10,18	0,12	11,99	0,16	11,99	0,28	12,17	0,43
El Salvador	0,43	0,56	0,65	0,52	0,72	0,50	0,66	0,57	0,70	0,59
Guatemala	4,12	0,51	4,56	0,16	4,47	0,70	3,75	0,98	4,38	0,09
Honduras <sup>a/</sup>			0,40 <sup>b/</sup>	0,19	15,63	0,18	16,46	0,20	14,29	0,20
Nicaragua	2,00	0,09	2,57	0,59	3,33	3,05	3,12	2,41	4,14	0,45
Panamá <sup>c/</sup>							9,37		7,94	

a/ En el caso de Honduras, el presupuesto destinado a áreas protegidas se determinó mediante la suma de los presupuestos de biodiversidad de Serna y del total destinado a Cohdefor. Es muy probable que en la realidad ese monto sea menor que el registrado.

b/ Solo fue posible conocer el presupuesto de Cohdefor para el período 2004-2006; en 2003 se registra únicamente el de biodiversidad de Serna.

c/ En el caso de Panamá, el presupuesto destinado a áreas protegidas se estimó mediante la suma de las líneas de operación de manejo y desarrollo del patrimonio natural y de inversión en conservación y desarrollo sostenible e investigación y manejo de recursos naturales. Es muy probable que en la realidad la cifra del presupuesto ordinario sea menor que la registrada en el cuadro.

Fuente: Ramírez, 2008, con información de los Ministerios de Hacienda (Costa Rica, El Salvador y Nicaragua), el Ministerio de Finanzas Públicas (Guatemala), la Secretaría de Finanzas (Honduras), y el Ministerio de Economía y Finanzas (Panamá).

## Poca preparación ante el cambio climático

Un estudio realizado por el Sistema de Integración Centroamericana (SICA), el Comité Regional de Recursos Hídricos (CRRH), la Universidad de Costa Rica (UCR) y el Centro de Investigaciones Geofísicas (Cegefi) presenta dos escenarios de cambio climático para Centroamérica (recuadro 2.5). Ese trabajo se realizó tomando como referencia los promedios anuales de temperaturas y precipitación por mes y año, e identificó dos regímenes climáticos en la región: por un lado, el Caribe Norte y Sur, caracterizado por precipitaciones máximas en diciembre y julio, y máximos de temperaturas en mayo y setiembre-octubre; y por otro lado el Pacífico Norte y Sur, con regímenes de lluvias basados en dos temporadas, seca (diciembre-marzo) y lluviosa (abril-noviembre) muy bien definidas. En todo el istmo se observa que los meses de diciembre a abril corresponden a los más secos, y que marzo y abril son los más calurosos. A partir de esta información y las características propias del desarrollo centroamericano, específicamente las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), se logró proyectar su comportamiento para los próximos cien años, en dos escenarios de emisión de este tipo de gases y, con base en ello, se estimó la variación de la temperatura en Centroamérica, en

dos regímenes: el Norte, que ocupa la parte septentrional de Costa Rica hasta el sur de Estados Unidos, y el Sur, que abarca la parte meridional de Costa Rica hasta Panamá, incluyendo el centro de Sudamérica. El estudio señala que para el año 2050 se producirá un incremento de 1,22°C en la temperatura y reducciones de hasta un 4,29% en la precipitación en el Régimen Norte, el cual tiende a ser más cálido. En cambio, en el Régimen Sur las condiciones se caracterizarán por un incremento similar de la temperatura, acompañado de precipitaciones que tenderán a aumentar.

Las proyecciones anuales y a escala centroamericana indican un incremento de la temperatura de entre 0,3°C en 2010 hasta 3,4°C en 2100. Los mayores aumentos se darían durante el verano boreal (junio-agosto) y los más bajos durante el invierno (diciembre-febrero). Esto se traduciría en una alteración más drástica de la temperatura en el sector sur de la región (parte meridional de Costa Rica y Panamá) que en el norte (desde Belice hasta la parte septentrional de Costa Rica).

La precipitación tendría variaciones más irregulares. Anualmente presentaría tendencias contradictorias en los extremos del istmo, dejando a Costa Rica como la zona de transición. Así las cosas, en el norte se espera una reducción gradual de las lluvias, mientras

que en el norte éstas aumentarían. Las magnitudes de cambio serían crecientes en ambos escenarios hasta 2050, para luego invertirse en el último cuarto del siglo XXI. Las proyecciones en el norte suponen rangos de disminución de entre el 1,1% y el 11,5% entre 2010 y 2100; en el sur los aumentos son menores al 1% y llegarían hasta el 2,4% entre 2050 y 2100.

El sector norte experimentaría una reducción de la precipitación durante la mayor parte del año, exceptuando abril y mayo. Para 2100 las lluvias aumentarían hasta el 10% entre octubre y diciembre y presentarían una disminución mensual de entre el 5,5% y el 20% entre 2020 y 2100. Ello significa que habría veranos más secos que lo usual e inviernos igualmente más secos, pero más intensos.

En el sur la condición sería la contraria y es más probable que en siete de los doce meses las condiciones sean más lluviosas. El incremento entre 2020 y 2100 sería del 10% al 40%. Esto, sin embargo, se daría bajo la posibilidad de una fuerte contracción de las lluvias en los meses secos, lo que generaría sequías que afectarían gravemente al sector agrícola de ese extremo de la región. La reducción de las lluvias se registraría en mayo y septiembre, aunque no en forma tan acentuada como en el norte.

## RECUADRO 2.5

**¿Qué es el cambio climático?**

Un cambio climático es una alteración de largo plazo en las temperaturas promedio de una región. Esas alteraciones pueden tener distintas escalas (local, regional o global) y ser producidas por diversos factores. A escala global, el cambio climático es provocado por perturbaciones que trascienden las fronteras de los países.

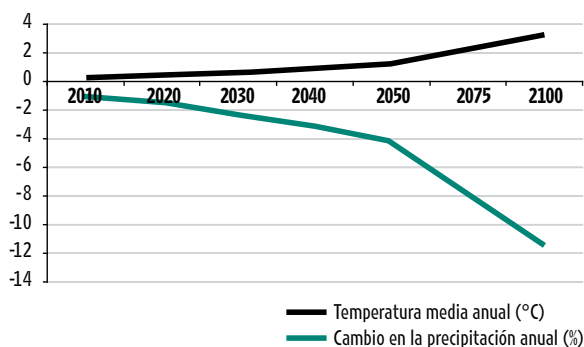
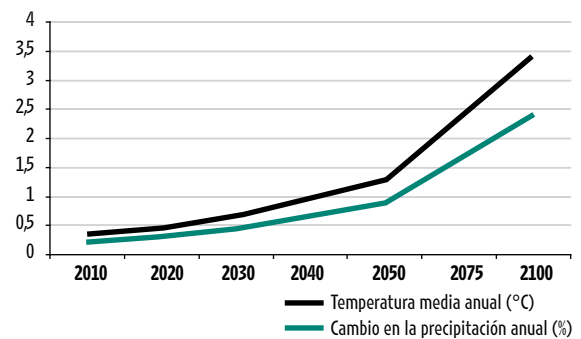
Las temperaturas terrestres han oscilado fuertemente a lo largo del tiempo, debido a fenómenos físicos como cambios en la inclinación del eje terrestre o el movimiento de placas tectónicas. Así se han producido varias eras glaciares en los últimos 1.500 millones de años. Sin embargo, existe creciente evidencia de que las décadas recientes la actividad humana está teniendo un creciente y severo impacto sobre el

clima global. Se trata de un aumento en las temperaturas inducido por la emisión de gases de efecto invernadero, el uso de aerosoles y las grandes pérdidas de cobertura vegetal provocadas por la deforestación.

No se conocen con exactitud los efectos que el cambio climático pueda tener sobre la biodiversidad, la economía y las sociedades centroamericanas. En los aspectos más evidentes, se espera que provoque fenómenos extremos (por ejemplo, sequías prolongadas y lluvias excesivas) que afectarían la agricultura e, incluso, la disponibilidad de agua para el consumo en regiones del litoral del Pacífico seco. Otras consecuencias -pérdida de especies, epidemias, etc.- son posibles, pero difíciles de estimar.

Fuente: Elaboración propia con base en PNUD, 2008.

## GRÁFICO 2.12

**Centroamérica: variación estimada de la temperatura y precipitación en los regímenes Norte y Sur. 2010-2100**2.12 A RÉGIMEN NORTE <sup>A/</sup>2.12 B RÉGIMEN SUR <sup>B/</sup>

a/ Corresponde al área que va desde la parte septentrional de Costa Rica hasta el sur de Estados Unidos.

b/ Corresponde al área que va de la parte meridional de Costa Rica hasta Panamá.

Fuente: Elaboración propia a partir de Alvarado, 2006.

## Deficiencias en la arquitectura institucional del sistema de integración

Una nueva fase del proceso de integración regional se inició en la década de los noventa, con la firma del Protocolo de Tegucigalpa por parte de los presidentes centroamericanos y su posterior ratificación por los Estados miembros. A partir del 2008, además de los países originalmente signatarios participan como Estados miembros Belice y Panamá; República Dominicana es un Estado asociado (recuadro 2.6).

Uno de los acuerdos más importantes del Protocolo de Tegucigalpa fue la creación del Sistema de Integración Centroamericana (SICA), en un esfuerzo por articular el amplio y diverso entramado de instituciones regionales. De acuerdo con el *Primer*

*Informe Estado de la Región*, se trató de una ambiciosa iniciativa tendiente a vincular y dar dirección a las acciones de más de cincuenta entidades (Proyecto Estado de la Región-PNUD, 1999). En la actualidad el Sistema tiene una compleja arquitectura institucional, con múltiples niveles (político, gerencial y de apoyo), funciones e instancias (cuadro 2.36).

Varios factores dificultan el funcionamiento apropiado del marco institucional regional. Algunos de ellos son resultado de vacíos que quedaron en el propio diseño del marco institucional, 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). El SICA funciona con base en las negociaciones que los Estados miembros realizan en el contexto de los órganos intergubernamentales. Desde la perspectiva de los enlaces verticales, la institucionalidad fue pensada para la acción regional, sin vínculos concretos con el ámbito nacional, es decir, sin mecanismos de coordinación entre las acciones regionales y las políticas públicas de

CUADRO 2.36

### Arquitectura institucional del SICA, según tipos y funciones

Nivel	Función	Instancia
Político	Toma de decisiones y conducción político-estratégica	Reunión de Presidentes
	Coordinación sistémica de carácter político Ejecución político-programática y preparación de compromisos	Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores Consejo de Ministros
	Control político, formulación programática, coordinación entre regímenes	Comité Ejecutivo
Gerencial-administrativo	Fiscalización externa para la rendición de cuentas Representación formal y participación de la sociedad civil	Organismo de Control Superior Parlacen CC-SICA Secretaría General
	Articulación/coordinación gerencial sistémica Ejecución administrativa/apoyo técnico a la toma de decisiones	Secretarías, direcciones y organismos técnicos
Apoyo funcional específico de alcance transversal	Solución judicial de conflictos y protección de derechos en el marco de los tratados de integración Brazo financiero	Corte Centroamericana de Justicia Banco Centroamericano de Integración Económica

Fuente: White, 2008.

cada Estado miembro. El Protocolo de Tegucigalpa no estableció de manera expresa que cada país debería disponer de una instancia interna para implementar apropiadamente, en su marco institucional y de políticas públicas, los compromisos generados en el proceso de integración (Caldentey, 2004 y BID-Cepal, 1997)<sup>36</sup>. Tampoco indica cuál sería la situación jurídica interna de las decisiones tomadas en el nivel regional por la Reunión de Presidentes y los Consejos de Ministros (excepto en el caso de los subsistemas de integración económica y social, en los cuales sí se definieron estos aspectos)<sup>37</sup>. En síntesis, no se normó la vinculación entre las decisiones del Sistema, lo cual ciertamente dificulta su seguimiento y ejecución en el ámbito interno<sup>38</sup>.

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. Solamente en el caso del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores quedó mencionada la necesidad de que hubiera una conducción (presidencia) del órgano (artículo 16 del Protocolo de Tegucigalpa). En el caso de la Reunión de Presidentes, órgano supremo del SICA, lo que se creó fue una figura más restringida de “vocería”, a la cual la dinámica del proceso de integración ha tornado en presidencia rotativa, pero sin un claro mandato o reglamentación sobre su funcionamiento.

Estos vacíos impactan los vínculos entre la Reunión de Presidentes y otras

instancias del SICA, como el Consejo Consultivo, que no tiene una interlocución directa con los órganos de conducción política del Sistema, ni una participación en la conformación de la agenda regional (véase más adelante, la sección sobre el Consejo Consultivo SICA). Igual problema padece el previamente creado Parlacen, al que no se le otorgaron funciones de interlocución política formal dentro del proceso de integración.

La decisión del Protocolo de Tegucigalpa, de crear un sistema institucional que agrupara a un gran número de instancias regionales con distintas personerías y marcos jurídicos, y sin relaciones jerárquicas claras entre sí, planteó un esquema de difícil manejo. La coordinación interinstitucional se le encomendó a la recién creada Secretaría General. Sin embargo, ésta contaba (y sigue contando) con recursos y capacidad institucional limitadas, y no puede afectar la autonomía funcional de las instituciones, según lo establecido en el Protocolo.

Desde el inicio del SICA han existido disfuncionalidades en el nivel de ejecución gerencial de las políticas, en la coordinación sistémica de las instituciones burocráticas, el seguimiento de acuerdos y medios técnicos y financieros limitados<sup>39</sup>. Como consecuencia, la desarticulación entre las instituciones, regímenes, agendas y subsistemas es la nota predominante en la dinámica de la integración (BID-Cepal, 1997; Caldentey, 2004; Programa Estado de la Región 1999 y 2003).

Una característica limitante de este marco jurídico institucional es la rigidez

con que fue concebido, pues no se contemplaron mecanismos inherentes de autoadaptación, que le permitan irse renovando según los nuevos requerimientos<sup>40</sup>. Ya el estudio del BID-Cepal de 1997 había propuesto la adopción de un enfoque institucional flexible, que trabajara en el fortalecimiento de capacidades regionales -incluso con rasgos de supranacionalidad-, en aquellas áreas que corresponden a un programa claro de integración, así como en todos los ámbitos de actividad del SICA relacionados con la cooperación inter-estatal entre los países miembros.

La Comisión *ad hoc* para la Reforma 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”<sup>41</sup>. 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.

## RECUADRO 2.6

**El Sistema de Integración Centroamericana (SICA)****ANÍBAL QUIÑÓNEZ**

SECRETARIO GENERAL DEL SICA

Centroamérica inició la construcción de un mercado común con la suscripción del Tratado General de Integración Económica Centroamericana, en diciembre de 1960. Durante el período 1960-1990 la integración se concentró en aspectos de carácter económico, partiendo de la construcción de una zona de libre comercio, la adopción de un arancel externo común y el otorgamiento de incentivos fiscales al desarrollo industrial, bajo un modelo de sustitución de importaciones.

A pesar de los momentos de crisis que enfrentó la región a lo largo de esos treinta años, el convencimiento de los beneficios que la integración económica generaba para los países centroamericanos prevaleció y el espíritu integracionista se fortaleció con la voluntad de impulsar una reforma jurídica e institucional del proceso. En 1991, mediante el Protocolo a la Carta de la Odeca (Protocolo de Tegucigalpa) se creó el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), que amplió el ámbito de la integración a los aspectos políticos, sociales, ambientales, culturales y educativos.

La reformulación de la integración fue también la respuesta a un entorno mundial que experimentaba cambios acelerados. La globalización determinaba nuevas formas de relaciones internacionales, particularmente en lo económico, campo en el que Centroamérica abandonó el modelo de sustitución de importaciones y el crecimiento hacia adentro, para adoptar un esquema con dos grandes vertientes: la integración regional y la inserción en el mercado internacional. Para ello se suscribió el Protocolo Modificador al Tratado General de Integración Económica Centroamericana (Protocolo de Guatemala).

Durante la última década del siglo XX se produjeron importantes acontecimientos el istmo. En el plano político, se concretaron los postulados de Esquipulas I y II con la firma de los acuerdos de paz y los procesos de democratización en los paí-

ses de la región que enfrentaban conflictos internos; en el plano económico se inició la negociación de acuerdos de libre comercio con terceros países; aunque los primeros fueron bilaterales, posteriormente se adoptó el compromiso de negociar en forma conjunta. Los países centroamericanos se adhirieron a la OMC y se estableció el compromiso entre El Salvador y Guatemala de avanzar hacia una etapa de unión aduanera, compromiso al que en el 2000 se sumaron Honduras y Nicaragua, y Costa Rica en el 2002.

La nueva etapa de integración, que se inició con la creación del SICA, dio vida a instituciones como el Parlamento Centroamericano y la Corte Centroamericana de Justicia, estableció como órganos del Sistema la Reunión de Presidentes, el Consejo de Ministros, el Comité Ejecutivo y la Secretaría General, que cuenta con el Comité Consultivo como un ente asesor que da espacios de participación a la sociedad civil. El SICA está formado por los cinco países firmantes del Tratado General, más Belice, Panamá y República Dominicana, esta última en calidad de Estado Asociado. Cuenta también con la participación de España, Taiwán, México y, recientemente, Chile y Alemania, como países observadores.

La dinámica del proceso ha sido sumamente intensa. En los últimos años se profundizó la integración económica con la armonización del arancel externo común, el libre comercio, el establecimiento de una administración aduanera regional sobre la base de un Código Aduanero Uniforme Centroamericano y su Reglamento, el reconocimiento mutuo de registros, la facilitación de los trámites migratorios, etc. En el ámbito de las negociaciones comerciales se han suscrito tratados de libre comercio con México, República Dominicana, Chile, Canadá, el Caricom y Estados Unidos de América; en la actualidad se negocia un acuerdo de asociación con la Unión Europea.

En aspectos político-institucionales se cuenta con el Acuerdo Marco de Seguridad

Democrática, con base en el cual se desarrollan las acciones en materia de combate al crimen organizado, narcotráfico, maras, trata de personas, el control de armas pequeñas y ligeras, así como programas de prevención para jóvenes en riesgo. Existe además una Estrategia Regional de Seguridad en la que se recibe apoyo del gobierno de los Estados Unidos y participa México. Hay también avances importantes en la adopción del pasaporte centroamericano, la visa única y la consideración de los vuelos entre los países del SICA como vuelos locales.

Han iniciado funciones el Comité Ejecutivo, el Órgano Superior de Control; se crearon las Unidades de Coordinación Energética y de Seguridad, se realizan estudios para la creación de la carrera del funcionario regional, se tienen vigentes la Política Regional de Acuicultura y Pesca, así como la Política Agropecuaria Centroamericana, la Estrategia Energética Sustentable Centroamericana 2020 y se trabaja en la Estrategia de Cambio Climático.

En materia de cooperación la región ha recibido flujos importantes de recursos mediante programas regionales financiados por la Unión Europea, la AID, el Banco Mundial, el BID y otros cooperantes extrarregionales, así como el apoyo financiero y técnico del BCIE. Ante este interés de la comunidad internacional en aportar recursos para la región centroamericana, se trabaja en la armonización y alineamiento de la cooperación con el propósito de optimizar el uso de los fondos y generar mayores beneficios para los países del SICA.

Los anteriores son algunos de los avances más importantes del proceso de integración que se desarrolla en el marco del SICA. Ellos muestran que la construcción de la regionalidad en Centroamérica es irreversible y se fortalece cada día más, hacia el objetivo de hacer de Centroamérica una región de paz, democracia, libertad y desarrollo.

## Profusión de acuerdos presidenciales afecta seguridad jurídica de la integración

En el período 2000-2007 se realizaron 51 cumbres presidenciales, en promedio siete por año. A éstas se deben agregar las 35 reuniones que los mandatarios sostuvieron con terceros países, lo que arroja un promedio de doce reuniones por año. Algunas presidencias *pro tempore* han convocado hasta ocho cumbres extraordinarias en un semestre, más de una al mes (véase [www.sica.int](http://www.sica.int))<sup>42</sup>.

La Reunión de Presidentes es la piedra angular del sistema de integración, ya que el contenido del proceso es definido por las decisiones que allí se adopten. En relación con esta instancia existe un primer problema: los mandatarios, como representantes de los Estados miembros de la integración regional, tienen un poder constituyente. En esa capacidad firmaron, en 1991, el Protocolo de Tegucigalpa. Sin embargo, la Reunión de Presidentes (un órgano creado por ese Protocolo) tiene facultades legislativas, en tanto adopta acuerdos que son mandatos para el Sistema, dentro de las normas previstas por el Protocolo. Esto comporta un dualismo: la misma figura (Presidente de un país) tiene poder constituyente o poder legislativo (derivado de aquel), dependiendo de la capacidad en que actúe. En este sentido, no se sabe con certeza cuándo, en las reuniones ordinarias (o extraordinarias) los presidentes están actuando como poder constituyente o como legisladores.

Además, tampoco es claro si es a la figura del Consejo de Ministros a la que corresponde la competencia funcional de crear Derecho derivado (Taller de Expertos, 2008). Este tipo de situaciones dificultan la sistematización del ordenamiento jurídico y reflejan la falta de claridad en las competencias jurídicas de los diversos órganos.

En términos generales, la apreciación de los expertos es que muchas de las decisiones presidenciales son tomadas con un nivel inadecuado de preparación y originan nuevos mandatos para instituciones que cuentan con pocos recursos (Taller de Expertos, 2008)<sup>43</sup>. Los acuerdos presidenciales han expandido la agenda regional sin consideración de las capacidades reales de ejecución, tanto en el ámbito institucional como en el financiero, lo que provoca una disminución en la calidad de las decisiones y mandatos (Caldentey, 2004; Programa Estado de la Nación, 2003; Taller de Expertos, 2008). La profusión de acuerdos, además ha dificultado el seguimiento programático de las cumbres presidenciales (Programa Estado de la Región, 2003).

Debe tomarse en cuenta que, en muchos casos, las decisiones de mandatarios no tienen un destinatario claramente identificable (25% del total); además, la mayoría de los mandatos no tiene plazo de ejecución -alrededor del 85%- (Dirección de Planificación, Torres et al., 2006 y Taller de Expertos, 2008). En ningún caso los acuerdos han

sido acompañados de consideraciones acerca de las implicaciones financieras de su ejecución. En algunos temas no existe una entidad regional para coordinar las acciones requeridas, como en el caso de la energía, que ha acaparado en los últimos años la atención de las reuniones presidenciales.

Durante el período 2002-2007 la Reunión de Presidentes no creó órganos nuevos por medio de convenios constitutivos marco, pero surgió una nueva tendencia, de reconocer a entidades regionales que agrupan a diversas instituciones públicas como instancias de la integración, en muchos casos sin delimitar sus funciones con respecto a los órganos ya formalmente creados.

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 que sean sometidos a su consideración o los que éste mismo decida evaluar sin solicitud previa, pues muchas de las decisiones que se toman no están acorde con el principio de legalidad ni con lo dispuesto en el Protocolo de Tegucigalpa (Taller de Expertos, 2008). 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 adoptadas<sup>44</sup>.



## SICA con débiles mecanismos de rendición de cuentas

Al momento de redactarse este Informe (junio de 2008) no se había creado una instancia de fiscalización de la institucionalidad regional de carácter político, legal y administrativo, más allá de los informes y memorias periódicas (Proyecto Estado de la Región-PNUD, 2003). Tampoco se cuenta con espacios para la rendición de cuentas por parte de los órganos políticos, ni existe un solo informe consolidado sobre lo actuado por la totalidad del sistema de integración cada año, que permita valorar su desempeño con información primaria.

Aunado a ello, no se realiza una planificación multi-anual de decisiones, lo cual le imprime al proceso un carácter más reactivo que “proactivo” de cara a elementos que funcionan como inductores de la actividad regional. Los inductores internos se refieren a aquellas áreas de política pública en los países que rebasan la capacidad de sus instituciones para buscarles una respuesta, como es el caso de la seguridad<sup>45</sup>. Los inductores externos tienen que ver con las presiones que vienen de las relaciones extrarregionales y que, como la negociación de un acuerdo de asociación con la Unión Europea, le imponen prisa a la agenda regional para, al menos, avanzar en el cumplimiento de compromisos que los propios centroamericanos han asumido (Taller de Expertos, 2008).

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. Entre tanto, la figura del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, entidad de coordinación por excelencia, se encuentra subvaluada y subutilizada (Caldentey, 2004).

El sistema actual de financiamiento de las instituciones, basado en cuotas de montos fijos -sin mecanismos de indexación-, asignadas por separado a cada entidades de acuerdo con un convenio constitutivo, deja al Sistema con dos tipos de problemas. Por un lado, las instituciones están en situación de vulnerabilidad financiera, pues los países no necesariamente están al día con sus obligaciones. Por otro, cualquier gobierno puede suspender en forma repentina el pago, por motivaciones no directamente relacionadas con su situación fiscal (Taller de Expertos, 2008). Otro problema es la ausencia del ejercicio de presupuestación integral para el Sistema, que asigne los recursos según las prioridades que definen los órganos de conducción. Se genera entonces en los gobiernos un clima de desconocimiento de las implicaciones presupuestarias que tienen sus mandatos, así como de los costos que demanda

el proyecto de integración, o cuánto en general están aportando al SICA de manera consolidada.

Estas prácticas hacen que las instituciones se tornen dependientes de la cooperación internacional para el cumplimiento de sus funciones. Sin embargo, la gestión de la cooperación no es negociada ni coordinada conjuntamente con base en un planteamiento integral de prioridades programáticas definidas. Esto hace difícil cuantificar los flujos de cooperación internacional que se reciben, así como la necesaria rendición de cuentas.

Finalmente, 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-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, del BCIE, 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).

## Debate sobre reforma del SICA no logra cambios en la institucionalidad

La discusión sobre la reforma de la institucionalidad regional es un tema que se encuentra intermitentemente en la agenda centroamericana hasta el día de hoy, con distintos niveles de intensidad<sup>46</sup>. Se trata de un proceso inconcluso, puesto que no ha logrado concretarse en transformaciones importantes en la estructura y mecanismos de articulación institucional del Sistema.

El debate se inició en 1994, solo tres años después de la entrada en vigor del Protocolo de Tegucigalpa, cuando la Reunión de Presidentes solicitó al BID y a la Cepal, la elaboración del Programa de Apoyo al Fortalecimiento y Racionalización de la Institucionalidad de la Integración Regional. Para 1997 este proceso había producido un diagnóstico y un abanico de propuestas de reforma que, sin embargo, en lo sustancial no fueron adoptadas.

En efecto, a pesar del gran esfuerzo comprensivo de diagnóstico y de las propuestas presentadas<sup>47</sup> por el estudio de BID-Cepal, la Reunión de Presidentes optó por un conjunto puntual de cambios para corregir algunas deficiencias del Sistema, dejando abierta la discusión conceptual sobre el diseño mismo de la institucionalidad, por “el mal hábito de los Estados miembros del proceso por el que asuntos que son problemáticos se mantienen permanentemente abiertos, no se enfrentan y quedan desplazados una y otra vez hacia adelante con la esperanza de encontrar un momento adecuado para resolverlos” (Caldentey, 2004). El logro de concertar una visión estratégica compartida en la Alianza para el Desarrollo Sostenible de Centroamérica (1996) encontró dificultades para trasladar ese esfuerzo al nivel institucional operativo (Stein, 2004).

Este proceso se vio truncado por tres factores centrales: la resistencia

institucional, el peso de la territorialidad, que se tradujo en una lucha de los países por quién ganaba la sede del Sistema y quién mantenía algunas de sus instituciones (Stein, 2004) y el desvío de la agenda que se produjo en 1998, como consecuencia del huracán Mitch. Posteriormente se agregó a estos factores la preponderancia de otros temas en la agenda regional, como la coyuntura de múltiples negociaciones comerciales.

En el período 2003-2006 la discusión sobre la reforma institucional volvió a tomar relevancia, en particular por la persistencia de los cuestionamientos al Parlacen y la Corte Centroamericana de Justicia, y la urgencia de tomar medidas para corregir las deficiencias en la institucionalidad, tanto en el nivel político como en el gerencial-administrativo.

En la XXIII Cumbre Ordinaria de Presidentes y Jefes de Gobierno del SICA, realizada el 19 de diciembre de 2003 en Belice, los mandatarios instruyeron a los cancilleres a “evaluar y sugerir adecuaciones a las decisiones presidenciales del 12 de julio de 1997”, para que, a la brevedad posible, presentaran una propuesta de reforma integral de la institucionalidad centroamericana. La presidencia *pro tempore* de Guatemala asumió un liderazgo en este particular. En la Cumbre Extraordinaria del 26 de febrero de 2004 y la XXIV Reunión Ordinaria de Presidentes, del 29 de junio de 2004, en Ciudad de Guatemala, se acordó conformar una comisión ad hoc encargada de elaborar una propuesta para el replanteamiento integral de la institucionalidad regional.

En varias cumbres posteriores se fueron adoptando reformas puntuales, la mayoría producto del trabajo de esta comisión ad hoc. Destacan en este sentido, por la cantidad de acuerdos tomados, la XXV Cumbre Ordinaria, de diciembre de 2004, la declaración “Hacia un fortalecimiento de la institucionalidad regional”, emitida en la XXIX Cumbre Ordinaria, y la Reunión Extraordinaria

de Jefes de Estado y de Gobierno sobre la Institucionalidad Regional, del 20 de febrero de 2008.

En fechas recientes se han efectuado 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. De las seis atribuciones que tiene, cuatro son control político al nivel regional<sup>48</sup>. El segundo cambio fue la creación del Organismo de Control Superior del SICA, también contemplado desde 1991 en el Protocolo de Tegucigalpa. La existencia del Programa de Apoyo a la Integración Regional Centroamericana (Pairca) de la Unión Europea, con un claro componente de apoyo a la institucionalidad del SICA, ha aportado recursos adicionales que, en muchos casos, han viabilizado los trabajos necesarios para las reformas institucionales que se han puesto en marcha (Taller de Expertos, 2008).

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 (Taller de Expertos, 2008). Cabe recordar que el SICA fue creado en el contexto de la reconstrucción posbélica; hoy las sociedades confrontan desafíos totalmente diferentes a los de aquella época, tales como la situación energética, la crisis alimentaria u otros problemas estructurales,

que demandan intervenciones públicas en lo regional también distintas. Por lo tanto, se claro que se necesita un proceso de remozamiento del Protocolo de Tegucigalpa.

El proceso de integración regional se encuentra en una disyuntiva: nunca

antes se habían conjuntado tantos estímulos como los que proveen la negociación con la Unión Europea y los recursos de cooperación para el SICA; si esta coyuntura no logra traducirse en avances significativos para la consolidación del proceso de la integración,

la región habrá perdido una invaluable oportunidad histórica (Taller de Expertos, 2008).

CUADRO 2.37

### Principales temas y reformas aprobadas en las distintas rondas de evaluación de la integración regional

Instancia	Temas principales	Reformas aprobadas
Declaración de Panamá II y en los Lineamientos para el Fortalecimiento y Racionalización de la Institucionalidad Regional, de fecha 12 de julio de 1997.	Rápido aumento en el número de entidades de integración regional durante los años noventa. Creciente complejidad de los esfuerzos de coordinación. Gasto institucional. Dispersión de las sedes de estas entidades regionales en los diversos países plantea dificultades operativas. Relaciones institucionales entre la Secretaría General del SICA y varias de las entidades regionales creadas antes de 1989 deben ser precisadas.	Revisar las atribuciones y el número de diputados del Parlacen. Derogar la competencia de intervención interna de la Corte Centroamericana de Justicia y reducir los magistrados a uno por país. Unificación de las secretarías del Sistema. Sustitución del Comité Ejecutivo por el Comité de Enlace. Iniciar los trabajos para la fusión de los acuerdos regionales en un tratado único.
Comisión ad hoc y XXV Cumbre Ordinaria (2004), Declaración "Hacia un fortalecimiento de la institucionalidad regional" de la XXIX Cumbre Ordinaria y la Reunión Extraordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno sobre la institucionalidad regional (2008)	Reglamento para la toma de decisiones en los órganos políticos y gerenciales del SICA. Reformas a la Corte Centroamericana de Justicia y el Parlamento Centroamericano. Unión aduanera. Entrada en funcionamiento del Comité Ejecutivo. Funcionamiento de la Comisión de Secretarías. Presupuesto regional y su financiamiento. Creación de la Contraloría General. Mecanismo para el seguimiento de las decisiones de la Reunión de Presidentes y del Consejo de Ministros. Alentar los esfuerzos de la SG-SICA para la elaboración de una agenda estratégica. Fortalecimiento del Comité Consultivo del SICA. Publicidad de las decisiones de los órganos del Sistema.	Reglamento de actos normativos del SICA, para dar mayor seguridad jurídica y ordenar los tipos de decisión que pueden emanar de los órganos. Reglamento de funcionamiento del Comité Ejecutivo del SICA y su instalación en febrero de 2008. Creación del Organismo de Control Superior del SICA. Estudios para la elaboración de un sistema de financiamiento automático para las instituciones. Iniciar elaboración de un estatuto para la carrera administrativa en el SICA. Creación de la Dirección de Planificación en la Secretaría General del SICA. Sistema de seguimiento de las cumbres presidenciales. Plan de trabajo conjunto y activación de la Comisión de Secretarías del SICA bajo la convocatoria de la Secretaría General. Reforma al tratado constitutivo del Parlacen para mejorar vínculos con el resto de la institucionalidad del SICA.

Fuente: Elaboración propia con base en White, 2008.

## RECUADRO 2.7

**Consideraciones de expertos acerca de la estrategia política para la reforma de la institucionalidad regional**

En mayo de 2008, un grupo de expertos realizó un taller de discusión sobre la institucionalidad de la integración regional. El propósito fue intercambiar criterios sobre las opciones de reforma institucional y la viabilidad política de los cambios.

Más allá de las divergencias sobre los alcances y la estrategia de reforma, las personas convocadas consideraron indispensable abrir espacios para debatir una cuestión básica: ¿para qué, concretamente, le sirve a Centroamérica la integración regional? Discusiones sobre este tema permitirían precisar expectativas realistas sobre el esquema de integración y su contribución al desarrollo de los países.

En segundo lugar, se consideró indispensable promover una profunda reforma de la institucionalidad regional. Los puntos de partida de ese proceso son, por una parte, claridad conceptual sobre el contenido y alcances de la integración y, por otra, un acuerdo político básico para ponerla a funcionar sobre la base de un consenso regional actualizado. En ese sentido, Centroamérica tiene pendiente la tarea de construir su propio modelo de integración y encontrar las respuestas institucionales y programáticas adecuadas a su propia realidad. Sin dejar de reconocer que Europa está en una etapa muy avanzada, el esquema jurídico-institucional europeo no necesariamente es el horizonte normativo del istmo. En el ámbito operativo, la tarea prioritaria es construir un acuerdo político que permita la doble articulación del proyecto regional con los intereses de cada país, a partir de un conjunto de temas estratégicos selectos. No se consideró prudente abrir la discusión de la reforma integral sin tener como base ese acuerdo político.

Si bien ya existen algunos temas con potencial para negociar ese acuerdo estratégico mínimo, como seguridad ciudadana, seguridad alimentaria, energía y migraciones, se debe tener claro que el abordaje regional de una temática va mucho más allá de la suma de los esfuerzos nacionales.

Los expertos insistieron en la necesidad de que la integración regional tenga un valor agregado.

No se puede ni es necesario construir capacidades de integración en todos los campos a la vez, sino solo para aquellos en los que la acción regional pueda generar un valor agregado. Como paso fundamental de la reformulación institucional, deben preverse mecanismos para eliminar la capacidad de veto de un solo actor y permitir un esquema flexible, dentro del cual avancen en las diferentes áreas los países que así lo deseen.

Los participantes en el taller consideraron que un proceso de refundación o reforma profunda no es políticamente viable en el corto plazo. Una de las razones de esta situación es el hecho de que las capacidades políticas e institucionales de la región y de los países en la actualidad están centradas en la negociación del acuerdo de asociación con la Unión Europea. Ahora bien, ello no significa que no hacer nada sea la única alternativa viable. Es posible identificar decisiones clave que tendrían un impacto significativo en el desempeño de la institucionalidad regional y que pueden ser acometidas en esta coyuntura. Con ellas se fortalecería la base sobre la que funciona el SICA, antes de apostar por la reforma integral. En este sentido destacan las siguientes acciones:

- Adoptar un mecanismo abierto para el nombramiento de autoridades del SICA. En primera instancia se recomienda que la Reunión de Presidentes aplique un procedimiento abierto, ponderado y profesional para la escogencia de las autoridades del SICA que corresponde nombrar en el 2008: la Secretaría General, la Secretaría de Integración Económica y el Directorio del BCIE, con base en un sistema de oposiciones que permita la ponderación de los méritos.
- Desarrollar un instrumento que regule el proceso de toma de decisiones en la Reunión de Presidentes y que regule la figura de la Presidencia Pro Tempore, para darle mayor seguridad jurídica a la integración.

- Para solventar el creciente problema de inseguridad jurídica, crear un paso previo de asesoría jurídica directa a la Reunión de Presidentes, que vele por la consistencia legal e institucional de las decisiones que se someten a consideración de este órgano.

- Decretar un período de austeridad (mora) en la adopción de nuevas temáticas y mandatos y concentrar todos los recursos políticos, institucionales, financieros y jurídicos de los órganos e instituciones del SICA en cumplir, en el plazo de un año, todo el universo de acuerdos presidenciales que están pendientes de cumplimiento, ya sea por las instituciones regionales o por los gobiernos nacionales.

- Concentrar los esfuerzos del SICA en el funcionamiento real y efectivo del Comité Ejecutivo y los programas que se encuentran en marcha.

- Acordar un conjunto de objetivos mínimos estratégicos para orientar la articulación de la cooperación internacional destinada a la región.

- Convenir el tratamiento integral de algunos temas urgentes por su potencial para conformar escenarios de multiamenazas que pongan en riesgo la estabilidad democrática en la región: el tema energético, el escenario de carestía de granos básicos y el tema de la seguridad ciudadana y el crimen organizado.

¿A qué actor le corresponde ejercer el liderazgo frente a estas decisiones puntuales pero estratégicas? De acuerdo con los expertos, esta es una tarea de la Reunión de Presidentes, el órgano preponderante en el esquema de integración. Junto a esa dotación de poder, viene aparejada la responsabilidad de ejercer liderazgos con visión de largo plazo para la integración. La Reunión de Presidentes puede fortalecer el Comité Ejecutivo, el que a su vez puede promover un mejor desempeño del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores como órgano de coordinación.

## El CC-SICA: la lucha por incluir a la sociedad civil en las decisiones de integración

El Consejo Consultivo del SICA (CC-SICA) es un espacio de acompañamiento a la institucionalidad regional en el que participan diversas organizaciones de la sociedad civil centroamericana. Creada formalmente en 1996, esta instancia tiene su origen en el artículo 12 del Protocolo de Tegucigalpa, de 1991 (Sol, 2008)<sup>49</sup>.

En un inicio, la iniciativa de contar con un espacio de consulta de la sociedad civil tropezó con importantes dificultades, propias de la cultura política de los países centroamericanos y de su escaso desarrollo democrático institucional. Fue necesario vencer las reservas de las autoridades del SICA para su convocatoria y constitución. ¿A quién se convocaba, cómo se convocaba? ¿Qué significaba y cuáles serían los alcances de un órgano consultivo de la sociedad civil? ¿Cuál sería el comportamiento político de un órgano como este, inédito en la región? Estas fueron, sin duda las preguntas que retrasaron, desde 1991 hasta 1994, la convocatoria para la constitución del CC-SICA. Además, la construcción o desarrollo del marco legal respectivo, una vez convocadas las redes de organizaciones regionales, tan diversas como sectores sociales conforman la sociedad centroamericana, fue otro obstáculo por superar.

Recién firmados los acuerdos de paz en la región, la cultura de la confrontación, la desautorización y la desconfianza predominaba en el seno de la sociedad civil organizada. El diálogo social y la construcción de consensos, evidentemente, no eran prácticas propias de los Estados centroamericanos. Por ello, entre 1994 y 1996, las dieciocho redes regionales de organizaciones que aceptaron el reto de la convocatoria, debatieron intensamente para formular y apro-

bar el marco legal o estatuto constitutivo del CC-SICA. Esta experiencia, como otras que se dieron posteriormente en el seno del CC-SICA, fue un ejercicio de concertación sin precedentes que, a pesar de su parsimonia, generó enormes posibilidades para construir la cohesión social de la que tanto carecen los Estados centroamericanos.

En la actualidad el CC-SICA está conformado por redes de organizaciones regionales de la sociedad civil, que agrupan a los sectores empresariales y de servicios, laborales o sindicales, de pequeños y medianos productores y de la economía social tanto del campo como de la ciudad, sectores académicos y descentralizados, grupos de la población como la comunidad afrodescendiente, las mujeres y los pueblos indígenas. Las organizaciones más activas han jugado roles importantes en temas clave para la definición de las orientaciones de la integración centroamericana. No obstante, como conjunto el CC-SICA tiene debilidades de tiempo organizacional y gerencial que le dificultan incidir en la continuidad de estos procesos, y no se han desarrollado mecanismos de consulta efectivos aún doce años después de su creación.

Los órganos principales del CC-SICA han sido la Asamblea Plenaria, que hoy en día agrupa a 26 redes regionales de organizaciones de la sociedad civil y un Directorio conformado por una presidencia, cinco cargos directivos y una fiscalía. A partir del 2005, el CC-SICA inició el desarrollo de sus Capítulos Nacionales<sup>50</sup>.

Consultivo o vinculante, ese ha sido un dilema central en la construcción y acción del CC-SICA, ¿cuál es el sentido de la consulta? ¿Es ésta obligatoria, o solo se hará a discreción de las autoridades? Una vez emitido el dictamen u opinión de las organizaciones del CC-SICA, ¿qué cabe esperar de las autoridades; que acaten tales opinio-

nes o propuestas o que simplemente las analicen y tomen las decisiones que consideren oportunas según sus propios criterios? ¿Cuál es la relación entre la consulta, la emisión de dictámenes o propuestas, por parte de la sociedad civil organizada y la rendición de cuentas de las autoridades? ¿Se construyen a la par de la institucionalidad y el proceso de consulta, las instancias de rendición de cuentas y evaluación por resultados?

En la Asamblea Plenaria celebrada el 15 de enero de 2003, a partir de un estudio elaborado por la Fundación para la Paz y la Democracia (Funpadem), se identificaron como las principales debilidades del CC-SICA las siguientes:

- Deficiente posicionamiento estratégico en el proceso y en el SICA.
- Falta de cohesión interna y débil inserción institucional participativa y propositiva en la institucionalidad del SICA.
- Escasa presencia en los países centroamericanos,
- Carencia de una agenda programática.
- Debilidades gerenciales, como la carencia de una secretaría ejecutiva.

Este diagnóstico sirvió como base para elaborar el primer plan de trabajo del CC-SICA para el año 2003-2004, que por diversas razones no fue ejecutado. En la Asamblea Plenaria de San Salvador, realizada en noviembre de 2005, se conoció y aprobó el “Plan de acción para el fortalecimiento del CC-SICA”, que fue elaborado con el apoyo técnico de Funpadem y el aporte financiero del Programa de Apoyo a la Integración Regional Centroamericana (Pairca),

auspiciado por la Unión Europea. El apoyo de estos cooperantes también ha facilitado que actualmente el CC-SICA disponga de una Dirección Ejecutiva instalada en la sede institucional de la Secretaría General del SICA, con financiamiento para dos años. Además

cuenta con un Director Ejecutivo debidamente nombrado y con reglamentos operativos para todas sus instancias orgánicas.

La ejecución de este plan de fortalecimiento y la participación en las negociaciones del acuerdo de asociación entre

la Unión Europea y Centroamérica concentran las labores actuales del CC-SICA y constituyen una prueba de su capacidad para consensuar y emitir propuestas, en el marco de sus funciones.

#### RECUADRO 2.8

### Presencia y ausencia del CC-SICA en el proceso de integración

**RICARDO SOL ARRIAZA**

En los principales instrumentos normativos centroamericanos, como el Protocolo al Tratado de Integración Económica o Protocolo de Guatemala (1993), la Alides (1994) y el Tratado Marco de Seguridad Democrática (1995) se recalca la importancia de la participación de la sociedad civil en las políticas públicas de la integración económica. En algunas ocasiones esta presencia ha sido más activa, por ejemplo durante el debate sobre el Tratado Único para el SICA, que desembocó en la Declaración de Panamá II (1997) y la Agenda de Madrid (1998). Sin embargo, y pese a la importante contribución de las organizaciones de la sociedad civil que integran el CC-SICA en la conceptualización de esos instrumentos, éstas no han tenido capacidad para exigir a los gobiernos y al propio SICA la incorporación plena de este Consejo en el proceso de integración.

Ya en el siglo XXI, las principales actividades del CC-SICA giraron en torno a la convocatoria al Foro de la Sociedad Civil Centroamericana (2000), con el apoyo del Consejo Superior Universitario Centroamericano (Csuca), donde se concertó el documento *Agenda de la Sociedad Civil Centroamericana*. A partir de ese proceso, el CC-SICA inició una serie de talleres y debates que condujeron a una "Propuesta

estratégica para orientar el desarrollo y la integración centroamericana" (2006).

Cabe destacar que el CC-SICA no ha logrado una incidencia efectiva en procesos como el Plan Puebla Panamá (PPP) y el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos. Esto no solo por debilidad del mismo Consejo Consultivo, sino también por las que son propias del SICA; ni el Sistema ni su Secretaría fueron llamados a jugar un rol activo en esas iniciativas.

Situación diferente se presenta en el caso del acuerdo de asociación en la Unión Europea, en el cual el SICA ha sido efectivamente llamado a jugar un papel en el proceso de negociación. De hecho, en el 2006 y en el marco de ese proceso, el CC-SICA logró reconocimiento y apoyo para poner en práctica mecanismos de consulta a la sociedad civil. De hecho, las cancillerías y ministerios de economía y comercio emitieron un documento formalizando ese proceso, tanto a nivel regional como nacional. Además, el Directorio del CC-SICA estuvo presente en la segunda ronda de negociaciones del acuerdo, en la cual presentó su propuesta de mecanismo de consulta a la sociedad civil ante los negociadores centroamericanos y europeos y varios órganos de la Unión Europea (Parlamento Europeo, CESE y Comisión Europea).

En este proceso, el CC-SICA también organizó el II Foro de la Sociedad Civil UE-CA, (Tegucigalpa, 5 de marzo de 2007), de donde emanó el documento *Propuestas para la negociación del acuerdo de asociación Europa-Centroamérica desde la sociedad civil centroamericana*. Asimismo, en la Asamblea Plenaria Extraordinaria (Managua, agosto de 2007) se validó el documento *Marco referencial de consulta a la sociedad civil de cara a las negociaciones del acuerdo de asociación UE-CA*, el cual ha sido presentado a los negociadores centroamericanos.

Además, los Capítulos Nacionales del CC-SICA, en su mismo proceso de constitución y desarrollo, a partir del 2006 han realizado seminarios y talleres sobre las negociaciones del acuerdo de asociación y las organizaciones o redes miembros del CC-SICA han generado documentos que abordan temas de interés para sus respectivos sectores.

En este proceso de fortalecimiento, el CC-SICA ha avanzado en su reconocimiento y posicionamiento con respecto a los otros órganos del SICA, así como con homólogos de otras regiones, como el Comité Económico y Social de Europa (CESE) y el Mercosur.

**La edición final** de este capítulo fue realizada por Jorge Vargas-Cullell.

**La revisión de cifras** fue realizada por Elisa Sánchez y Luis Angel Oviedo.

**El borrador de este capítulo** fue redactado por Evelyn Villarreal con el apoyo de Alberto Mora.

**Elaboraron aportes especiales** para este capítulo Pablo Sauma (temas sociales, económicos y demográficos), Alonso Ramírez (tema ambiental) e Elaine White (integración regional). Por la preparación de recuadros y aportes especiales se agradece a Aníbal Quiñónez, Secretario General del SICA; Ricardo Sol, Expresidente del Comité Consultivo del SICA; así como a: UNFPA-El Salvador, FLACSO y la Fundación Friedrich Ebert-El Salvador y Handicap International-Nicaragua.

## NOTAS

- 1** Estos son los casos, por ejemplo, de los temas de educación, agua y saneamiento, relaciones cívico-militares y desastres.
- 2** Según información de la Digestyc de El Salvador, la hipótesis de fecundidad en la proyección sobreestimó los nacimientos en unos 200.000 entre 1992 y 2007; con respecto a la mortalidad, las divergencias son menos relevantes. La diferencia de mayor importancia tiene que ver con los saldos migratorios internacionales de signo negativo contemplados en esa proyección, unos 125.000 entre 1992 y 2007, ya que en forma preliminar se estima que se ubican en alrededor de 1 millón (siempre negativos).
- 3** Señala Celade (2005): "el cambio más relevante de la historia demográfica latinoamericana y caribeña reciente ha sido el acelerado descenso de la fecundidad: en solo 40 años la región ha pasado de tener índices reproductivos entre los más altos del mundo a niveles por debajo de la media mundial."
- 4** En términos técnicos: el cociente entre la población en edad pasiva (0-14 años de edad más la población de 60 años y más) con respecto a la población en edad considerada activa (15-59 años).
- 5** No hay estimación para Belice.
- 6** Se estima que, en menos de quince años, en varios países entre un 10% y un 15% de la población pasó de residir en el campo a la ciudad.
- 7** Honduras tiene el déficit promedio más alto, en promedio un 3,5% del PIB para todo el período; luego están Costa Rica y Nicaragua, con 3% y 2,8% promedio del PIB, respectivamente, Panamá con 2,2%, El Salvador con 2% y, finalmente, Guatemala con 1,5%.
- 8** Solo hay dos casos en los que el índice se redujo en algún momento: Belice entre 2000 y 2005, y El Salvador entre 1975 y 1980.
- 9** Los resultados globales se ven muy influenciados por Brasil y México, dada la magnitud de sus poblaciones. Sin embargo, si se calculan los índices regionales como un promedio simple, los resultados no reflejan una situación diferente.
- 10** Se estima que en 2005 la población Centroamérica en edades de 0 a 9 años era de 10,4 millones de personas y representaba aproximadamente el 25,8% del total.
- 11** Centroamérica cuenta con una disponibilidad hídrica de 568,78 kilómetros cúbicos y un consumo promedio de 274,76 metros cúbicos por habitante. El mayor consumo corresponde a la agricultura, que triplica el consumo doméstico. Costa Rica es el país que más consume: su promedio por habitante excede los 600 metros cúbicos, aunque hay estimaciones que lo ubican en niveles superiores a los 1.000 metros. En los demás países, el consumo de agua oscila entre 180 y 280 metros cúbicos per cápita. Gran parte del alto consumo de Costa Rica se debe a los usos industrial y doméstico, que exceden por mucho al resto del istmo, con excepción de Guatemala, donde el uso industrial es significativamente mayor: equivale a un 0,9% del total regional.
- 12** En Costa Rica, la importancia del tanque séptico para la disposición de desechos es central: más de un 60%. En el caso de El Salvador, resalta el peso significativo de la letrina, con un 40,4%.
- 13** En el marco del SICA, en 1992 se creó el Consejo Centroamericano de Instituciones de Seguridad Social (Cociss), que tiene como objetivo promover proyectos y acciones tendientes a lograr la extensión de los beneficios de la seguridad social a todos los habitantes del istmo. La secretaria técnica de esta entidad funciona en el ISS de Panamá.
- 14** Para clasificar la inserción como asalariada o no asalariada se consideran factores como la firma de un contrato, la cotización al seguro social, el nivel de ingreso; así como la categoría ocupado si se trata de profesionales, liberales, trabajadores independientes, o del sector agropecuario.
- 15** Se denomina aquí como "de derecha" a gobiernos enfocados en la estabilidad macroeconómica, la apertura comercial irrestricta, políticas sociales limitadas, privatización de los servicios públicos y achicamiento del Estado.
- 16** Es preciso indicar que, en Guatemala, el presupuesto asignado al Poder Judicial en el año 2002 (51 millones de dólares) tuvo un descenso de casi 12 millones de dólares en relación con el del 2000, debido a reducciones aprobadas por el Congreso de la República que ocasionaron la paralización de algunos proyectos en proceso en el Órgano Judicial. Esa disminución fue compensada en el presupuesto del año 2003, cuyo monto creció en casi 29 millones de dólares (57%) con respecto al de 2002. Desde ese entonces los cambios han sido mucho más moderados.
- 17** La expresión justicia transicional se refiere a las acciones, políticas o instituciones que se establecen en un país con el propósito de enfrentar violaciones flagrantes a los derechos humanos, cometidas durante etapas de transición de la violencia a la paz o del autoritarismo a la democracia. Los orígenes de este concepto se encuentran después de la Segunda Guerra Mundial, cuando en los tribunales de Nuremberg se juzgaron crímenes de guerra. Más recientemente el término ha cobrado relevancia en la comunidad académica. En Centroamérica un ejemplo de justicia transicional son las llamadas comisiones de la verdad o de esclarecimiento histórico (ICTJ, 2008b; Sieder, 1998).
- 18** Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), 1966; Convención Americana sobre los Derechos Humanos (CADH), 1969; Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las mujeres (Cedaw), 1979; Protocolo Facultativo del PIDCP destinado a abolir la pena de muerte; Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (Belem do Pará), 1994; Protocolo Facultativo de la Cedaw, Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes (CAT), Convención interamericana para prevenir y sancionar la tortura.
- 19** El femicidio, entendido como las muertes intencionales y violentas de mujeres (asesinatos, homicidios y parricidios) originadas en su condición de género, constituye la máxima violación a los derechos humanos de las mujeres, por tratarse de la eliminación de la vida, principal bien jurídico protegido por los sistemas jurídicos nacionales y el internacional.
- 20** Según la ONU, los datos obtenidos mediante registros o encuestas tienden a generar estimaciones de las tasas de discapacidad más altas que los censos de población. Las encuestas utilizan una definición más amplia de discapacidad, según la cual ésta no solo tiene que ver con la deficiencia física o mental, sino que se relaciona con el ambiente y con la capacidad de actuar de la persona.
- 21** La biodiversidad se entiende como la variedad de formas de vida dentro de un ecosistema dado. Como tal, es una unidad de medida que permite conocer mejor la salud de los sistemas biológicos con los que cuenta un país o una región. La biosfera y los sistemas biológicos o ecosistemas estarán siempre expuestos a los efectos de la acción humana. Incluso la biodiversidad misma se ha convertido en un recurso explotable debido a los beneficios que aportan ciertas formas de vida y que pueden capitalizarse, después de procesados, como bienes de mercado.
- 22** Con claridad persiste en este ámbito la falta de estudios que registren la situación de la biodiversidad en los demás países.
- 23** La cobertura boscosa de El Salvador se calcula en 202.000 hectáreas, número considerablemente inferior al del otro país del área con menor cobertura, Nicaragua, que cuenta con alrededor de 3.200.000 hectáreas. A la vez, El Salvador registra el segundo porcentaje más alto de deforestación, después de Nicaragua (4,69%), el cual oscila a entre 1,99% y 3,47%.
- 24** En 2006, la captura panameña en el mar Caribe fue de 30.085 toneladas, una cifra similar al total en toneladas de especies marinas capturadas en ambos litorales por Nicaragua (32.775 toneladas).
- 25** Desde 2003, las capturas panameñas en el océano Pacífico vienen reduciéndose. En ese año fueron de 218.616 toneladas y en la actualidad ascienden a 193.160. Por el contrario, la captura



en el Caribe ha venido aumentando, desde 624 toneladas en 2003 hasta las mencionadas 30.000 en 2006.

**26** Este indicador se redujo entre 2003 y 2004 en El Salvador y Panamá.

**27** Para que un desastre sea integrado a la base de datos del CRED, debe cumplirse al menos una condición de las siguientes: 1) diez o más personas reportadas como muertas, 2) cien o más personas reportadas como afectadas, 3) declaración de estado de emergencia en el país, 4) llamados a asistencia internacional.

**28** Cabe anotar las grandes diferencias que se encuentran en los datos sobre desastres naturales en la región, dependiendo de las fuentes de información. Para este capítulo se utilizó la base de datos de desastres naturales de CRED, aunque la Cepal cuenta con sus propios registros.

**29** Aunque existen métodos para evaluar y cuantificar el daño sufrido, no hay procedimientos estandarizados para determinar la cantidad global y el impacto económico.

**30** Esta sección se elaboró con información Matul, D. et al., 2007 y 2008.

**31** Dato promediado para el período 2003-2006.

**32** En 2005 el peso de la cooperación internacional en Honduras fue del 62,7% y en Nicaragua del 71,2%. El dato de 2006 no está disponible para Honduras, pero en Nicaragua registró un aumento a 79,5%. Desde 2004, el peso relativo de la cooperación externa en este país se mantiene entre el 69% y el 79%, y en Honduras entre el 62% y el 69%.

**33** El peso de la cooperación internacional en El Salvador ha oscilado entre el 31% (2006) y el 47% (2004). En Panamá varió entre el 42% (2004) y el 50% (2005). No fue posible obtener este dato para Costa Rica, y en Guatemala las estimaciones son bajas, aunque se sabe que la cooperación tiene un peso importante en ambos países.

**34** Para el 2006 la EPA contó con un presupuesto cercano a los 7.300 millones de dólares y una fuerza laboral de 17.560 funcionarios de tiempo completo (EPA, 2007).

**35** Este no es el caso de El Salvador, pues la cobertura de áreas estatales protegidas es comparativa y significativamente menor que la de otros países, lo cual limita el gasto total destinado a actividades en ese ámbito.

**36** La excepción a este problema es el Subsistema de Integración Económica, para el cual existe una clara rectoría en cada país y en un solo ministerio, ya sea de economía o de comercio exterior, con lo que el tema de los vínculos internos de la integración está resuelto. Un antecedente importante de mecanismos de enlace son los Consejos Nacionales para el Desarrollo Sostenible, con representación de instituciones públicas y la sociedad civil, los cuales fueron establecidos como instrumentos de la Alianza para el Desarrollo Sostenible, adoptada en 1994, aunque en ese texto no se aclaró si guardan alguna relación con el seguimiento de la totalidad del SICA. Cabe señalar además que el seguimiento de esta Alianza como estrategia de desarrollo para Centroamérica ha estado ausente en la agenda del SICA. La Reunión de Presidentes, consciente de este vacío, buscó una solución a través del Acuerdo de su XXV Cumbre, de diciembre de 2004. Sin embargo, ese acuerdo

no está exento de contrariedades de tipo jurídico, por varias razones. Mientras los subsistemas social y económico tienen una norma de rango superior -un protocolo debidamente ratificado por todos los países- que establece la base jurídica para que los reglamentos que emitan sean de aplicación directa en los países y publicados como tal en los diarios oficiales, la Reunión de Presidentes ha pretendido solucionar la situación por medio de un acuerdo, que no es vinculante a nivel interno ni constituye un antecedente normativo para generar la obligatoriedad buscada.

**37** El Protocolo de Guatemala, de 1993, que instituyó el subsistema económico, incluyó un capítulo II (artículo 55) en el cual se define la naturaleza de los actos administrativos del subsistema, como: resoluciones, reglamentos, acuerdos y recomendaciones, que deberán ser publicados en cada Estado parte, con lo cual se asegura su incorporación en la normativa interna. Igual disposición contempló el Tratado de Integración Social, de 1995, en su capítulo IV (artículo 17). Este tratado, por ser posterior, se redactó con mejor técnica jurídica al desarrollar cada uno de los conceptos y definió que la publicación de las resoluciones y reglamentos debe hacerse en los diarios oficiales de los Estados parte.

**38** Para solucionar este vacío, la Reunión de Presidentes encargó al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores la elaboración de un Reglamento de Actos Normativos del SICA, el cual fue aprobado por dicho Consejo el 1º de diciembre de 2005. En él se aclara la naturaleza de los distintos tipos de decisiones que pueden emanar de los órganos del Sistema.

**39** La SG-SICA tiene que coordinar con más de cuarenta instituciones, algunas de las cuales tienen mayor capacidad institucional y recursos que ella misma, como la Sieca y el BCIE.

**40** Frente a este panorama, y como punto de referencia, en la Unión Europea existe el mecanismo de las conferencias intergubernamentales, que tienen el mandato de producir instrumentos jurídicos en los cuales se plasman las reformas institucionales que requieren los nuevos programas y metas de la integración. Entre 1985 y 2004 se realizaron seis conferencias intergubernamentales para revisar los tratados constitutivos de la Unión Europea, de las cuales se derivaron instrumentos jurídicos que luego fueron adoptados. En la actualidad se encuentra en marcha otro proceso de conferencia intergubernamental para adaptar los cambios a la Constitución Europea.

**41** Véanse los trabajos de la Comisión y las declaraciones presidenciales relacionadas en [www.sica.int](http://www.sica.int) y Caldenty, 2004.

**42** En la práctica existe un entendimiento tácito de que los países que ejercen la presidencia *pro tempore* tienen capacidad prácticamente irrestricta para proponer el contenido de las agendas y cronogramas de reuniones, sin plazos ni etapas de preparación previamente acordados (White, 2006).

**43** Por la carencia de procedimientos claros para la toma de decisiones, se ha dado un uso recurrente de la figura de las reuniones extraordinarias de presidentes. Esta práctica se ha desarrollado sin contar, como se ha dicho, con mecanismos apropiados para la preparación, aprobación y seguimiento de los acuerdos tomados.

**44** Sobre este particular, un estudio realizado en el marco del Programa de Apoyo a la Integración Centroamericana de la Unión Europea (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.

**45** El tema que concentró la mayor cantidad de mandatos presidenciales en el período 2000-2007, fue el de la seguridad, según el informe sobre el cumplimiento de los mandatos presidenciales del SICA, elaborado por la Dirección de Planificación de la Secretaría General del Sistema.

**46** La Reunión de Presidentes ha adoptado 36 decisiones relacionadas con la reforma institucional. Siete de ellas tienen como propósito corregir disfuncionalidades en la práctica de conducción política del sistema, ocho están destinadas a reformar elementos de la arquitectura existente, tres a crear o reconocer nuevas instancias de la integración. En el nivel de conducción gerencial y administrativo del Sistema, siete decisiones crean o reconocen instancias nuevas en el engranaje de la institución, y nueve buscan corregir la cultura gerencial/administrativa del Sistema.

**47** El estudio de BID-Cepal propuso la consideración de dos enfoques: o se acometía una reforma profunda de la institucionalidad, o se realizaban solo ajustes dentro del Sistema vigente para corregir disfuncionalidades.

**48** En la práctica este órgano solo estuvo activo por un breve período entre 1995 y 1996, dos años después de entrado en vigor el Protocolo de Tegucigalpa. En 1995 reunió en cinco ocasiones y en 1996 sostuvo dos reuniones; desde entonces no ha tenido actividad. Su inoperancia ha sido uno de los aspectos más problemáticos del SICA, pues sus funciones han recaído sobre el Consejo de Ministros Relaciones Exteriores. Esta situación ha motivado por lo menos tres resoluciones de la Reunión de Presidentes: la Declaración de Panamá II y los "Lineamientos para el fortalecimiento y racionalización de la institucionalidad regional", de 1997, y ante el incumplimiento de las resoluciones anteriores, relacionadas con la actuación del CE, en la XXV Cumbre, de diciembre de 2004, se emitió un nuevo acuerdo, que fue ejecutado tres años después de su adopción.

**49** Esta sección se basa íntegramente en el texto elaborado especialmente para el Informe por Ricardo Sol, Ex-presidente del CC-SICA.

**50** Para ser miembro del CC-SICA las organizaciones de la sociedad civil tienen que reunir diversos requisitos establecidos en capítulo III, artículo 12, del Reglamento Constitutivo del CC-SICA, a saber: ser una organización centroamericana activa, de composición regional y contar con acta constitutiva y estatutos propios. La exigencia del carácter regional se cumple si la organización está integrada al menos por entidades nacionales de cuatro Estados miembros del SICA. Además, debe tener una trayectoria reconocida y representar a un significativo número de entes nacionales asociados en el sector en que ejerza sus funciones regionales. También debe tener sede regional, así como una asamblea u otro órgano de decisión en el ámbito normativo y estar facultada para hacer planteamientos regionales en nombre de sus miembros, a través de representantes autorizados. La organización interesada dirige su solicitud de admisión al Directorio del CC-SICA, el que la evalúa técnica y jurídicamente y luego la presenta a la Plenaria del CC-SICA para su consideración y eventual aprobación.

## C A P Í T U L O

## 3

## El desafío regional de ofrecer trabajo a los habitantes

## INDICE

<b>Hallazgos relevantes</b>	<b>141</b>
<b>Valoración general 2008</b>	<b>141</b>
<b>Valoración general 2003</b>	<b>142</b>
<b>Valoración general 1999</b>	<b>142</b>
<b>Principales características del mercado de trabajo centroamericano</b>	<b>143</b>
La oferta de trabajo	144
Los ocupados	148
Las remuneraciones al trabajo	155
La productividad del empleo	159
<b>Derechos y políticas laborales en Centroamérica</b>	<b>160</b>
Derechos laborales: poco conocimiento limita su aplicación	160
La inspección del trabajo	166
Políticas laborales: múltiples prioridades	168
Mayor calificación de la fuerza de trabajo: un desafío impostergable	169

## PREGUNTA GENERADORA

¿En qué medida la evolución reciente de los mercados laborales en Centroamérica ha generado mayores oportunidades de desarrollo humano sostenible para su población?

## Preguntas específicas

1. ¿Cuáles son las características de la fuerza de trabajo de Centroamérica?
2. ¿Cómo evolucionó la generación de empleo durante el período 2000-2006?
3. ¿Cuáles son las condiciones salariales y de aseguramiento de los trabajadores en la región?
4. ¿Cuáles son las principales brechas de equidad social que reproducen los mercados laborales?
5. ¿Cuáles han sido las políticas de protección y promoción del empleo impulsadas por los gobiernos?

## HALLAZGOS RELEVANTES

>> La fuerza de trabajo centroamericana es relativamente joven (el 29% no supera los 25 años) y está creciendo a tasas cercanas al 3% anual.

>> Mayor incorporación de la mujer en el mercado laboral (38% de la fuerza de trabajo).

>> La fuerza de trabajo tiene una amplia base rural (cerca de un dos quintos de la población económicamente activa reside en esa zona).

>> El desempleo alcanza un 4,3% a nivel regional y afecta más a las mujeres (4,8% *versus* 4,1%), los jóvenes de 15 a 24 años (con tasas que tienden a duplicar la media nacional), las zonas urbanas (con una tasa 5,3% mayor que en las zonas rurales) y los trabajadores más educados (excepto en Costa Rica y El Salvador).

>> El 42,3% de los nuevos empleos generados durante el período 2001-2006 correspondió a actividades no agropecuarias de alta productividad.

>> Gran contingente de trabajadores no calificados, como resultado del rezago educativo. El 39% de la fuerza de trabajo no ha logrado completar la educación primaria y el 58% tiene ese nivel como su escolaridad máxima.

>> Los trabajadores con algún nivel de educación postsecundaria representan solo el 12% de la fuerza de trabajo. Las diferencias entre países son significativas y oscilan entre 24% en Panamá y el 6% Guatemala.

>> Los trabajadores con estudios postsecundarios reciben un ingreso que resulta entre cuatro (Costa Rica) y casi ocho veces (Panamá y Honduras) el ingreso percibido por un trabajador sin educación alguna.

>> El sector agrícola es el principal generador de empleo (27% del empleo regional).

>> El sector privado aporta cerca de la mitad del empleo total de la región (47%) y durante el último quinquenio ganó dinamismo (58% de los nuevos puestos de trabajo).

>> El autoempleo (especialmente en actividades de baja productividad) es responsable del 41% del empleo regional. En Guatemala, Honduras y Nicaragua representa casi la mitad de los puestos de trabajo.

>> Aumenta la incidencia de empleos con jornadas parciales (30%) y sobrecargadas (33%). En esta última modalidad se ha incorporado el 42% de los recién ingresados al mercado de trabajo.

>> En el 2006 solo cerca de la mitad de los ocupados (55%) fueron asalariados. La presencia del trabajo asalariado es mayor en Costa Rica (71%) y Panamá (63%).

>> Se observan profundas brechas entre los países en los ingresos laborales promedio (397 dólares en Costa Rica *versus* 146 en Nicaragua), entre géneros (los hombres ganan de un 2% a un 61% más que las mujeres en Honduras y Guatemala, respectivamente) y entre zonas urbanas y rurales (la brecha oscila entre 49% en Costa Rica y 158% en Panamá).

>> Existe un conocimiento relativamente amplio sobre los derechos laborales, pero se sabe poco sobre cómo ejercerlos y cuáles son los mecanismos previstos para su protección.

>> En la mayoría de los países se considera que la calidad de la capacitación para el trabajo es regular o baja. Las principales debilidades se asocian a la insuficiente ampliación de la cobertura y la escasa diversificación de la oferta educativa de acuerdo con las necesidades del mercado laboral.

## VALORACIÓN GENERAL 2008

Los mercados de trabajo en Centroamérica han mejorado su capacidad para generar oportunidades de desarrollo humano sostenible para la población. Durante el último quinquenio aumentaron los empleos formales, mejoró el perfil educativo de la fuerza de trabajo y se fortaleció la inspección laboral como medio para asegurar el cumplimiento de la legislación de los países en esta materia. Pese a estas señales positivas, persisten problemas estructurales que requieren aun mayores esfuerzos: una estructura productiva poco diversificada y concentrada en la agricultura; un claro predominio del empleo en actividades de baja calidad y productividad (autoempleo y micronegocios); un porcentaje significativo de la fuerza de trabajo que no ha logrado completar la primaria, lo que limita sus posibilidades de acceder a empleos de calidad y mejorar sus ingresos; las brechas que continúan enfrentando las mujeres para incorporarse al mercado laboral, pese a su creciente inserción y mayor calificación, y el extendido desconocimiento de los trabajadores acerca de cómo ejercer sus derechos laborales y cuáles son los medios que prevé la legislación para defenderlos.

Existe una amplia heterogeneidad en las características y desarrollo de los mercados de trabajo centroamericanos. Costa Rica y Panamá muestran los escenarios más modernos, con amplia presencia del empleo asalariado, menor peso de las ocupaciones agrícolas y las actividades en pequeña escala y una mano de obra relativamente más calificada y de mayor productividad, que resulta en mejores salarios y una más baja incidencia de la pobreza, aunque persiste una desigual distribución de los ingresos laborales. En

el otro extremo se ubican Guatemala, Honduras y Nicaragua, donde los mercados de trabajo siguen evidenciando un fuerte protagonismo del sector agrícola, el empleo por cuenta propia y los negocios en pequeña escala, en los que las condiciones de productividad no permiten remuneraciones suficientes para superar los umbrales de pobreza a una parte significativa de la población. El Salvador se encuentra en una situación de desarrollo intermedio, aunque un análisis de las características de su mercado de trabajo sugiere que está más cerca del segundo de los perfiles antes descritos. Este panorama revela un ensanchamiento de las brechas entre los países, particularmente entre los trabajadores más calificados y los menos calificados, cuyas alternativas son insertarse en puestos de baja calidad o emigrar.

La mejora en el perfil educativo de las personas que se están incorporando a la fuerza de trabajo contrasta en algunas naciones con la mayor incidencia del desempleo y los relativamente menores niveles de remuneración para los trabajadores más educados. Ello indica que los esfuerzos por mejorar la calificación de la fuerza de trabajo no están siendo correspondidos en todos los países con nuevos proyectos productivos y más puestos de trabajo de buena calidad.

Para una región que se encuentra en un proceso de transición demográfica, este desequilibrio podría significar que la ventaja asociada a contar con una creciente proporción de población en edad productiva se traduzca en una gran frustración, en términos de sus resultados económicos y sociales. Este es un costo demasiado alto para un grupo de países que requieren potenciar las oportunidades del mercado laboral y, por esta vía, disminuir la pobreza, mejorar los ingresos y reducir la desigualdad.

De los contrastes y tensiones derivadas de este desempeño emerge la relevancia de fortalecer, ampliar y profundizar las acciones que han permitido alcanzar los logros recientes, a fin de superar los rezagos históricos y hacer del mercado laboral un catalizador de mayores oportunidades de desarrollo humano sostenible. Los desafíos que plantea este panorama apuntan a:

- promover una mayor diversificación productiva, para fortalecer la participación del sector empresarial en la generación de empleo formal y ampliar las oportunidades laborales, en especial para las mujeres, la población residente en las áreas rurales, los jóvenes y los más educados;
- continuar mejorando el perfil educativo de la fuerza laboral, para que ésta pueda aprovechar las nuevas oportunidades laborales y mejorar su productividad;
- lograr que la capacitación responda a las necesidades del mercado, crear incentivos para que las empresas inviertan en la formación de sus recursos humanos y desarrollar sistemas de certificación de competencias adquiridas en el ejercicio laboral,
- fortalecer la articulación entre la oferta y demanda de empleo como parte de políticas de empleo, y
- mejorar las capacidades institucionales para garantizar la vigencia efectiva y la protección de los derechos laborales.

### VALORACIÓN GENERAL 2003

Si bien durante la década de los noventa el proceso de crecimiento económico a nivel regional fue acompañado por la generación de empleos de calidad, se estima que de cada 100 nuevos puestos generados entre 1990 y 1999, 31 se dieron en el sector formal, 12 en el agropecuario y 57 en el informal. El problema se presenta porque los sectores informales, que abarcan un conjunto de actividades de baja productividad, y el agropecuario, dan lugar al surgimiento de “bolsones” de pobreza.

Durante algunas décadas los países del istmo tendrán entre sus habitantes una proporción de personas en capacidad de aportar a la economía mayor que la correspondiente a aquellos que dependen de quienes trabajan. Esta ventaja, sin embargo, no puede aprovecharse en ausencia de acceso a la educación, a una adecuada atención de la salud y a mayores y mejores oportunidades de empleo.

### VALORACIÓN GENERAL 1999

Millones de centroamericanos no tienen acceso a oportunidades de empleo de buena calidad. No obstante, más que el desempleo abierto, el principal problema de la región es el subempleo. Desde la perspectiva del desarrollo humano, preocupa la informalización de la economía, por la calidad de los empleos que ésta genera (bajos ingresos, exclusión de la seguridad social, poca calificación laboral, casi nula incorporación tecnológica, entre otros). Un amplio porcentaje de la fuerza de trabajo se encuentra imposibilitado para lograr mayores niveles de productividad, no solo

por falta de mejoras tecnológicas en los procesos productivos, sino también porque vastos grupos adolecen de deficiencias graves en su desarrollo humano y su formación laboral. Con las excepciones de Costa Rica y Panamá, se trata de países con poblaciones mayoritariamente pobres, sometidas a carencias nutricionales y educativas que limitan su desempeño en el mundo laboral moderno. La oferta de capacitación para el trabajo está concentrada en la educación media en los sistemas formales, en general como un complemento del bachillerato.

## CAPÍTULO

## 3

## El desafío regional de ofrecer trabajo a sus habitantes

**Principales características del mercado de trabajo centroamericano**

Las encuestas de hogares disponibles para cada una de las naciones del área<sup>1</sup> brindan un panorama actualizado sobre la dinámica del mercado de trabajo. En el año 2006 la población centroamericana rondaba los 41 millones de perso-

nas, de las cuales cerca de 29 millones se encontraban en edad de trabajar (tenían 12 o más años)<sup>2</sup> y de ellas alrededor de 17 millones estaban incorporados a la fuerza laboral (cuadro 3.1). Cerca de un tercio de ella reside en Guatemala; El Salvador y Honduras aportan en conjunto otro tercio, y Nicaragua, Costa Rica y Panamá completan el tercio restante (Trejos, 2008).

Las estructuras de población de Centroamérica siguen siendo bastantes jóvenes, pero con notables variantes por país. Para la región en su conjunto, el 30% de la población tiene menos de 12 años. Este porcentaje es menor en naciones con una transición demográfica más avanzada, como Costa Rica (21%), Panamá (24%) y, en menor medi-

CUADRO 3.1

**Centroamérica: población total por país, según condición de actividad. 2006**  
(CIFRAS ABSOLUTAS EN MILES Y PORCENTAJES)

Condición de actividad	Costa Rica (julio)	El Salvador (ene-dic.)	Guatemala (marzo-sept.)	Honduras (septiembre)	Nicaragua (noviembre)	Panamá (agosto)	Región
Población total	4.354	6.991	12.988	7.416	5.641	3.215	37.389
Distribución relativa	11,8	8,6	16,9	32,6	16,9	13,3	100,0
Menores de 12 años	918	1.976	4.344	2.294	1.666	781	11.197
En edad activa	3.436	5.015	8.644	5.122	3.975	2.434	26.192
Fuerza de trabajo	1.946	2.800	5.380	2.793	2.190	1.420	15.109
Ocupados	1.830	2.616	5.281	2.705	2.076	1.303	14.509
Desocupados	116	183	99	87	114	117	600
Inactivos	1.490	2.216	3.264	2.329	1.785	1.014	11.083
Porcentaje de menores de 12 años	21,1	28,3	33,6	30,9	29,5	24,3	29,9
Tasa bruta de participación	44,7	40,0	41,4	37,7	38,8	44,2	40,4
Tasa neta de participación <sup>a/</sup>	56,6	55,8	62,2	54,5	55,1	58,3	57,7
Tasa de ocupación <sup>b/</sup>	53,3	52,2	61,1	52,8	52,2	53,5	55,4
Tasa de desempleo <sup>c/</sup>	6,0	6,5	1,8	3,1	5,2	8,3	4,3

a/ Fuerza de trabajo como porcentaje de la población total (tasa bruta) y de la población en edad activa, o de 12 o más años (tasa neta).

b/ Ocupados como porcentaje de la población en edad activa (de 12 o más años).

c/ Desocupados como porcentaje de la fuerza de trabajo.

Fuente: Trejos, 2008, con base en las encuestas de hogares de los países.

da, El Salvador (28%), lo que se traduce en mayores tasas brutas de participación (45%, 44% y 40%, respectivamente).

Cuando la atención se pone en la población en edad de trabajar, las tasas netas de participación muestran una mayor homogeneidad, excepto en Guatemala donde la tasa (62%) contrasta con la media de los demás países (56%). Esto significa que si bien Guatemala incrementa el promedio regional, la tasa neta es un mejor indicador, pues aísla las diferencias en la transición

demográfica entre los países y los torna más homogéneos (Trejos, 2008).

Cerca de 717.000 centroamericanos se encontraban desempleados en el 2006, lo que equivale a una tasa de desempleo abierto del 4,3%, pero con amplias diferencias por países. En Panamá el desempleo abierto ronda el 8,3% y muestra las menores tasas en Guatemala (1,8%) y Honduras (3,1%), naciones que, como se verá más adelante, exhiben un menor desarrollo de las relaciones salariales en sus mercados de trabajo y un

mayor peso del empleo agrícola. Costa Rica, El Salvador y Nicaragua alcanzan niveles intermedios (recuadro 3.1)<sup>3</sup>.

### La oferta de trabajo

La oferta de trabajo en la región está determinada por una limitada pero creciente incorporación de la mujer, una fuerza de trabajo mayoritariamente secundaria<sup>4</sup>, un mercado de trabajo concentrado en áreas urbanas, una mano de obra poco calificada, una población activa joven y una mayor retención de

#### RECUADRO 3.1

### El desempleo en Centroamérica

El desempleo no parece ser un problema central de los mercados de trabajo de la región. En parte ello se debe a que, para una población mayoritariamente pobre y sin seguro de desempleo, la opción para enfrentar este último es el autoempleo, por lo que este indicador se torna poco representativo de los problemas del istmo en materia laboral. A esto se suma la emigración, que en Centroamérica es un mecanismo para encarnar la falta de oportunidades laborales.

Dado que el desempleo se refiere a situaciones de subutilización completa de la fuerza de trabajo (cero producción), conviene destacar algunas de sus principales manifestaciones en la región.

**El desempleo afecta en mayor medida a las mujeres.** Vista la región en su conjunto, las mujeres sufren una tasa de desempleo del 4,8%, en contraste con el 4,1% para los hombres. Este patrón se reproduce en todos los países excepto en El Salvador y Nicaragua, donde el desempleo masculino es mayor que el femenino.

**Los desocupados se concentran en las zonas urbanas.** El desempleo, que tiende a relacionarse más directamente con el trabajo asalariado, es mayor en las zonas urbanas, aunque con tasas distintas entre los países. Para la región en su conjunto, el desempleo urbano (5,3%) resulta un 71%

superior al rural (3,1%). Solo en El Salvador el desempleo rural supera al urbano, mientras que en Costa Rica no se observan diferencias significativas entre zonas y en el resto del istmo el desempleo urbano más que duplica al rural. Más de dos tercios de los desocupados (69%) residen en zonas urbanas. Ello sugiere que la pobreza urbana se asocia más con el desempleo, y la pobreza rural con el tipo de inserción laboral.

**El desempleo afecta especialmente a los jóvenes.** El desempleo afecta más a quienes buscan trabajo por primera vez, en particular a los jóvenes, quienes hacen sus primeras incursiones en el mercado de trabajo luego de concluir o interrumpir sus estudios formales. Las mayores tasas se concentran entre los jóvenes de 15 a 24 años, con tasas que tienden a duplicar la media nacional. Esto sucede en todos los países y en el conjunto de la región. Con excepción de Costa Rica, El Salvador y, en menor medida, Guatemala, el desempleo sigue estando por encima del promedio para los adultos jóvenes de 25 a 29 años para luego reducirse en las edades más plenamente activas, cuando se ha acumulado experiencia laboral y pueden emprenderse actividades por cuenta propia con mayor facilidad.

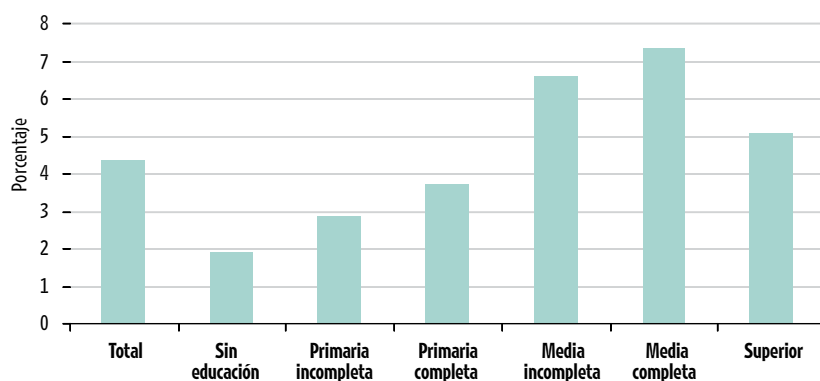
**El desempleo afecta a los más educados.** Si bien es cierto que la mayor educación aumenta las posibilidades de inserción laboral, Centroamérica muestra la paradoja de

que el desempleo afecta con mayor intensidad a los trabajadores más educados. Este patrón es claro en los países que tienen una fuerza de trabajo con un perfil educativo menor, aunque también está presente en Panamá, que ostenta el mejor perfil educativo de la población activa. Solo en Costa Rica y El Salvador se observa una reducción del desempleo cuando se completa la secundaria y una tasa menor a la media nacional para quienes tienen algún nivel de estudios superiores. La estructura productiva de la región es poco sofisticada y diversificada, y todavía descansa en mucho en las actividades agrícolas, y son las naciones con estructuras más diversificadas, Costa Rica y El Salvador, las que absorben con mayor facilidad la fuerza de trabajo más calificada. Ello demuestra que no basta con mejorar las capacidades de las personas, si tal esfuerzo no es acompañado por la generación de oportunidades laborales acordes con esa calificación (lo cual requiere intervenciones por el lado de la demanda de trabajo, particularmente en la modernización de la estructura productiva de los países). A nivel regional se visibilizan las brechas con mayor claridad, pues el desempleo crece conforme mejora el perfil educativo; para quienes concluyeron la secundaria la tasa es casi el doble de la de aquellos que solo cuentan con primaria incompleta (gráfico 3.1).

Fuente: Trejos, 2008.

GRÁFICO 3.1

### Centroamérica: tasa de desempleo abierto según nivel de instrucción de los ocupados mayores de 12 años. 2006



Fuente: Elaboración propia con base en encuestas de hogares de los países.

personas mayores de 60 años en el mercado laboral. En esta sección se analiza cada uno de estos aspectos.

#### Creciente incorporación de las mujeres, pero en condiciones desiguales

En todos los países las tasas de participación de las mujeres se sitúan muy por debajo de las correspondientes a los hombres, lo que se traduce en una participación femenina cercana al 38% de la fuerza de trabajo centroamericana, es decir, prácticamente dos hombres por cada mujer. La presencia de mujeres en el mercado de trabajo se ubica en torno al 35% en Honduras y sube a alrededor del 38% (media regional) en el resto del área, excepto en El Salvador, donde la participación femenina es mayor (42%), lo que podría estar relacionado con los altos flujos migratorios hacia los Estados Unidos (véase capítulo 6).

Las mujeres que se incorporan al mercado laboral son principalmente fuerza de trabajo secundaria: tres de cada cuatro no tienen un hogar a su cargo. Ellas aportaron casi la mitad (49%) de los nuevos integrantes del mercado de trabajo entre los años 2001 y 2006 (cuadro 3.2)<sup>5</sup>. En El Salvador, dos de cada tres nuevos miembros de la fuerza de trabajo fueron mujeres. Esta creciente incorporación femenina plantea el desafío de crear oportunidades

laborales que les permitan superar las precarias condiciones de inserción en el sector informal no agrícola y la maquila.

#### La mitad de la fuerza de trabajo no tiene un hogar a cargo

Algo más de la mitad de la fuerza de trabajo no tiene un hogar a cargo, lo que le otorga cierta flexibilidad a la hora de incorporarse al mercado laboral, pues quienes conforman este grupo no son necesariamente los principales proveedores de las familias. Ello les permite, en principio y dependiendo de la calificación alcanzada y la situación socioeconómica del hogar, buscar mejores oportunidades laborales. En promedio, el 56% de quienes están activos son fuerza de trabajo secundaria y todos los países se mantienen en torno a esta media, con excepción de Nicaragua, donde los no jefes representan el 63% de los ocupados (Trejos, 2008).

Durante los últimos cinco años las fuerzas de trabajo secundaria y primaria crecieron a un ritmo similar en todos los países (alrededor del 50%), salvo en Nicaragua, donde el 85% de los nuevos puestos de trabajo fueron ocupados por no jefes, y en El Salvador, donde sucedió lo contrario: el 85% de los nuevos ocupados fueron jefes. Esto último podría ser consecuencia de la migración internacional concentrada

principalmente en los hombres, mientras que el resultado de Nicaragua puede estar reflejando una importante salida de mujeres hacia el exterior (cuadro 3.2).

#### Un mercado de trabajo crecientemente urbano

El 56,7% de la población activa de la región vive en las zonas urbanas. Esa proporción alcanza cerca de dos tercios en Costa Rica, Panamá y El Salvador, y alrededor de la mitad en Nicaragua, Guatemala y Honduras. En el último quinquenio, ocho de cada diez nuevos trabajadores activos provinieron del ámbito urbano, lo que evidencia una fuerza de trabajo crecientemente urbana, que podría estar asociada a una mayor diversificación productiva y a la ampliación de las oportunidades laborales para las mujeres. Empero, no se debe olvidar la amplia base rural de la fuerza de trabajo, pues en esa zona reside el 43% de la población activa, lo que se relaciona con la importancia de las actividades agrícolas en la generación de empleo.

Conviene destacar el amplio proceso de urbanización que ha experimentado el istmo en los últimos años. Utilizando proyecciones de población para 1993 y 2003, así como la distribución de la población por zona para esos años -o años cercanos- obtenidas de censos de población o encuestas de hogares, Sauma (2007) encontró que, en alrededor de una década, la población centroamericana dejó de ser mayoritariamente rural. Aunque las tasas de fecundidad rurales siguen siendo mayores que las urbanas (pero en ambos casos se han reducido), el mayor crecimiento de la población urbana parece estar asociado sobre todo a la ampliación de los servicios a ciertas comunidades, el aumento en la inversión en infraestructura y a fenómenos como la migración, en especial hacia afuera de la región.

#### Una mano de obra muy poco calificada<sup>6</sup>

Si se toma la educación formal como un indicador de la calificación de la fuerza de trabajo, es claro que Centroamérica se distingue por contar



CUADRO 3.2

**Centroamérica: fuerza de trabajo por país, según zona, sexo y relación con el jefe del hogar. 2006**

Indicador	Costa Rica (julio)	El Salvador (ene-dic.)	Guatemala (marzo-sept.)	Honduras (septiembre)	Nicaragua (noviembre)	Panamá (agosto)	Región
<b>Año 2006</b>							
<b>Sexo y relación con jefe</b>							
Ambos sexos	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Jefe del hogar	47,1	46,1	42,8	46,0	37,2	46,0	44,0
No jefe	52,9	53,9	57,2	54,0	62,8	54,0	56,0
Hombres	63,0	58,4	61,6	65,2	62,4	62,6	62,0
Jefe del hogar	37,6	34,7	36,0	37,6	28,0	37,3	35,3
No jefe	25,5	23,7	25,6	27,7	34,4	25,3	26,7
Mujeres	37,0	41,6	38,4	34,8	37,6	37,4	38,0
Jefe del hogar	9,5	11,5	6,8	8,5	9,2	8,7	8,7
No jefe	27,5	30,2	31,6	26,3	28,4	28,6	29,3
<b>Zona</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
Urbana	62,2	63,2	52,7	49,1	57,0	66,0	56,7
Rural	37,8	36,8	47,3	50,9	43,0	34,0	43,3
<b>Variación 2001-2006</b>							
<b>Sexo y relación con jefe</b>							
Ambos sexos	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Jefe del hogar	49,5	84,9	51,2	47,6	14,9	52,0	48,7
No jefe	50,5	15,1	48,8	52,4	85,1	48,0	51,3
Hombres	53,9	33,5	49,0	56,1	61,4	44,5	50,9
Jefe del hogar	32,7	52,8	32,3	33,9	6,2	31,8	31,2
No jefe	21,1	-19,4	16,7	22,2	55,2	12,7	19,7
Mujeres	46,1	66,5	51,0	43,9	38,6	55,5	49,1
Jefe del hogar	16,8	32,0	18,9	13,7	8,8	20,2	17,6
No jefe	29,4	34,5	32,1	30,2	29,9	35,3	31,5
<b>Zona</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
Urbana	64,0	74,1	132,6	47,7	45,9	65,2	83,3
Rural	36,0	25,9	-32,6	52,3	54,1	34,8	16,7

Fuente: Trejos, 2008, con base en las encuestas de hogares de los países.

con una mano de obra en la que predominan los trabajadores no calificados, aunque hay bastante heterogeneidad entre países (cuadro 3.3). Vista la región en su conjunto, para el 2006 el 39% de la población económicamente activa no había logrado completar la educación primaria y el 58% tenía primaria completa o menos.

Panamá y Costa Rica muestran una posición más favorable, ya que quienes no han completado la primaria no superan el 15%, aunque los que tienen primaria completa o menos representan un 32% en Panamá y un 44% en Costa Rica. El Salvador y Nicaragua se ubican en una situación intermedia y las naciones con mayores rezagos son Guatemala y Honduras, donde casi

tres de cada cuatro trabajadores tienen la educación primaria como su nivel educativo máximo. De estos dos países, Guatemala enfrenta las mayores limitaciones, ya que casi una cuarta parte de su fuerza de trabajo no tiene educación alguna y más de la mitad no ha logrado siquiera completar la educación primaria.

Al otro lado del espectro educativo, la población económicamente activa con alguna educación postsecundaria apenas representa el 12% de la fuerza de trabajo de la región, y su peso oscila entre 24% en Panamá (22% en Costa Rica) y cerca de 7% en Guatemala y Honduras. Si se considera que los trabajadores con mayor calificación son los que han logrado completar al menos

la educación secundaria, el panorama mejora; no obstante, solo el 23% de la fuerza de trabajo regional está en esa condición. Los trabajadores calificados representan el 44% de la fuerza de trabajo en Panamá, poco más de un tercio en Costa Rica (36%), alrededor de una cuarta parte en El Salvador y Nicaragua, y por debajo del 16% en Honduras y Guatemala (14% en este último).

En las zonas rurales el panorama es más desalentador pues, en promedio, el 61% de la fuerza de trabajo no ha completado la educación primaria, el 81% solo tiene ese nivel como máximo y un escaso 8% puede considerarse como trabajadores calificados (con secundaria completa o más). El menor desarrollo de los sistemas educativos

CUADRO 3.3

**Centroamérica: fuerza de trabajo por país, según nivel educativo. 2006**

Indicador	Costa Rica (julio)	El Salvador (ene-dic.)	Guatemala (marzo-sept.)	Honduras (septiembre)	Nicaragua (noviembre)	Panamá (agosto)	Región
<b>Año 2006</b>							
<b>Nivel educativo</b>							
Sin educación	2,5	12,5	23,5	14,2	14,4	3,8	14,7
Primaria incompleta	12,5	24,5	30,1	28,1	23,1	9,0	24,0
Primaria completa	28,6	10,9	16,3	28,4	14,7	19,4	18,9
Media incompleta	20,7	23,3	16,2	13,4	23,4	24,0	19,1
Media completa	13,9	16,4	7,5	9,1	11,1	20,2	11,6
Superior	21,8	12,4	6,5	6,8	13,2	23,7	11,7
<b>Variación 2001-2006</b>							
<b>Nivel educativo</b>							
Sin educación	-2,3	-64,5	15,9	2,3	-20,4	-3,6	-2,9
Primaria incompleta	2,9	3,7	7,5	19,2	-4,9	1,1	6,7
Primaria completa	15,0	-3,0	14,5	27,4	11,1	4,7	14,3
Media incompleta	31,9	52,3	36,6	28,0	58,8	27,6	37,6
Media completa	17,9	42,4	11,7	9,5	12,8	22,7	16,0
Superior	34,6	69,2	13,8	13,6	42,7	47,5	28,4

Fuente: Trejos, 2008, con base en las encuestas de hogares de los países.

en estas zonas, junto a las menores oportunidades laborales para los más educados -quienes se ven obligados a emigrar a las zonas urbanas- explican estos resultados.

Esto último es claro al constatar que Costa Rica, pese a no tener la fuerza de trabajo más calificada de la región, sí muestra una situación relativa más favorable en sus zonas rurales, pues en ellas la cobertura educativa es mayor y la presencia de servicios públicos y el desarrollo de actividades no agrícolas generan oportunidades laborales para los más calificados (Trejos, 2008).

Si la región quiere mejorar la competitividad de su estructura productiva debe contar con recursos humanos más calificados. Ello implica reducir los amplios rezagos en cobertura, retención y calidad de los sistemas educativos. Dado que los avances en este ámbito beneficiarían a quienes se vayan a incorporar al mercado de trabajo en el futuro, a corto plazo también se requiere un gran esfuerzo en materia de capacitación y formación para el trabajo, con el reto adicional que supone el hecho de que hoy en día una parte importante de la fuerza de trabajo sufre de analfabe-

tismo funcional. Más adelante en este capítulo se plantearán algunas consideraciones al respecto.

Si bien el perfil educativo de la fuerza de trabajo en el 2006 era limitado, lo cierto es que ha venido mejorando desde los años noventa. Durante el último quinquenio, los entrantes netos han sido trabajadores con mayor nivel educativo. Esto es claro sobre todo en Costa Rica, El Salvador, Nicaragua y Panamá, donde por lo menos la mitad de los entrantes netos mostró tener al menos educación secundaria completa. Por el contrario, en Guatemala y Honduras el contingente mayoritario de los entrantes netos (51% y 55%, respectivamente) contaba con primaria completa y algo de secundaria, lo que de hecho implica un avance. Para la región en su conjunto, la mayor parte de los entrantes netos tenía secundaria incompleta (38%), nivel educativo que ciertamente está por encima del promedio regional, pero que resulta aún insuficiente para mejorar de modo sensible las posibilidades de competir en el plano internacional para atraer inversiones intensivas en capital humano (Trejos, 2008).

### Una población activa joven en aumento y una mayor retención de mayores de 60 años

Por el lado de la oferta de mano de obra, Centroamérica se caracteriza por tener una fuerza de trabajo relativamente joven, y por ende con poca experiencia, que se expande a tasas cercanas o superiores al 3% anual, excepto en El Salvador. Esto tiene origen en el proceso de transición demográfica<sup>7</sup>, pero también se refuerza por la creciente incorporación de la mujer y el proceso de urbanización ya mencionado.

En el conjunto de la región, el 29% de la fuerza de trabajo no supera los 25 años, porcentaje que sube a cerca de un tercio en Guatemala y Honduras (cuadro 3.4). Panamá muestra la población económicamente activa menos joven, con solo alrededor del 20% con edades por debajo de los 25 años, grupo que alcanza el 23% en Costa Rica y el 25% en El Salvador. Pese a esta juventud, la evolución durante el último quinquenio refleja una contracción o limitado crecimiento de la fuerza de trabajo joven, lo que sugiere una mayor retención en los sistemas educativos y apoya el comentario de mejoramiento de su perfil educativo.

Además cabe anotar que la población menor de 25 años solo aporta el 7% del aumento neto de la fuerza de trabajo.

La concentración de la fuerza de trabajo en las edades plenamente activas favorece los incrementos potenciales de productividad, si se acompaña de una mejor capacitación. Sin embargo, en el istmo se observa una mayor retención de trabajadores mayores de 60 años, lo que sugiere una salida más tardía del mercado de trabajo, debido a la limitada cobertura y desarrollo de la seguridad social. Por ello, no es de extrañar que sea en Costa Rica y El Salvador donde los activos de 60 o más años contribuyen menos al aumento neto de la fuerza de trabajo, pero resulta sorprendente que en Panamá el aporte de la población adulta mayor a la fuerza de trabajo sea similar al de los países con sistemas de seguridad social menos desarrollados.

### Los ocupados

Las características demográficas de los ocupados, como sexo, edad, nivel

educativo, lugar de residencia y posición dentro del hogar, son similares a las de la fuerza de trabajo descritas en el acápite anterior. Por ello, esta sección enfatiza en las características de los ocupados que más se asocian a los puestos de trabajo.

Entre los años 2001 y 2006 el empleo neto generado en la región creció a un ritmo cercano a los 432.000 empleos anuales (3% anual). Por países, Panamá, Honduras y Costa Rica tienen las mayores tasas de crecimiento y aportan cerca de una cuarta parte de ese incremento neto (cuadro 3.5). Honduras también muestra un amplio dinamismo del empleo, aunque dependiente principalmente de la agricultura, en tanto que El Salvador evidencia las menores expansiones, y Nicaragua y Guatemala se ubican en una situación intermedia y próxima a la media regional.

### Una estructura productiva poco diversificada, pero en transformación

El sector agrícola es el principal generador de puestos de trabajo, ya que es responsable del 27% del empleo

regional. La agricultura representa alrededor de un tercio del empleo en Guatemala (32%) y Honduras (36%), reproduce el promedio regional en Nicaragua (28%) y se ubica por debajo del 20% en Panamá, El Salvador y Costa Rica, países con mejores índices de desarrollo social. Este sector no solo mantiene un notable protagonismo, sino que, como se verá más adelante, se concentra en producción en pequeña escala de tipo tradicional<sup>8</sup>.

El sector secundario (industria y construcción) aporta el 21% del empleo en el istmo. Panamá y Costa Rica son los países en los que la industria contribuye menos a la generación de empleo (9% y 13%, respectivamente), aunque este se concentra con más intensidad en las industrias menos tradicionales (maquila de tercera generación), mientras en el resto del área la industria representa cerca del 15% de los puestos de trabajo (promedio regional). En Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua la maquila textil es una importante fuente de empleo, que muestra cierta vulnerabilidad ante la creciente

CUADRO 3.4

### Centroamérica: fuerza de trabajo por país, según grupos de edad. 2006

Indicador	Costa Rica (julio)	El Salvador (ene-dic.)	Guatemala (marzo-sept.)	Honduras (septiembre)	Nicaragua (noviembre)	Panamá (agosto)	Región
<b>Año 2006</b>							
Grupo de edad	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
De 12 a 14 años	0,8	2,6	6,5	3,4	2,7	1,1	3,7
De 15 a 19 años	7,5	8,9	13,8	13,0	10,8	6,4	11,1
De 20 a 24 años	14,8	13,2	14,0	14,7	16,2	12,9	14,3
De 25 a 29 años	13,2	14,0	12,1	12,4	13,2	12,4	12,8
De 30 a 49 años	46,0	41,4	34,9	36,7	38,8	46,6	39,1
De 50 a 59 años	12,6	11,7	10,6	11,1	10,7	13,4	11,4
De 60 y más años	5,1	8,2	8,1	8,6	7,6	7,2	7,7
<b>Variación 2001-2006</b>							
Grupo de edad	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
De 12 a 14 años	-0,9	-4,6	-1,0	0,2	-8,8	2,4	-1,7
De 15 a 19 años	-3,6	3,0	14,8	3,8	-7,8	0,6	4,8
De 20 a 24 años	15,0	-16,4	-3,8	8,3	17,8	5,0	3,7
De 25 a 29 años	19,0	29,2	6,0	11,2	13,6	2,7	11,6
De 30 a 49 años	39,4	71,2	44,2	36,7	37,2	44,2	43,5
De 50 a 59 años	26,5	20,5	25,7	22,9	27,1	28,2	25,2
De 60 y más años	4,6	-2,9	14,1	16,8	21,0	17,0	13,0

Fuente: Trejos, 2008, con base en las encuestas de hogares de los países.

competencia de China e India. El sector construcción, a su vez, aporta cerca del 6% de los puestos de trabajo de la región, salvo en Panamá (8%), donde se aleja claramente de este promedio.

El comercio contribuye con aproximadamente la quinta parte del empleo en todos los países, excepto en El Salvador, donde su aporte equivale al 24% del empleo nacional, participación que parece estar asociada a una fuerte presencia del sector informal. El resto de los servicios, con la excepción de los comunitarios y personales, se relaciona con actividades de mayor complejidad, que demandan recursos financieros abundantes y mano de obra más calificada. En conjunto, estos servicios representan el 23% del empleo regional y son muy significativos en Panamá y Costa Rica, donde alcanzan el 32%. El sector turismo (restaurantes y hoteles) presenta un mayor desarrollo en Costa Rica, Panamá y El Salvador,

con algo más del 5% del empleo total. Esta actividad es un ámbito en el que el resto de los países tiene oportunidades de expansión y ventajas comparativas. En estos tres países también se observa un mayor desarrollo de otro tipo de servicios, como los de transporte, financieros y los estatales y sociales (Trejos, 2008).

Los sectores que captaron la mayor proporción del empleo generado durante el último quinquenio fueron comercio (24%), construcción (14%) e industria (11%). No obstante, la construcción fue la actividad de mayor expansión, particularmente en El Salvador y Guatemala, donde contribuyó con más de una quinta parte de los nuevos ocupados. Este hecho, unido a la contracción de la agricultura y el creciente aporte del comercio y el turismo a la creación de empleo, evidencia cierta diversificación productiva y de los mercados laborales en la región (cuadro 3.5).

### Creciente pero limitado aporte de las empresas privadas a la generación de empleo

Un rasgo distintivo de los mercados laborales centroamericanos es la insuficiencia del sector privado empresarial en la generación de empleo, que se manifiesta en un protagonismo del autoempleo y en una limitada presencia del trabajo asalariado. El panorama regional se compone de tres grupos de países. Por un lado están Costa Rica y Panamá, con una vigorosa creación de empleo, sobre todo de calidad. El Salvador y Guatemala presentan un comportamiento variable, mientras que Honduras y Nicaragua muestran un gran dinamismo en la creación de puestos de trabajo, pero sustentado en la autogeneración de empleo, probablemente de menor productividad y calidad.

El empleo generado por el sector público representa menos de un décimo

CUADRO 3.5

#### Centroamérica: ocupados por país, según rama de actividad. 2006

Indicador	Costa Rica (julio)	El Salvador (ene-dic.)	Guatemala (marzo-sept.)	Honduras (septiembre)	Nicaragua (noviembre)	Panamá (agosto)	Región
<b>Año 2006</b>							
Ocupados (miles)	1.829,9	2.616,4	5.280,9	2.705,5	2.075,9	1.302,6	14.508,5
Estructura relativa	12,6	18,0	36,4	18,6	14,3	9,0	100
<b>Rama de actividad</b>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Agricultura y ganadería	13,5	18,2	32,2	35,6	28,1	18,2	26,6
Pesca	0,5	0,5	0,3	0,6	0,7	0,9	0,5
Minas y canteras	0,3	0,1	0,1	0,2	0,3	0,1	0,2
Industria manufacturera	13,4	15,9	16,0	14,9	13,9	9,4	14,7
Electricidad, gas y agua	1,2	0,4	0,2	0,4	0,3	0,7	0,4
Construcción	6,9	6,7	6,7	6,1	4,9	8,3	6,5
Comercio y reparación	19,3	24,4	20,0	18,1	19,5	17,7	20,1
Hoteles y restaurantes	5,4	5,4	2,9	3,3	3,5	5,5	3,9
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	6,5	4,5	3,0	3,2	4,3	7,1	4,2
Intermediación financiera	2,1	1,0	0,7	1,0	0,8	2,2	1,1
Actividades inmobiliarias y empresariales	5,9	3,4	2,7	2,1	2,6	4,9	3,2
Administración pública	4,7	4,0	2,2	2,2	3,6	5,7	3,2
Enseñanza	5,9	3,6	4,2	3,7	4,6	4,9	4,3
Salud y atención social	3,4	2,9	1,6	1,8	2,6	3,8	2,4
Servicios comunitarios y personales	3,6	4,2	3,4	3,3	4,3	5,0	3,8
Hogares con servicio doméstico	7,2	4,9	3,6	3,1	5,7	5,6	4,6
Organizaciones extraterritoriales	0,1	0,0	0,2	0,1	0,4	0,1	0,2

CUADRO 3.5

&gt;&gt; CONTINUACIÓN

**Centroamérica: ocupados por país, según rama de actividad. 2006**

Indicador	Costa Rica (julio)	El Salvador (ene-dic.)	Guatemala (marzo-sept.)	Honduras (septiembre)	Nicaragua (noviembre)	Panamá (agosto)	Región
<b>Variación 2001-2006</b>							
Incorporación neta <sup>a/</sup>	55,4	37,1	148,2	87,8	53,6	49,5	431,6
Estructura relativa	12,8	8,6	34,3	20,3	12,4	11,5	100,0
Tasa anual de variación	3,3	1,5	3,1	3,6	2,8	4,3	3,0
<b>Rama de actividad</b>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Agricultura y ganadería	4,6	-18,6	-7,7	33,8	7,1	6,9	4,9
Pesca	0,6	0,5	0,4	-0,5	0,2	-0,6	0,1
Minas y canteras	1,0	-0,4	0,2	0,3	0,0	0,0	0,2
Industria manufacturera	4,0	-7,5	17,1	9,1	15,1	11,2	10,7
Electricidad, gas y agua	0,9	-0,4	0,5	-0,1	-1,8	-0,4	0,0
Construcción	6,8	23,1	20,8	9,0	3,3	15,2	14,0
Comercio y reparación	21,3	36,8	22,0	23,4	27,4	18,8	23,8
Hoteles y restaurantes	4,3	27,0	6,1	4,6	4,9	11,8	7,9
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	11,7	2,1	7,0	3,6	7,6	5,4	6,4
Intermediación financiera	3,2	-3,7	1,2	0,2	2,5	2,1	1,1
Actividades inmobiliarias y empresariales	5,6	10,9	7,4	4,1	8,5	11,7	7,4
Administración pública	4,7	3,4	4,0	-0,9	4,3	1,4	2,8
Enseñanza	8,4	2,8	7,3	5,5	5,5	2,2	5,9
Salud y atención social	1,0	5,7	1,8	1,5	3,2	4,8	2,5
Servicios comunitarios y personales	1,8	11,5	1,0	6,6	5,2	2,5	3,8
Hogares con servicio doméstico	20,0	7,6	10,9	0,3	6,8	6,6	8,6
Organizaciones extraterritoriales	0,2	-0,8	0,2	-0,4	0,5	0,2	0,0

a/ Incorporación neta anual en miles de personas. Datos ajustados para Nicaragua (2001) y Guatemala (2001).

Fuente: Trejos, 2008, con base en las encuestas de hogares de los países.

del total regional (cuadro 3.6) y es considerado el de más alta calidad, ya que se asocia a mayor estabilidad, el cumplimiento de los derechos laborales, acceso a la seguridad social y, generalmente, mayores salarios medios. Son empleados públicos cerca del 8% de los ocupados en Centroamérica, con importantes diferencias entre países. Mientras el Estado aporta el 15% del empleo en Panamá y Costa Rica, en Guatemala y Honduras alcanza apenas un 5% y un 6%, respectivamente. El Salvador y Nicaragua se sitúan en una posición intermedia, con un empleo público del orden del 8% (promedio regional). Durante los últimos cinco años en El Salvador se observó una contracción absoluta del empleo

público, en tanto que en Costa Rica y Nicaragua permaneció estable.

Las empresas privadas constituyen la segunda fuente generadora de empleos de calidad en la región. El trabajo es predominantemente asalariado y las remuneraciones son mayores conforme aumenta el nivel de productividad. El aporte de las empresas privadas es mayor en Costa Rica (59%) y El Salvador (52%), en tanto que solo alcanza el 41% del empleo total en Nicaragua y Honduras. En los demás países se mantiene en torno a la media regional (47%) (Trejos, 2008).

Si al empleo público se le agrega el generado por la empresa privada, se tiene que solo poco más de la mitad del total (55%) se asocia en forma

directa con empleo potencialmente de calidad, proporción que desciende al 36% si se excluye la microempresa. Esto demuestra que la insuficiencia de empleos de calidad es un problema clave de en el istmo. Tal como señala Trejos (2008), el empleo potencialmente de calidad que ofrece el sector privado centroamericano (pequeñas, medianas y grandes empresas) es bastante escaso, pues gira en torno a un tercio en Costa Rica, Panamá y El Salvador, y un 25% en los otros países. Esto evidencia una región con insuficientes niveles de inversión privada, situación que -pese a la tentación de atribuirla a una legislación costosa- refleja lo que Garnier (2005) define como un estilo de desarrollo caracterizado por un equilibrio

CUADRO 3.6

**Centroamérica: ocupados por país, según tipo de empleador. 2006**

Tipo de empleador	Costa Rica (julio)	El Salvador (ene-dic.)	Guatemala (marzo-sept.)	Honduras (septiembre)	Nicaragua (noviembre)	Panamá (agosto)	Región
<b>Año 2006</b>							
Sector público	14,5	7,9	5,2	6,3	8,5	14,6	8,1
Empresa privada	58,7	51,7	45,1	41,3	41,0	46,2	46,7
Sector privado empresarial	37,9	30,1	26,1	24,0	24,2	34,9	28,3
Microempresa	20,8	21,7	19,0	17,3	16,7	11,3	18,4
Hogares	5,2	4,9	3,3	2,7	5,5	5,6	4,2
Autoempleo	21,6	35,4	46,5	49,7	45,0	33,6	41,1
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<b>Variación 2001-2006</b>							
Sector público	15,4	-0,6	12,1	5,6	8,8	4,4	8,8
Empresa privada	62,1	93,8	68,1	31,1	43,4	60,1	58,0
Sector privado empresarial	49,5	55,8	44,5	15,8	24,0	46,8	37,4
Microempresa	12,6	38,0	23,6	15,2	19,4	13,3	20,6
Hogares	10,0	7,5	11,4	1,7	6,5	6,6	7,8
Autoempleo	12,5	-0,7	8,5	61,7	41,3	28,9	25,4
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Trejos, 2008, con base en las encuestas de hogares de los países.

de bajo nivel, esto es, un crecimiento liderado por las exportaciones, volátil y poco dinámico, que no depende de los aumentos de la productividad y la progresiva sofisticación en el uso de los recursos productivos, sino de su utilización simple y extensiva, con modestas remuneraciones. Este estilo presiona poco por el desarrollo institucional y las inversiones públicas en infraestructura y capital humano, lo que contribuye a mantener baja la productividad de la economía. Según Garnier, la creciente presión competitiva en los mercados mundiales completa el círculo vicioso que empuja a las economías a profundizar este estilo de crecimiento, de productividad y remuneraciones bajas.

La buena noticia es que en este ámbito el sector privado ha tenido un gran dinamismo en el último quinquenio, de modo que ha sido responsable de algo más de la mitad del empleo generado en la región (58%), que en forma predominante se concentra en las empresas de mayor tamaño y productividad. El aporte de este sector a la creación de nuevos puestos de trabajo ha sido cercano al 60% en Costa Rica y Panamá,

el 68% en Guatemala y el 94% en El Salvador; en los dos últimos países los resultados han tenido una importante contribución de la microempresa. En Honduras y Nicaragua la empresa privada, particularmente la de mayor tamaño, ha hecho un aporte modesto a la generación de nuevos empleos (16% y 24%, respectivamente) (Trejos, 2008).

Aunque el autoempleo incluye a un grupo heterogéneo, en el que conviven ocupaciones agrícolas tradicionales (campesinado), actividades informales no agrícolas y el ejercicio liberal de técnicos y profesionales, es de esperar que en su mayor parte corresponda a empleos de mala calidad, sin cobertura de la seguridad social y sin protección de la legislación laboral. El autoempleo es responsable del 41% del empleo regional y llega a representar casi la mitad en Guatemala, Honduras y Nicaragua. No obstante, mientras en Guatemala el autoempleo ha perdido peso relativo en el último quinquenio, al aportar tan solo el 9% de los empleos adicionales, en Honduras y Nicaragua se ha convertido en el principal generador de empleo, contribuyendo con el

62% de los nuevos puestos de trabajo en el primero y el 41% en el segundo. En El Salvador y Panamá el autoempleo representa cerca de un tercio del empleo total y muestra una fuerte expansión en Panamá. En Costa Rica corresponde al 22% del empleo total y aporta solo el 13% de los nuevos empleos, por lo que ha perdido participación en los últimos cinco años.

### Trabajo asalariado insuficiente, pero en expansión

La extensión del empleo asalariado es indicativa de la formalización de las relaciones laborales y del posible peso de actividades productivas de mayor escala y complejidad. También determina el carácter de las políticas laborales y sus posibilidades de intervención. En el año 2006, solo cerca de la mitad de los ocupados en Centroamérica (55%) se incorporó al mercado de trabajo bajo una relación salarial (cuadro 3.7).

El trabajo asalariado es predominante en Costa Rica (71%), Panamá (63%) y El Salvador (60%), en parte por una mayor presencia del empleo público y de las empresas privadas, así como por

el menor peso del trabajo agrícola. En Guatemala, Honduras y Nicaragua el trabajo asalariado apenas se aproxima a la mitad la población ocupada y ello se explica tanto por el protagonismo del trabajo independiente, como por la aún significativa importancia del trabajo familiar no remunerado, ambos asociados fuertemente con el agro (Trejos, 2008).

Acorde con el creciente papel del sector privado en la creación de nuevos puestos, a nivel regional tres de cada cuatro empleos generados en el período 2001-2006 fueron asalariados. Esta es la tónica de todos los países excepto Honduras y Nicaragua, donde el empleo asalariado creció por debajo de su peso relativo en el mercado.

Por otra parte, un 34% de los trabajadores centroamericanos se incorpora al mercado de trabajo de modo independiente. La forma típica de inserción parece ser la que se realiza por cuenta propia, que representa el 30% de los ocupados de la región y el 88% de los trabajadores independientes. El trabajo independiente en general, y el trabajo por cuenta propia en particular, tienen mayor peso en Guatemala (33%), Honduras (42%) y Nicaragua (39%), países donde el trabajo familiar no remunerado y las actividades

agrícolas constituyen una proporción significativa del empleo.

### El empleo se concentra en micronegocios

El tamaño de los establecimientos, sean estos públicos o privados, agrícolas o no agrícolas, con trabajo asalariado o no, se asocia a la rentabilidad de las actividades y, en esa medida, a las posibilidades de remunerar a la fuerza de trabajo de manera adecuada. La distribución del empleo por tamaño del establecimiento evidencia el protagonismo de los micronegocios (de 1 a 5 trabajadores) en la generación de empleo; su aporte ascendió al 62,6% del total en el 2006, y alcanza el 74% (media regional) si se incluye la pequeña empresa (6 a 19 trabajadores) (cuadro 3.8).

Esto significa que en Centroamérica el empleo se vincula a establecimientos que tienen pocas posibilidades de aprovechar las economías de escala y, por esa vía, aumentar su rentabilidad y mejorar las condiciones laborales. Sin embargo, hay que tener presente que no toda la producción de pequeña escala es de baja productividad. En Guatemala, Honduras y Nicaragua los micronegocios aportan más de dos terceras partes

del empleo. Cabe destacar que, salvo en Honduras y Nicaragua, la contribución de los micronegocios se ha reducido en el último lustro, como consecuencia de la expansión del empleo en la mediana y gran empresa (Trejos, 2008).

### Jornadas de trabajo crecientemente polarizadas<sup>9</sup>

La jornada semanal refleja el grado de utilización de la fuerza de trabajo y ofrece evidencia sobre la posible extensión del subempleo horario (cuadro 3.8). Los datos reflejan una alta incidencia de la jornada parcial y una creciente polarización, asociada al aumento de las sobrejornadas.

A nivel regional, en el año 2006 el 30% de los ocupados laboró jornadas parciales y el 33% jornadas superiores a la normal. Durante el último quinquenio uno de cada tres nuevos trabajadores se insertó en el mercado laboral con jornadas parciales y cuatro de cada diez en sobrejornadas. Esta situación podría estar relacionada con el incremento del autoempleo y la creciente inserción de las mujeres, lo que probablemente ha aumentado la presencia de la jornada parcial, mientras que un mayor empleo en empresas privadas de mayor tamaño

CUADRO 3.7

### Centroamérica: ocupados por país, según forma de inserción. 2006

Forma de inserción	Costa Rica (julio)	El Salvador (ene-dic.)	Guatemala (marzo-sept.)	Honduras (septiembre)	Nicaragua (noviembre)	Panamá (agosto)	Región
<b>Año 2006</b>							
Asalariados	70,7	60,2	49,9	47,6	50,7	63,1	54,8
Independientes	27,1	30,9	32,8	41,5	38,5	31,7	34,0
Cuenta propia	19,4	26,5	29,2	38,8	34,2	28,3	29,8
Patrono	7,7	4,4	3,6	2,7	4,3	3,4	4,1
Familiar no remunerado	2,2	8,9	17,3	10,9	10,8	5,3	11,2
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<b>Variación 2001-2006</b>							
Asalariados	81,1	99,0	98,4	39,0	40,1	64,2	73,0
Independientes	20,3	12,7	5,7	53,6	50,5	30,3	26,3
Cuenta propia	14,0	10,9	12,6	54,2	31,9	23,4	24,7
Patrono	6,3	1,7	-6,8	-0,7	18,6	6,9	1,6
Familiar no remunerado	-1,5	-11,7	-4,1	7,4	9,4	5,5	0,7
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Trejos, 2008, con base en las encuestas de hogares de los países.

CUADRO 3.8

**Centroamérica: ocupados por país, según jornada y tamaño del establecimiento. 2006**

Indicador	Costa Rica (julio)	El Salvador (ene-dic.)	Guatemala (marzo-sept.)	Honduras (septiembre)	Nicaragua (noviembre)	Panamá (agosto)	Región
<b>Año 2006</b>							
Tamaño de establecimiento	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
Microempresa (1 a 5 trabajadores)	47,6	59,8	67,4	69,2	66,5	49,8	62,6
Pequeña (6 a 19 trabajadores)	12,8	10,0	13,9	6,4	14,4	10,7	11,7
Mediana y grande (20 o más trabajadores)	39,7	30,1	18,8	24,3	19,1	39,5	25,7
Jornada	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Parcial (menos de 40 horas)	21,9	28,0	35,1	32,3	21,2	29,7	29,7
Completa (de 40 a 48 horas)	44,1	38,1	29,4	34,3	42,2	54,5	37,1
Sobrejornada (49 o más horas)	34,0	33,9	35,5	33,4	36,5	15,8	33,2
<b>Variación 2001-2006</b>							
Tamaño de establecimiento	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<b>Microempresa (1 a 5 trabajadores)</b>	36,8	41,9	46,3	87,5	75,7	46,8	57,2
Pequeña (6 a 19 trabajadores)	11,5	24,5	0,5	2,6	-26,0	19,9	2,6
Mediana y grande (20 o más trabajadores)	51,8	33,7	53,2	9,9	50,2	33,4	40,2
Jornada	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Parcial (menos de 40 horas)	16,0	22,8	41,9	43,4	31,4	59,2	37,7
Completa (de 40 a 48 horas)	53,1	-19,4	30,4	6,7	-6,8	35,5	20,5
Sobrejornada (49 o más horas)	30,9	96,6	27,7	49,9	75,4	5,3	41,8

Fuente: Trejos, 2008, con base en las encuestas de hogares de los países.

ha intensificado el uso de la mano de obra. Este parece ser el caso de Costa Rica y El Salvador, donde cada vez más el sector empresarial opera en jornadas por encima de la normal. No sucede lo mismo en Panamá, donde el autoempleo parece explicar la expansión de las jornadas parciales, pese a que predominan las jornadas completas. En Guatemala, la mejora en las condiciones de trabajo (empleo asalariado en empresas privadas de mayor tamaño) se concentra en ocupaciones con jornadas completas o parciales, en tanto que en Honduras y Nicaragua el crecimiento del autoempleo ha sido acompañado por una polarización de las jornadas extremas (Trejos, 2008).

#### Predominio del empleo en actividades informales y de baja productividad

La evolución del empleo por forma de inserción y tipo de empleador a través

de los estratos productivos permite identificar, separar y analizar la producción en pequeña escala, entendida como aquella que emplea como máximo a cinco personas, incluyendo al propietario. Para ello la producción se desagrega por tipo de establecimiento, según la contratación de mano de obra asalariada (microempresa) o solo uso de trabajo familiar (autoempleo), y de acuerdo con la actividad desarrollada tanto en ocupaciones agrícolas como no agrícolas, ya que las primeras se asocian a la producción tradicional, en tanto las segundas se vinculan con la informalidad. Pese a que no toda actividad en pequeña escala es tradicional o informal, y en esa medida de baja productividad, es de esperar que la mayoría sí lo sea y de ahí la importancia de identificar estos estratos productivos<sup>10</sup>. La estimación para 2001 y 2006 realizada para este Informe muestra que, entre esos dos años, un 42,3% de

los nuevos empleos correspondió a actividades no agropecuarias de adecuada y alta productividad, es decir, hubo una considerable mejoría con respecto a la situación anterior (Trejos, 2008).

#### Una agricultura predominantemente tradicional

La agricultura tradicional aporta cerca de un cuarto del empleo total (22%) de la región y su peso relativo oscila entre un 8% (Costa Rica) y cerca del 32% (Honduras) del empleo nacional. En Guatemala y Nicaragua la agricultura en pequeña escala genera el 27% y 23% del empleo nacional, respectivamente, y en las demás naciones se sitúa en alrededor del 15%. La agricultura tradicional representa el 82% del empleo en el sector agrícola del istmo. En Costa Rica casi el 59% de los trabajadores del agro se concentra en pequeñas unidades productivas, en El Salvador se ubican en este sector



tres de cada cuatro y en el resto de los países más del 80% del empleo agrícola. Esta producción ofrece poco empleo asalariado, ya que, para la región en su conjunto, la microempresa agrícola aporta el 25% de los puestos de trabajo dentro de la agricultura tradicional. Este empleo es relativamente más abundante en Costa Rica (49% de la agricultura tradicional)<sup>11</sup>.

### Actividades no agrícolas en pequeña escala dominadas por el autoempleo

Estas actividades, incluyendo el servicio doméstico, no solo son las principales generadoras de empleo, sino que entre ellas sobresale el autoempleo como mecanismo de creación de oportunidades laborales. En efecto, el 41% de los puestos de trabajo a nivel regional es aportado por la producción no agrícola en pequeña escala y, posiblemente, baja productividad e informalidad. La contribución de estos micronegocios revela menores diferencias entre los países, ya que representa el 35% del empleo en Panamá, el 39% en Costa Rica y llega al 46% en El Salvador y el 44% en Nicaragua. Las mayores divergencias se dan en la composición interna de este sector, aunque en todas las naciones domina el auto-empleo como fuente de trabajo (63% a nivel regional). El autoempleo aporta el 45% del empleo del estrato en Costa Rica y llega al 69% en Honduras.

Estas actividades además se expandieron de manera rápida en la región durante los últimos cinco años. En promedio aportaron algo más de la mitad de los nuevos empleos (53%) generados en el período 2001-2006, lo que evidencia un proceso de informalización del mercado de trabajo. Solo en Costa Rica no parece estarse dando este fenómeno, pues la contribución neta del empleo no agrícola de baja productividad (38%) es similar al peso del sector en el empleo total (39%).

### Actividades no agrícolas modernas aumentan su aporte

En el 2006, solo un 23% del empleo de la región correspondió a empresas privadas no agrícolas que tenían por

lo menos seis trabajadores, porcentaje que sube al 32% si se incluye el empleo del sector público. Pese a esa limitada participación, este sector ha mostrado un mayor dinamismo en los últimos años. Su aporte neto durante el período 2001-2006 (33% del empleo adicional) supera su peso en el empleo total del 2006 (23%) y a nivel regional en todos los países, con excepción de Honduras. Las únicas naciones en las que aumenta el aporte neto al empleo en los sectores de baja productividad (Nicaragua y Honduras), son también aquellas donde el empleo en estas actividades ronda el 70% del empleo total.

Estos resultados muestran con claridad cómo la producción en micronegocios, y en especial el autoempleo, se convierten en una especie de “seguro de desempleo” cuando el mercado de trabajo se torna incapaz de ofrecer los puestos de trabajo requeridos. Esto parece haber sido una constante en la región, al punto que la producción en pequeña escala ha pasado a ser la principal generadora de empleo, sobre todo en actividades comerciales y de servicios a las personas. Esto significa que para mejorar la calidad del empleo es necesario aumentar la productividad y competitividad de estas actividades, lo que se torna imprescindible en el marco de una mayor apertura comercial. En modo alguno esto implica que deban abandonarse los esfuerzos para que las empresas de mayor tamaño del sector privado se constituyan en la parte dinámica de la generación de empleo de calidad, a partir de una mayor inversión. Lo que se señala es la conveniencia de actuar en ambos frentes.

### Mercados de trabajo rurales poco diversificados

Al analizar la estructura de la demanda laboral concentrada en la producción en pequeña escala, debe ponerse especial atención a las zonas rurales, tanto por su peso en el mercado de trabajo regional, como por el hecho de que esta modalidad de inserción da lugar al surgimiento de “bolsones de pobreza” y tiende a expulsar la mano de obra hacia las zonas urbanas y más allá de las fronteras nacionales.

En Centroamérica poco menos de la mitad de los trabajadores (44%) reside en el ámbito rural (cuadro 3.9). Esto representa algo más de un tercio del empleo en Costa Rica, El Salvador y Panamá, cerca de la media regional en Nicaragua y casi la mitad en Honduras y Guatemala.

Las fuentes de trabajo rurales siguen dependiendo de las actividades agrícolas: el 53% del empleo rural en Centroamérica se encuentra en la agricultura. El peso del empleo agrícola en las zonas rurales es particularmente alto en Honduras, donde casi dos de cada tres trabajadores rurales se inserta en ese sector. También es significativo su protagonismo en Nicaragua (58%) y Guatemala (55%).

Para la región en su conjunto, el 44% del empleo rural se ubica en actividades agrícolas de tipo tradicional o de limitada escala, cuyo peso relativo varía entre 19% (Costa Rica) y 47% o más (Guatemala, Honduras y Nicaragua). Las actividades no agrícolas en pequeña escala son la principal fuente de empleo no agrícola rural en la región, pues aportan cerca del 70% del empleo total en ese rubro. Estas actividades representan el 73% del empleo no agrícola rural en Guatemala y alrededor del 70% en El Salvador, Honduras y Nicaragua. Con excepción de Costa Rica, el empleo rural también se concentra en el autoempleo, por lo que puede asociarse a actividades de subsistencia ante la falta de empleo agrícola, y no solo con mejores opciones laborales en el ámbito rural (Trejos, 2008).

Si a la agricultura tradicional se suman las actividades no agrícolas en pequeña escala, se observa que estos dos sectores dan cuenta de tres de cada cuatro empleos rurales en la región, lo que ayuda a explicar la extendida pobreza que caracteriza a las zonas rurales. Estos porcentajes se acercan o superan el 80% en Guatemala, Honduras y Nicaragua, y se ubican en torno al 70% en Panamá y El Salvador. Solo en Costa Rica el peso relativo de estas actividades baja un poco, pero mantiene un significativo 55% del empleo rural.

Por su parte, las actividades no agrícolas de mayor tamaño y productividad

CUADRO 3.9

**Centroamérica: población ocupada en las zonas rurales, por país, según estrato productivo.**

2006

Indicador	Costa Rica (julio)	El Salvador (ene-dic.)	Guatemala (marzo-sept.)	Honduras (septiembre)	Nicaragua (noviembre)	Panamá (agosto)	Región
Ocupados zona rural (miles)	691,9	949,0	2.521,9	1.398,6	917,6	458,8	6.937,8
Peso relativo en cada país	37,8	36,3	47,8	51,7	44,2	35,2	43,9
Estructura relativa del país en la región	10,0	13,7	36,4	20,2	13,2	6,6	100,0
<b>Estrato productivo</b>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Actividades agrícolas	31,1	42,7	55,3	62,8	58,2	49,5	52,7
Empresa agrícola	12,1	10,2	8,7	5,7	10,4	8,2	8,8
Agricultura tradicional	19,0	32,5	46,7	57,2	47,8	41,3	43,9
Microempresa agrícola	9,4	10,9	8,7	14,8	11,2	6,4	10,5
Campeinado	9,6	21,6	38,0	42,4	36,6	34,9	33,5
Actividades no agrícolas modernas	33,4	18,4	12,2	10,8	12,4	20,4	15,4
Sector público	10,0	3,5	2,6	2,3	4,3	8,0	4,0
Empresa no agrícola	23,3	14,8	9,6	8,5	8,1	12,4	11,5
Actividades no agrícolas de baja productividad	35,5	39,0	32,4	26,3	29,4	30,1	31,8
Microempresa no agrícola	14,8	10,6	9,4	5,2	6,5	6,2	8,7
Autoempleo no agrícola	15,1	22,3	20,6	19,4	17,7	20,1	19,6
Servicio doméstico	5,6	6,1	2,4	1,8	5,1	3,8	3,5
Actividades de baja productividad	54,5	71,4	79,1	83,5	77,2	71,4	75,8
<b>Incorporación neta en miles (2001/2006)<sup>a/</sup></b>	<b>20,7</b>	<b>6,9</b>	<b>-45,4</b>	<b>46,3</b>	<b>29,4</b>	<b>15,4</b>	<b>73,3</b>
Tasa anual de variación	3,3	0,7	-1,7	3,7	3,6	3,7	1,1
Aporte al aumento neto del empleo total	37,4	18,6	-30,6	52,7	55,0	31,0	17,0

a/ Incorporación neta anual, en miles de personas. Datos ajustados para Nicaragua (2001) y Guatemala (2001).

Fuente: Trejos, 2008, con base en las encuestas de hogares de los países.

aportan solo un 15% del empleo rural regional. Este sector genera un tercio del empleo rural en Costa Rica, alrededor del 20% en El Salvador y Panamá y solo cerca del 11% en Guatemala, Honduras y Nicaragua.

Costa Rica muestra el mercado rural más diversificado -seguido por El Salvador y Panamá- y presenta también un menor peso del empleo agrícola en sus zonas rurales, junto a una alta participación relativa de explotaciones agrícolas de mayor tamaño. Asimismo, en este país el empleo no agrícola aporta dos de cada tres empleos, y dentro de él tienen un peso relativo superior las empresas de mayor tamaño y productividad. Estos hechos, unidos a los menores diferenciales de ingresos entre los sectores en relación con los empleos urbanos, son los que explican, a su vez,

la menor desigualdad relativa que exhibe Costa Rica en la distribución de los ingresos del trabajo (Trejos y Gindling, 2004) y, probablemente, la menor incidencia de la pobreza en la región. Todo ello apunta a la necesidad de expandir las fuentes de empleo no agrícola en las zonas rurales, atrayendo inversión privada y canalizando inversión pública para infraestructura, tanto física como social.

La urgencia de realizar esfuerzos en este sentido se hace más evidente al constatar que en los últimos cinco años las zonas rurales han perdido dinamismo en la generación de puestos de trabajo, ya que solo aportan el 17% del empleo adicional creado en la región. Este resultado, sin embargo, es producto de la evolución de Guatemala, donde las zonas rurales parecen estar expulsando una cantidad apreciable de

población total y de trabajadores, lo cual puede originarse en cambios metodológicos en la encuesta que capta esta información, ya sea en la definición de "lo rural" o por la modificación de los factores de expansión. Si se excluye a Guatemala, el empleo rural representaría un 41% del empleo regional y aportaría a su vez el 41% del empleo neto generado, por lo cual no existiría evidencia sobre su pérdida de dinamismo. Tal pérdida solo se observaría en El Salvador y, en menor medida, en Panamá, mientras que en Honduras y Nicaragua el empleo rural crece por encima del urbano (Trejos, 2008).

### Las remuneraciones al trabajo<sup>12</sup>

Las remuneraciones al trabajo permiten identificar otro de los problemas clave de los mercados de trabajo centroamericanos, como lo es el bajo nivel

de las remuneraciones, que se asocia a la baja productividad y cuyo efecto son cuadros generalizados de pobreza.

Según datos del 2006, el ingreso laboral promedio mensual, en dinero, obtenido de la ocupación principal (recuadro 3.2) varía entre 397 dólares por mes en Costa Rica y 146 dólares en Nicaragua. Esto significa que los ingresos de los trabajadores costarricenses son algo más de tres veces superiores a los percibidos por los nicaragüenses, lo que refleja las amplias disparidades regionales que provienen, a su vez, de diferencias similares o mayores en la productividad del trabajo a lo largo del istmo (cuadro 3.10) .

El indicador sobre el grado de desigualdad en la distribución de los ingresos del trabajo (varianza del logaritmo del ingreso) revela que no existe una clara relación entre el nivel rela-

tivo de las remuneraciones y el grado de desigualdad observado. Tanto países con bajos ingresos relativos (Guatemala y Honduras), como países con alto ingreso medio (Panamá) muestran los mayores grados de desigualdad, en tanto que Nicaragua (bajo ingreso) y Costa Rica (alto ingreso relativo) presentan una distribución menos desigual.

Las encuestas de hogares también reflejan desigualdades por sexo, lugar de residencia y nivel educativo de las personas, así como diferencias que se originan en las características de los puestos desempeñados.

### Los hombres ganan más que las mujeres

Una constante en la región es que los ingresos del trabajo obtenidos por los hombres superan a los de las mujeres.

Ellos ganan entre un 2% (Honduras) y un 61% (Guatemala) más que ellas. Esta es una medida de la brecha bruta de ingresos, pues no considera diferencias en horas trabajadas, niveles de educación y experiencia, ni tampoco las formas, zonas y sectores en que se insertan las y los trabajadores<sup>13</sup>.

### En las zonas urbanas se obtienen mayores ingresos

Aunque es de esperar que los ingresos de los trabajadores de las zonas urbanas superen a los de los residentes en el ámbito rural, por la concentración en las primeras de las actividades que requieren mano de obra más calificada, las diferencias de ingreso entre zonas también reflejan el grado de desarrollo productivo. Las brechas varían entre el 49% (Costa Rica) y el 158% (Panamá). El Salvador (91%), Guatemala (90%) y Nicaragua (68%) muestran situaciones intermedias, mientras que en Honduras (131%) se observan amplias disparidades territoriales, que en todos los casos sobrepasan a las brechas por sexo.

### Los ingresos aumentan notablemente con la educación

Las mayores brechas corresponden a los niveles educativos, pues los trabajadores con estudios postsecundarios reciben un ingreso que resulta entre cuatro (Costa Rica) y casi ocho veces (Panamá y Honduras) el percibido por los trabajadores sin educación alguna. Ello significa que estos últimos logran una remuneración que se aproxima a la mitad del ingreso medio de cada país. A nivel regional, los trabajadores que tienen al menos la educación secundaria completa, pero sobre todo los que cuentan con estudios superiores (más de dieciséis años de educación), son los que muestran mayores remuneraciones (gráfico 3.2). Asimismo, los países que cuentan con una fuerza de trabajo menos calificada son los que presentan las mayores brechas de ingreso por educación, lo cual evidencia que la inequidad en el acceso a la educación presiona para aumentar la desigualdad en la distribución de los ingresos del trabajo. Se concluye entonces que la ampliación de las oportunidades educativas no solo

#### RECUADRO 3.2

### Sobre los ingresos laborales considerados en este estudio

Para comprender mejor las características de los ingresos laborales considerados en este estudio se deben tomar en cuenta varios aspectos. En primer lugar, que no en todas las naciones del área se identifican o miden los pagos en especie, por lo que en este caso se utiliza como indicador el ingreso en dinero recibido en la ocupación principal, pese a que en algunos países y para algunas ocupaciones, los pagos en especie pueden ser importantes. En segundo lugar, que no se contemplan aquí los ingresos recibidos en trabajos secundarios, no solo por su limitada cuantía, sino por que ello permite asociar más directamente las remuneraciones con las características del puesto principal desempeñado.

Por otra parte, y dado que las encuestas de hogares se refieren a períodos puntuales en el año -con excepción de El Salvador, cuya encuesta se realiza durante todo el año- estas mediciones tienden a no captar los pagos que se concentran en ciertas épocas, como el decimotercer mes o aguinaldo que reciben los asalariados de establecimientos

formales, y enfrentan limitaciones para registrar los ingresos provenientes de las actividades agrícolas. Teniendo presentes estas dificultades, es posible identificar ciertos patrones en las magnitudes y la distribución de las remuneraciones.

Por último, para comparar las remuneraciones entre los países fue necesario convertirlas a una moneda común. Para ello se utilizó el tipo de cambio promedio que surge de las cuentas nacionales, esto es, el que resulta de considerar la totalidad de las exportaciones y las importaciones en el año. Es claro que este no es el mejor parámetro para estos efectos, pues no coincide exactamente con el período de los ingresos y no incorpora el costo relativo de los bienes y servicios no sujetos al comercio internacional. No obstante, tampoco se cuenta con estimaciones actualizadas de tipos de cambio de paridad de poder de compra comparables para su uso, particularmente en el caso de Nicaragua.

Fuente: Elaboración propia con base en Trejos, 2008.

CUADRO 3.10

### Centroamérica: ingreso laboral de los ocupados, en la ocupación principal, según sexo, zona y nivel educativo. 2006

(CIFRAS ABSOLUTAS EN DÓLARES POR MES Y PORCENTAJES)

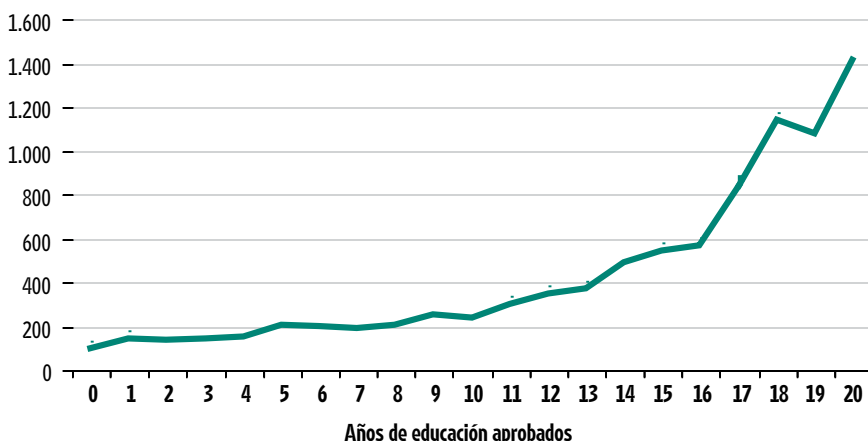
Indicadores	Costa Rica (julio)	El Salvador (ene-dic.)	Guatemala (marzo-sept.)	Honduras (septiembre)	Nicaragua (noviembre)	Panamá (agosto)
Ingreso laboral mensual: ILA (US\$)	397,4	248,6	245,6	193,7	146,3	363,0
Índice Nicaragua = 100	272	170	168	132	100	248
Desigualdad (varianza Ln Ingreso)	0,83	0,90	1,01	1,76	0,80	1,45
Índices promedio ILA = 100	100	100	100	100	100	100
<b>Sexo</b>						
Hombres	109	105	118	101	110	104
Mujeres	84	93	73	99	84	92
Brecha hombre/mujer <sup>a/</sup>	30	12	61	2	32	13
<b>Zona</b>						
Urbana	114	120	122	137	120	126
Rural	77	63	64	59	71	49
Brecha urbano/rural <sup>a/</sup>	49	91	90	131	68	158
<b>Nivel educativo</b>						
Sin educación	46	55	66	39	57	23
Primaria incompleta	54	64	77	62	69	39
Primaria completa	67	76	81	84	87	53
Media incompleta	77	87	90	111	96	73
Media completa	104	114	136	166	114	99
Superior	195	246	287	327	205	201
Brecha superior/sin educación <sup>a/</sup>	326	345	336	742	260	793

Fuente: Trejos, 2008, con base en las encuestas de hogares de los países.

GRÁFICO 3.2

### Centroamérica: ingreso laboral en la ocupación principal, según años de educación aprobados. 2006

(DÓLARES POR MES, AÑO 2006 = 100)



Fuente: Elaboración propia con base en encuestas de hogares de los países.

favorece la competitividad del país, sino que además contribuye a que los ingresos provenientes del trabajo tengan una distribución menos desigual<sup>14</sup>.

#### Los patronos y los empleados públicos son los mejor remunerados

Los patronos que están al frente de establecimientos que emplean mano de obra asalariada, y cuentan por lo tanto con algún capital físico, son los que perciben los mayores ingresos laborales. Sus remuneraciones van de casi duplicar la media nacional (Costa Rica) hasta más que triplicarla, como sucede en Guatemala (cuadro 3.11). Estos ingresos laborales son mayores no solo por el control de los medios de producción, sino porque además incorporan parcialmente la retribución al capital del que son dueños los patronos.

Los empleados públicos, quienes como grupo ostentan la mayor dotación de capital humano, son los segundos

CUADRO 3.11

**Centroamérica: ingreso laboral de los ocupados, en la ocupación principal, según categoría ocupacional y estrato productivo. 2006**  
(PORCENTAJES)

Indicadores	Costa Rica (julio)	El Salvador (ene-dic.)	Guatemala (marzo-sept.)	Honduras (septiembre)	Nicaragua (noviembre)	Panamá (agosto)
Índices promedio ILA = 100	100	100	100	100	100	100
<b>Categoría ocupacional</b>						
Servicio doméstico	34	51	31	55	46	34
Asalariado privado	91	95	83	98	90	109
Empleado público	168	188	152	207	149	174
Cuenta propia	67	75	84	74	87	49
Patrono	170	229	392	280	262	239
<b>Estrato productivo</b>						
Empresa agrícola						
Productor	252	268	74	391	298	341
Empleado	70	50	61	79	63	62
Microempresa agrícola						
Microproductor	95	93	416	147	169	114
Empleado	41	44	34	32	45	27
Campeinado	45	42	113	37	62	24
Sector público	168	188	152	207	149	174
Empresa no agrícola						
Productor	345	554	842	621	513	439
Empleado	110	122	113	137	118	129
Microempresa no agrícola microproductor	153	216	325	249	243	171
Empleado	62	67	62	76	71	68
Autoempleo no agrícola	71	83	84	98	99	62
Servicio doméstico	34	51	31	55	46	343

Fuente: Trejos, 2008, con base en las encuestas de hogares de los países.

mejor remunerados, y en todos los países sus ingresos superan la media nacional. Los mayores valores relativos se encuentran en El Salvador y Honduras, en tanto que en el extremo opuesto se ubica Nicaragua, país que tiene un menor desarrollo institucional y que solo recientemente aprobó una ley de servicio civil para proteger los derechos de los trabajadores del Estado.

Los empleados de las empresas privadas, aunque son un grupo muy heterogéneo, muestran un ingreso cercano a la media de cada nación y superan en este sentido a los trabajadores por cuenta propia, cuyos ingresos se sitúan entre el 49% y el 87% del promedio nacional. Finalmente, el servicio doméstico registra un ingreso que en algunos países ronda apenas al tercio del promedio nacional, si bien su magnitud queda subestimada por la no incorporación de los ingresos en especie.

### Los sectores de baja productividad reciben las menores remuneraciones

Las remuneraciones al trabajo dependen de la forma de inserción en el mercado de trabajo, la rama de actividad en que se opera y el tamaño y complejidad del establecimiento. Adicionalmente, la consideración de los estratos productivos arroja luz sobre las diferencias que presenta el mercado y permite identificar patrones claros en la región, que corroboran la mostrado por otros estudios. Si la atención se pone en las actividades privadas, incluyendo el autoempleo, se observa que los menores ingresos los reciben los asalariados de las microempresas. Los trabajadores por cuenta propia obtienen ingresos superiores a estos, pero no mayores a los que perciben los empleados de las empresas de mayor tamaño. Los microproductores (patronos de microempresas), por el contrario,

alcanzan remuneraciones superiores a las de los asalariados de las empresas de mayor tamaño, pero no mayores que las que logran sus dueños (productores).

Estas relaciones se mantienen tanto en el ámbito agrícola como en el no agrícola. Sin embargo, un asalariado de una microempresa no agrícola gana, en promedio, más que un asalariado de una microempresa agrícola o un trabajador por cuenta propia agrícola (campesino) y un monto muy similar al que percibe un asalariado de una empresa agrícola de mayor tamaño.

Esto también implica que, entre los trabajadores por cuenta propia, el no agrícola gana en promedio más que el agrícola e incluso más que cualquier asalariado agrícola, aunque no logra superar los ingresos del microproductor agrícola. Por otra parte, y con excepción de Costa Rica, y en menor medida Panamá, los microproductores no agrícolas obtienen

más que los empleados públicos, si bien estos últimos muestran remuneraciones superiores a las de los trabajadores de las empresas no agrícolas (Trejos, 2008).

Estos diferenciales de ingreso, que tienden a ser mayores en los países donde los ingresos relativos medios son menores, constituyen un fuerte incentivo para la emigración hacia las zonas urbanas y, en presencia de un mercado de trabajo urbano deprimido, hacia el extranjero. La emigración hacia el exterior puede tener efectos positivos en el corto, y aun mediano plazo, por las remesas y el alivio de las presiones sobre el mercado interno de trabajo, pero sin duda implica una pérdida de capital humano (de las personas con más iniciativa y más dispuestas a asumir riesgos), además de que no está claro cuán sostenibles serán. Asimismo, el uso productivo de esos recursos para crear capacidad productiva local parece una tarea pendiente (véase capítulo 6).

La consecuencia de las bajas remuneraciones y la amplia disparidad en contra de los trabajadores menos educados y los insertos en actividades de pequeña escala, es la existencia de cuadros de pobreza generalizados. Esto confirma que el mercado de trabajo es un catalizador de las mejoras en las

condiciones de vida de la población y la reducción de la incidencia de la pobreza.

La adopción de políticas de salarios mínimos crecientes es un factor clave para fortalecer estos vínculos.

### La productividad del empleo

Entre los años 2001 y 2006 el PIB total de la región creció a un promedio anual de 4,2%, mientras el empleo se expandió un 3% anual (cuadro 3.12), lo cual vendría a reflejar, de alguna forma, un incremento de la productividad del factor trabajo. En ausencia de aumentos en los acervos y productividad de los factores tierra y capital, así como sin cambio tecnológico, este crecimiento en la productividad del factor trabajo sería, a nivel regional, de 1,2%. Por lo corto del período analizado, esta última se considera una buena aproximación al cambio en la productividad aparente del trabajo. Hay diferencias por países, tal como se comenta a continuación.

### Amplia heterogeneidad en la producción por ocupado

Las naciones centroamericanas muestran no solo amplias diferencias en la producción por habitante<sup>15</sup>, sino también en la producción por ocupado, esta última como aproximación gruesa

de la productividad del trabajo. En ambos casos es posible identificar tres grupos de países. En el primero están Nicaragua y Honduras, con los valores más reducidos. El segundo lo conforman El Salvador y Guatemala, que muestran una producción por habitante y por ocupado de alrededor del doble de la observada en el primer caso. El tercer grupo lo forman Costa Rica y Panamá, con un producto por habitante y por ocupado que duplica el promedio del segundo grupo y más que cuadruplica el del primero. En términos dinámicos, las brechas de productividad se ensancharon entre 2001 y 2006 (Trejos, 2008).

### Crecimiento del empleo a costa de la productividad

Al analizar la evolución de las economías del istmo, se observa que tanto el empleo como la producción crecen, pero el primero lo hace a un ritmo menor que la segunda, de modo que el producto por ocupado tiende a aumentar poco y, consecuentemente, no da espacio a mejoras en las remuneraciones reales. Los países con mayor productividad (Costa Rica y Panamá) son a su vez los que exhiben, en el último lustro, un mayor crecimiento de la producción por ocupado. En la posición intermedia, El Salvador crece al ritmo medio de la región, en tanto que Guatemala evidencia un estancamiento en su productividad. Las naciones con menor producto por ocupado (Honduras y Nicaragua) muestran avances limitados, pese a que sus economías crecen por encima de las del grupo intermedio. Ello ubica el tema del incremento de la productividad, junto con la creación de más empleos, como uno de los principales desafíos a futuro para mejorar los ingresos reales y enfrentar la pobreza de manera eficaz (Trejos, 2008).

### Baja productividad en agricultura y comercio, y alta en industria

Estudiar la productividad por rama de actividad económica no es labor sencilla. Sin embargo, es posible aproximar la situación general a partir de la comparación de las estructuras productivas y de empleo (cuadro 3.13).

CUADRO 3.12

#### Centroamérica: tasas medias de variación en producción, empleo y productividad. 2001-2006 (PORCENTAJES)

Países	Tasas medias de variación 2001- 2006			Producto por ocupado <sup>c/</sup>	
	Producción <sup>a/</sup>	Empleo	Productividad <sup>b/</sup>	2001	2006
Centroamérica	4,2	3,0	1,2	100	100
Costa Rica	5,5	3,3	2,1	199	208
El Salvador	2,8	1,5	1,3	105	106
Guatemala	3,1	3,1	0,0	83	79
Honduras	4,2	3,6	0,6	52	51
Nicaragua	3,3	2,8	0,5	43	42
Panamá	5,9	4,3	1,6	213	217

a/ Producto interno bruto a precios de mercado dólares del 2000.

b/ Producto interno bruto por ocupado en dólares del 2000.

c/ Índice para cada año, con promedio regional como base.

Fuente: Trejos, 2008, con base en Cepal, 2007 y las encuestas de hogares de los países.

CUADRO 3.13

**Centroamérica: estructura relativa del PIB per cápita a precios de mercado<sup>a/</sup>. 2005**

Sector	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá	Región
Agricultura, ganadería y pesca	7,9	9,7	12,4	12,5	16,8	7,1	10,4
Extracción de minas y canteras	0,2	0,3	1,2	0,6	1,1	1,0	0,7
Industria manufacturera	19,7	21,1	18,7	19,1	16,5	7,3	17,6
Electricidad, gas y agua	2,5	1,8	2,6	1,4	2,8	3,1	2,4
Construcción	4,1	4,2	4,7	5,1	6,0	4,2	4,5
Comercio, reparación, restaurantes y hoteles	17,7	20,0	14,8	16,5	13,4	17,3	16,9
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	8,9	9,1	6,1	7,1	5,8	18,3	9,2
Servicios financieros y seguros	5,6	4,5	2,7	5,2	4,6	7,4	4,7
Otros servicios	28,1	25,5	31,8	27,5	25,7	30,1	28,8
Menos: servicios de intermediación financiera medidos indirectamente (Sifmi) más impuestos netos	5,4	3,7	5,1	4,9	7,5	4,2	4,9
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

a/ Para la estimación se utilizaron las cifras en moneda nacional corriente. En los casos de El Salvador, Nicaragua y Honduras las cifras son preliminares. Para estimar el total regional las estimaciones por país fueron convertidas a dólares.

Fuente: Elaboración propia con información de los bancos centrales de cada país y la Dirección de Estadística y Censos de Panamá.

Dejando de lado el rubro “otros servicios”, que engloba un conjunto de actividades productivas de diversa índole (servicios gubernamentales, servicios a empresas, etc.), la industria manufacturera es la actividad productiva más relevante, pues representa un 17,6% del PIB regional, excepto en Panamá, donde el primer puesto lo ocupa el sector de transporte, almacenamiento y comunicaciones (18,3%), en gran medida por la producción que genera el canal de Panamá. El sector de comercio, reparaciones, restaurantes y hoteles es el segundo en importancia, con un 16,9% del PIB regional. En Nicaragua esta posición corresponde a las actividades agropecuarias y la pesca (16,8%). Estas últimas aportan un 10,4% del PIB centroamericano, con valores superiores en Guatemala y Honduras (además de Nicaragua) e inferiores en los demás países.

Como se recordará, en el 2006 un 27,1% del total de ocupados en el istmo se desempeñaba en actividades agropecuarias y de pesca, lo cual viene a reflejar una menor productividad en este sector. Algo similar ocurre con las actividades comerciales, de reparación, restaurantes y hoteles, con un 24% de los ocupados, pero apenas el 16,9%

del PIB regional. Lo contrario sucede con la industria manufacturera, que absorbe un 14,7% de los ocupados, pero aporta el 17,6% del PIB.

### Derechos y políticas laborales en Centroamérica

#### Derechos laborales: poco conocimiento limita su aplicación

Con algunas salvedades, todas las constituciones centroamericanas reconocen los derechos laborales individuales y colectivos, así como los relacionados con la seguridad social y las protecciones especiales a las personas trabajadoras (cuadro 3.14). Este reconocimiento constitucional es complementado por la firma o adhesión a los principales convenios internacionales, como el “Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales”, de las Naciones Unidas de 1966, y el “Protocolo a la Convención Americana sobre derechos humanos relativos a los derechos económicos, sociales y culturales”, suscrito en el marco del Sistema Interamericano y la OEA (conocido como “Protocolo de San Salvador”).

Dejando de lado los convenios internacionales en materia laboral -especialmente los de la OIT- de los cuales son signatarias las naciones centroamericanas, la revisión de los códigos de trabajo y de otra normativa en la materia revela que no hay diferencias sustanciales entre los países del área -ni tampoco entre estos y los países más desarrollados- en temas como: contratos de trabajo, salarios mínimos, jornadas, pago de decimotercer mes, aguinaldo y remuneraciones adicionales, consecuencias de la terminación de la relación laboral, descanso semanal, vacaciones, días feriados o de asueto, derechos de la trabajadora embarazada, libertad sindical y derecho de huelga. Sin embargo, en la práctica la legislación no siempre se cumple, tal como lo reflejan algunos indicadores sobre las condiciones de empleo de los trabajadores asalariados obtenidos a partir de las encuestas de hogares (cuadro 3.15). Si bien entre las y los trabajadores existe un conocimiento general relativamente amplio sobre los derechos laborales, no sucede lo mismo con los mecanismos previstos por las leyes para ejercerlos (recuadro 3.3).

CUADRO 3.14

**Centroamérica: reconocimiento constitucional de los derechos laborales**

(ARTÍCULOS/INCISOS)

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
<b>Derechos laborales individuales</b>						
Derecho y/o libertad de trabajo	56	37	101-103	127	57, 80	60
Estabilidad y protección laboral	56, 63	37, 38 ord. 11	102 incisos, 69, 106	128, 127	80, 82	60, 68, 70
Salario mínimo y justo	57	9, 38.2, 41	102 incisos b, c, f	128 ords. Incisos 3-5	82	61-62
<b>Derechos colectivos del trabajo</b>						
Derecho y libertad sindical	61	47	102 inciso q	128 inciso 14	81, 87	64
Derecho de huelga	62	48	104	128 inciso 13	83	65
Derecho negociación colectiva	62	39	102 inciso t	128 inciso 15	88	
<b>Seguridad social y protecciones especiales a las personas trabajadoras</b>						
Seguridad social	73, 177	50	100	142-144	61-63, 82, 105	109-110, 113
Protección al menor y a la mujer trabajadora	55, 71	42	102 inciso k, 102 inciso l	123	74	68
Derechos de los discapacitados	51	70	53	120	62	
Protección a la salud	73, 177	65-69	94	245 inciso 29	59, 63, 105	105-107

Fuente: Funpadem, 2008.

CUADRO 3.15

**Centroamérica: indicadores sobre la calidad del empleo asalariado. 2006**

(PORCENTAJE DE TRABAJADORES ASALARIADOS QUE CUENTA CON CADA CARACTERÍSTICA)

Indicador	Costa Rica (julio)	El Salvador (ene-dic.)	Guatemala <sup>a/</sup> (marzo-sept.)	Honduras (septiembre)	Nicaragua (noviembre)	Panamá (agosto)	Región <sup>b/</sup>
<b>Beneficios laborales</b>							
Derecho a vacaciones	75,8		42,9	40,5	45,4		49,6
Derecho a incapacidades	73,3	45,4	37,2		43,4	69,2	49,7
Derecho a aguinaldo	77,8	43,9	41,6	49,0	52,3	66,4	52,1
<b>Estabilidad del empleo</b>							
Contrato escrito	68,3	38,6	35,4	46,1	42,2	74,5	47,2
Empleo permanente	86,0	61,4	28,1	65,4	38,2	56,9	52,3
<b>Organización laboral</b>							
Pertenencia a un sindicato	5,1		3,3	3,4	2,2		3,5
Miembros de un sindicato que trabajan en el sector público	88,6		64,6	77,9	81,2		77,0
Pertenencia a una asociación solidaria	12,6		3,2		1,0		5,4
Miembros de una asociación solidaria que trabajan en el sector público	37,8		17,3		28,5		31,5

a/ Los datos sobre organización de los trabajadores corresponden al año 2004.

b/ Promedio de los países que cuentan con información.

Fuente: Trejos, 2008, con base en las encuestas de hogares de los países.



## RECUADRO 3.3

**Conocimiento de los trabajadores sobre sus derechos laborales y los medios para defenderlos**

La justicia laboral empieza por ser justicia administrativa. Los trabajadores deben tener muy claros cuáles son sus derechos laborales y dónde acudir en pos de una solución expedita para sus reclamos. A continuación se presentan los principales resultados de una encuesta realizada por la empresa Demoscopia para el proyecto Cumple y Gana (Funpadem), en el marco de la investigación “Fortalecimiento de los derechos laborales en Centroamérica, Panamá y República Dominicana”, la cual tuvo como objetivo determinar el conocimiento que tiene la población trabajadora de los países sobre sus derechos laborales. La encuesta se efectuó en octubre de 2007, entre trabajadores de las áreas metropolitanas y ciudades periféricas de la región.

El hallazgo más relevante es que en Centroamérica existe un conocimiento general relativamente alto sobre los derechos laborales, pero se sabe poco acerca de los requisitos, mecanismos e instrumentos para su aplicación y ejercicio efectivo. Algunos de los principales resultados de la encuesta son:

- La mayoría de los entrevistados (entre 56% y 78%) cree que se necesita un contrato escrito para hacer valer los derechos, cuando en realidad la legislación protege también los derechos derivados de la realidad laboral y de

contratos verbales.

- Más del 93% de las y los entrevistados sabe del derecho a las vacaciones, pero un 53% cree que si el rendimiento laboral es bajo, no se tiene ese derecho.

- Entre el 72,4% y el 79% de los encuestados está consciente de que el salario mínimo es fijado por el Estado (no por la empresa, ni por los trabajadores).

- Entre el 70% y el 90% de los trabajadores de la región conoce el derecho a la sindicalización, pero muchos creen que se necesita aprobación patronal (13%) o incluso de todos los trabajadores (66%) para formar un sindicato.

- En promedio, más del 96% de las personas encuestadas sabe que la mujer embarazada tiene derecho a un período de descanso antes del parto, el cual debe ser pagado. No obstante, equivocadamente consideran que no puede ser despedida aun por “justa causa” (92%) o que tiene derecho a salario extra por estar embarazadas (60%).

- La mayoría de los entrevistados (entre 77% y 87%) sabe que la mujer tiene derecho constitucional y legal a igual salario al acceder a un trabajo (77%) o un puesto gerencial (84%).

- Entre el 66% y el 58% de los trabajadores y trabajadoras de Centroamérica conoce que el hostigamiento sexual en el trabajo es prohibido y sancionado, pero existen países donde la desinformación es preocupante. En El Salvador, por ejemplo, un 44,2% de los encuestados cree que esta práctica no es prohibida, y en Nicaragua un 52% considera que rechazar la insinuación o pretensión sexual de un superior o un patrono puede ser motivo de sanción e incluso de despido. Destaca el mayor conocimiento sobre el tema observado en Costa Rica y Panamá.

- En caso de despido o violación de los derechos laborales, en toda la región se colocó en primer lugar el Ministerio de Trabajo como el lugar al que se debe acudir (57%). Algunas personas mencionaron los tribunales (16%) y los sindicatos (13,5%), pero con diferencias sustantivas entre los países.

- Los entrevistados confían en la capacidad técnica, pero creen poco en la prontitud y mucho menos en la imparcialidad de los tribunales. En este sentido no se perciben grandes diferencias entre los países.

Fuente: Elaboración propia con base en Funpadem, 2007.

Cuando se valoran derechos laborales como las vacaciones, el aguinaldo y pago de incapacidades por enfermedad, únicamente la mitad de los trabajadores del área reporta disfrutar de esos derechos. Costa Rica muestra la mayor cobertura, seguida por Panamá. No obstante, en todos los países se reconoce el derecho a vacaciones pagadas (con distintas duraciones), así como el pago de aguinaldo o decimotercer mes (aunque con diferencia en las fechas de pago y forma de cálculo) (cuadro 3.15).

### Baja sindicalización concentrada en el sector público

La legislación de los países reconoce el derecho a la sindicalización en sentido amplio. Los indicadores disponibles muestran que la organización de los trabajadores en sindicatos es limitada, con tasas que no superan el 5%, y que la gran mayoría de los trabajadores sindicalizados pertenecen al sector público. Esto significa que la organización de los trabajadores es prácticamente inexistente en el ámbito de las empresas

privadas<sup>16</sup>. En Costa Rica la sindicalización en el sector privado ha sido sustituida por las asociaciones solidaristas, aunque estas también presentan una cobertura escasa (13%). El bajo nivel de sindicalización se asocia además al hecho de que en la estructura productiva de la región predominan los establecimientos en pequeña escala y el autoempleo, lo que dificulta la organización de los trabajadores. Esta situación afecta el ejercicio de los derechos ligados o derivados de

la sindicalización, como el derecho a la huelga y a la negociación colectiva, incluso en el sector público, donde esta forma de organización se ha extendido en las últimas décadas.

En varios países la libertad sindical es restringida en algunas áreas del empleo público, fuerzas armadas y la policía (en las cuales la restricción es admitida por los convenios internacionales), los “servicios públicos esenciales” (donde la sindicalización se permite con ciertas restricciones) e incluso en los “no esenciales”. No obstante, el derecho a la negociación colectiva es limitado muchas veces más allá de lo permitido *prima facie* por los instrumentos internacionales del trabajo y por la aplicación de otros principios constitucionales como los de legalidad, control presupuestario, etc.

### Escasa cobertura de la seguridad social<sup>17</sup>

Las constituciones, los convenios internacionales y la legislación de los países reconocen el derecho de todas las personas (no solo de quienes trabajan) a la seguridad social, a la protección frente a los riesgos del trabajo y a la salud. Sin embargo, la cobertura de estas garantías se ve limitada por el bajo peso del empleo asalariado y porque, aun dentro de él, los programas de defensa de los derechos laborales se encuentran poco desarrollados. Para algunos autores (BID, 2004; OIT, 2004), esta protección se ha reducido en América Latina desde los años noventa. De acuerdo con las encuestas de hogares, en el 2006 la cobertura contributiva del total de ocupados ascendió a un 29% a nivel regional. En Costa Rica

y Panamá, países que cuentan con los sistemas de seguridad social más avanzados del istmo, la cobertura es mayor, 63% y 47% respectivamente. En las demás naciones la seguridad social cubre a menos de un tercio de los ocupados (cuadro 3.16).

Tal como señala Trejos (2008), esta baja cobertura se origina en la casi total exclusión de los trabajadores independientes o no asalariados de los beneficios de la seguridad social. Solo Costa Rica (38%) y Panamá (10%) han logrado incorporar a parte de esta población con mecanismos de aseguramiento voluntario o grupal (estos países, además, son los que cuentan con la menor proporción de trabajadores no asalariados). Esto significa que entre los asalariados la cobertura es mayor; en efecto, alcanza a casi tres de cada cuatro en Costa Rica

CUADRO 3.16

#### Centroamérica: acceso a la seguridad social a través del empleo. 2006

Indicador	Costa Rica	El Salvador	Guatemala <sup>a/</sup>	Honduras	Nicaragua	Panamá	Región
<b>Acceso directo<sup>a/</sup></b>							
Ocupados totales	63,5	30,8	19,1	16,7	22,6	47,4	28,5
No asalariados	38,0	3,1	0,7	0,6	2,6	9,9	4,7
Independientes	40,2	3,8	0,8	0,7	3,1	11,3	6,0
Familiares	11,0	1,0	0,5	0,1	0,6	1,8	0,8
Asalariados	74,0	50,7	37,6	34,5	42,0	69,9	48,5
Empresa agrícola	80,9	8,0	31,4	15,0	16,3	65,1	31,8
Microempresa agrícola	36,7	0,6	3,3	0,2	2,2	6,7	4,3
Sector público	97,9	93,1	81,1	60,9	89,2	97,1	87,3
Empresa no agrícola	84,9	70,1	59,5	58,2	64,7	81,2	68,2
Microempresa no agrícola	39,3	8,2	5,5	4,8	9,2	28,5	12,1
Servicio doméstico	29,0	0,0	3,1	1,7	5,1	18,8	10,2
<b>Acceso indirecto<sup>b/</sup></b>							
Ocupados totales	14,6	2,6	4,4	0,0	0,9	5,5	4,2
No asalariados	26,6	4,6	4,6	0,0	1,4	10,1	5,3
Independientes	24,2	5,7	5,5	0,0	1,6	10,5	5,9
Familiares	55,4	1,0	2,9	0,0	0,6	7,8	3,3
Asalariados	9,7	1,1	4,2	0,0	0,5	2,8	3,3
Empresa agrícola	5,5	0,5	4,0	0,0	0,1	1,5	2,4
Microempresa agrícola	23,0	0,1	1,9	0,0	0,4	3,1	2,4
Sector público	1,4	0,2	1,6	0,0	0,2	0,3	0,7
Empresa no agrícola	4,7	1,1	3,9	0,0	0,4	1,4	2,3
Microempresa no agrícola	19,9	2,3	6,9	0,0	0,6	6,2	6,1
Servicio doméstico	39,2	0,0	4,7	0,0	1,9	13,4	10,9

a/ Corresponde al porcentaje de contribuyentes de la seguridad social, principalmente en el seguro de salud.

b/ Corresponde a los asegurados como familiares o por parte del Estado (beneficiarios).

Fuente: Trejos, 2008, con base en las encuestas de hogares de los países.

y al 70% en Panamá, aunque no llega al 40% en Honduras y Guatemala.

La cobertura entre la población asalariada depende en gran parte del estrato productivo de inserción. La cobertura es casi universal si se es empleado público, con excepción de Guatemala, Honduras y, en menor medida, Nicaragua. En las empresas agrícolas de mayor tamaño la cobertura se reduce marcadamente, sobre todo en los países con sistemas de protección menos desarrollados, lo que refleja el sesgo urbano o no agrícola de la seguridad social en la región. Mientras cerca del 60% o más de los asalariados de las empresas no agrícolas de mayor tamaño de Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua se encuentran asegurados, sus contrapartes agrícolas solo tienen protección en un 31% (Guatemala), 16% (Nicaragua y Honduras) y 8% (El Salvador).

El otro sesgo de la seguridad social se da contra los trabajadores asalariados de las microempresas. Costa Rica y Panamá logran cubrir al 39% y el 28%, respectivamente, de los empleados de las microempresas no agrícolas, lo que contrasta con la protección del 80% de los empleados de las empresas no agrícolas de mayor tamaño. En el Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, la cobertura de los trabajadores de microempresas agrícolas y de los servidores domésticos es casi inexistente. Costa Rica muestra cierto avance en la protección de los asalariados de las microempresas agrícolas (37%) a través del aseguramiento colectivo, en tanto que Panamá logra atender a una proporción mayor de trabajadores domésticos (19%) (Trejos, 2008).

Esta escasa cobertura de la seguridad social entre los trabajadores asa-

lariados revela el amplio espacio para la evasión de las obligaciones por parte de las empresas, hecho asociado a un débil desarrollo institucional más que a lo excesivo de las cargas sociales. Según Lora y Pagés (1997), las naciones del istmo se encuentran entre las que tienen las cargas extrasalariales más bajas en el mundo. Solo Costa Rica se ubica en una situación intermedia y es precisamente el país que muestra la mayor cobertura y el sector empresarial privado que más aporta empleo en la región. El débil desarrollo institucional se refleja asimismo en lo limitado de los esfuerzos para incorporar al sistema a los trabajadores independientes. En efecto, si se considera el aseguramiento indirecto, los países con mayor cobertura contributiva son los que también ofrecen un mayor acceso por este medio, aunque centrado en trabajadores independientes y en las unidades productivas de menor tamaño.

CUADRO 3.17

### Centroamérica: salarios mínimos diarios. AGOSTO DE 2005 (DÓLARES)

País/ocupación	Agricultura	Industria	Comercio	Construcción	Servicios
<b>Costa Rica<sup>a/</sup></b>					
Trabajador no calificado	8,67	8,67	8,67	8,67	8,67
Trabajador semicalificado	9,52	9,52	9,52	9,52	9,52
Trabajador calificado	9,94	9,94	9,94	9,94	9,94
Trabajador especializado	11,94	11,94	11,94	11,94	11,94
<b>El Salvador<sup>b/</sup></b>					
Trabajadores	2,47	5,04 - 5,16	5,28	5,28	5,28
Recolección de cosechas	2,70				
Industria agrícola de temporada	3,57				
<b>Guatemala<sup>c/</sup></b>					
	5,09	5,24	5,24	5,24	5,24
<b>Honduras<sup>d/</sup></b>					
De 1 a 15 trabajadores	3,22	3,54	3,54	3,54	2,87 - 5,15
Más de 15 trabajadores	4,17	4,44	4,44	4,44	3,33 - 5,15
<b>Nicaragua<sup>e/</sup></b>					
	1,50	2,02-2,54	2,88	3,59	2,18-3,59
<b>Panamá<sup>f/</sup></b>					
Pequeña empresa	6,56	6,88-9,44	6,88-9,52	7,76-12,48	6,88-10,32
Gran empresa	6,96	7,60-10,08	7,44-10,16	7,76-12,48	6,88-10,32

a/ Vigentes a partir del 1 de julio del 2005, según el decreto ejecutivo 32455-MTSS.

b/ Vigentes a partir del 1 de junio del 2003, según el decreto oficial 37.

c/ Vigentes a partir del 1 de enero del 2005, según el acuerdo gubernativo 378-2004.

d/ Vigentes a partir del 1 de enero del 2005, según el acuerdo ejecutivo STSS-029-05.

e/ Vigentes a partir del 1 de julio del 2005, según la resolución ministerial VGC-RM-0001-04-05.

f/ Vigentes a partir del 1 de agosto del 2003, según el decreto ejecutivo 227-2003.

Fuente: Sieca, 2005.

### Brechas importantes en los salarios mínimos

El salario o sueldo es la retribución que el empleador debe pagar a la persona trabajadora por la prestación del servicio. Comprende los pagos en dinero y especie que el empleado recibe como remuneración o como consecuencia de su trabajo. Las legislaciones centroamericanas garantizan igual salario al trabajo en idénticas condiciones y establecen un salario mínimo, es decir, la cantidad mínima en dinero que debe pagar el empleador. El salario mínimo es irrenunciable y se fija periódicamente por los órganos nacionales designados al efecto (por lo general comisiones tripartitas de salarios, en las que participan los ministerios de trabajo, los representantes sindicales y los empleadores). Además, la legislación establece la obligatoriedad de pagarlo en moneda de curso legal (Funpadem, 2008).

En el cuadro 3.17 se comparan los salarios mínimos diarios vigentes a agosto de 2005, equivalentes en dólares estadounidenses. A nivel general se comprueban las grandes diferencias entre países, con salarios bastante más elevados en Costa Rica y Panamá que en el resto de la región. Aunque no

hay estimaciones confiables sobre su magnitud, el incumplimiento de este derecho parece ser bastante extendido, tal como lo reflejan las cifras sobre ingresos laborales analizadas anteriormente.

### Acciones afirmativas favorecen los derechos laborales de las mujeres

A lo largo de la región, tanto a nivel constitucional como en los códigos de trabajo y normativa específica, se

reconoce el principio de igualdad de salario para igual trabajo y se prohíbe en forma expresa cualquier clase de discriminación en el empleo por razones de género. Sin embargo, únicamente en Costa Rica (Ley 7476, artículo 1) y Nicaragua (Código de Trabajo, artículo 17, inciso p) existen regulaciones específicas contra las prácticas de acoso sexual en el empleo y ocupación. En los demás países las disposiciones en esta materia están previstas en los convenios

internacionales o en leyes penales y de otra naturaleza.

Una derivación del concepto de apoyo a la mujer en el trabajo tiene que ver con la maternidad. La protección especial que todas las legislaciones y los convenios de la OIT establecen a favor de la mujer trabajadora embarazada (cuadro 3.18) reconoce dos derechos particulares: a) derecho a licencia por maternidad (en la región ésta oscila entre dos y cuatro meses) y previsiones

CUADRO 3.18

### Centroamérica: legislación para la mujer trabajadora y embarazada

País	Período de licencia por embarazo	Período para lactancia	Autoridad para gestionar despido justificado	Legislación contra la discriminación	Legislación contra el acoso sexual
Costa Rica	Un mes antes del parto y tres después.	Quince minutos cada tres horas o media hora dos veces al día, durante tres meses.	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	Artículo 618 Código de Trabajo, 2 Ley 7142, Ley 2694.	Artículo 1 Ley 7476.
El Salvador <sup>a/</sup>	Doce semanas, de las cuales seis se toman después del embarazo.	Una hora diaria dentro de la jornada de trabajo.	Juzgado de Trabajo	Artículo 30.12 Código de Trabajo, de forma explícita.	No existe regulación expresa.
Guatemala	Treinta días antes del parto y 54 posteriores.	Treinta minutos dos veces al día.	Tribunales de Trabajo	Artículo 151 Código de Trabajo, de forma explícita.	No existe regulación expresa.
Honduras	Seis semanas antes y seis después del parto.	Una hora diaria dentro de la jornada, durante seis meses.	Inspección de Trabajo, Secretaría de Trabajo y Seguridad Social	Artículos 96 incisos 6 y 9 Código de Trabajo, de forma implícita. Decreto 34-2000-09-22, artículos 44, 46 y 49, Ley de Igualdad de Oportunidades para la Mujer.	No existe regulación expresa.
Nicaragua	Cuatro semanas antes y ocho después del parto.	Quince minutos cada tres horas, durante seis meses.	Ministerio de Trabajo	Principio fundamental XI y artículo 138 del Código de Trabajo, de forma explícita.	Artículo 17, inciso p, Código de Trabajo
Panamá	Seis semanas antes y ocho después del parto.	Quince minutos cada tres horas o media hora dos veces al día.	Tribunal de Trabajo	Convenios de OIT: 81, 100, 111, 122. Convención de Belem do Pará, Constitución Política.	No existe regulación expresa.

a/ El Salvador es el único país donde cualquier despido solo puede hacerse efectivo una vez caducado el período de protección.

Fuente: Funpadem, 2008.

para que la madre pueda amamantar a su hijo. Esta licencia, en la mayoría de las legislaciones, debe ser pagada concurrentemente entre los empleadores y el Estado o el sistema de seguridad social; b) derecho a estabilidad laboral reforzada durante el embarazo y el período de lactancia. La reparación de las violaciones a estos derechos implican la reinstalación, los salarios caídos u otros tipos de indemnizaciones superiores a las que se aplican normalmente para el resto de los trabajadores o para las mujeres mismas cuando no

tienen esa condición. Además, algunas constituciones y leyes disponen la instalación de guarderías en los centros de trabajo o en lugares accesibles para las mujeres trabajadoras, al menos para los hijos más pequeños. En la práctica, sin embargo, salvo algunas excepciones, esa exigencia no se aplica en la mayoría de los países. (Funpadem, 2008).

Las dificultades que enfrenta la fuerza laboral femenina para acceder al mercado de trabajo se profundizan debido a las brechas, ya analizadas, en las condiciones de inserción entre los

hombres y las mujeres. Ello plantea la necesidad de impulsar acciones afirmativas y fortalecer los mecanismos de inspección, para garantizar mayor equidad en el aprovechamiento de las oportunidades laborales por parte de las mujeres, especialmente en aquellos sectores en los que su participación es mayor (recuadro 3.4).

### La inspección del trabajo

La aplicación efectiva de la normativa laboral requiere mecanismos de promoción y control, entre los que cobra

#### RECUADRO 3.4

### Mejora el cumplimiento de derechos de las mujeres en las empresas textiles y maquiladoras

Para analizar la vigencia de los derechos laborales de las mujeres, resulta útil examinar las condiciones en que éstas se desempeñan en las empresas textiles y maquiladoras, que constituyen una de las ramas productivas con mayor presencia femenina en la región. Con ese propósito, en el año 2007 Funpadem llevó a cabo un estudio en El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y República Dominicana (Funpadem, 2007) y determinó que la situación laboral de las mujeres en las empresas maquiladoras y textiles está mejorando.

Como parte de la metodología empleada en la elaboración del estudio, se realizó una encuesta con una muestra de mujeres maquiladoras de las zonas francas en las que hay mayor concentración de trabajadoras. A continuación se resumen los principales resultados obtenidos en lo que concierne a la caracterización sociodemográfica de las personas entrevistadas, así como sobre aspectos legales relacionados con sus trabajos, discriminación y conocimiento de sus derechos.

**Mujeres jóvenes:** la mayor parte de las trabajadoras tiene edades entre 18 y 32 años (62,8% en Guatemala, más del 60% en El Salvador, 71,9% en Nicaragua y 67,5% en Honduras). La proporción de mujeres mayores de 40 años no alcanza el 10%, por lo que resulta claro que se trata principalmente de mujeres en edad

reproductiva, la mayoría de ellas casadas o en unión libre y con hijos e hijas.

**Mujeres alfabetizadas, con diferentes niveles de escolaridad:** más del 90% de las mujeres sabe leer y escribir. Se observan grandes diferencias, pues mientras en Honduras el 70% terminó la primaria, en El Salvador apenas lo hizo el 12,2%. En Nicaragua, El Salvador y Honduras más del 80% interrumpió sus estudios, lo cual podría reflejar las limitaciones que imponen los horarios de trabajo y la sobrecarga de las responsabilidades domésticas.

**Escaso conocimiento sobre sindicatos:** las trabajadoras tienen un amplio desconocimiento de la materia sindical, especialmente en Honduras (80%), Guatemala (75%) y El Salvador (72%), lo que se manifiesta en una escasa participación y la falta de motivación para integrarse a estas organizaciones, justificada -en algunos casos- por el temor a perder el empleo o a represalias de los patronos.

**Mejora la situación con respecto a las pruebas de embarazo, pero persiste la práctica de exigirlas:** en relación con estudios efectuados un quinquenio atrás, se ha reducido la práctica de pedir a las mujeres que se hagan pruebas de embarazo como requisito para acceder a un empleo en las maquiladoras. Sin embargo, este procedimiento ilegal persiste en algunas empresas. Honduras registró el mayor porcentaje de casos (20,6%),

seguido por El Salvador (13%), Guatemala (12,7%) y Nicaragua (9,9%).

**Bajos niveles de acoso sexual, con excepciones:** aunque la cantidad de mujeres que reportó haber sufrido acoso sexual es muy baja en Nicaragua (2%) y El Salvador (3%), alcanza niveles bastante mayores en Honduras (11%) y Guatemala (30%).

**Alta pero insuficiente cobertura de la seguridad social:** más del 90% de las mujeres encuestadas en todos los países están afiliadas al seguro social, lo que muestra un alto nivel de cumplimiento de este derecho. Cabe destacar que en El Salvador la cobertura es del 100%.

**Falta conocimiento sobre derechos laborales:** más del 40% de las entrevistadas en Guatemala y El Salvador, y más del 50% en Honduras y Nicaragua, señalaron haber recibido información sobre derechos laborales. Ésta fue proporcionada mayoritariamente por la empresa empleadora, excepto en Honduras, donde un 44,7% identificó como fuente a la Secretaría del Trabajo. En todos los casos llama la atención el bajo porcentaje atribuido a la divulgación hecha por los sindicatos (10%) y el desconocimiento de los mecanismos para hacer valer los derechos (más del 40% de las mujeres entrevistadas).

Fuente: Funpadem, 2007.

particular relevancia la inspección del trabajo. El marco jurídico internacional más reconocido en esta materia es el Convenio 81 de la OIT, relativo a la inspección del trabajo en la industria y en el comercio. Este instrumento, que data de 1947, entró en vigor el 7 de abril de 1950 y fue ratificado por todos los países<sup>18</sup>, excepto Nicaragua. Por su parte, el Convenio 129 de la OIT, de 1969, norma la inspección del trabajo en la agricultura; entró en vigor el 19 de enero de 1972 y fue ratificado por Costa Rica, Guatemala y El Salvador<sup>19</sup>.

En el marco de las negociaciones del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, Estados Unidos y República Dominicana, una comisión de la OIT analizó el grado de protección estatal de los derechos de las personas trabajadoras en Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, y Costa Rica<sup>20</sup> y determinó que los derechos fundamentales gozan de un reconocimiento formal bastante aceptable en las legislaciones nacionales (Constitución Política, leyes, reglamentos). Sin embargo, la debilidad de los mecanismos institucionales creados para verificar y exigir el cumplimiento de tales derechos impone limitaciones a su ejercicio efectivo (OIT, 2003).

Las legislaciones nacionales cumplen en buena medida con las reglas establecidas en el Convenio 81 y su protocolo

sobre la inspección laboral. Todos los Estados cuentan con un sistema de inspección del trabajo, cuyos funcionarios están encargados de “a) velar por el cumplimiento de las disposiciones legales relativas a las condiciones de trabajo y a la protección de los trabajadores en el ejercicio de su profesión, b) facilitar información técnica y asesorar a los empleadores y a los trabajadores sobre la manera más efectiva de cumplir las disposiciones legales y c) poner en conocimiento de la autoridad competente las deficiencias o los abusos que no estén específicamente cubiertos por las disposiciones legales existentes” (Funpadem, 2008).

Según establece el Convenio 81: “El personal de inspección deberá estar compuesto de funcionarios públicos cuya situación jurídica y cuyas condiciones de servicio les garanticen la estabilidad en su empleo y los independicen de los cambios de gobierno y de cualquier influencia exterior indebida”. No obstante, los inspectores de trabajo están protegidos por regímenes especiales de servicio civil únicamente en Costa Rica y Nicaragua, mientras que en Guatemala y Honduras gozan de una estabilidad de hecho, pues en promedio permanecen en sus puestos por largos períodos. El Salvador es la excepción, pues los inspectores de trabajo no cuentan con la condición de autoridades públicas. Con

la salvedad de Costa Rica, las legislaciones no definen como requisito que estos funcionarios sean profesionales en Derecho (Funpadem, 2008).

La relación entre el número de inspectores y la población ocupada evidencia insuficiencias de personal y asimetrías entre los países (cuadro 3.19). Ello limita el cumplimiento de lo que establece el artículo 10 del Convenio 81 de la OIT, en el sentido de que la cantidad de inspectores de trabajo debe ser suficiente para garantizar el desempeño efectivo de las funciones de inspección y se determinará teniendo en cuenta el número, naturaleza, importancia y situación de los establecimientos sujetos a inspección, el número y categorías de trabajadores empleados en ellos y el número y complejidad de las disposiciones legales por cuya aplicación deba velarse. Tal como fue señalado, en Centroamérica predominan las unidades productivas en pequeña escala y el autoempleo, factor que hace difícil la inspección laboral.

Pese a la insuficiencia de inspectores y las asimetrías entre países, la región muestra avances recientes. En el año 2004 ninguna inspección de trabajo manejaba sus casos mediante un sistema informático adecuado; actualmente todos los países cuentan con herramientas de este tipo que les permiten agilizar los trámites y hacer más

CUADRO 3.19

**Centroamérica: inspectores de trabajo, inspecciones y ocupados, según país. 2006**

País	Número de inspectores	Número de inspecciones	Inspecciones por inspector	Ocupados <sup>e/</sup>	Ocupados por inspector
Costa Rica	90	11.246	125	1.830	20.333
El Salvador	153	19.291	126	2.616	17.098
Guatemala	246	4.315 <sup>a/</sup>	18	5.281	21.467
Honduras	96	9.697 <sup>b/</sup>	101	2.705	28.177
Nicaragua	76	2.847	37	2.076	27.316
Panamá	57	11.095	195	1.303	22.860
Total	718	58.491	81	15.811	22.021

a/ Corresponde únicamente a la capital.

b/ La cifra corresponde al año 2004.

c/ Cifras en miles.

Fuente: Funpadem, 2008 y estimación de ocupados de Trejos, 2008.

transparentes los procesos investigativos. De igual manera, los inspectores de trabajo han identificado conjuntamente con representantes de los sindicatos y de los empleadores las obligaciones básicas y las prioridades de investigación. Además, en cinco países existen modelos de autoevaluación dirigidos a los patronos para que, de manera voluntaria, verifiquen el grado de cumplimiento o incumplimiento de sus principales obligaciones laborales.

Entre 2004 y 2006 la cantidad de inspectores de trabajo se incrementó sustancialmente en El Salvador (100 nuevos inspectores) y Panamá (30), y a nivel regional aumentó el número de inspecciones de oficio o programadas, lo que denota una orientación más preventiva de esta actividad<sup>21</sup>. Por último, debe notarse que se han elaborado manuales de procedimientos en Costa Rica, Honduras y El Salvador, y actualmente se trabaja en el desarrollo de protocolos de inspección e investigación en todo el istmo (Funpadem, 2008).

Uno de los aspectos que limita la efectividad de la inspección de trabajo es la falta de poder coercitivo y las bajas sanciones pecuniarias asociadas a las infracciones, particularmente en Honduras y El Salvador (cuadro 3.20). Solo en los casos de comprobación, tras la segunda o tercera visita, de que

el patrono continúa incumpliendo sus obligaciones, los inspectores de trabajo están facultados para interponer la denuncia respectiva ante la autoridad judicial competente, para que ésta imponga la sanción pecuniaria.

La desventaja de esta forma de operar es que, una vez que los casos son llevados a la vía judicial, salen del control de la inspección del trabajo y, salvo contadas excepciones (Costa Rica, El Salvador y en menor grado Guatemala), no se elaboran registros ni contabilidades de los resultados de los procesos, con lo que se pierde no solo valiosa información estadística, sino también la rica experiencia jurisprudencial y el aprendizaje que de ellos puedan extraer los mismos inspectores de trabajo. La sistematización de esta información es una tarea pendiente (Funpadem, 2008).

### La solución administrativa de los conflictos laborales: conciliación y mediación

La mediación laboral es un modelo en el que empleadores y trabajadores buscan solucionar sus conflictos mediante la intervención de una tercera parte imparcial, que actúa como mediadora. En general, todos los códigos de trabajo en Centroamérica contienen esta figura, aunque en algunas ocasiones se refieren indistintamente a la mediación

cuando señalan el rol de los funcionarios de los ministerios o secretarías de trabajo. Solo en Costa Rica, atendiendo lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley sobre Resolución Alternativa de Conflictos y Promoción de la Paz Social, se equiparan la mediación y la conciliación para efectos prácticos y legales.

Aunque la mediación o conciliación es un procedimiento incipiente en el istmo, puede ser de gran utilidad para lograr avances significativos en la solución de conflictos laborales. La encuesta realizada por la empresa Demoscopia y citada en el recuadro 3.3 refleja que, en toda el área, nueve de cada diez personas considera que “siempre” o “a veces” es conveniente que los trabajadores o trabajadoras concilien sus disputas laborales en los ministerios de trabajo. No obstante, para ello se requiere fortalecer dos áreas: la dotación de infraestructura adecuada y la formación de mediadores y conciliadores.

### Políticas laborales: múltiples prioridades

El tema del empleo aparece con diferentes niveles de prioridad en algunos de los planes y estrategias nacionales de desarrollo y de reducción de la pobreza vigentes en la región a la fecha de este estudio<sup>22</sup>. Un breve repaso de las prioridades establecidas por algunos de los gobiernos ilustra este aspecto (cuadro 3.21) y confirma que, si bien hay diferencias entre países, todos coinciden en la relevancia del empleo como vía para mejorar las condiciones de vida de la población y reducir la pobreza, y en la necesidad del crecimiento económico para lograr ese objetivo. Entre otras similitudes destaca el papel central que se asigna a la atención de las micro, pequeñas y medianas empresas, así como a las actividades agropecuarias.

A partir de un profundo análisis de la situación económica y social centroamericana, Garnier (2005) elaboró una amplia lista de recomendaciones de políticas económicas para promover la generación de empleos decentes. Aborda temas como la política cambiaria, el manejo del financiamiento externo, la competitividad de las empresas, las

CUADRO 3.20

#### Centroamérica: sanciones pecuniarias mínimas y máximas por incumplimiento de la legislación laboral<sup>a/</sup> EN DÓLARES

País	Sanción mínima	Sanción máxima
Costa Rica	388	9.721
Guatemala	3 salarios mínimos	14 salarios mínimos
Nicaragua	107	535
Honduras	2,5	250
El Salvador	57,14 por cada infracción	Depende del número de infracciones
Panamá	100 por cada infracción	750 por cada infracción

a/ Corresponde a aproximaciones.

Fuente: Funpadem, 2008 con base en los códigos de trabajo de los países.

CUADRO 3.21

### Costa Rica, El Salvador y Panamá: metas y acciones propuestas por los gobiernos, en temas de empleo. 2006

País - Plan/estrategia	Meta	Acciones propuestas
Costa Rica, Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010	Sentar las bases para que la economía nacional crezca sostenidamente en al menos el 6% anual, y acelerar de manera sustancial la creación de empleos formales.	Apoyo a las pequeñas y medianas empresas, fortalecimiento de los programas de asistencia al sector agropecuario, reducción de los costos y trámites para formalizar empresas, actividades de capacitación laboral y mejora del funcionamiento de los mercados laborales, ampliación y consolidación de tratados comerciales, políticas de atracción de inversiones, aumento de la inversión en ciencia y tecnología, apertura de algunos sectores importantes de la economía a la inversión privada.
El Salvador, Plan de Gobierno 2004-2009: "País Seguro"	Elevar la productividad y la competitividad del país y facilitar la conectividad.	Generar una plataforma económica orientada a incrementar la rentabilidad de la inversión nacional y extranjera, como único medio para generar más y mejores empleos (y por ende, combatir la pobreza en forma sostenible). Algunas de las acciones específicas se refieren a mejorar la competitividad, lograr mayor apertura e integración, fortalecer la micro, pequeña y mediana empresa y el desarrollo del sector agropecuario.
Panamá, objetivos y metas del gobierno para el período 2005-2009		En el caso del Ministerio de Economía y Finanzas, se propone como objetivo una "política de crecimiento económico para la generación de empleos". En el caso del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral (Mitradel), entre otras acciones, se propone la modernización del servicio de empleo con la instrucción de nuevas tecnologías para la intermediación mecanizada del empleo, el desarrollo de un sistema panameño de capacitación y empleo, y el desarrollo de programas de capacitación a trabajadores activos en las micro, pequeñas y medianas empresas, considerando a los trabajadores de la economía informal.

Fuente: Elaboración propia con base en documentos oficiales de los países.

políticas activas de apoyo a la pequeña y mediana empresa, el encadenamiento de los mercados interno y externo, la prioridad de la creación de capital humano en las políticas económicas y sociales, así como su vinculación con las prioridades de inversión. Hay una gran similitud entre los planteamientos de este autor y los contenidos de los planes y estrategias de desarrollo de los gobiernos, aunque el problema de estos últimos radica en que por lo general no se llegan a implementar totalmente. En muchos casos, la ejecución de acciones en materia de empleo queda supeditada al crecimiento económico.

Trejos (2006), por su parte, destaca la importancia de las políticas de salarios (mínimos y generales), así como los ingresos laborales de los no asalari-

dos y el tema de la formación de los recursos humanos como parte de las áreas de acción estratégicas para las políticas laborales en la región. Estas acciones se dirigen a incidir tanto sobre la oferta como sobre la demanda de trabajo, e implican intervenciones que superan los dominios de los ministerios de trabajo.

#### Mayor calificación de la fuerza de trabajo: un desafío impostergable

Por el lado de la oferta de trabajo, la formación de los recursos humanos se torna una tarea imprescindible si se quieren sentar las bases para incrementar la productividad y la competitividad de las empresas y, por esa vía, mejorar las remuneraciones y reducir

la desigualdad. Como se ha señalado, un porcentaje significativo de la fuerza de trabajo de la región no ha logrado completar la enseñanza primaria, y ello se debe en parte a que se trata de personas que ni siquiera tuvieron acceso al sistema educativo. Aumentar los niveles de calificación de la fuerza laboral en el futuro dependerá no solo de que se logre ampliar la cobertura y la calidad de los sistemas educativos, sino de que se fortalezcan las acciones de capacitación y formación para la población activa en el mercado laboral. Para esto último es clave mejorar la calidad y pertinencia de la oferta de las instituciones de capacitación y formación profesional, de acuerdo con las necesidades del mercado laboral y de la fuerza de trabajo (recuadro 3.5).



## RECUADRO 3.5

**Instituciones de capacitación laboral y formación profesional: urgen cambios**

Todos los países de Centroamérica cuentan con instituciones de capacitación laboral y formación profesional: el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) de Costa Rica, el Instituto Salvadoreño de Formación Profesional (Insaforp), el Instituto Técnico de Capacitación y Productividad (Intecap) de Guatemala, el Instituto Nacional de Formación Profesional (Inafop) de Honduras, el Instituto Nacional Tecnológico (Inatec) de Nicaragua y el Instituto Nacional de Capacitación para el Desarrollo Humano (Inadeh) del Panamá.

Existen además centros de formación profesional que se manejan con gestión privada, y que en algunos casos reciben fondos de empleadores, trabajadores, fundaciones y organizaciones no gubernamentales.

Rosal y Rodríguez (2001) estudiaron las características y la pertinencia de la educación técnica, la educación de adultos, la capacitación y formación profesional en Centroamérica, México, Panamá y República Dominicana. Entre sus hallazgos destaca el hecho de que la elaboración de políticas en este ámbito ha sido delegada a las instituciones del sector, dado que cuentan con los equipos técnicos y los conocimientos necesarios para ello. Sin embargo, en muchos casos esto ha provocado un divorcio entre los planes

de formación y las políticas de empleo, los cuales deberían formularse desde la óptica de la demanda (empleo) y la de la oferta (formación) y estructurarse como una sola unidad. Esta desvinculación se da tanto en materia de formación profesional como en la educación técnica y de adultos.

La investigación arroja también que en la mayoría de los países se considera que la calidad de la capacitación para el trabajo es regular o baja. Se requiere fortalecer las técnicas de enseñanza, talleres mejor equipados, más programas y mayor cobertura. Además se señala que los esfuerzos en este campo no responden a las expectativas nacionales y se centran en las zonas urbanas. Asimismo, existen áreas en las que hay sobreoferta relativa de formación, que conduce al desempleo de los egresados, en tanto que el aparato productivo requiere perfiles ocupacionales que no son preparados en los centros de capacitación. La pertinencia de la formación que brinda el sistema es regular, lo que provoca una rápida desactualización de los trabajadores.

Entre las principales propuestas de los autores antes citados se tiene que la formación profesional en la región debe dar respuesta a las necesidades de los trabajadores (obtener y mejorar su empleo, trasladarse a otro y elevar su condición económica y social),

para lo cual se requiere modernizar las instituciones encargadas, de manera que sean más eficientes, menos burocráticas y utilicen las metodologías más modernas de enseñanza.

Es evidente además la necesidad de ampliar la cobertura de las instituciones de formación profesional, para llevar su actividades a lo regional y local, ampliando así las oportunidades de la población y, en especial, de los grupos excluidos.

También resulta imperativo el establecimiento de alianzas estratégicas entre el sector empresarial y las instituciones de formación profesional. Esto, por una parte, permitiría que las empresas incidan más directamente sobre la oferta formativa y el diseño curricular y, por otra, posibilitaría el desarrollo de la formación continua y el acceso a lugares donde los estudiantes puedan realizar pasantías y prácticas, utilizando tecnología avanzada.

Todos estos esfuerzos, obviamente, requieren una adecuada asignación de recursos en los presupuestos de las instituciones del sector.

Fuente: Elaboración propia con base en Rosal y Rodríguez, 2001.

Como la mayor parte de la actual fuerza de trabajo se mantendrá en el mercado laboral en los próximos años, es posible proyectar los cambios en su perfil educativo con base en el ritmo de incorporación de los nuevos ocupados.

Tomando como punto de referencia la información de los años 2000 y 2005, se ha estimado para cada país la fuerza de trabajo al 2015 por sexo, grupo de edad y perfil educativo (cuadro 3.22). De acuerdo con estas proyecciones, en una década habría una mejora modesta en el perfil educativo de las y los trabajadores. Si bien el 80% de los

entrantes netos tendrá como mínimo algún grado de educación media, para el 2015 aun cerca de un décimo de la fuerza de trabajo no contará con educación alguna, un 30% no habrá logrado completar la primaria y un 72% no alcanzará la educación secundaria completa. Ello ofrece una clara idea de los desafíos que enfrentan los programas de capacitación para mejorar la calificación y empleabilidad de la población activa, como medio para aumentar la productividad y los ingresos de los trabajadores, así como la competitividad de las empresas (Trejos, 2008).

Otro resultado por destacar es que la fuerza de trabajo seguirá creciendo a un ritmo considerable en el próximo decenio, particularmente los más educados y las mujeres. Esto significa una incorporación creciente de las mujeres y una mejora de su perfil educativo, que ya hoy es superior al de los hombres. Ellas aumentarán su participación global en la fuerza de trabajo de 35% en el 2005, a 38% en el 2015.

A nivel regional se presentaría un aumento en la heterogeneidad. En Costa Rica y Panamá el grupo que más crece es el que tiene estudios universitarios,

CUADRO 3.22

**Centroamérica: proyección de la fuerza de trabajo, según nivel educativo.** 2010 Y 2015

Nivel educativo	Fuerza de trabajo			Porcentaje de mujeres		Variación 2005-2015		
	2005	2010	2015	2005	2015	Inserción media anual	Tasa media anual	
							Total	Mujeres
Total (miles)	15.850,3	18.376,3	21.195,9	34,8	38,4	534,6	2,9	4,0
Por nivel educativo	100,0	100,0	100,0			100,0		
Sin educación	13,8	11,9	10,7	34,1	38,4	1,5	0,4	1,6
Primaria incompleta	23,6	21,7	19,6	30,1	33,6	7,8	1,1	2,2
Primaria completa	19,1	18,4	17,0	30,3	33,5	10,8	1,8	2,8
Media incompleta	19,8	22,1	24,2	35,4	37,3	37,2	5,0	5,6
Media completa	11,9	13,1	14,2	41,2	40,6	21,2	4,8	4,7
Superior	11,7	12,8	14,2	45,4	50,4	21,9	5,0	6,1

Fuente: Trejos, 2008, con base en las encuestas de hogares de los países y las proyecciones de población y fuerza de trabajo de Celade, 2004 y 2006.

aunque los que tienen secundaria completa también muestran una notable expansión. En ambos países se reduce en términos absolutos el número de trabajadores que no han terminado la primaria y en Panamá incluso el de los que cuentan con primaria completa. Esto significa que el 80% (Panamá) y el 64% (Costa Rica) de los nuevos entrantes entre los años 2005 y 2015 tendrán al menos educación secundaria completa, lo cual permitirá que, en el 2015, el 52% (Panamá) y el 42% (Costa Rica) de la fuerza de trabajo posea al menos secundaria completa (Trejos, 2008).

En Nicaragua y El Salvador el grupo que más aumenta es el que tiene estudios secundarios completos, aunque los que cuentan con alguna educación superior también muestran una expansión significativa. En ambas naciones se reduce en términos absolutos el número de trabajadores que no tienen educación alguna y en Nicaragua incluso los que cuentan con la primaria incompleta. Esto implica que el 75% (Nicaragua) y el 61% (El Salvador) de los nuevos entrantes entre los años 2005 y 2015 contarán al menos con educación secundaria completa, de tal manera que en el 2015 estos países tendrán más de un 40% de su fuerza de

trabajo con algún nivel de secundaria (cuadro 3.23).

Por último, Honduras y Guatemala, que actualmente muestran el menor perfil educativo en su fuerza de trabajo, también serán los que logren menores avances. En ellos, el grupo que más aumenta es el que tiene estudios secundarios incompletos, aunque los que poseen mayor educación también se expanden por encima de la media, sobre todo en Honduras. En este caso, tal comportamiento es acompañado por una reducción en términos absolutos del número de trabajadores que no cuentan con educación alguna, grupo que seguirá creciendo en Guatemala. Entre los años 2005 y 2015, cerca de un tercio de los nuevos entrantes hondureños contará al menos con educación secundaria completa, porcentaje que disminuye al 16% para los guatemaltecos. Esto significa que, en el 2015, el 21% de la fuerza de trabajo de Honduras y el 13% de la de Guatemala tendrán al menos secundaria completa, lo que mantendrá a estos países con una mano de obra menos educada y con mayores desafíos en cuanto a las necesidades de calificación no convencional (Trejos, 2008).

La incorporación temprana al mercado laboral es uno de los principales

factores que explican el rezago educativo de la fuerza de trabajo en la región y uno de los desafíos de cuya superación dependerá la posibilidad de lograr un mejoramiento sostenido en sus niveles de calificación y productividad. En países donde la pobreza es aún bastante extendida y la cobertura del sistema educativo es insuficiente, el trabajo infantil y juvenil es una alternativa para mejorar los ingresos familiares. Pese a que tanto las legislaciones nacionales como el Convenio 138<sup>24</sup> de la OIT establecen edades mínimas de admisión a cualquier trabajo o empleo, en el 2005 cerca de un millón de niños y niñas de entre 5 y 14 años estaban trabajando. Un estudio del programa IPEC, de la OIT, cuantificó los gastos en que deberían incurrir los hogares y los gobiernos para erradicar el trabajo infantil, así como los beneficios que ello generaría en el mejoramiento del nivel educativo y la salud de la población. De acuerdo con esas estimaciones, los costos asociados al aumento en la cobertura y calidad de la educación ascenderían a 7.268 millones de dólares PPA a lo largo de veinte años. En contraste, el beneficio financiero neto, después de reducir este y otros costos asociados a las transferencias y el costo de oportunidad, sería de

CUADRO 3.23

**Centroamérica: proyección de la fuerza de trabajo<sup>a/</sup> por nivel educativo, según país. 2015**  
(PORCENTAJES)

Indicador y país	Total en miles	Total	Sin educación	Con educación primaria		Con educación secundaria		Educación superior	Porcentaje de mujeres
				Incompleta	Completa	Incompleta	Completa		
<b>Región</b>									
2005	15.850,3	100,0	13,8	23,6	19,1	19,8	11,9	11,7	34,8
2015	21.195,9	100,0	10,7	19,6	17,0	24,2	14,2	14,2	38,4
Diferencia	5.345,6	100,0	1,5	7,8	10,8	37,2	21,2	21,9	48,9
Tasa de variación anual	2,9		0,4	1,1	1,8	5,0	4,8	5,0	4,0
<b>Costa Rica</b>									
2005	1.891,4	100,0	2,4	12,2	28,5	20,9	13,9	21,9	33,5
2015	2.436,6	100,0	1,8	8,7	22,8	24,7	15,1	26,9	36,7
Diferencia	545,2	100,0	-0,2	-3,2	3,2	38,0	19,4	44,2	48,0
Tasa de variación anual	2,6		-0,3	-0,8	0,3	4,3	3,4	4,7	3,5
<b>El Salvador</b>									
2005	2.948,2	100,0	11,5	23,9	10,6	23,8	17,3	12,9	37,9
2015	3.810,3	100,0	6,9	20,8	8,6	26,5	22,3	14,9	40,4
Diferencia	862,1	100,0	-8,7	10,1	1,9	35,6	39,5	21,6	49,0
Tasa de variación anual	2,6		-2,5	1,2	0,5	3,7	5,3	4,1	3,3
<b>Guatemala</b>									
2005	4.697,1	100,0	23,5	31,1	17,4	16,5	6,6	4,9	35,0
2015	6.587,5	100,0	20,3	27,0	16,3	23,6	6,9	5,9	39,3
Diferencia	1.890,4	100,0	12,5	16,8	13,7	41,0	7,6	8,3	49,8
Tasa de variación anual	3,4		2,0	2,0	2,8	7,2	3,9	5,4	4,6
<b>Honduras</b>									
2005	2.602,9	100,0	13,1	27,4	29,0	13,8	9,4	7,0	31,1
2015	3.651,1	100,0	9,1	22,4	28,2	18,8	12,1	9,4	35,3
Diferencia	1.048,2	100,0	-0,6	10,0	26,0	31,4	18,8	15,3	45,8
Tasa de variación anual	3,4		-0,2	1,4	3,1	6,7	6,1	6,6	4,8
<b>Nicaragua</b>									
2005	2.280,8	100,0	13,4	22,8	14,8	24,2	11,4	13,4	35,3
2015	2.913,5	100,0	8,4	15,4	12,2	28,4	16,7	19,0	38,9
Diferencia	632,7	100,0	-9,7	-11,2	2,8	43,3	35,6	39,3	52,0
Tasa de variación anual	2,5		-2,2	-1,5	0,5	4,1	6,4	6,1	3,5
<b>Panamá</b>									
2005	1.429,9	100,0	3,7	8,4	19,1	24,6	20,7	23,4	35,9
2015	1.796,9	100,0	2,4	6,3	14,8	24,9	23,1	28,5	38,5
Diferencia	367,0	100,0	-2,8	-1,8	-1,8	26,2	32,1	48,2	48,9
Tasa de variación anual	2,3		-2,1	-0,6	-0,2	2,4	3,4	4,3	3,0

a/ No incluye fuerza de trabajo con nivel educativo ignorado.

Fuente: Trejos, 2008, con base en las encuestas de hogares de los países y las proyecciones de población y fuerza de trabajo de Celade, 2004 y 2006.

72.365 millones de dólares PPA, lo cual demuestra que invertir en educación es una estrategia rentable y efectiva para erradicar el trabajo infantil (Sauma, 2005). Complementariamente, un estudio reciente para Nicaragua y

Guatemala llama la atención sobre las implicaciones de la no alfabetización para los ingresos laborales de las generaciones actuales y la reproducción de esta situación en las generaciones futuras (recuadro 3.6).

### RECUADRO 3.6

#### El costo del analfabetismo

El analfabetismo ha persistido en Centroamérica a través de los años, a pesar de las diversas políticas educativas y planes de acción impulsados para su eliminación. Durante la década de los noventa, el 27% de la población con más de 15 años de edad no sabía leer ni escribir. Para el año 2000, un 22% de los centroamericanos de entre 15 y 64 años no tenía ningún grado educativo; casi la mitad -un 47%- carecía de educación formal o no había terminado la enseñanza primaria y solamente un 19% tenía primaria completa.

En el 2002 la población sin educación formal mostraba un nivel de pobreza mayor al 60%, lo que evidencia un círculo vicioso: la asistencia escolar se reduce a medida que hay un menor ingreso familiar, y el ingreso familiar no puede aumentar debido a que el nivel educativo pone un tope a las remuneraciones que estas personas pueden obtener.

Ante esta problemática, un estudio en curso promovido por la Unesco, analizó en Nicaragua y Guatemala las implicaciones y pérdidas que tiene para los países no alfabetizar a su población. Se cuantificaron los efectos y costos que produce no estar alfabetizado en relación con tres aspectos: los ingresos, la escolaridad futura y la salud. Los principales hallazgos son los siguientes:

- En el 2005, Guatemala y Nicaragua perdieron casi 800 millones de dólares por ingresos laborales que la población económicamente activa dejó de percibir debido a su bajo nivel de alfabetización.

- A Guatemala se le atribuye el 90% del monto total de esas pérdidas.
- Nicaragua, aunque solo perdió 80 millones, de dólares, ello representa el 1,6% de su PIB.
- Ambos países habrían podido aumentar en un 50% el gasto público destinado a educación y a salud, si para el 2005 hubieran tenido en marcha inversiones orientadas a alfabetizar y al menos garantizar la primaria completa para la población que en ese momento estaba en edad de trabajar<sup>25</sup>.
- La pérdida total considerando la vida laboral presente y futura de las personas vivas en el 2005 se estima entre 4.500 y 5.800 millones de dólares<sup>26</sup>.

Aparte de los montos asociados a los ingresos laborales que las personas con una escolaridad menor a seis años han dejado y dejarán de percibir (86% del total), el segundo factor en importancia se relaciona con las pérdidas que las cohortes menos educadas transmiten a las nuevas generaciones. Estos son los ingresos que los hijos e hijas de padres y madres no alfabetizados no podrán obtener cuando ingresen al mercado laboral, los cuales equivalen al 12% del total. El 2% restante corresponde al deterioro en la salud o el mayor riesgo de muerte temprana a causa de la no alfabetización de las madres, y asciende aproximadamente a 80 millones de dólares, lo que representa un costo mínimo. Su medición solo toma en cuenta la mortalidad infantil y la mortalidad en edades de 1 a 4 años, la morbilidad de los menores de cinco años y la morbi-mortalidad de las madres.

Lo más preocupante es que algunas de estas pérdidas ya se dieron. No obstante, hay otras que ocurrirán en los años venideros, por lo que aún es posible impulsar cambios para incidir en los resultados. Muchos trabajadores, en especial los que pertenecen a las cohortes más viejas, difícilmente podrán mejorar su situación, pues les resulta imposible dejar el mercado de trabajo para alfabetizarse dado que, en la mayoría de los casos, sus ingresos promedio apenas alcanzan para atender sus necesidades básicas y las de sus familias. En este sentido, la inversión que se haga permitirá que estas pérdidas no se transmitan a las generaciones más jóvenes, que apenas están incorporándose al mercado laboral o lo harán en los próximos años. Para estas generaciones es menor el costo de posponer su entrada al mercado de trabajo para antes alfabetizarse, lo cual viabiliza la posibilidad de atender la alfabetización en forma simultánea a la inserción laboral. Se requieren entonces estrategias de alfabetización específicas. Esta inversión puede ser el inicio de un cambio en el perfil de la producción y las condiciones de vida de los países centroamericanos. Tener una medición de la pérdida de ingresos laborales por no alfabetizar, hace visibles las implicaciones futuras de los esfuerzos que se realicen en los próximos años en este campo y brinda elementos adicionales para la gestión de las políticas públicas y la inversión social.

Fuente: Acón et al., 2008.

**La edición técnica** fue realizada por Alberto Mora. Se agradecen los comentarios y observaciones de Miguel Gutiérrez, Isabel Román y Juan Diego Trejos.

**La revisión de cifras** la efectuaron Elisa Sánchez y Luis Ángel Oviedo.

**El borrador del capítulo** fue redactado por Pablo Sauma.

**Prepararon estudios específicos para este capítulo** Juan Diego Trejos (Características y evolución reciente del mercado de trabajo en América Central) y Funpadem (Derechos laborales en Centroamérica y Panamá). Virgilio Sánchez elaboró una contribución especial sobre el tema de promoción del empleo y la capacitación laboral.

**El taller de consulta** se llevó a cabo en Costa Rica el 23 de octubre del 2007 y contó con la asistencia de Roberto Ayerdi (Guatemala), Juan Manuel Batz (Guatemala), Raúl Castro (El Salvador), Danis Cedeño (Panamá), José Enrique Escalante (El Salvador), Orlando García (Costa Rica), Miguel Gutiérrez (Costa Rica), Alberto Mora (Costa Rica), Francisco Morales (Costa Rica), Rodolfo Piza (Costa Rica), Roberto Ponce (El Salvador), Lilliana Rojas (Costa Rica), Inés Sáenz (Costa Rica), Israel Salinas (Honduras), Virgilio Sánchez (Panamá), José Fulvio Sandoval (Costa Rica), Pablo Sauma (Costa Rica), José Arnoldo Sermeño (Honduras), Claudio Tona (El Salvador), Juan Diego Trejos (Costa Rica), Luis Vergara (Costa Rica) y Evelyn Villarreal (Costa Rica).

**Se agradece** al proyecto "Cumple y Gana", de Funpadem, por poner a disposición de este Informe su experiencia, conocimiento e información sobre el tema de derechos laborales en Centroamérica.

## NOTAS

- 1** Se utilizan aquí las encuestas del año 2006, específicamente: la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (julio) de Costa Rica, la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (enero-diciembre) El Salvador, la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (marzo-septiembre) de Guatemala, la Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples (septiembre) de Honduras, la XXII Encuesta de Hogares para la Medición del Empleo Urbano y Rural (julio) de Nicaragua, y la Encuesta de Hogares (agosto) de Panamá.
- 2** El uso de las encuestas de hogares implicó un esfuerzo importante para tratar de homogeneizar sus variables y clasificaciones. En lo que respecta a la edad para la participación laboral, en todos los casos se considera que es a partir de los 12 años.
- 3** Las diferencias en las encuestas no permiten arribar a una estimación comparable sobre el subempleo, por lo que no se avanza en la medición de esa forma de subutilización. También hay diferencias en la medición del empleo y el desempleo, que pueden explicar, por ejemplo, la mayor participación en Guatemala y el mayor desempleo en Panamá. En particular, este último país incorpora a los trabajadores desalentados (desempleo oculto) como parte de los desocupados.
- 4** La fuerza de trabajo secundaria está conformada por personas que no tienen a cargo un hogar.
- 5** Para conocer la situación en el 2001, se utilizaron las encuestas de hogares de ese mismo año o el año más cercano disponible, específicamente: la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (julio) 2001 de Costa Rica, la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (julio-diciembre) 2001 de El Salvador, la Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos 2001 de Guatemala, la Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples (septiembre) 2001 de Honduras; la XIV Encuesta de Hogares para la Medición del Empleo, Urbano y Rural (noviembre) 2000 de Nicaragua, y la Encuesta de Hogares (agosto) 2001 de Panamá.
- 6** Sección elaborada con base en Trejos, 2008.
- 7** Entre el 2000 y el 2015 la población de 12 a 24 años se incrementará en Guatemala, Honduras y Nicaragua por encima del 2% anual, aunque ligeramente por debajo del promedio total. En Costa Rica, El Salvador y Panamá, por su avance en la transición demográfica, el crecimiento de la población joven con posibilidades de incorporarse a la fuerza de trabajo se expandirá por debajo del 1% anual, lo que generará menos presiones sobre el mercado laboral.
- 8** Los clasificadores de rama para el sector agrícola no permiten identificar las actividades no tradicionales de exportación, que pueden ser importantes en países como Costa Rica.
- 9** Sección elaborada con base en Trejos, 2008.
- 10** Trejos (2002) estima que, para Centroamérica en su conjunto, el 82% del empleo en micronegocios no agrícolas trabaja en establecimientos de baja productividad.
- 11** Debe tenerse presente que, dentro de la producción agrícola en pequeña escala, la información no permite determinar el tipo de producto cosechado, de modo que no se puede identificar el sector de mayor productividad asociada con exportaciones no tradicionales.
- 12** Sección elaborada con base en Trejos, 2008.
- 13** Cuando se consideran estos factores las brechas son menores, pero siguen existiendo y se mantienen los diferenciales entre países (Trejos y Gindling, 2004).
- 14** Panamá exhibe amplias brechas por nivel educativo, que pueden responder al pequeño tamaño muestral de los trabajadores sin educación.
- 15** En el año 2005 el PIB per cápita regional ascendió a 2.438 dólares, y por países a 4.632 dólares en Costa Rica, 2.469 en El Salvador, 2.492 en Guatemala, 1.139 en Honduras, 895 en Nicaragua y 4.796 en Panamá. La estimación se obtuvo de Celade, 2004 y Cepal, 2007.
- 16** El indicador corresponde a los asalariados pertenecientes a un sindicato. Sin embargo, puede ocurrir que en lugar de trabajo exista un sindicato y que el trabajador no esté afiliado a él, lo que implica que de cierto modo se encuentra protegido. Este tipo de información no está disponible para todos los países. También hay organizaciones gremiales que son en realidad sindicatos (maestros, profesionales de la salud). En el caso de Costa Rica, si se agregan los trabajadores asociados a organizaciones gremiales, la tasa de sindicalización sube al 10% (se duplica), aunque sigue asociada al empleo público.
- 17** Sección elaborada con base en Trejos, 2008.
- 18** Guatemala, 13 de febrero de 1952; Panamá, 3 de junio de 1958; Costa Rica, 2 de junio de 1960; El Salvador, 15 de junio de 1965 y Honduras, 6 de mayo de 1983.
- 19** Las fechas de ratificación son las siguientes: Costa Rica (16 de marzo de 1972), Guatemala (20 de mayo de 1994) y El Salvador (15 de junio de 1995).
- 20** El estudio se enfocó en los llamados derechos fundamentales reconocidos en ocho convenios de la OIT que se consideran los más relevantes; incluyen eliminación del trabajo infantil (convenios 138 y 182), abolición del trabajo forzoso (convenios 29 y 105), libertad sindical (convenios 87 y 98) e igualdad (convenios 111 y 100).
- 21** Esta tendencia está acorde con múltiples recomendaciones de la OIT, así como con la doctrina sobre mejores prácticas en la inspección del trabajo. Además, está respaldada por la norma SA-8000 (sobre responsabilidad social, propiedad de la organización Social Accountability International, SAI) y las mejores prácticas de auditoría social internacional.
- 22** Se consideran únicamente los casos de Costa Rica, El Salvador y Panamá, debido a que este estudio coincidió con períodos de cambio de gobierno en los otros países de la región.
- 23** La proyección de la población en edad activa y de la fuerza de trabajo por sexo y grupo de edad se tomó de Celade. La estructura por nivel educativo dentro de cada grupo de edad se basó en las cohortes quinquenales a partir del grupo de 25 a 29 años en el 2005 y las proyecciones de nuevos entrantes menores de 25 años, según la tendencia 2000-2005.
- 24** De acuerdo con este Convenio, la edad mínima de admisión a cualquier trabajo o empleo no debe ser inferior a la necesaria para completar la educación obligatoria, y en ningún caso menos de 15 años, o 14 en el caso de naciones con economías y facilidades educativas insuficientemente desarrolladas (artículo 2). Sin embargo, la situación no es tan clara para los niños de 13 a 14 años (ó 12-13 años para países menos desarrollados), población para la que el convenio (artículo 7) permite la realización de "trabajo liviano", entendiéndose como tal: a) aquel trabajo que no sea dañino o nocivo para la salud y desarrollos de los niños y niñas, y b) aquel trabajo que no sea de tal naturaleza que pueda perjudicar la asistencia del niño o niña a la escuela, su participación en programas de orientación o formación profesional aprobados por la autoridad competente o el aprovechamiento de la enseñanza que recibe (Sauma, 2005).
- 25** El estudio definió la primaria completa como punto de corte para medir la alfabetización funcional, es decir, la persona no alfabetizada es aquella que tiene cinco años o menos de educación formal. Esa decisión se tomó a partir de los criterios más recientes de Unesco y Cepal. En este sentido, actualmente se percibe la alfabetización como algo más que una habilidad técnica. Tiene que ver con la adquisición y el uso de habilidades de lectura, escritura y cálculo matemático y, además, con el desarrollo de la ciudadanía activa, el mejoramiento de la salud y los medios de subsistencia y la igualdad de género. Es un proceso continuo que requiere aprendizajes sostenidos. Unesco define una persona **alfabetizada funcionalmente** como un miembro de aquella que puede participar efectivamente como un grupo o comunidad mediante la utilización de estas destrezas.
- 26** Este monto se obtuvo al proyectar las ganancias que habría percibido a lo largo de su vida laboral cada una de las cohortes que componían la población de estos países en el 2005, si al menos hubiesen tenido primaria completa. Ese flujo de ingresos no percibidos se trajo a valor presente usando como tasa de descuento el promedio anual de la *prime rate* de Estados Unidos (6,9%).



## C A P Í T U L O

## 4

# El desafío regional de contar con personas saludables

## INDICE

<b>Hallazgos relevantes</b>	<b>178</b>
<b>Valoración general 2008</b>	<b>179</b>
<b>Valoración general 2003</b>	<b>180</b>
<b>Valoración general 1999</b>	<b>180</b>
<b>Introducción</b>	<b>181</b>
<b>Una vida larga y con calidad</b>	<b>181</b>
El contexto regional favorece mejoras en los indicadores básicos de salud	181
Una vida más larga	183
Determinantes sociales de la salud explican brechas dentro y entre los países en el perfil de morbi-mortalidad	186
Enfermedades emergentes: nuevos retos para las políticas públicas	190
<b>La salud como derecho</b>	<b>194</b>
El derecho a la salud: una realidad desde el punto de vista jurídico	194
Instituciones y organización de las funciones en el sistema de salud	197
Financiamiento del derecho a la salud	203
Salud y trabajo: un tema poco estudiado en Centroamérica	211

## PREGUNTA GENERADORA

¿Cómo han evolucionado las condiciones de salud de la población centroamericana en los últimos años?

## Preguntas específicas

1. ¿Cuál ha sido el desempeño de los sistemas de salud en la región?
2. ¿Cuáles son los principales determinantes sociales de las inequidades de la salud en Centroamérica?
3. ¿Cómo evolucionó la prioridad fiscal y macroeconómica del gasto en salud en Centroamérica durante el período 2000-2006?
4. ¿Cuál es la proporción de la población que sufre "gastos catastróficos" en salud?
5. ¿Qué acciones en salud están coordinándose regionalmente y cuáles han sido sus resultados?



## HALLAZGOS RELEVANTES

>> En el 2007 la tasa de mortalidad infantil para la región se redujo a 23 por mil nacidos vivos, pero en algunas zonas rurales y territorios indígenas es hasta cuatro veces mayor que los promedios nacionales.

>> La tasa de mortalidad infantil de los grupos de población pobre es muy superior a la de los no pobres. No obstante, la brecha se ha reducido significativamente en la última década.

>> En el 2007 la esperanza de vida al nacer aumentó en todos los países de la región. En Belice, Costa Rica y Panamá es mayor de 75 años como promedio para ambos sexos.

>> Entre 1980 y 2008 ha disminuido la proporción de personas menores de 20 años (de 56% a 47%) y ha aumentado la población de 20 a 59 años (de 39% a 46%) y la mayor de 60 años (de 4,9% a 6,5%), lo que evidencia el proceso de transición demográfica que vive Centroamérica.

>> Los problemas para trasladarse a centros de salud incrementan las probabilidades de haber padecido una enfermedad diarreica aguda (EDA) o una infección respiratoria aguda (IRA) en menores de 5 años.

>> Entre las principales causas de mortalidad de la población adolescente destacan los accidentes de tránsito, la violencia, las heridas por armas de fuego y los suicidios.

>> En todos los países se pierden más años de vida por accidentes de tránsito que por cardiopatías isquémicas.

>> El dengue tiene un fuerte impacto en la población, la economía y el sistema de salud. En el 2007 se reportaron 83.167 casos, de los cuales 4.773 fueron de dengue hemorrágico.

>> En la mortalidad adulta predominan las causas externas, las enfermedades del sistema circulatorio, las neoplasias y, como enfermedad infectocontagiosa, cobra relevancia el VIH-sida.

>> El gasto público en salud por habitante fue de 114 dólares en promedio para la región (2005). En Costa Rica y Panamá es más del doble.

>> Las instituciones de seguridad social, salvo en los casos de Costa Rica y Panamá, cubren a menos del 20% de la población.

>> La cobertura de los sistemas de pensiones para los países del istmo oscila entre un 19% de la población económicamente activa para Nicaragua y Guatemala, y un 62% para Costa Rica (año 2000).

>> En el 2005, en Guatemala y El Salvador el gasto privado representó más del 50% del gasto en salud. En Belice, Honduras y Nicaragua esa proporción fue de entre 40% y 50%. La mayor parte se dedicó a la compra de medicamentos.

>> La inversión en salud se dedica mayoritariamente al pago de los recursos humanos. Existen grandes disparidades en la disponibilidad de personal, tanto entre países como dentro de ellos.

## VALORACIÓN GENERAL 2008

Desde la publicación del *Primer Informe Estado de la Región*, en 1999, las condiciones generales de salud en Centroamérica han mejorado: la esperanza de vida se ha incrementado para ambos sexos en más de dos años, la mortalidad infantil disminuyó y crecieron el abastecimiento de agua potable y el acceso a servicios de saneamiento. No obstante, esta positiva evolución resulta insuficiente para revertir el rezago histórico y cerrar las brechas entre y a lo interno de los países. Ello supone fortalecer y ampliar los esfuerzos realizados para que la región pueda avanzar hacia el logro de una vida más larga y más sana para todos sus habitantes.

El panorama de morbi-mortalidad en el istmo está determinado por las condiciones de pobreza, los comportamientos sociales y los estilos de vida. La disminución de la pobreza y las mejoras en las condiciones de abastecimiento de agua y saneamiento han contribuido a que los países se encuentren en una etapa en la que coexisten, por un lado, el patrón de las enfermedades características de países con bajo desarrollo, entre ellas las infecciosas, las nutricionales y las relacionadas con el embarazo y, por otro, enfermedades de sociedades más avanzadas, como los padecimientos crónicos (las neoplasias y las enfermedades del sistema circulatorio). Además llama la atención el aumento, en todos los países, de la mortalidad debida a causas externas como homicidios, accidentes de tránsito y lesiones producto de la violencia. La incidencia del VIH-sida y las dificultades para controlar el dengue y otras enfermedades re-emergentes son señales de alerta sobre la insuficiencia de las políticas que se están aplicando para enfrentar los problemas de salud pública.

La pobreza como determinante social de la salud está presente en todos los países del área y limita las posibilidades de mejorar el estado de salud y la calidad de vida de amplios grupos de población. Afecta especialmente a la población infantil, los habitantes de zonas rurales, los indígenas y las mujeres. Madres y niños menores de un año pertenecientes a grupos indígenas

y a comunidades rurales pobres tienen una probabilidad más alta de morir que el promedio de la población.

Además, existen grandes brechas entre las zonas urbanas y las rurales. Tal es el caso de Honduras, donde la tasa de mortalidad infantil es cuatro veces el promedio nacional en algunos departamentos rurales, o el de Panamá, donde el 90% de la población indígena vive en pobreza extrema, lo que se traduce en una disminución de la expectativa de vida al nacer de nueve años para los hombres y doce años para las mujeres.

La necesidad de mejorar la salud cobra mayor relevancia a la luz del proceso de transición demográfica que viven los países de la región, aunque en distintos estadios. Costa Rica y Panamá se encuentran en una fase más avanzada y se espera que los beneficios del llamado "bono demográfico" se reviertan en unos quince años. Los demás países todavía mantendrán una situación favorable por cuarenta o cincuenta años más. Sin embargo, las ventajas del bono demográfico serán aprovechables en la medida en que las condiciones económicas permitan mayores oportunidades de trabajo para una población más educada y más saludable. La población en edad productiva -de la que dependerá el futuro de la región en el próximo medio siglo- enfrenta el reto de financiar un sistema de salud que demandará recursos crecientes para atender a una mayor proporción de población envejecida, mucha de la cual no cotiza a ningún sistema de pensiones, y que requerirá servicios de salud caros y complejos.

La salud como derecho fundamental ha sido reconocida por todos las naciones centroamericanas en sus constituciones políticas y en una serie de convenios internacionales. Sin embargo, pese al relativo crecimiento de la inversión social, la cobertura de los servicios de salud resultan insuficientes para garantizar el acceso universal y oportuno a la atención de la salud. La inversión pública en salud ha representado en promedio el 2,1% del PIB en los últimos años y el gasto social per cápita promedio en salud es de 114 dólares a nivel regional. Costa Rica y Panamá

superan ese monto por más del doble, en tanto que en El Salvador ronda los 75 dólares y en las demás naciones la cifra es menor de 50 dólares.

Este insuficiente gasto público en salud impide garantizar el acceso universal y oportuno a los servicios de salud. Con excepción de Costa Rica y Panamá, en el resto del área los seguros sociales cubren a menos del 20% de la población. Cerca del 70% de las y los centroamericanos carece de seguro social. La cobertura de los servicios de salud es aun más baja en las zonas rurales e indígenas.

Ante la limitación para acceder a los servicios públicos y el escaso desarrollo de seguros privados, las familias deben sufragar la atención en salud con sus propios recursos. El gasto privado en salud para el quintil más pobre de la población representa entre un 5,7% y un 42% de sus ingresos en los países con sistemas de salud fragmentados, mientras que en Costa Rica es de 2,4%. Este tipo de organización de los sistemas de salud tiene implicaciones negativas: por un lado, mantiene una distribución inequitativa de los riesgos y las disparidades en la asignación de los recursos; por otro lado, desaprovecha economías de escala para la adquisición de insumos.

El principal reto para las naciones del istmo es ir cerrando las brechas de inequidad, las cuales se irán cerrando en la medida en que los países asuman cuatro desafíos impostergables en materia de salud pública: i) lograr una mejor cobertura y mayor equidad en el financiamiento, ii) garantizar el acceso a los servicios de salud para la población más vulnerable (habitantes de zonas rurales, pobres, indígenas), iii) diseñar estrategias para aprovechar el "bono demográfico" y prevenir los riesgos derivados del envejecimiento de la población, iv) profundizar el conocimiento sobre los determinantes sociales de la salud y v) evaluar los programas de reforma que han ejecutado.

### VALORACIÓN GENERAL 2003

En la década de los noventa mejoraron indicadores clave como la esperanza de vida y la tasa de mortalidad infantil. Sin embargo, persisten desafíos fundamentales, que son reflejo del vínculo entre el desarrollo socioeconómico y las condiciones de salud de las poblaciones. Los datos analizados sugieren que la focalización de intervenciones sanitarias de alta efectividad ha hecho que la situación epidemio-

lógica de los países más rezagados en la década de los sesenta sea más parecida a la de las naciones que exhiben un mejor nivel de desarrollo económico y social. Otros factores, como la violencia, el Sida y el surgimiento de grupos socialmente excluidos en las ciudades, han contribuido a disociar la otrora estrecha relación entre ingreso nacional y salud.

### VALORACIÓN GENERAL 1999

Existen cuatro brechas de equidad que obstaculizan las oportunidades de los y las centroamericanas para disfrutar una vida larga y sana. Estas brechas son: inequidades en el acceso a servicios de salud y en la disponibilidad de agua potable y servicios de saneamiento, las des-

igualdades que experimentan los pueblos indígenas y la morbi-mortalidad asociada a condiciones de pobreza y violencia. Los principales hallazgos del *Primer Informe Estado de la Nación* subrayan, una vez más, la magnitud de la deuda social con las poblaciones más vulnerables del istmo.

## C A P Í T U L O

## 4

## El desafío regional de contar con personas saludables

**Introducción**

Una región centroamericana con personas saludables será aquella en la que todos los ciudadanos tengan las condiciones para desarrollar plenamente sus potencialidades. En la Constitución de la Organización Mundial de la Salud (OMS, 1946) se estableció que la salud es un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solo la ausencia de enfermedad. Este concepto se ha mantenido vigente a lo largo de los años y se ha ido ampliando en distintas declaraciones, como resultado de discusiones y nuevos acuerdos entre los países. Queda claro entonces que la salud está determinada por una serie de factores sociales, económicos y ambientales, y que va más allá de la atención a los episodios de enfermedad.

Este capítulo utiliza esa perspectiva y, sobre esa base, organiza su análisis en dos partes. En la primera, “Una vida larga y con calidad”, se recorren indicadores básicos para caracterizar la situación demográfica y epidemiológica de la región, haciendo énfasis en las diferencias manifiestas dentro y entre los países y por grupos especialmente vulnerables de la población. También se resumen los principales resultados de un trabajo especial contratado para este Informe, sobre determinantes sociales de la salud; se trata de una primera aproximación al tema, dados los débiles sistemas de indicadores de salud de Centroamérica.

La segunda parte inicia con una reflexión sobre cómo los gobiernos centroamericanos han incorporado en sus marcos normativos la noción de la salud como un derecho, tal como lo estipulan diversas convenciones internacionales, y luego revisa el andamiaje institucional y la base de recursos que efectivamente se le asigna al sector para cumplir con este mandato. También en esta sección se discute la creciente importancia del gasto privado, en especial el “de bolsillo”, en el financiamiento del acceso a la salud y se enumeran hallazgos puntuales sobre los avances de los procesos de reforma sectorial, sobre todo en el primer nivel de atención. Por último, se comentan esfuerzos regionales que se han puesto en marcha en materia de salud.

**Una vida larga y con calidad**

Las naciones centroamericanas se encuentran en distintos momentos de su evolución demográfica. Sin embargo se puede afirmar que la región transita hacia una etapa de disminución de la natalidad acompañada por un descenso de la mortalidad, lo que conlleva un envejecimiento de la población y el predominio de las personas de mayor edad. En esta nueva etapa, el reto es asegurar que la población, además de vivir más, tenga una buena calidad de vida.

**El contexto regional favorece mejoras en los indicadores básicos de salud**

En principio, los cambios demográficos y sociales que experimentan las sociedades centroamericanas configuran un contexto favorable para mejorar significativamente las condiciones de salud. No obstante, los avances logrados hasta ahora no han sido proporcionales a los retos y los rezagos históricos que enfrenta la región.

**Pobreza dificulta la mejora en las condiciones de salud**

Al valorar la situación de los países centroamericanos por medio de indicadores generales de pobreza, nutrición, abastecimiento de agua y saneamiento, se puede concluir que en la primera mitad de la década del siglo XXI hubo mejoras en todo el istmo. Sin embargo, el elevado nivel de pobreza que todavía exhibe la región -por encima del 45% de la población en la mayoría de los países- y las marcadas deficiencias en el acceso a servicios públicos básicos, constituyen barreras para lograr mayores avances en la salud de la población (cuadro 4.1).

El abastecimiento de agua potable, así como la disponibilidad de saneamiento básico, han mejorado y son claves para la prevención de infecciones, aunque se observan disparidades entre los países y al interior de ellos, con una condición

CUADRO 4.1

## Centroamérica: indicadores sociales. Varios años

País	Proporción de la población bajo la línea de pobreza total (porcentaje)		Proporción de personas subnutridas en la población total (porcentaje)		Población con acceso sostenible a mejores fuentes de abastecimiento de agua potable				Población con acceso a servicios de saneamiento mejorados					
	Circa 2000		Circa 2006		Porcentaje de la población total		Porcentaje de la población rural		Porcentaje de la población total		Porcentaje de la población rural			
					2000	2004	2000	2004	2000	2004	2000	2004		
Belice			33,5	2002	6	4	90	91	82	82	47	47	25	25
Costa Rica	22,9	2001	16,7	2007	5	5	97	97	92	92	92	92	97	97
El Salvador	45,5	2000	32,3	2006	14	11	80	84	63	70	61	62	39	39
Guatemala	56,0	2000	51,0	2006	21	22	91	95	86	92	78	86	72	82
Honduras	71,0	2002	67,8	2006	21	23	87	87	81	81	65	69	49	54
Nicaragua	45,8	2001	48,3	2005	33	27	76	79	59	63	46	47	32	34
Panamá	40,5	2000	36,8	2003	24	23	90	90	79	79	72	73	51	51

Fuentes: Pobreza: diversas encuestas de hogares y de nivel de vida, según los años anotados para cada país. Nutrición: FAO, 2008. Acceso a servicios básicos: Cepal, 2008.

más desfavorable en las zonas rurales. Utilizando los porcentajes que se muestran en el cuadro 4.1, se estima que en el 2008 cerca de 4,5 millones de habitantes de la región viven sin acceso a agua potable (10,8% de la población total), mientras que 11,4 millones (27,1% de la población total) carecen de acceso a servicios de saneamiento mejorados, lo que representa un desafío importante para mejorar la cobertura universal en servicios básicos.

En cuanto a las condiciones nutricionales en los países del istmo, un estudio de la Cepal (2007) reporta que la desnutrición infantil global (bajo peso para la edad) representa todavía un grave problema de salud y es un factor condicionante de morbilidad y mortalidad en niños menores de 5 años. Guatemala y Honduras muestran las mayores proporciones de niños desnutridos, El Salvador y Nicaragua están en un segundo rango y Costa Rica y Panamá presentan los niveles más bajos (Cepal, 2007).

La situación general en desarrollo humano sería más negativa si no se hubiesen logrado importantes avances en salud. De hecho, la posición que

obtienen los países en el indicador resumen de las condiciones de salud es inferior a la del índice general, pero mejor que su ubicación según el ingreso per cápita, lo que revela que las condiciones de salud de la población inciden de modo significativo en el ranking general del IDH, corrigiendo, pero sin llegar a compensar, los rezagos en materia de ingreso. Su influencia incluso es mayor que la que consiguen las mejoras en educación (cuadro 4.2).

Al comparar la posición relativa de los países en cada componente del IDH, la que alcanzan por el indicador de salud (esperanza de vida al nacer) es la mejor en todos los casos, con excepción de Honduras. Para este país, el indicador de esperanza de vida se ubica en peor posición que los indicadores de educación, en los que de todos modos los puntajes obtenidos se encuentran entre los últimos de la región.

#### Transiciones demográficas impactan las condiciones de salud

Entre 1980 y 2008 la población centroamericana prácticamente se duplicó y ha llegado a 41 millones de personas. Guatemala cuenta con 13 millones de

habitantes, seguido por Honduras y El Salvador que rondan los 7 millones, Nicaragua con 5 millones, Costa Rica con poco más de 4 millones, Panamá con cerca de 3 millones y Belice, con el menor número, alcanza los 300.000 habitantes.

Las proyecciones de Celade indican que durante la primera década del siglo XXI Centroamérica tendrá una nueva disminución en la tasa de crecimiento de su población, aunque en promedio se mantendrá por encima de la media para América Latina, la cual se estima que pasará de 2,61 a 2,52 anual por cada mil habitantes (cuadro 4.3). Los datos estimados para el segundo quinquenio de la presente década muestran a Nicaragua con la menor tasa, 2,61%; le siguen Costa Rica, El Salvador y Panamá con valores cercanos a 3,2%, y para Belice, Guatemala y Honduras las tasas están por encima del 4% anual.

Asimismo, durante el período 2005-2010 la fecundidad sufrirá variaciones. La tasa promedio estimada en América Latina bajará de 2,57 a 2,43 entre la primera y la segunda mitad de la década. En la región centroamericana solo Costa Rica tiene una tasa

CUADRO 4.2

**Centroamérica: índice de desarrollo humano, según país. 2007**

	Índice de desarrollo humano		Esperanza de vida al nacer		Tasa de alfabetización adulta		Matriculación en educación primaria, secundaria y terciaria		PIB per cápita	
	Posición	Valor	Posición	Años	Posición	Porcentaje de 15 años y más	Posición	Porcentaje	Posición	PPP dólares
Belice	80	0,778	40	75,9	95	75,1	52	81,8	81	7,109
Costa Rica	48	0,846	24	78,5	37	94,9	90	73,0	61	10,180
El Salvador	103	0,735	86	71,3	89	80,6	100	70,4	100	5,255
Guatemala	118	0,689	99	69,7	105	69,1	111	67,3	107	4,568
Honduras	115	0,700	103	69,4	90	80,0	95	71,2	118	3,430
Nicaragua	110	0,710	77	71,9	93	76,7	99	70,6	116	3,674
Panamá	62	0,812	47	75,1	49	91,9	58	79,5	77	7,605

Fuente: PNUD, 2007 y 2008.

menor que ese promedio. En Guatemala y Honduras la fecundidad todavía sobrepasa los tres hijos por mujer (cuadro 4.3). Cabe destacar que, en el caso de Costa Rica, los datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos reportan que desde el año 2001 este país no supera la tasa de reemplazo, es decir, la fecundidad es menor de dos hijos por mujer (Proyecto Estado de la Nación, 2001).

En 1980 El Salvador era el país con la mayor densidad de población en el istmo: 218 habitantes por kilómetro cuadrado, y Belice mostraba la menor densidad, con 6 habitantes por kilómetro cuadrado. Veintiocho años después se mantiene un patrón similar, solo que la densidad se ha duplicado en todos los países, excepto en El Salvador, donde el incremento fue del 53%; este valor se considera alto dado lo pequeño de su territorio y el alto nivel que ya tenía esta nación al inicio de los años ochenta.

**Una vida más larga**

La población centroamericana ha incrementado su esperanza de vida al nacer. Belice, Costa Rica y Panamá superan el promedio general de América Latina, que aumentó de 71,9 años a inicios del primer quinquenio del siglo a 73,1 para el período 2005-2010. Estos tres países sobrepasan los 75 años como promedio para ambos sexos. En

CUADRO 4.3

**Centroamérica: indicadores demográficos 2000-2005 Y 2005-2010**

País	Tasa anual de crecimiento de la población (por mil)		Tasa de fecundidad (hijos por mujer)		Esperanza de vida al nacer, ambos sexos (años)	
	2000-2005	2005-2010	2000-2005	2005-2010	2000-2005	2005-2010
Belice	4,77	4,13	3,35	2,94	75,6	76,1
Costa Rica	3,85	3,31	2,28	2,10	78,1	78,8
El Salvador	3,64	3,24	2,88	2,68	70,6	71,8
Guatemala	4,94	4,92	4,60	4,15	68,9	70,2
Honduras	4,04	3,98	3,72	3,31	71,0	72,1
Nicaragua	2,66	2,61	3,00	2,76	70,8	72,9
Panamá	3,63	3,20	2,70	2,56	74,7	75,6
América Latina	2,61	2,52	2,57	2,43	71,9	73,1

Fuente: Cepal, 2007.

todas las naciones del área se mantiene la diferencia entre sexos a favor de las mujeres. Esto se explica en parte por el fenómeno de transición demográfica antes mencionado, y las diferencias en los perfiles de morbilidad entre hombres y mujeres.

La mortalidad infantil ha decrecido, aunque se mantienen las brechas de equidad

Tal como se ha reportado en las dos ediciones anteriores de este Informe, la mortalidad infantil ha mantenido una tendencia de disminución constante, aunque con períodos de mayor o menor

variación en su tasa de decrecimiento. En el 2007 la tasa para la región en su conjunto rondó los 23 por mil nacidos vivos, valor muy similar al promedio latinoamericano estimado por Cepal para el quinquenio 2005-2010 (24). Los países se distribuyen en tres grupos: por debajo del promedio regional se ubican Costa Rica y Panamá; por encima de éste, Guatemala, y con valores similares a la media Belice, El Salvador, Honduras y Nicaragua (gráfico 4.1).

En los inicios de la vida, las principales causas de muerte son las propias del período perinatal, entre las que destacan la asfixia del recién nacido, el bajo peso al nacer, el trauma del parto y la sepsis del recién nacido. Muchos de estos padecimientos pueden detectarse a tiempo mediante un adecuado control prenatal y tomando las previsiones necesarias para disminuir el riesgo de muerte. Las enfermedades infecciosas, sobre todo la infección respiratoria aguda y la enfermedad diarreica aguda, son las principales causas de muerte luego del primer mes de vida y están usualmente determinadas por pobres condiciones higiénicas.

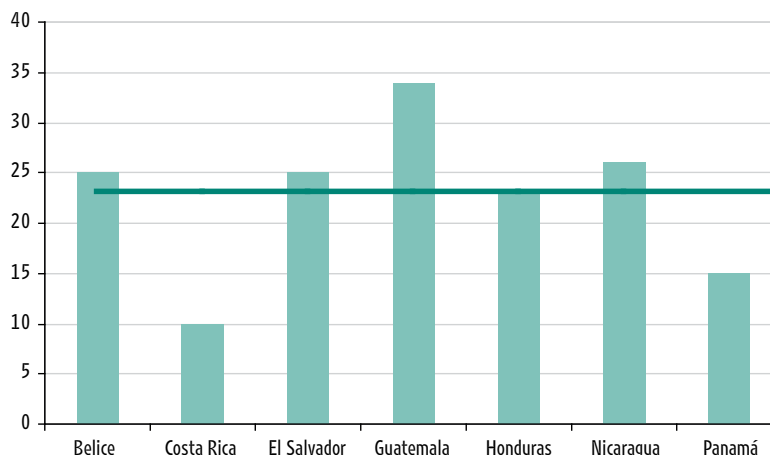
### La región marcha hacia el envejecimiento de su población

En todos los países del área ha decrecido la proporción de habitantes menores de 20 años. Entre 1980 y 2006, para la totalidad de la región se observa que las personas menores de 20 años pasaron de representar el 56% de la población al 47%, en tanto que las personas de entre 20 y 59 años pasaron del 39% al 46% y las mayores de 60 años de 4,9% a 6,5%. Ahora bien, esto ocurrió más aceleradamente en Costa Rica y Panamá, y en menor proporción en Guatemala, que es el país que vive de forma más lenta el proceso de transición demográfica. En Panamá y Costa Rica se estima que la población mayor de 60 años asciende al 8%, en El Salvador a 7,6% y en los demás países a valores que oscilan entre 5% y 6%.

El proceso de envejecimiento es un hecho que se comprueba al observar el cambio en la estructura por edades de la población, en la que adquieren un

GRÁFICO 4.1

### Centroamérica: tasa de mortalidad infantil. 2007 (POR MIL NACIDOS VIVOS)



Fuente: Rayo, 2007.

peso creciente los grupos de más edad, a la vez que aumenta la esperanza de vida y disminuyen la fecundidad y la mortalidad. En la transición hacia el envejecimiento hay un período en el que el grupo de menores de 15 años se reduce y el de mayores de 64 años aún no ha crecido de manera sustancial, por lo que la razón de dependencia demográfica permanece baja. A esta situación, en la que los países cuentan con una mayor proporción relativa de población en edad de trabajar, se le denomina “bono demográfico”.

Las posibilidades de aprovechar el “bono demográfico” dependen vitalmente de las capacidades humanas básicas que haya logrado acumular la población, es decir, de sus condiciones de educación y salud, las cuales determinarán en buena medida, las oportunidades laborales a las que pueden tener acceso para generar ingresos dignos y crecientes. Los Estados tienen también la posibilidad de aprovechar esta coyuntura para realizar inversiones productivas y sociales anticipadas de cara a un incremento futuro de la población adulta mayor, cuyas demandas de salud y pensiones serán más onerosas.

Las sociedades centroamericanas se encuentran en diferentes estadios de la transición demográfica, que se reflejan

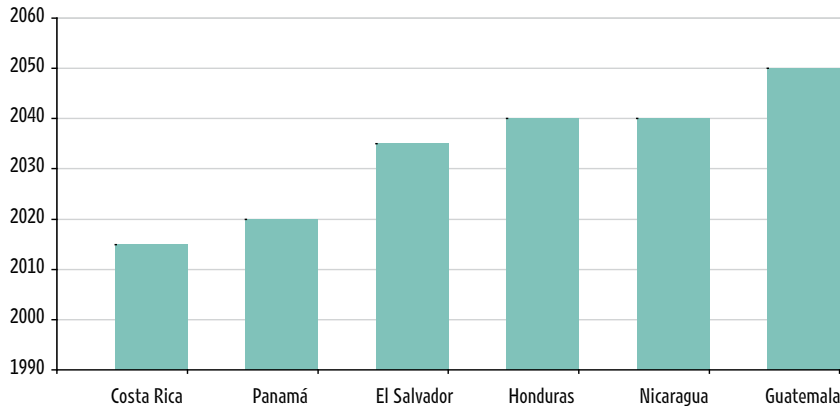
en el año en que se presume finalizará el beneficio del “bono” para cada país. Los primeros en conducir ese proceso serán Costa Rica y Panamá, en menos de quince años. Los demás países aún gozarán de esta situación especial por los próximos treinta a cuarenta años (gráfico 4.2).

Un importante reto para el futuro será lograr que la protección social se adapte a la estructura cambiante de la población y del mercado laboral. El principal problema al que se enfrentan los sistemas de protección social es la baja cobertura en términos de personas y tipos de riesgos cubiertos, así como la calidad misma de la protección. El momento de crisis potencial, que deberán prever los países, ocurrirá cuando en los próximos años se eleve la proporción de población mayor de 60 años y decrezca la menor de 15.

Cabe mencionar que, aunque según la Cepal (2004), Costa Rica y El Salvador se encuentran en un proceso de “envejecimiento moderado”, pues tienen un porcentaje reducido de personas mayores de 60 años (entre 6% y 8%), ese grupo de personas superará el 20% de la población en el 2050. Por su parte, Guatemala, Honduras y Nicaragua pertenecen al grupo de países que cuentan con un “envejecimiento incipiente”, lo que significa que en este momento ese grupo etario representa entre 5% y 7%

GRÁFICO 4.2

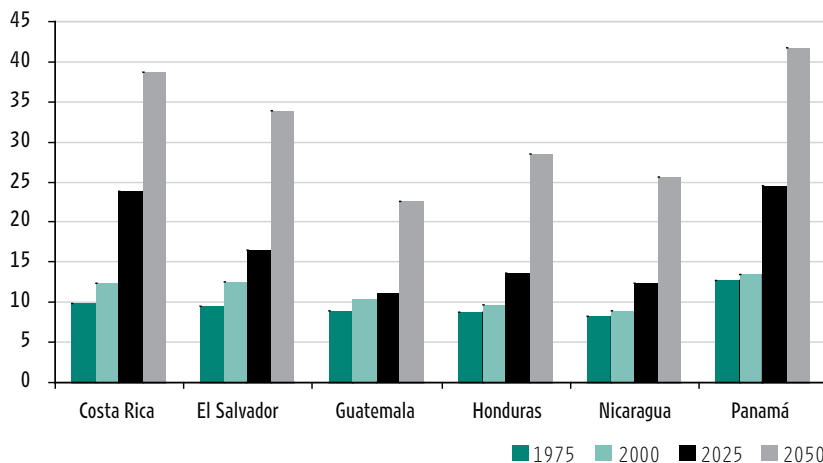
### Centroamérica: año en que termina el "bono demográfico", según país. 1990-2060



Fuente: Elaborado por Icefi con información de Cepal, 2005.

GRÁFICO 4.3

### Centroamérica: índice de dependencia demográfica<sup>a/</sup> 1975-2050 (PORCENTAJE)



a/ El índice de dependencia relaciona la población de 60 años y más, y la menor de 15 años, con respecto a la población comprendida entre los 15 y los 59 años de edad.

Fuente: Cepal, 2004.

y en el 2050 alcanzará entre 15% y 18% (OIT, 2005). Cabe la posibilidad de que en los próximos años se acelere el proceso de transición demográfica si ocurren mayores reducciones en la fecundidad. Esto es muy probable debido a la creciente incorporación de las mujeres en la fuerza laboral de los países.

Otra consecuencia del proceso de

transición demográfica es que la edad media de la población se elevará. Esa evolución está pronosticada para todos los países de la región. Para el año 2005, la mediana de la edad de la población se habrá incrementado en 7,7 años en Costa Rica, 7,0 en Panamá, 8,2 en El Salvador, 9,3 en Guatemala, 9,5 en Nicaragua y 8,9 en Honduras.

Hacia futuro ello implicará que un grupo creciente de personas en edad de jubilarse dependerá de una menor porción de población joven que trabaja. La planificación de los sistemas de pensiones ha de tener en cuenta estos temas en la definición de sus políticas.

Un adecuado sistema de pensiones es aquel que mantiene un equilibrio entre cobertura, suficiencia y sostenibilidad. Su propósito último es garantizar un nivel de vida digno al adulto mayor y evitar la pobreza durante la vejez.

Según cifras del Banco Mundial (2006), en el año 2000 la cobertura de los sistemas de pensiones en relación con la PEA oscilaba entre un 19% para Nicaragua y Guatemala y un 62% para Costa Rica; El Salvador estaba en una posición intermedia, con un 30%. Si se considera solo la población asalariada, estos porcentajes se elevan a 40% y 45% para Guatemala y Nicaragua, 58% para El Salvador y 78% para Costa Rica. La mayoría de los asegurados pertenece a los sectores secundario y terciario de la economía, salvo en el caso de Costa Rica, donde un 38% proviene del sector agrícola. Predominan los trabajadores del sector público en una relación de más del doble con respecto al sector privado: el 78% en Nicaragua, el 76% en Guatemala, el 92% en El Salvador y el 98% en Costa Rica. En cuanto a la afiliación según sexo, en Nicaragua y Costa Rica predominan las mujeres, mientras en Guatemala sucede lo contrario y en El Salvador la proporción es similar. En todos los países hay una mayor afiliación conforme se incrementa el nivel de ingreso.

Los grandes problemas encontrados en los sistemas de pensiones del istmo son el bajo nivel de aseguramiento, la baja calidad del empleo y la disminución en la afiliación de los trabajadores independientes y la población pobre, lo que genera gran incertidumbre en torno a la sostenibilidad futura de estos regímenes.

Cabe aclarar que las tendencias anotadas no se presentan de manera uniforme en toda la región; algunas zonas y grupos se mantienen al margen de los sistemas de pensiones y, en general, de la seguridad social, con rezagos importantes en sus condiciones de salud.



## Determinantes sociales de la salud explican brechas dentro y entre los países en el perfil de morbi-mortalidad

Los determinantes sociales de la salud se refieren a las características de las condiciones sociales que influyen en la salud y las vías particulares por medio de las cuales esas condiciones se manifiestan (Krieger, 2001). Teniendo en cuenta este enfoque, en este apartado se analiza la mortalidad de distintos grupos de edad y diferentes estratos socioeconómicos, y se hace un acercamiento a enfermedades que representan una importante carga en la mortalidad, la morbilidad y la discapacidad en la región.

En las anteriores ediciones de este Informe (1999 y 2003) se ha planteado una serie de consideraciones relacionadas con determinantes sociales de la salud. Estas son: i) las desventajas de los pueblos indígenas, expresadas en niveles altos de mortalidad y morbilidad por enfermedades prevenibles, ii) las inequidades en el acceso a servicios de salud, iii) la persistencia de la pobreza pese a ciertos avances en las condiciones de vida y iv) el desafío de la multiculturalidad. Además, en Centroamérica y América Latina se han realizado esfuerzos como la participación en la Comisión sobre Determinantes Sociales de Salud y en la Red Interamericana de Formación en Determinantes Sociales de la Salud; el reconocimiento, en la *Agenda de Salud de las Américas 2008-2017*, del importante papel que juegan los determinantes sociales de la salud en la construcción de políticas públicas; la confección de mapas temáticos relacionados con la ubicación de grupos de mayor riesgo respecto a la prevalencia de retardo en talla por parte de la Unidad de Vigilancia, Monitoreo y Evaluación del Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá, y la elaboración de capítulos para el informe *Salud de las Américas*, de la OPS. Aunque estas iniciativas, en conjunto con el análisis efectuado para este Informe, constituyen elementos iniciales para el estudio de los determinantes sociales de la salud, a la

vez evidencian la necesidad de mayor investigación sobre el tema.

## Coexisten diversas causas de mortalidad en cada ciclo de vida

Al analizar el comportamiento de la mortalidad según el ciclo de vida, queda claro que en la región coexisten enfermedades infecciosas, nutricionales y derivadas del embarazo, con los padecimientos crónicos y degenerativos y las causas externas. También puede afirmarse que existen determinantes sociales de la salud que son comunes a la niñez, la adolescencia y la vida adulta (OPS, 2007). Sin embargo, la posibilidad de un análisis exhaustivo está limitada por el serio problema de subregistro de causas de muerte, que es especialmente grave en Honduras y Nicaragua. Para Honduras la OPS estima un subregistro de la mortalidad promedio de un 37%, con una variación departamental de entre 15% y 85%. Asimismo, para Nicaragua la subestimación promedio de la mortalidad se estima en un 50%.

El patrón de mortalidad es heterogéneo y coincide con el grado de predominio de los diversos determinantes sociales de la salud. Si bien la enfermedad diarreica y la infección respiratoria aguda son causa de mortalidad infantil en toda la región, tienen un peso distinto en cada país, según su nivel de pobreza y la proporción de población en riesgo. Por ejemplo, en Costa Rica, aunque todavía son causas de muerte, no son de las más importantes, y se presentan en los grupos de población pobre, que también son los más vulnerables a la mortalidad infantil.

Las causas de muerte en los niños menores de 5 años son las que se originan en el período perinatal, es decir, corresponden a fallecimientos en las primeras semanas de vida. Estas enfermedades son, principalmente, el trauma del parto, la asfixia perinatal, las derivadas de la inmadurez fetal y la sepsis. También se registran como causas importantes las malformaciones congénitas, sobre todo en Costa Rica y en Panamá, y las causas externas, en especial accidentes en el hogar; en

Panamá se adicionan las agresiones y la violencia.

Para el grupo de entre 5 y 9 años de edad las principales razones de fallecimiento son las causas externas, mayoritariamente los accidentes de tránsito, pero también son importantes las infecciones respiratorias, las neoplasias y las malformaciones congénitas. En Guatemala la desnutrición es una causa que subyace a las muertes de niños en este grupo de edad.

En Centroamérica los adolescentes fallecen principalmente por causas externas: accidentes de tránsito, violencia, heridas por armas de fuego y suicidios; estos últimos ocurren de manera particular en Panamá. Otras patologías causantes de mortalidad son las neoplasias, las infecciones y las enfermedades del sistema nervioso.

Como causas de la mortalidad adulta (cuadro 4.4) en todos los países predominan las causas externas, las enfermedades del sistema circulatorio, las neoplasias y, como enfermedad infectocontagiosa cobra relevancia el VIH-sida. En Guatemala también son importantes padecimientos como la cirrosis relacionada con la ingesta de alcohol y el uso de sustancias psicoactivas.

En el caso de los adultos mayores el patrón es bastante similar en todo el istmo. Las principales causas son las enfermedades del sistema circulatorio, la diabetes y las neoplasias. Las enfermedades infecciosas, en especial las respiratorias, reaparecen como causa importante de fallecimiento en la fase final del ciclo de vida. La desnutrición es una de las causas de muerte en Guatemala, en un contexto en el que el 6% de los adultos mayores viven solos, y únicamente el 12% recibe una pensión.

## Determinantes sociales de la salud en niños menores de 5 años

En el marco de la preparación de este Informe se contrató una investigación específica para explorar, cuantitativamente, los determinantes sociales de la salud en Centroamérica. Ya que existe un notable vacío de información sistemática y confiable sobre este tema en todos los países, el análisis se

CUADRO 4.4

**Centroamérica: algunos rasgos de la mortalidad en la población adulta**

País	Situación de la mortalidad adulta por grupos de edad
<b>Belice</b>	<p><b>Grupo de 20 a 59 años (42% de la población):</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Las personas de este grupo de edad representaron el 35% de las muertes en 2005.</li> <li>En 2003-2004, la primera causa de muerte correspondió a causas externas (accidentes de tránsito primordialmente).</li> <li>En 2005, la primera causa de muerte fue el VIH-sida.</li> </ul> <p><b>Grupo de 60 años o más (4,2% de la población en 2005):</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>En 2005, en este grupo de edad, las enfermedades del aparato circulatorio dieron origen al 43% del total de muertes.</li> <li>En 2005 las primeras causas de muerte correspondieron a hipertensión, diabetes mellitus y la enfermedad isquémica del corazón.</li> </ul>
<b>Costa Rica</b>	<p><b>Grupo de 20 a 59 años (54% de la población):</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>En 2006, las muertes en este grupo de edad representan el 29% del total.</li> <li>De acuerdo con datos de INEC y el Ministerio de Salud para el año 2005, un 5% de las muertes en este grupo de edad se debió a infarto agudo al miocardio, un 4% a lesiones en accidentes de tránsito y un 3% a tumores malignos de estómago.</li> <li>Según datos del Registro Nacional de Tumores, en el 2003 se reportaron 1.642 casos de cáncer de estómago. De este total, un 41% correspondió a la provincia de San José y solo un 4% a la provincia de Limón.</li> </ul> <p><b>Grupo de 60 años o más (9,4% de la población):</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Las principales causas de mortalidad son las enfermedades cardiovasculares (aproximadamente el 40%) y los neoplasmas (20%-25%).</li> </ul>
<b>El Salvador</b>	<p><b>Grupo de 20 a 59 años (48% de la población):</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>En el año 2004, las muertes reportadas correspondieron a causas externas (36,2%), neoplasmas malignos (10,1%) y enfermedades del aparato circulatorio (8,6%).</li> <li>El 89% de las muertes de hombres de este grupo correspondió a causas externas, entre las cuales figuran los homicidios y los accidentes de tránsito, así como las heridas autoprovocadas.</li> <li>Los tipos más frecuentes de neoplasmas malignos (1.065 casos) son el de estómago (12,2%) y el de cérvix (11,6%).</li> <li>Entre las enfermedades del aparato circulatorio que afectaron a este grupo, la enfermedad isquémica del corazón fue la más importante (más de un tercio de los casos).</li> </ul> <p><b>Grupo de 60 años o más (8,1% de la población):</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>En el año 2005 este grupo aportó el 55% del total de muertes registradas en el país.</li> <li>Los tipos más comunes de neoplasmas malignos durante el 2005 fueron el de estómago (17%) y el de próstata (8%).</li> <li>De acuerdo con el Reporte Epidemiológico del Ministerio de Salud Pública, en 2005, las tres principales causas de muerte correspondieron a infecciones respiratorias (60,1%), hipertensión arterial (9,3%) y diabetes mellitus (3,6%).</li> </ul>
<b>Guatemala</b>	<p><b>Grupo de 20 a 59 años (43% de la población):</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Los índices de mortalidad materna disminuyeron en un 30% durante el período 1989-2000. Los valores más altos se presentan en los departamentos de Alta Verapaz, Sololá y Huehuetenango.</li> <li>De todas las muertes maternas, el 67% corresponde a mujeres sin educación formal.</li> <li>Datos del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social señalan que, en 2003, el cáncer cervicouterino fue la principal causa de muerte entre mujeres en edad fértil.</li> <li>Según reportes del Instituto Nacional de Estadística, en 2004 las principales causas de muerte en hombres de este grupo de edad fueron homicidios, cirrosis, influenza, neumonía y VIH-sida.</li> </ul> <p><b>Grupo de 60 años o más (6,3% de la población):</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Las principales causas de muerte en hombres mayores de 65 años corresponden a influenza y neumonía, enfermedades cerebrovasculares y la enfermedad isquémica del corazón.</li> <li>Las principales causas de muerte en mujeres corresponden a influenza y neumonía, diabetes mellitus y complicaciones cardíacas.</li> </ul>
<b>Honduras</b>	<p><b>Grupo de 20 a 59 años</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Estimaciones basadas en datos de Cepal y Celade indican que a este grupo poblacional corresponde aproximadamente el 45% de las muertes en el país.</li> <li>De acuerdo con información del Sistema de Vigilancia de la Mortalidad Materna, entre 2004 y 2005 la mayoría de las muertes en el grupo de 19 a 35 años ocurrió en mujeres sin educación formal y primordialmente durante el parto y el puerperio.</li> </ul>
<b>Nicaragua</b>	<p><b>Grupo de 20 a 59 años (49% de la población):</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Según datos del Ministerio de Salud, entre 1992 y 2005 la mortalidad materna registró valores fluctuantes y alcanzó sus mayores niveles en 1996, 1997 y 1999.</li> <li>Aunque la mortalidad materna ha disminuido en el país, las tasas se ha mantenido altas en las regiones autónomas del Atlántico Norte y Sur, en las cuales el acceso a servicios de salud es limitado, los niveles de educación bajos y los porcentajes de pobreza altos.</li> </ul>
<b>Panamá</b>	<p><b>Grupo de 20 a 59 años (52% de la población):</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>En el año 2004, las muertes de este grupo correspondieron a un 25% del total.</li> <li>Las principales causas de muerte correspondieron a causas externas, tumores malignos, VIH-sida y enfermedad isquémica del corazón.</li> </ul> <p><b>Grupo de 60 años o más (10% de la población total):</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>De acuerdo con datos de la Dirección de Estadística y Censos para el 2005, las principales causas de muerte en este grupo son los tumores malignos, la diabetes mellitus y la enfermedad isquémica del corazón.</li> </ul>

restringió a los determinantes sociales de dos padecimientos en niños menores de 5 años: enfermedad diarreica aguda e infección respiratoria aguda. El ejercicio se realizó en cuatro países: Nicaragua, Honduras, Guatemala y El Salvador. El objetivo del estudio fue explorar en qué medida las condiciones socioeconómicas de las personas y los hogares contribuyen a explicar los perfiles de morbilidad (Rayo, 2008).

A partir de encuestas de demografía y salud, y encuestas de medición del nivel de vida, aplicadas en estos países entre los años 2001 y 2006, se construyeron agrupaciones poblacionales con el fin de explicar la relación entre determinantes sociales y resultados de salud por medio de la aplicación de modelos de regresión logística y análisis bivariado. Las encuestas estuvieron dirigidas a identificar problemas de salud tanto de mujeres en edad fértil, como de niños y niñas. Además de medir las condiciones de vida de los hogares. Los períodos de referencia y la especificidad de las preguntas difieren de acuerdo con la estrategia de muestreo de cada encuesta y las probabilidades de captar suficientes eventos. Pese a estas y otras diferencias, se logró el propósito de comparar hogares en los que ocurre o no ocurre un evento adverso, definido para este estudio como “la identificación de una persona menor de 5 años que en el período de referencia de la encuesta fue diagnosticado con una enfermedad diarreica aguda (EDA) o con una infección respiratoria aguda (IRA)” (Rayo, 2008).

En relación con el grado en que las condiciones socioeconómicas de personas u hogares contribuyen a explicar los perfiles de morbilidad, en todos los países estudiados las características del niño, la madre, el hogar y la comunidad tienen una influencia decisiva. En efecto, las particularidades del hogar y la vivienda determinan el ambiente en el que el niño se desarrolla y la velocidad o facilidad con que éste se ve expuesto a agentes patógenos. Pudo comprobarse además que, en comparación con niños pertenecientes a hogares pobres y cuyas madres no tenían educación, los niños de hogares en quintiles supe-

riores de ingreso cuyas madres tenían niveles altos de educación presentaban mejores resultados de salud, observados a través de medidas de prevalencia de las enfermedades estudiadas, EDA e IRA.

Por otro lado, la pertenencia a grupos indígenas es un factor determinante de los resultados de salud observados en Guatemala, Honduras y Nicaragua. Las mayores prevalencias de EDA e IRA se observan en esta población. También se constató que, para los cuatro países, la comparación entre los niños que residen en los departamentos donde se sitúan las ciudades capitales, y los que residen en departamentos predominantemente rurales o con considerables poblaciones indígenas (la región norte y sur-occidental de Guatemala, el departamento de Copán en Honduras y la Región Autónoma del Atlántico Norte en Nicaragua) presentan un mayor riesgo de padecer las enfermedades mencionadas.

La edad del niño sobresale como factor protector contra resultados adversos de salud. En el caso de las EDA, cada año de edad se traduce en una disminución en la prevalencia de diarrea que oscila entre 8% y 20% (Rayo, 2008).

Los problemas para trasladarse a centros de salud incrementan las probabilidades de que personas menores de 5 años hayan padecido una EDA o una IRA. Lo mismo sucede con condiciones de infraestructura como la falta de tratamiento del agua y la ubicación de viviendas en zonas de riesgo.

Analizando la situación por países, en Nicaragua se identificó que los niños menores de 5 años que residen en hogares clasificados en el primer quintil de ingreso y cuyas madres no tienen ninguna educación presentan desventajas en salud. La prevalencia de diarrea en este grupo es entre un 6% y un 9% mayor que la observada en niños de hogares clasificados en el quinto quintil de ingreso y cuyas madres tienen educación superior. Mientras alrededor de un 13% de los niños del primer grupo reside en Jinotega y en la Región Autónoma del Atlántico Norte, solamente un 0,5% de este mismo segmento reside en Managua.

En Honduras, los niños y niñas cuyas madres no tienen educación o cuentan con estudios de primaria, y que a la vez viven en hogares clasificados en el primer quintil de ingreso, presentan niveles de prevalencia de diarrea que sobrepasan -por aproximadamente ocho puntos porcentuales- los niveles de prevalencia de grupos con mejores condiciones socioeconómicas. Más del 95% de los hogares de este segmento se ubica en zonas rurales, sobre todo en los departamentos de Copán, Intibucá, La Paz y Lempira.

En Guatemala, al igual que en Nicaragua, uno de los grupos poblacionales con mayores desventajas es el de los niños y niñas que residen en el área rural y cuyas madres son indígenas. En este grupo, la prevalencia de diarrea en el 2006 era cercana al 37% entre los hombres y al 30% entre las mujeres.

En El Salvador, los niveles de prevalencia de diarrea en niños que pertenecen a hogares con bajo nivel económico y en los que las madres no tienen ninguna educación son superiores -por más de diez puntos porcentuales- a los observados en los estratos socioeconómicos más altos. Dentro de este grupo, el 98% de los hogares se encuentra en áreas rurales y solo en un 16% de ellos el agua para consumo humano ha recibido tratamiento.

En todos los países estudiados el descenso de la probabilidad de morir en la niñez ha sido notable en los últimos años. Sin embargo, este avance no ha sido igual para todos los grupos de población. Por ejemplo, en Guatemala, mientras los hogares pobres experimentaron un descenso del 28% en las probabilidades de muerte antes de los 5 años de edad durante el período 1999-2002, la disminución fue de apenas un 6% en los hogares no pobres. Es claro que el nivel de mortalidad infantil prevalente a finales de los noventa, y aun hoy, es muy superior entre los grupos pobres en relación con los no pobres, pero la magnitud de la reducción de la brecha entre ambos constituye un importante logro en materia de equidad. En el caso de los hijos de madres indígenas se observa un rezago, pues en el mismo período sus probabilidades

de morir antes de los 5 años se mantuvieron en niveles por encima de los correspondientes a niños cuyas madres pertenecen a grupos no indígenas.

El esfuerzo de investigación sobre determinantes sociales de la salud, aun siendo exploratorio y parcial (solo un grupo poblacional y solo dos patologías), muestra la importancia de avanzar en esta dirección, no solo para entender mejor la situación de salud de la población, sino para iluminar posibles líneas de acción para las políticas de salud pública.

### Determinantes sociales de la salud en los grupos más pobres

El mejoramiento de las condiciones de vida no ha mostrado patrones similares al interior de los países, por lo que se han generado situaciones de inequidad. Hay grupos de población cuya salud está deteriorada debido a que no están recibiendo los beneficios del desarrollo económico y social, y las políticas públicas no son suficientes para compensar esa situación.

Según estimaciones de la ONU, a nivel mundial en el 2005, el grupo de menor ingreso tuvo una mortalidad materna 72 veces superior que la del grupo de mayor ingreso (WHO, 2007).

Identificar cuáles son los grupos más vulnerables, dónde están ubicados y cuáles son sus principales características será un primer paso para impulsar el diseño de políticas que atiendan el riesgo y, por esta vía, mejoren las condiciones de inequidad que padecen estos grupos. Estas políticas han de tener como meta reducir la mortalidad y la discapacidad evitable, mediante la disminución de la exposición a factores de riesgo, además de mitigar la vulnerabilidad de personas en desventaja y la desigualdad producida por la enfermedad, así como prevenir los riesgos socioeconómicos derivados de ellas (OMS, 2005).

La desnutrición produce efectos permanentes que condicionan la inequidad. Una nutrición inadecuada en los primeros años de vida impacta negativamente en el desarrollo de la capacidad intelectual, lo cual alimenta un círculo vicioso de bajo rendimiento escolar-

deserción-baja productividad-pobreza. La Cepal (2007) estima una pérdida de productividad de entre 1,7% y 11,4% del PIB en varios países de América Latina debido a la desnutrición. Asimismo, destaca que entre un 4% y un 14% de la repitencia escolar se explica por la desnutrición.

En el cuadro 4.5 se muestran las disparidades a lo interno de los países destacadas por la OPS en el informe *Salud de las Américas*. La información anotada proviene de distintos estudios y no es exhaustiva.

### Inequidades en salud relativas al género

En esta sección se analizara las desigualdades en contra de las mujeres que no tienen sustento en diferencias biológicas, es decir que constituyen lo que la OPS llama “inequidades evitables” (OPS, 2005). No puede considerarse que la mitad de la población de Centroamérica, constituida por mujeres, es un grupo vulnerable, pues constituye una proporción significativa de la población que sufre diversos tipos de discriminación por su condición de género. Algunos de los datos que se reseñan a continuación dan cuenta de cómo, en el caso de las mujeres, factores como el nivel educativo y de ingresos, se conjugan con otras fuentes de discriminación e incrementan sus niveles de vulnerabilidad.

Entre estos problemas se distinguen los riesgos asociados a la salud reproductiva y el acceso a los servicios y recursos para atender sus necesidades. La evidencia disponible permite afirmar que la mujer está en elevado riesgo de padecer violencia intrafamiliar y abandono, trastornos nutricionales que van desde la desnutrición hasta la obesidad y alteraciones en su salud mental (OPS-Unfpa, 2007).

Las jóvenes de la región están en mayor riesgo de embarazo durante la adolescencia. La proporción de mujeres menores de 20 años que han dado a luz es cercana al 20% en Guatemala, Honduras, Nicaragua y Costa Rica (OPS-Unfpa, 2007), cifra elevada si se compara con las de otros países del continente, en especial los desarrollados

como Canadá y Estados Unidos, donde este porcentaje es de 1% y 4%, respectivamente.

En Nicaragua la mortalidad materna por causas prevenibles mediante atención oportuna sobrepasa en más del doble el promedio nacional en los departamentos pobres (Jinotega, la RAAN y la RAAS) (OPS, 2007).

En cuanto a la feminización de la epidemia de VIH-sida, Centroamérica no es la excepción; aunque la mayor parte de los casos corresponden a varones, la proporción de mujeres infectadas ha aumentado y se estima que en el año 2005 era de entre 25% y 28% para los siete países (más adelante se presenta información más detallada). El problema de las enfermedades crónicas también empieza a tener mayor peso entre las mujeres que entre los hombres en algunas naciones del área; ejemplos de ello son la prevalencia de obesidad en la edad adulta y las enfermedades cerebrovasculares (OPS-Unfpa, 2007).

Desde el punto de vista de acceso a los servicios de salud, hay situaciones vinculadas a la atención de la salud de las mujeres que dan pie a inequidades; por ejemplo, en la atención prenatal (más de una consulta) las coberturas oscilan entre 80% y 100%, con excepción de El Salvador, que tiene una cobertura en el sector público del 51%. Por su parte, la atención del parto por personal de salud es de más del 90% en Belice, Costa Rica y Panamá y un poco menor en Nicaragua (80%). En Honduras la cobertura solo alcanza el 67% y en El Salvador y Guatemala, países con la menor cobertura en la región, apenas llega al 44% y el 31%, respectivamente (OPS-Unfpa, 2007).

En el acceso a métodos anticonceptivos el factor educativo en la mujer juega un papel determinante, tal como demuestra el análisis de diversas encuestas que captan las necesidades de planificación familiar no satisfechas. En Guatemala, la proporción de mujeres de 15 a 49 años con educación secundaria o mayor que enfrenta limitaciones en este ámbito es dos veces menor que la de las mujeres con nivel primario, y menos de tres veces, la de las mujeres sin educación.

CUADRO 4.5

**Centroamérica: disparidades en la salud de grupos especialmente vulnerables, según país**

País	Población indígena	Habitantes rurales	Personas menores de un año
Costa Rica			La tasa de mortalidad infantil en 34 de los 81 cantones es mayor que el promedio nacional y en dos cantones es del doble.
El Salvador	El 61% de la población indígena vive en pobreza y un 38% en pobreza extrema. En Ahuachapán y Sonsonate la mortalidad materna es mayor que el promedio nacional.		
Guatemala	La mortalidad infantil es entre 1,3 y 2 veces mayor que el promedio nacional.  La mortalidad es hasta 65% mayor que el promedio nacional.  Solo el 16% de las mujeres embarazadas tiene control prenatal, en contraste con el 52% de la población no indígena.	Solo el 40% de las mujeres embarazadas accede a cuatro o más consultas de control prenatal, comparado con el 66% de la zona urbana.	La tasa de mortalidad infantil es un 40% más elevada en la zona rural y un 22% mayor si se trata de zonas indígenas.
Honduras		La tasa de mortalidad infantil es cuatro veces el promedio nacional.	
Nicaragua	Las madres indígenas o afrocaribeñas tienen un riesgo de muerte 2,2 veces mayor que el promedio nacional.	Solo el 51% de las mujeres embarazadas accede a cuatro o más consultas de control prenatal, comparado con el 73% de la zona urbana.	En la región atlántica la tasa de mortalidad perinatal es 1,6 veces mayor que el promedio nacional.  Las madres sin educación del primer quintil de ingreso son las más proclives a la muerte del hijo.
Panamá	El 98% de la población indígena vive en condiciones de pobreza y el 90% en pobreza extrema, lo que se expresa en una disminución de la expectativa de vida de 9 años para los hombres y 12 para las mujeres.		Índice de desarrollo un 38% menor que el promedio nacional, lo que implica que la probabilidad de sobrevivir en el primer año de vida es menor para el quintil más pobre, que registra el 32% de las muertes, frente al 12% para el quintil de mayor ingreso.

Fuentes: OPS, 2007 y MEF, 2006.

Para Nicaragua la proporción de insatisfacción es similar para mujeres con educación primaria y secundaria, pero la diferencia entre las que cuentan con educación secundaria y las que no tienen ningún nivel educativo es de casi el doble. En el caso de Honduras, con una proporción mucho menor que los dos países anteriores, las diferencias de necesidades insatisfechas entre los grupos con mayor y menor educación es del 30%, a favor de las mujeres más educadas (OPS-Unfpa, 2007).

El tema de la violencia intrafamiliar está emergiendo como un problema de salud pública. Las naciones del área están divulgando información, promoviendo y aprobando legislación para atender la situación crítica que se presenta en este ámbito. Los registros acerca de casos de violencia son todavía parciales y, en muchas ocasiones, provienen de los establecimientos de salud, donde solo se atienden las agresiones severas; además hay un gran temor a realizar denuncias.

### Enfermedades emergentes: nuevos retos para las políticas públicas

A continuación se describe el panorama de enfermedades que van tomando mayor relevancia como causas de discapacidad y muerte prematura, y que tienen un enorme impacto económico, tanto en el sistema de salud, como en la sociedad en general. Estas son el dengue, el VIH-sida, los accidentes de tránsito y las enfermedades mentales.

### Dengue: sin control a pesar de los esfuerzos

En el 2002 se reportaron alrededor de 73.000 casos de dengue en la región centroamericana (PNUD, 2003), y aunque en el 2003 el número de casos bajó a 55.943 (OPS, 2004), para el 2007 la cifra había ascendido a 83.167 casos, de los cuales 4.773 fueron de dengue hemorrágico, con una letalidad de 40 casos (OPS, 2008) (cuadro 4.6). Las tasas de incidencia son muy variables y las más elevadas son las de Honduras y El Salvador. Debe aclararse que si bien Costa Rica tiene la incidencia más alta, ello se debe a que la tasa ha sido calculada tomando en cuenta solo la población en riesgo. La proporción de casos de dengue hemorrágico es particularmente elevada en Honduras y Nicaragua, donde también es mayor el número de fallecidos por esta causa, al igual que en Costa Rica. Hay que considerar que la mortalidad es en buena medida evitable cuando los casos son valorados en el sistema de salud, razón por la cual la calidad de la atención del dengue debe ser reforzada de manera especial en estos tres países.

El dengue sigue teniendo un fuerte impacto en la población centroamericana, en la economía de los países y en

los sistemas de salud. La manera más eficaz de control es la prevención primaria mediante la eliminación de criaderos del mosquito transmisor, aunque también resulta efectiva de aplicación de métodos de prevención secundaria por cortos períodos. Los programas de la región contemplan varios componentes dirigidos a la prevención de la enfermedad, así como a la atención del paciente, el fortalecimiento de la capacidad diagnóstica y el reporte de casos. La participación de la comunidad es clave para el combate de la epidemia, lo mismo que la adecuación de los programas a las características culturales y sociales de la población y la colaboración de distintos sectores de los ámbitos público y privado.

Un claro ejemplo de la importancia de la interacción con las personas y las comunidades en el combate del dengue es el caso de Costa Rica. A pesar de su patrón cíclico, en este país la epidemia sigue creciendo y las cifras muestran que en realidad no ha existido un control que implique una reducción sostenida. En el año 2005 se registró la mayor incidencia, 37.798 casos, la cifra más alta desde que reemergió la enfermedad en 1993, para una tasa de 87 por 10.000 habitantes (Programa

Estado de la Nación, 2006). Estos datos ubican a Costa Rica como el país con la tasa de incidencia más alta de América Latina, superando por amplio margen a las dos naciones que le siguen: Honduras con 25,6 y El Salvador con 22,2 (PAHO, 2006).

Pese a la amplia cobertura de los servicios de salud y los programas de prevención y control, el incremento acelerado del número de casos hace que en Costa Rica el dengue adquiera características de epidemia, con el agravante que la alta incidencia de la enfermedad implica el riesgo de que las personas contraigan dengue hemorrágico, lo que aumenta el peligro de muerte. Como se observa en el mapa 4.1, el crecimiento registrado en el 2005 significa que una vasta proporción del territorio tiene presencia del mosquito transmisor del virus, lo que ha requerido un cambio de estrategia, pues los riesgos se han extendido por encima de lo que se puede atender de manera inmediata y con actividades de control localizadas (Programa Estado de la Nación, 2006).

### VIH-sida: grave epidemia con múltiples implicaciones

La información sobre el VIH-sida es insuficiente, pero es claro que la región pierde anualmente una gran cantidad de personas jóvenes y miles de niños quedan huérfanos a causa de esta enfermedad. Aunque incompletos, los datos de vigilancia disponibles indican que la epidemia en el istmo es creciente. Cuatro de los seis países con mayores tasas de prevalencia en América Latina están en Centroamérica y en tres de ellos las tasas son superiores al 1%. En Honduras vive la tercera parte de la población centroamericana que padece VIH-sida (OMS, 2006).

Vista por área geográfica, la epidemia aún esta concentrada en zonas urbanas, pero también se localiza a lo largo de las grandes rutas de transporte y en ciertas zonas de la costa caribeña. Las relaciones sexuales entre varones y el comercio sexual no son *per se* factores de riesgo, sino que es en estos grupos en los que se da la mayor incidencia de la enfermedad, la cual se transfiere lenta y progresivamente al resto de la

CUADRO 4.6

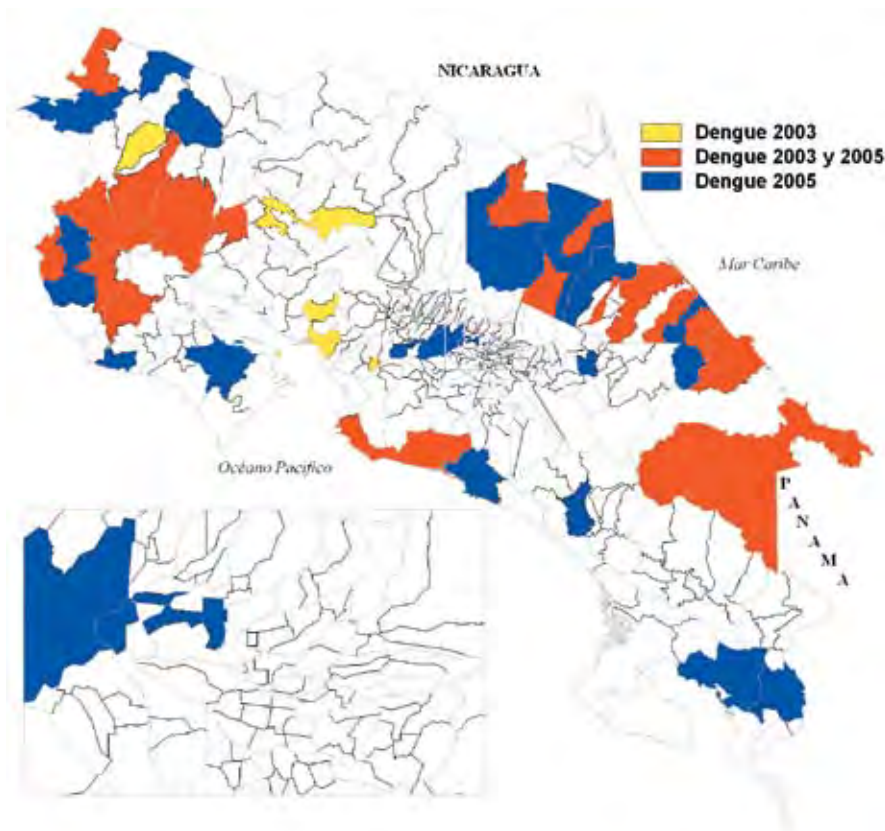
#### Centroamérica: casuística del dengue. 2007

País	Casos clínicos	Tasa de incidencia (por 100.000 habitantes)	Serotipos circulantes del virus	Casos de dengue hemorrágico (%)	Muertes por dengue hemorrágico
Belice	40	17,32	DEN 1	0	0
Guatemala	5.886	50,36	DEN 1,2,4	0,36	4
Honduras	33.508	444,58	DEN 1,2,4	12,47	16
El Salvador	12.476	195,03	DEN 1,2	0	0
Nicaragua	1.415	27,17	DEN 1,2,3	10,67	12
Costa Rica	26.440	815,04 <sup>a/</sup>	DEN 1,2	1,20	8
Panamá	3.402	117,35	DEN 3	0,09	0
Total	83.167			5,74	40

a/ Incidencia calculada a partir de la población en riesgo.

Fuente: OPS, 2008.

MAPA 4.1

**Costa Rica: casos de dengue por distrito. 2003 Y 2005**

Fuente: Bonilla, 2006 con datos de la CCSS y el CCP-UCR.

parejas que también tienen relaciones homosexuales (Onusida, 2006). Esta situación es preocupante por sus implicaciones en la cohesión de las familias y el cuidado de los niños, tradicionalmente asignado a las mujeres.

Los reportes de menores de edad huérfanos por causa del sida van en aumento. Por ejemplo en Nicaragua pasaron de 100 en 1995 a 4.000 en el 2005; en Panamá eran 8.100 en el 2001 y se espera que para el 2010 alcancen los 13.000; en El Salvador la proporción de huérfanos por este motivo dentro del total de menores huérfanos era de 0,6 en 1990 y pasó a 11,1% en el 2005 (Concasida, 2007).

Existe poca información sobre la epidemia del VIH fuera de las ciudades capitales y dentro de grupos indígenas en particular. Citando a varios autores, la OMS reporta que en el caso de los pueblos indígenas de Guatemala, que representan casi la mitad de la población total de ese país, la presencia del virus es generalizada, aunque no necesariamente con niveles más altos que entre la población ladina. Los mayas representan la mayoría de los casos en ocho de los veintidós departamentos guatemaltecos, y se ha detectado el VIH en este grupo en todo el territorio nacional, una preocupación seria dado que los indígenas ya soportan altos niveles de pobreza y mortalidad materna, así como un acceso muy limitado a los servicios de salud (Secretaría Presidencial de Planificación y Programación de Guatemala, 2006, citado en OMS, 2006). Un estudio entre pacientes tuberculosos (las tres cuartas partes de ellos mayas) en Quetzaltenango comprobó que los casos de infección por el VIH se habían triplicado (del 4,2% al 12%) entre 1995 y 2002 (Cohen, 2006, citado en OMS, 2006). En el caso de Honduras la epidemia parece especialmente grave entre la población garífuna. Las investigaciones realizadas en estas comunidades han encontrado prevalencias de entre 8% y 14% (Secretaría de Salud de Honduras, 1998, citado en OMS, 2006). El informe *Situación de la epidemia del SIDA* reporta para el 2006 una reducción en la prevalencia entre los hombres y

población. También se ha detectado alta prevalencia entre la población garífuna y las personas privadas de libertad (OMS, 2006).

En Centroamérica hay cerca de 190.000 personas que viven con el VIH-sida, enfermedad que se encuentra entre las diez principales causas de muerte en Honduras, Guatemala y Panamá (Concasida, 2007). Dos terceras partes de las personas infectadas viven en Honduras (33%) y Guatemala (32%). Aunque la participación de Costa Rica, Nicaragua y Panamá en el total es inferior al 10%, en los dos primeros países el aumento en el número de casos durante el período 2003-2005 fue mayor al crecimiento regional (9%) y el latinoamericano (14%): 24% para Nicaragua y 16% para Costa Rica. Cabe destacar que Guatemala aportó el 37%

del total de personas que, a nivel regional, se estima que adquirieron el virus entre los años 2003 y 2005 (16.400) (cuadro 4.7).

El istmo enfrenta un proceso de feminización de la prevalencia del VIH-sida. Aunque, las mujeres representan entre el 23% y el 28% del total de personas que viven con el virus, su participación muestra un importante crecimiento. Durante el período 2003-2005 el total de casos de mujeres creció un 13% a nivel regional, un 4% más que el aumento para ambos sexos. El mayor incremento se presentó en Nicaragua (31%), lo que sugiere que del total de nuevas personas infectadas en ese país, la mayoría han sido mujeres (cuadro 4.8). Existen indicios de que el aumento en la cantidad de mujeres infectadas puede estar asociado a la transmisión heterosexual del virus por parte de

CUADRO 4.7

**América Latina y Centroamérica: personas que viven con VIH-sida. 2003, 2005**

País/Región	2003	2005	Crecimiento 2003-2005
Mundo	36.200.000	38.600.000	7%
América Latina	1.400.000	1.600.000	14%
Centroamérica	175.300	191.700	9%
Costa Rica	6.400	7.400	16%
El Salvador	34.000	36.000	6%
Guatemala	55.000	61.000	11%
Honduras	58.000	63.000	9%
Nicaragua	5.900	7.300	24%
Panamá	16.000	17.000	6%

Fuente: Elaboración propia con base en Onusida, 2006.

CUADRO 4.8

**Centroamérica: mujeres que viven con VIH-sida y tasas de crecimiento. 2003-2005**

País/Región	Año 2005		Crecimiento 2003-2005	
	Mujeres	Participación en el total	Ambos sexos	Mujeres
Mundo	17.300.000	45%	7%	6%
América Latina	480.000	30%	14%	14%
Centroamérica	49.900	26%	9%	13%
Costa Rica	2.000	27%	16%	18%
El Salvador	9.900	28%	6%	8%
Guatemala	16.000	26%	11%	14%
Honduras	16.000	25%	9%	14%
Nicaragua	1.700	23%	24%	31%
Panamá	4.300	25%	6%	10%

Fuente: Elaboración propia con base en Onusida, 2006.

entre las prostitutas de las principales ciudades (Tegucigalpa, San Pedro Sula y La Ceiba), lo cual podría estar asociado a un mayor uso del preservativo (Onusida-OPS, 2007).

**Accidentes de tránsito**

En Centroamérica la problemática de los accidentes de tránsito cobra cada vez mayor relevancia como causa de muertes y discapacidad; es también una importante causa de orfandad y la responsable de la pérdida del sostén económico en numerosas familias.

En el conjunto de la región se pierden más avisa (años de vida perdidos ajustados por discapacidad) por accidentes de tránsito que por cardiopatías isquémicas (cuadro 4.9). Los factores que intervienen en estos accidentes son múltiples y entre ellos están la deficiente infraestructura vial, los vehículos en malas condiciones, la carencia de conocimientos y comportamientos inadecuados por parte de los conductores, además del abuso del alcohol al momento de conducir, la falta de controles y la baja calidad de la atención

en los servicios de urgencia. Se ha comprobado que este es un problema sobre todo del género masculino: entre el 75% y el 80% de las defunciones corresponden a hombres, principalmente adultos y jóvenes (OPS, 2007).

**Salud mental: un problema de salud que requiere un abordaje integral**

A nivel mundial, los padecimientos mentales ocasionan cerca del 25% de los años de vida perdidos ajustados por discapacidad (*avisa*), según la estimación de la OMS para el 2002. Esta categoría incluye una gama muy variada de problemas de salud, que van desde los estados depresivos severos, las psicosis y los efectos del abuso de sustancias psicoactivas, hasta los trastornos relacionados con el estrés de la vida diaria, que en muchos casos es un factor presente en situaciones de violencia.

Según la OPS (2007), y de acuerdo con estadísticas de la Caja Costarricense de Seguro Social para el año 2001, una de las primeras causas de atención en la consulta externa en Costa Rica es la “ansiedad”, seguida por el alcoholismo y la depresión. Si bien en este país la tasa de suicidios disminuyó a inicios del siglo a 4,7 por 100.000 habitantes, para el 2005 volvió a crecer, hasta llegar a 6,7; los hombres presentan la mayor incidencia, con el 88% de los casos. En Nicaragua destacan los suicidios en jóvenes embarazadas. En toda la región sobresalen como causas de consulta médica la depresión, la ansiedad, el alcoholismo y el abuso de sustancias. Desde una perspectiva latinoamericana, en el año 2000 el suicidio fue la tercera causa de muerte en el grupo de 10 a 19 años y la octava entre los adultos de entre 20 y 59 años. Debido a que este es un problema que se atiende en el ámbito privado, se estima que hay un extenso grupo de personas con trastornos mentales de diferente índole y severidad que no están teniendo acceso a los servicios de salud. Esto conlleva la dificultad de proponer políticas realistas para atender esta problemática. El desafío de los países es establecer líneas de base a partir de la evaluación integral de la salud mental de sus



CUADRO 4.9

**Centroamérica: tasas de mortalidad y *avisa*<sup>a/</sup> por accidentes de tránsito, comparados con enfermedad diarreica y cardiopatía isquémica. 2002. (POR 100.000 HABITANTES)**

País	Tasa de mortalidad por accidentes de tránsito estandarizada por edad	Tasa de <i>avisa</i> para accidentes de tránsito	Tasa de <i>avisa</i> para enfermedad diarreica	Tasa de <i>avisa</i> para cardiopatía isquémica
Belice	39,1	1.047	506	476
Guatemala	8,7	281	1.021	220
Honduras	18,9	540	908	520
El Salvador	36,0	854	591	760
Nicaragua	21,4	538	960	384
Costa Rica	19,9	572	141	468
Panamá	15,6	451	327	341

a/ *Avisa* es una medida de años de vida perdidos ajustados por discapacidad, que toma en cuenta el impacto de la mortalidad y la discapacidad; además permite comparaciones entre países.

Fuente: WHO, 2004

un componente dinámico, vital para el desarrollo de las personas.

Para garantizar el derecho a la salud, los Estados deben respetar al ciudadano, proteger al individuo, a la familia y al ambiente, además de hacer esfuerzos para incidir por medio de políticas en los factores determinantes de la salud, como el acceso a agua potable, la disponibilidad de alimentos sanos para una nutrición balanceada, vivienda adecuada, condiciones sanas en el trabajo y un medio ambiente saludable, así como el acceso a educación e información sobre temas relacionados con la salud, incluida la sexual y reproductiva.

Las naciones centroamericanas han suscrito una serie de acuerdos, declaraciones y pactos en los que se reconoce el derecho a la salud y se adquieren compromisos para su protección (cuadro 4.10). Ello constituye un rico marco jurídico internacional para orientar el desarrollo de nueva legislación y el fortalecimiento de las capacidades institucionales para su efectiva vigencia y cumplimiento. Un aspecto relevante en la mayor parte de estos instrumentos es la protección de grupos sociales vulnerables.

Aparte de los compromisos internacionales, todos los Estados del istmo han consignado en sus constituciones políticas y han promulgado legislación específica en la que se reconoce el derecho a la salud de diversas maneras. En Costa Rica la Constitución establece el derecho a un ambiente sano y ambientalmente equilibrado y dispone que es obligación del Estado garantizar, defender y preservar ese derecho (artículo 50). Similares disposiciones existen en Nicaragua y Honduras, donde además, se hacen previsiones sobre el alcance de las competencias del Estado en esta materia. En El Salvador, Guatemala y Panamá el marco constitucional sobre el derecho a la salud es más amplio y detallado. En los dos primeros el reconocimiento de la salud como un bien público es una característica particular.

### Instituciones y organización de las funciones en el sistema de salud

Desde una perspectiva amplia, el sistema de salud de un país tiene como función principal proveer las condiciones

poblaciones, mediante una metodología e indicadores estandarizados, con el fin de diseñar planes acordes con la estrategia de atención primaria.

### La salud como derecho

El derecho a la salud, según lo establece la Constitución de la OMS, es “el goce del grado máximo de salud que se pueda lograr, es uno de los derechos fundamentales de todo ser humano, sin distinción de raza, religión, ideología política o condición económica o social” (OMS, 2007). El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas complementó esta visión al reconocer la salud como un derecho indispensable para el ejercicio de los demás derechos humanos y agrega que “todo ser humano tiene derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud que le permita vivir dignamente”. Esto incluye el derecho de las personas a controlar su salud y su cuerpo, y también supone el desarrollo de un sistema de protección de la salud sustentado en los principios de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad (CDESC, 2000).

En esta sección se evalúa el desempeño de los sistemas de protección de

la salud en Centroamérica. Si bien el derecho a la salud engloba todos los aspectos mencionados anteriormente, en este apartado se examina, en primer lugar, el reconocimiento jurídico y el desarrollo de la normativa sobre el derecho a la salud; en segundo lugar se describe la institucionalidad responsable de velar por él, y en tercer lugar se analizan los presupuestos (tanto públicos como privados) asignados para su efectivo cumplimiento.

### El derecho a la salud: una realidad desde el punto de vista jurídico

El derecho a la salud está reconocido en una serie de tratados y acuerdos internacionales mediante los cuales los países se comprometen a garantizar la disponibilidad y las condiciones para que las personas alcancen y mantengan un buen estado de salud, así como un adecuado acceso a los servicios. Este derecho no se limita a la atención de la enfermedad, sino que se concibe como un derecho humano necesario para la cohesión social y el desarrollo económico. Es decir, no es un derecho que se ejerce pasivamente cuando se pierde la salud, sino que se entiende como

## CUADRO 4.10

## Centroamérica: compromisos legales internacionales en materia de salud

Instrumento	Situación por país	Descripción
Declaración Universal de los Derechos Humanos, artículo 25	Adoptada y proclamada el 10 de diciembre de 1948	Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios (...). La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales.
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 12.	<b>Ratificación:</b> Costa Rica, 29 de noviembre de 1968; Honduras, 17 de febrero de 1981; El Salvador, 30 de noviembre de 1979. <b>Adhesión:</b> Panamá, 8 de marzo de 1977; Nicaragua, 12 de marzo de 1980; Guatemala, 19 de mayo de 1988	Toda persona tiene derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental. Entre las medidas que deberán adoptar los Estados a fin de asegurar la plena efectividad de este derecho, figurarán las necesarias para: a) la reducción de la mortalidad infantil y prenatal, y el sano desarrollo de los niños, b) el mejoramiento en todos sus aspectos de la higiene del trabajo y del medio ambiente, c) la prevención y el tratamiento de las enfermedades epidémicas, endémicas, profesionales y de otra índole, y la lucha contra ellas, d) la creación de condiciones que aseguren a todos asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad.
Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre capítulos I y XI	Aprobada el 2 de mayo de 1948	Toda persona tiene derecho a que su salud sea preservada por medidas sanitarias y sociales relativas a la alimentación, el vestido, la vivienda y la asistencia médica, correspondientes al nivel que permitan los recursos públicos y los de la comunidad.
Convención sobre los Derechos del Niño, artículo 24	<b>Ratificación:</b> Panamá, 10 de diciembre de 1990; Costa Rica, 21 de agosto de 1990; Nicaragua, 5 de octubre de 1990; Honduras, 10 de agosto de 1990; El Salvador, 10 de julio de 1990; Guatemala, 6 de junio de 1990	Se reconoce el derecho de la niñez al disfrute del más alto nivel posible de salud, y a servicios para el tratamiento de las enfermedades y la rehabilitación de la salud. Los Estados Partes se esforzarán por asegurar que ningún niño sea privado de su derecho al disfrute de esos servicios sanitarios (... y ...), adoptará las medidas apropiadas para: a) reducir la mortalidad infantil y en la niñez, b) asegurar la prestación de la asistencia médica y la atención sanitaria que sean necesarias a todos los niños, haciendo hincapié en el desarrollo de la atención primaria de salud, c) combatir las enfermedades y la malnutrición en el marco de la atención primaria de la salud mediante, entre otras cosas, la aplicación de la tecnología disponible y el suministro de alimentos nutritivos adecuados y agua potable salubre, teniendo en cuenta los peligros y riesgos de contaminación del medio ambiente, d) asegurar atención sanitaria prenatal y postnatal apropiada a las madres, e) asegurar que todos los sectores de la sociedad, y en particular los padres y los niños, conozcan los principios básicos de la salud y la nutrición de los niños, las ventajas de la lactancia materna, la higiene y el saneamiento ambiental y las medidas de prevención de accidentes, tengan acceso a la educación pertinente y reciban apoyo en la aplicación de esos conocimientos, f) desarrollar la atención sanitaria preventiva, la orientación a los padres y la educación y servicios en materia de planificación de la familia.
Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, artículo 5	<b>Ratificación:</b> Costa Rica, 16 de enero de 1967; Guatemala, 18 de enero de 1983; Panamá, 16 de agosto de 1967 <b>Adhesión:</b> El Salvador, 30 de noviembre de 1979; Honduras, 10 de octubre de 2002; Nicaragua, 15 de febrero de 1978	Los Estados Partes se comprometen a prohibir y eliminar la discriminación racial en todas sus formas y a garantizar el derecho de toda persona a la igualdad ante la ley (...) particularmente en el goce de derechos entre los que se encuentran el derecho a la salud pública, la asistencia médica, la seguridad social y los servicios sociales. Los gobiernos deberán velar por que se pongan a disposición de los pueblos interesados servicios de salud adecuados o proporcionar a dichos pueblos los medios que les permitan organizar y prestar tales servicios bajo su propia responsabilidad y control, a fin de que puedan gozar del máximo nivel posible de salud física y mental.

**Centroamérica: compromisos legales internacionales en materia de salud**

<b>Instrumento</b>	<b>Situación por país</b>	<b>Descripción</b>
Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (Convenio 169 de la OIT), artículos 7, 24 y 25	<b>Ratificación:</b> Costa Rica 2 de abril de 1993; Honduras, 28 de marzo de 1995; Guatemala, 10 de abril de 1996; El Salvador, 18 de noviembre de 1958	Busca mejorar las condiciones de vida y la salud de los pueblos como prioridad en los planes de desarrollo económico. Los servicios de salud deberán organizarse, en la medida de lo posible, a nivel comunitario. Estos servicios deberán planearse y administrarse en cooperación con los pueblos interesados y tener en cuenta sus condiciones económicas, geográficas, sociales y culturales, así como sus métodos de prevención, prácticas curativas y medicamentos tradicionales.
Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, artículos 2 y 13	<b>Ratificación:</b> Costa Rica, 4 de abril de 1986; El Salvador, 19 de agosto de 1981; Guatemala, 12 de agosto de 1982; Honduras, 3 de marzo de 1983; Nicaragua, 27 de agosto de 1981; Panamá, 29 de octubre de 1981	Los Estados Partes condenan la discriminación contra la mujer y se comprometen (...) a asegurarle la igualdad de derechos con el hombre en la esfera de la atención médica (...) inclusive los servicios que se refieren a la planificación de la familia. Los Estados Partes garantizarán a la mujer servicios apropiados en relación con el embarazo, el parto y el período posterior al parto, proporcionando servicios gratuitos cuando fuere necesario, y le asegurarán una nutrición adecuada durante el embarazo y la lactancia.
Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad (OEA), artículos 2 y 3	<b>Ratificación:</b> Panamá, 24 de enero de 2001; Costa Rica, 12 de agosto de 1999; Nicaragua, 15 de julio de 2002; El Salvador, 15 de enero de 2002; Guatemala, 8 de agosto de 2002	Los Estados Partes deberán trabajar prioritariamente en las siguientes áreas: a) prevención de todas las formas de discapacidad prevenibles, b) detección temprana, tratamiento, rehabilitación, educación, formación ocupacional y suministro de servicios globales para asegurar un nivel óptimo de independencia y de calidad de vida para las personas con discapacidad.
Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, capítulos II y XII	Aprobada el 18 de septiembre de 1995	Los pueblos indígenas tendrán derecho a usar, mantener, desarrollar y administrar sus propios servicios de salud, así como deberán tener acceso, sin discriminación alguna, a todas las instituciones y servicios de salud y atención médica. Los Estados proveerán los medios necesarios para que las poblaciones indígenas logren eliminar las condiciones deficitarias de salud que existan en sus comunidades, según estándares internacionalmente aceptados.
Declaración de Derechos del Retrasado Mental, artículos 1 y 2.	Proclamada el 20 de diciembre de 1971	El retrasado mental debe gozar, hasta el máximo grado de viabilidad, de los mismos derechos que los demás seres humanos. El retrasado mental tiene derecho a la atención médica y el tratamiento físico que requiera su caso, así como a la educación, la capacitación, la rehabilitación y la orientación que le permitan desarrollar al máximo su capacidad y sus aptitudes.
Declaración de compromiso en la lucha contra el VIH/sida, artículo 52	Aprobada el 27 de junio de 2001	Se establecen medidas de precaución universales en los servicios de atención de la salud a fin de prevenir la transmisión de la infección por el VIH.

Fuente: Icefi, 2008.

necesarias para que las personas puedan llevar una vida sana. En ese sentido, abarca una gran cantidad de instituciones relacionadas con el contexto socioeconómico de los individuos (agua potable, vivienda, trabajo, etc.). El análisis que se presenta en esta sección se limita a las instituciones encargadas de la rectoría, financiamiento, compra, prestación y evaluación de los servicios de salud.

En el cuadro 4.11 se detalla cómo se han organizado los distintos países de la región para el cumplimiento de estas funciones. La rectoría recae siempre en los ministerios de salud, el financiamiento en las instituciones de seguridad social y en los ministerios de salud en lo concierne a la cobertura de la población no afiliada al seguro social. La función de compra es ejercida por los ministerios y la seguridad social, especialmente en la adquisición de servicios dirigidos a poblaciones en extrema pobreza, con excepción de Costa Rica, donde la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) compra servicios a cooperativas y asignan recursos para la contratación de prestadores externos. En Panamá, todavía de modo experimental, se ha puesto en marcha un modelo de compra de servicios en el Hospital San Miguel Arcángel. La prestación de servicios está a cargo de los ministerios de salud, salvo en Costa Rica, donde la CCSS es la responsable de la atención a las personas; paralelamente hay prestadores privados que venden servicios a los compradores públicos y servicios privados a libre demanda de la población. La función de evaluación para la habilitación, certificación o acreditación está en manos de los ministerios de salud.

#### Iniciativas de reforma del sector salud: contratación de terceros para mejorar la cobertura de la población en extrema pobreza

La reforma de los sistemas de salud de la región ha incluido procesos complejos y de múltiples facetas, que comprenden las diversas funciones del sistema: rectoría, financiamiento, compra, prestación y evaluación.

Un tema común en los programas que tuvieron gran impulso a finales de la década de los noventa e inicios de

la actual es el de la participación de terceros en la provisión de servicios -especialmente en el primer nivel de atención-, ya sea en establecimientos privados u otras modalidades organizativas como cooperativas y organizaciones no gubernamentales. En Costa Rica se ha puesto en marcha una experiencia innovadora con la Universidad de Costa Rica, la cual pertenece al sistema público de educación superior. En general estas iniciativas se plantearon para extender la cobertura de los sistemas públicos, con énfasis en la atención de la población en extrema pobreza localizada en áreas rurales. Sus resultados han dependido de diversos factores, unos asociados a las condiciones de partida, como el nivel de cobertura y el grado de fragmentación de cada sistema, y otros más relacionados con el diseño y la ejecución misma del programa de reforma.

Si bien en cada país hay evaluaciones puntuales del éxito y los desaciertos de estas experiencias, para efectos de este Informe se utilizan dos investigaciones recientes que valoraron el desempeño de iniciativas en varias naciones con una metodología común, es decir, intentan ofrecer una visión regional a partir de estudios de caso (Cepal, 2007; World Bank, 2006). En general ambos trabajos constatan que los programas analizados permitieron mejorar la productividad del sistema y la satisfacción de los usuarios mediante las alianzas público-privadas, pero difícilmente podrían representar alternativas replicables, ya que fueron diseñados para poblaciones muy específicas y hasta la fecha no han logrado extenderse a otros grupos. En cuanto a la gestión de los servicios de salud, las experiencias han mostrado que facilitan la innovación, pero en términos de costos por unidad de atención los resultados son mixtos.

Por la importancia que tiene el tema de la cobertura y el acceso a los servicios, este capítulo se centra en las iniciativas enfocadas en poblaciones en condición de extrema pobreza. En todas las experiencias ha sido fundamental el financiamiento externo, proveniente sobre todo del BID y el Banco Mundial. La mayoría de los programas

se ha focalizado en la prestación de un conjunto básico de servicios que incluyen la atención de los principales problemas de salud, en especial los del área materno-infantil, y la consejería sobre alimentación e higiene básicas.

Los programas de cobertura han sido adaptados a las características particulares de cada uno de los países. Sin embargo se distinguen dos patrones; por un lado destacan Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua y Panamá, como países en los que se han implementado diversas modalidades de planes de extensión de cobertura dirigidos a población en extrema pobreza.

En Guatemala se utiliza la compra directa de servicios a ONG o bien un modelo de compras externas también en manos de ONG, para la subcontratación de entes no públicos que prestan servicios de salud (Daniel y La Forgia, 2005). En El Salvador, en el marco del programa de Servicios Esenciales de Salud y Nutrición (Sesyn) un equipo de salud -formado por un promotor y tres profesionales<sup>1</sup>- atiende a un conglomerado de 8.000 a 10.000 personas; se ofrecen servicios focalizados a la población infantil menor de 5 años, las embarazadas y las mujeres en edad reproductiva (Bitrán, 2006). En Nicaragua se implementó un programa de apoyo al personal del Ministerio de Salud para reforzar su capacidad resolutoria y diagnóstica a través de la capacitación; además se fomenta la participación de las comunidades en actividades educativas en materia de salud. En Honduras destaca el Programa de Reorganización Institucional y Extensión de Servicios de Salud, que provee servicios de salud a comunidades en extrema pobreza por medio de equipos itinerantes (médico, auxiliares de enfermería y promotores de salud) organizados por ONG. Este programa alcanzó una cobertura de 289.000 personas; sin embargo, luego de su finalización en el 2005 no ha sido asumido por el Ministerio de Salud y solamente se han ofrecido servicios de manera esporádica. También en Honduras se ha buscado ampliar la cobertura de población pobre mediante el financiamiento de proyectos no itinerantes,

CUADRO 4.11

**Centroamérica: instituciones y organizaciones del sistema de salud, por funciones**

Países	Rectoría	Financiamiento de la atención a las personas en tres niveles de atención, según complejidad	Compra de servicios de salud	Prestación de servicios	Habilitación, certificación y acreditación de prestadores de servicios
Guatemala	Ministerio de Salud	Ministerio de Salud Instituto Guatemalteco de Seguro Social (IGSS)	Ministerio de Salud compra a ONG para programas focalizados  IGSS compra servicios para sus afiliados	Ministerio de Salud. IGSS ONG prestan servicios a poblaciones en pobreza extrema Proveedores privados	Ministerio de Salud
Honduras	Ministerio de Salud	Ministerio de Salud. Instituto Hondureño de Seguridad Social (IHSS)	Ministerio de Salud compra a ONG para programas focalizados	Ministerio de Salud IHSS ONG prestan servicios a poblaciones en pobreza extrema Proveedores privados	Ministerio de Salud
El Salvador	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS)	MSPAS Instituto Salvadoreño de Seguro Social	MSPAS compra servicios a ONG para servicios focalizados	MSPAS Instituto Salvadoreño de Seguro Social ONG prestan servicios a poblaciones en pobreza extrema por medio del programa de Servicios Esenciales de Salud y Nutrición (Sesyn) Proveedores privados	MSPAS
Nicaragua	Ministerio de Salud	Ministerio de Salud Instituto Nicaragüense de Seguro Social (INSS)	Ministerio de Salud  INSS compra a proveedores privados para servicios a afiliados	Ministerio de Salud Proveedores privados que venden al INSS Proveedores privados	
Costa Rica	Ministerio de Salud	Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS)	CCSS compra servicios a cooperativas, empresas y la Universidad de Costa Rica  CCSS asigna recursos a proveedores propios mediante acuerdos de gestión por resultados	CCSS Cooperativas de salud Proveedores privados	Ministerio de Salud
Panamá	Ministerio de Salud	Ministerio de Salud Caja de Seguro Social (CSS)	Ministerio de Salud  CSS y Ministerio de Salud financian Consalud, para la compra de servicios en el Hospital San Miguel Arcángel	Ministerio de Salud CSS ONG prestan servicios a poblaciones en pobreza extrema Proveedores privados	

como el de la comunidad de El Guante (3.500 habitantes) y una serie de comunidades agrupadas en un proyecto denominado Mancorsaric (75.000 habitantes) (Rodríguez, 2005). Finalmente, en Panamá se implementó el programa Fondo para Giras Integrales de Salud (FOGI), con prestación mixta entre proveedores externos y públicos, que también ofrece un conjunto de servicios básicos para población indígena y comunidades pobres alejadas.

El desarrollo de programas selectivos y focalizados se correlaciona con sistemas de salud de países cuya proporción del PIB dedicada a salud es baja, como sucede en Guatemala, Honduras y El Salvador. Los sistemas de Belice, Costa Rica y Panamá tienen una mayor cobertura basada en seguros sociales y ministerios de salud prestadores de servicios, por lo que han llevado a cabo reformas más comprensivas y sin dedicar recursos a la compra de servicios externos, ya que la cobertura está garantizada por los fondos disponibles.

En general, las ONG que han operado como prestadores externos de servicios ya tenían alguna experiencia en el campo social y participaron en procesos de selección mediante los cuales quedaron sujetas a una valoración de su capacidad financiera, administrativa y técnica, con el fin de garantizar que se trataba de organizaciones sólidas, preparadas para brindar los servicios durante la vigencia de los proyectos.

Al analizar los factores que podrían explicar los resultados limitados en algunos programas, destacan como asuntos críticos la necesidad de mejorar la supervisión y el monitoreo, por parte del prestador, de la calidad técnica de los servicios de salud, evaluar si el personal de apoyo está debidamente capacitado y determinar si hay equipo e instrumental suficiente y en buenas condiciones. Además se deben abordar los problemas de acceso geográfico de la población a los servicios.

Paralelamente a estos programas de extensión de cobertura a poblaciones pobres, hay iniciativas de fortalecimiento institucional para mejorar la cobertura mediante otros enfoques. Sobresale la experiencia de Costa Rica,

donde se llevaron a cabo reformas en el modelo de atención y la asignación de recursos para el seguro social. Con el nuevo modelo de atención se dividió todo el país en áreas de salud, concebidas como espacios geográfico-poblacionales en los que se estiman las necesidades en salud y se efectúa la planificación de recursos. A partir de las áreas de salud se estructuran redes de servicios que incluyen servicios especializados, con el fin de garantizar el continuo asistencial. El modelo de asignación de recursos basado en resultados es el que determina las prioridades de atención y orienta el gasto, además de permitir la participación de proveedores no públicos para que complementen los servicios que ofrece el sistema de seguridad social.

Un estudio del proyecto Capubpriv, de la Unión Europea (2006), basado fundamentalmente en entrevistas con administradores de centros de salud, analizó los principales argumentos que se plantean para respaldar la participación privada en la prestación de servicios de salud, en el primer nivel de atención. En cuanto a la eficiencia, en Costa Rica y Guatemala se considera que la participación privada permite disminuir los gastos del Estado e innovar en procesos gerenciales y de atención, mientras en Nicaragua las razones apuntan a la necesidad de crear un mercado con competencia y mejorar la calidad. En Guatemala y El Salvador se estima que la iniciativa privada mejora la cobertura, reduce la pobreza y favorece la participación de los usuarios.

Las relaciones público-privadas que han surgido en el marco de los procesos de reforma de los sistemas de salud han evidenciado las debilidades de los mecanismos de control y fiscalización del Estado. En todos los países de la región se han denunciado actos de corrupción relacionados con la compra de bienes y la prestación de servicios de salud públicos. Aunque la medición del costo de esos actos de corrupción y sus implicaciones en la economía y la sociedad es una tarea pendiente, es posible obtener indicios con base en algunas estimaciones realizadas a partir de

estudios de caso<sup>2</sup> (consúltese el capítulo 9, “El desafío regional de combatir la corrupción”). En Panamá se están realizando distintas investigaciones para determinar la responsabilidad de las autoridades y funcionarios de la Caja del Seguro Social y la empresa Medicon S.A. por la compra-venta de insumos contaminados con dietilenglicol para la elaboración de jarabes para la tos y lociones para la piel. Como consecuencia de este hecho numerosas personas han sufrido el síndrome de insuficiencia renal aguda (SIRA), de las cuales se ha reportado la muerte de más de 115 personas (La Prensa, 2008).

#### Recursos humanos en salud: disparidad en la distribución, en detrimento de las zonas pobres

En el sector salud, que es intensivo en conocimiento, el recurso humano es fundamental y absorbe la mayor proporción de los fondos invertidos en este sector. Por lo tanto, la cantidad, tipo y distribución geográfica del personal de salud es un elemento clave para cerrar las brechas y necesidades de servicios de salud de la población.

En Centroamérica se presentan grandes disparidades en la disponibilidad de recursos humanos, tanto entre países como dentro de ellos. El cuadro 4.13 muestra el panorama general en cuanto al número de profesionales en Medicina, Enfermería y Odontología disponibles en cada una de las naciones del área.

Desde el punto de vista de los recursos médicos, hace varios años la OMS propuso una meta cuantitativa de lograr un médico por cada mil habitantes. Esta meta aún no se alcanza en Honduras, Nicaragua y, en menor medida, en Guatemala. En el caso de Nicaragua, un estudio del Observatorio de Recursos Humanos, indica que el número de médicos disponibles ha pasado de 0,37 a 0,46 por mil habitantes (Ministerio de Salud de Nicaragua, 2004), una cifra todavía baja.

El personal de Enfermería sobrepasa la razón de médicos en Belice, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá. En cambio, los profesionales en Odontología tienen un panorama crítico, sobre todo si se piensa en el reto

CUADRO 4.12

### Centroamérica: resultados de algunas iniciativas de compra de servicios de salud en el primer nivel de atención

Caso / país	Descripción del programa	Algunos resultados
Programa de mejora en la salud materno-infantil en zonas rurales, Nicaragua	Participación de ONG con financiamiento de cooperación externa, para apoyar programas de salud básica ofrecidos por el gobierno de Nicaragua en los sectores rurales en extrema pobreza. Priorizan asistencia a mujeres en edad fértil y niños. El apoyo se concreta mediante la provisión de recursos médicos a centros y puestos de salud, financiamiento para inversiones en equipos, vehículos y edificios, suministro de medicamentos e insumos médicos, apoyo comunitario y difusión de información.	El principal resultado es que las ONG efectivamente focalizaron su apoyo en las comunidades más desfavorecidas socioeconómica y culturalmente. En los indicadores de salud no se obtuvieron buenos resultados: prevalencia de EDA a IRA en niños con resultados mixtos; impacto negativo en cobertura de inmunizaciones de niños (muy corto plazo para evaluar) y en conocimiento de anticonceptivos; tampoco mejoró la atención prenatal.
Programa de Servicios Esenciales de Salud y Nutrición (Sesyn), El Salvador	El objetivo es el desarrollo de una estrategia de ampliación de la cobertura, basado en la focalización de los subsidios públicos y la provisión de un paquete definido de atención de la salud, que incluye intervenciones tanto preventivas como curativas en el primer nivel. Se implementó la separación de funciones y se contrató a cuatro ONG con presencia en comunidades de bajos recursos y perfil epidemiológico precario, en los departamentos de Ahuachapán y Sonsonate.	El programa logró mejorar la cobertura en más de 200.000 personas (25% de la población en extrema pobreza). En las evaluaciones se encontró evidencia de mejoría en las condiciones de salud de la población. La iniciativa ofrece protección financiera a las personas de las localidades atendidas, porque no hacen gastos relevantes en consultas, transporte, internación y medicamentos. Los costos directos involucrados en la iniciativa Sesyn resultaron superiores a aquella basada en promotores públicos, pero falta evidencia para llegar a conclusiones en términos de eficiencia.
Programa Básico de Servicios, Guatemala	El programa consiste en la extensión de un paquete básico de servicios básicos y mejora en la calidad (PBS), orientado principalmente a población rural. Se trabaja con dos modalidades de provisión del servicio: Proveedores de Servicios de Salud (PSS) y Administradores del Servicio de la Salud (ADMSS), que corresponden respectivamente a las contrataciones directas y mixtas de las ONG, que fueron introducidas a través del Sistema Integrado de Atención en Salud (SIAS). Una tercera modalidad es la tradicional, a través del MSPAS. A finales del 2001 el Gobierno firmó 161 convenios con 88 ONG para cubrir a más de tres millones de beneficiarios.	El modelo mixto mejoró indicadores de desempeño de las comunidades y logró una ampliación de la cobertura efectiva, aunque con mayores costos unitarios. La comparación entre el modelo tradicional, el de atención directa y el mixto muestra que el conocimiento previo de la comunidad, la dispersión geográfica de la población y la experiencia del personal capacitado son determinantes en los resultados.
Programa de reforma del sector salud, Costa Rica	Los objetivos contemplados en el proyecto de reforma de la CCSS fueron los siguientes: i) implantar el modelo de salud readequado con base en las prioridades de salud nacionales, ii) fortalecer la capacidad financiera de la CCSS en la recaudación y la asignación de recursos, iii) fortalecer la capacidad de gestión descentralizada de los servicios en el primer nivel de atención y los hospitales, iv) establecer las reformas del nivel central para la implantación de medidas de descentralización.	Como parte de la readequación del modelo de atención se flexibilizó la prestación de servicios, que se abrió a la contratación de entes privados para la ampliación de la atención en el primer nivel (Ebais). Se inició con la contratación de cooperativas, luego se amplió a un programa con la Universidad de Costa Rica y finalmente a un ente privado (Asemeco). Las experiencias arrojaron buenos resultados en ampliación de la cobertura, alta satisfacción de los usuarios de los servicios y resultados mixtos en costos unitarios. Algunos estudios puntuales muestran mejoras en la capacidad de innovación en la organización de los servicios.
Hospital San Miguel Arcángel, Panamá	Es parte del Proyecto de Reforma del Sector Salud (PRSS) promovido desde 1996 en Panamá. Busca modernizar el desempeño hospitalario, mejorar la integración de la red asistencial regional y superar problemas de eficiencia y calidad en la atención. Es ejecutado en el marco de una alianza estratégica entre la Caja de Seguro Social (CSS) y el Ministerio de Salud (Minsa). Para el financiamiento de los servicios se crearon legalmente las instancias necesarias de compra (Consalud) y provisión (Patronato del Hospital Integrado San Miguel Arcángel).	El esquema de operación del Hospital facilitó la gestión en aspectos como contratación de personal y proveedores, mediante la suscripción de contratos y la posibilidad de optar por proveedores públicos o privados ( <i>outsourcing</i> ). La evaluación de esta experiencia identificó menores costos de producción y mayores niveles de productividad de los recursos humanos y calidad de los servicios respecto a otros hospitales.

CUADRO 4.13

**Centroamérica: razón de profesionales en Medicina, Enfermería y Odontología.** CIRCA 2005  
(POR 10.000 HABITANTES)

País	Médicos (as)	Enfermeros (as)	Odontólogos (as)
Belice	8,5	15,1	2,8
Costa Rica	20,0	15,3	6,5
El Salvador	12,6	8,1	5,5
Guatemala	9,7	3,6	1,6
Nicaragua	16,4	1,4	2,9
Panamá	13,8	11,5	2,9
Centroamérica	10,9	5,4	2,8

Fuente: OPS, 2007.

de satisfacer necesidades de salud oral en padecimientos más allá de las acciones preventivas y la caries dental.

Desde el punto de vista de las inequidades, la distribución de profesionales a lo interno de los países arroja datos ilustrativos. Aunque la información disponible es insuficiente, sí es posible identificar algunas diferencias. El principal hallazgo es que en las zonas pobres, por lo general rurales, y en las que la población está en mayor riesgo, los recursos humanos son muy limitados.

En Nicaragua, la región de Chontales cuenta con 15 médicos por mil habitantes, y se ubica como el departamento con mayor densidad de médicos en ese país, mucho mayor que el promedio nacional. En contraste, la Región Autónoma del Atlántico Sur (RAAS) es la de menor densidad, con 0,6 médicos por mil habitantes (Ministerio de Salud de Nicaragua, 2004).

En el caso de Costa Rica también se observan diferencias importantes al comparar la región metropolitana con el resto del área urbana y la zona rural. En el área urbana la razón de médicos por mil habitantes es 2,2, lo que representa entre 1,5 y 2 veces más que las áreas rurales (Vázquez y Borrel, 2006). La situación de los y las enfermeras es más crítica, ya que en el área metropolitana hay 3 veces más profesionales que en la rural.

Una situación similar se presenta en Panamá, donde la proporción entre el área más dotada y la de menor disponibilidad es de 12 a 1. En Guatemala es de 7 a 1 y en Nicaragua de 25 a 1. En el caso del personal de enfermería en Nicaragua la proporción es de 16 a 1 (OPS, 2007).

Un estudio realizado por Anand y Bärmighauseng (2004) analiza la disponibilidad de los recursos humanos, medidos por la densidad de médicos y enfermeros por 10.000 habitantes, y la correlaciona con los resultados en salud, medidos por tres indicadores: tasa de mortalidad materna, tasa de mortalidad infantil y tasa de mortalidad en menores de 5 años. Los resultados muestran que, cuando la relación de médicos y enfermeros está entre 25 y 50 por 10.000, se observan disminuciones de 56%, 29% y 42% en las tasas antes mencionadas, respectivamente. Si estos recursos se incrementan a una densidad mayor a 50, las tasas de mortalidad materna descienden a 9 por 100.000 nacidos vivos y la tasa de mortalidad infantil a 7 por mil nacidos vivos (OPS, 2007). El modelo econométrico utilizado en este estudio separa el peso de otros factores, como la situación socioeconómica y la educación de la madre, entre otros, lo que pone de relieve la importancia del recurso humano en la atención materna

e infantil. Este trabajo ofrece una guía acerca de una combinación mínima de recursos con la que deberían contar los países para una adecuada gestión del sistema de salud en este ámbito.

En octubre de 2005 se llevó a cabo en la ciudad de Toronto una reunión de consulta regional sobre recursos humanos, en la que participaron representantes de la OPS y de las naciones centroamericanas, con excepción de Nicaragua. Como resultado de este encuentro se elaboró la declaración denominada “El llamado a la acción de Toronto”, en la que se planteó un conjunto de desafíos, identificados a partir de un estudio de alcance latinoamericano. Entre esos desafíos destacan:

- Adecuar la fuerza de trabajo a los cambios en los sistemas de salud y desarrollar la capacidad institucional para ponerlos en práctica.
- Distribuir de forma equitativa los recursos según las diferentes necesidades.
- Generar vínculos entre trabajadores y organizaciones de salud, para lograr un compromiso con la misión institucional y garantizar buenos servicios.
- Promover la interacción entre las instituciones de formación de recursos y los servicios de salud.

### ¿Cómo se comportan los salarios públicos en este sector?

Con excepción de Honduras -donde son significativamente superiores- las remuneraciones de los empleados públicos centroamericanos representaron cerca del 5% del PIB en 2000, un valor similar al promedio de América Latina. No obstante, en Costa Rica y Honduras se observan tendencias ascendentes. La proporción relativamente alta de Panamá en el 2005, y en Honduras en el 2003, motivó la introducción de un control de sueldos y salarios en el sector público, como parte de la Ley de Equidad Fiscal. Una tendencia decreciente de las remuneraciones como porcentaje del PIB solo se presentó en El Salvador. Guatemala mostró un nivel por debajo del promedio, con una tendencia relativamente



constante. Sin embargo, en estos últimos países también existe una presión creciente para aumentar ese porcentaje (Cepal-Icefi, 2006).

La estructura salarial de Nicaragua es atípica en comparación con otras naciones del área. En ella se observan diferencias muy marcadas entre las remuneraciones altas, medias y bajas, disparidades que no existen en los casos de Costa Rica y El Salvador, y muy probablemente tampoco en Guatemala y Honduras. En esos últimos dos países no fue posible obtener información detallada de las remuneraciones por cargos.

### Institucionalidad regional

El Consejo de Ministros de Salud de Centroamérica (Comisca) es un órgano del Subsistema de Integración Social del SICA. Sus actividades se sustentan jurídica e institucionalmente en varios acuerdos de los presidentes del istmo, entre ellos la Declaración de San Salvador, el Protocolo de Tegucigalpa y el Tratado de Integración

Centroamericana, que datan de inicios de los años noventa. El Comisca constituye la instancia política del SICA que tiene como propósito la rectoría del sector salud en Centroamérica, la identificación de problemas de salud y el abordaje conjunto, impulsar iniciativas regionales que requieran cooperación intersectorial, así como la ejecución y evaluación de acuerdos y resoluciones emanadas de las cumbres de presidentes. Para el cumplimiento de estos objetivos el artículo 5 de su reglamento le confiere atribuciones que posibilitan la coordinación regional de acciones, entre ellas: identificar y priorizar los problemas regionales de salud que requieren ser abordados mediante una agenda y un plan centroamericano de salud; adoptar y expedir las resoluciones que sean necesarias para el cumplimiento de sus objetivos e instruir a las demás instancias del sector salud sobre su implementación e impulsar conjuntamente con otros órganos del subsistema iniciativas en materia de

salud que contribuyan a la integración centroamericana y a la reducción de la pobreza en Centroamérica (Castro e Hidalgo, 2007).

Las reuniones del Comisca es el principal foro regional de deliberación. En ellas participan los Ministros de Salud de los países miembros en calidad de representantes titulares o sus representantes debidamente acreditados, la persona que ocupe la Secretaría de la Integración Social de Centroamérica en su condición de Secretaría Técnica del Comisca, el Representante de OPS/OMS en el país sede como observador, y los asesores y especialistas que formen parte de las delegaciones de los países.

Aparte del Comisca y la Comisión de Viceministros de Salud, en el marco del SICA existen otros foros y comisiones que complementan las acciones generales de salud y brindan espacios de coordinación regional en ámbitos específicos como nutrición, seguridad social y agua potable y saneamiento (cuadro 4.15)

CUADRO 4.14

### Costa Rica, El Salvador, Nicaragua y Panamá: remuneraciones mensuales de algunos puestos en los respectivos ministerios de salud. VARIOS AÑOS (DÓLARES)

Año/País	Ministro(a)	Viceministro(a)	Enfermero(a) <sup>a/</sup>	Médico(a) especialista <sup>b/</sup>	Odontólogo(a) <sup>c/</sup>
<b>Costa Rica</b>					
2003	1.573,1	1.509,6	Entre 413,1 y 483,8	591,0	Entre 581,7 y 564,7
2005	1.481,6	1.422,2	Entre 399,9 y 431,8	577,1	Entre 551,5 y 568,0
2006	1.505,8	1.445,2	438,8	586,5	Entre 560,5 y 577,3
<b>El Salvador</b>					
2002	3.345,7	2.652,6	585,2	605,7	726,9
2004	3.345,7	2.652,6		605,7	726,9
2007	3.345,7	2.652,6		605,7	726,9
<b>Nicaragua</b>					
2004	6.192,6		71,7	136,1	104,6
<b>Panamá</b>					
2007	7.500,0	6.000,0		Entre 1.200 y 1.672	Entre 900 y 4.200

a/ En Nicaragua y Panamá el puesto corresponde a enfermera (o) general.

b/ En Costa Rica el puesto es médico(a).

c/ En Nicaragua y Panamá corresponde a odontólogo(a). general.

Fuentes: Costa Rica: Ministerio de Hacienda; El Salvador: Ministerio de Hacienda; Nicaragua: Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Nicaragua; Panamá: Contraloría General de la República.

CUADRO 4.15

**Centroamérica: Instancias regionales relacionadas con salud.**

Nombre	Descripción
Comisión de Viceministros de Salud	Foro político constituido por delegación de los ministros de salud y el secretario de la Sisca. Su función es dar seguimiento a las resoluciones del Comisca.
Resscad	Foro político en el que participan representantes de los ministerios de salud y las instituciones de seguridad social del Sector salud de Centroamérica y República Dominicana. Su función es integrar funcionalmente el sector salud en la región. La OPS actúa como secretaría técnica.
Pre-resscad	Foro técnico cuya función principal es asesorar a la Resscad. La secretaría técnica está a cargo del coordinador de la Unidad de Apoyo a los Países de Centroamérica de la OPS.
Consejo Directivo del Incap	Órgano superior del Incap. Está conformado por los ministros de salud de los Estados miembros de esa institución y los asesores e invitados especiales. Su función principal es velar para que el funcionamiento del Incap corresponda con su marco legal y estratégico.
Consejo Consultivo del Incap	Instancia técnica asesora del Incap y de su Consejo Directivo. Está integrado por los directores generales de salud, asesores y representantes especiales en temas de salud y nutrición.
Cociss	Organismo técnico ejecutivo especializado en instituciones de seguridad social. El propósito de esta instancia es lograr efectivo apoyo y coordinación entre las instituciones de seguridad social centroamericanas, mediante la comunicación y el intercambio de experiencias.
Focard-APS	Institución de derecho público, con personería jurídica y patrimonio propio, que agrupa a las instituciones rectoras en materia de agua potable y saneamiento de los países del SICA y República Dominicana. Es un órgano técnico que tiene la finalidad de promover y apoyar el fortalecimiento institucional, técnico y financiero de las instituciones afiliadas, para contribuir al desarrollo sostenible y el mejoramiento del nivel de vida de la población del área.

Fuente: Elaboración propia con base en Castro e Hidalgo, 2007.

Las instancias regionales del sector salud constituyen un valioso espacio para impulsar acciones regionales que complementen y fortalezcan las políticas públicas promovidas por los países. Las condiciones actuales de la región ofrecen un entorno favorable para la integración y la articulación de esfuerzos a escala supranacional. La dimensión regional de los determinantes sociales y ambientales de la salud está cobrando importancia alrededor de fenómenos como el cambio climático, la migración, la integración económica y el riesgo y vulnerabilidad a desastres. El contar con un espacio regional puede resultar clave para enfrentar ese contexto y optimizar el aprovechamiento de los recursos técnicos y financieros del istmo para mejorar las condiciones de salud de su población.

### Financiamiento del derecho a la salud

Alcanzar la mejor salud posible para la población pasa también por la valoración de las inequidades existentes y la eficiente implementación de medidas para mitigarlas, a través de una adecuada asignación de recursos y la organización eficiente del sistema de salud. En este sentido, contar con financiamiento suficiente es el primer requisito, que a la vez sirve como parámetro para valorar el compromiso de los países en materia de política social.

En esta sección se analiza este tema desde tres perspectivas. La primera presenta un panorama general del gasto social de los países. La segunda compara las diferentes proporciones de inversión en salud de las naciones del istmo y concluye que hay una gran variabilidad

y que ésta se relaciona con situaciones de mayor vulnerabilidad, en las que los determinantes sociales de la salud se expresan fuertemente. La tercera perspectiva valora lo que ocurre a lo interno de los países, al determinar cuánto de la inversión en salud corresponde a cada persona en términos absolutos y de qué forma se distribuyen los recursos.

### Ligero aumento del gasto público en salud

Como se mostró en el capítulo 2, la proporción del PIB regional dedicada a la inversión social muestra una tendencia ligeramente creciente, aunque hay notables diferencias en magnitud y tendencia entre los países, las cuales impactan en la atención de las necesidades de la población más vulnerable.

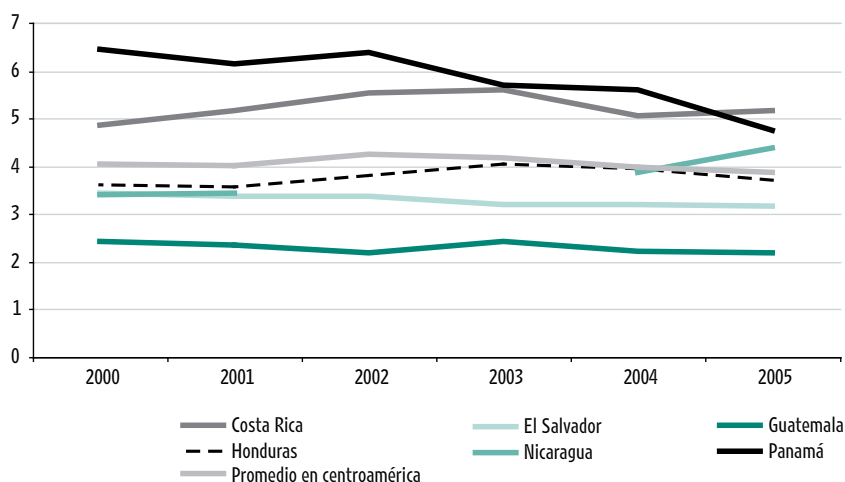
Los niveles de gasto público social por persona aumentaron aproximadamente un 38% entre los años 2000 y 2006. Las naciones que tuvieron los mayores incrementos en términos relativos fueron Guatemala (79,8%) y Honduras (59,3%). Con una variación intermedia se encuentran Nicaragua (32,8%) y El Salvador (32,4%). Con menores variaciones relativas, pero con niveles más altos de gasto figuran Panamá y Costa Rica, donde el aumento fue de 19% y 5,4%, respectivamente. Estos dos países tienen un gasto público social per cápita ocho veces mayor que el de Nicaragua y cinco veces mayor que el de los demás países.

En el año 2005 el promedio simple de la región era del 12,1% del PIB. Costa Rica y Panamá sobrepasan ese promedio, ya que dedican a inversión social el 17,5% y 18% de su PIB, respectivamente. Aunque hubo un aumento tanto en Guatemala como en El Salvador, ambos continúan siendo los que menos recursos destinan al gasto social, alrededor del 7%.

Específicamente en el rubro de salud, en promedio el conjunto de los países ha invertido en los últimos años aproximadamente un 2,1% del PIB. Si a esto se agrega el gasto en seguridad social, el promedio casi se duplica y llega al 4,0%. Al analizar los datos del período 2000-2005 en el gráfico 4.4 -matizado con las limitaciones (conceptuales, fiscales y políticas) del análisis presupuestario- se observa que el gasto en salud de Panamá lleva una tendencia a la disminución, mientras que en Honduras y Nicaragua parece incrementarse, probablemente como resultado de los programas de alivio de la deuda a los que estas naciones están acogidas. Los demás países parecen no tener cambios en la tendencia del nivel de gasto; por ejemplo, Guatemala y El Salvador son los casos más extremos, en los que es evidente una inversión muy reducida para hacer frente a las demandas en salud. Al comparar estas cifras con las de otros países de América Latina en años recientes, se tiene que Colombia invierte en salud el 7,8% del PIB, México el 6,5%, República Dominicana el 6% y Ecuador el 5,5% valores que son similares a los

GRÁFICO 4.4

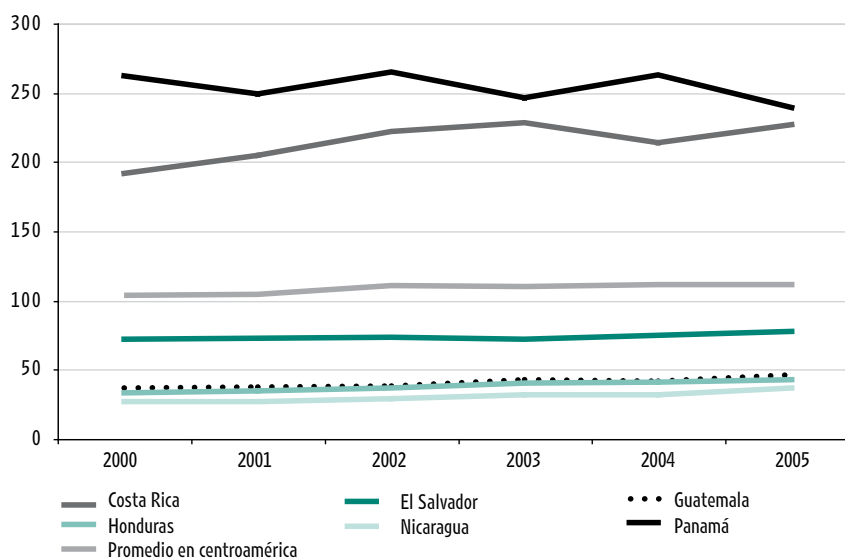
### Centroamérica: gasto en salud y seguridad social en relación con el PIB. 2000-2005. (PORCENTAJES)



Fuente: Elaboración propia con base en estadísticas de la OMS.

GRÁFICO 4.5

### Centroamérica: gasto per cápita en salud y seguridad social 2000-2005 (DÓLARES)



Fuente: Elaboración propia con base en estadísticas de la OMS.

de los dos países que más invierten en Centroamérica (OMS, 2008).

En términos de gasto por habitante, el promedio del istmo rondó los 113,7 dólares en el año 2005. Solo Costa Rica y Panamá superan ese promedio (duplicándolo) y son los países que tienen un gasto por habitante similar al de Argentina,

Cuba y México (OMS, 2007b). Los casos más extremos son los de Nicaragua, Guatemala y Honduras, (gráfico 4.5) donde el gasto público por habitante no supera los 50,0 dólares anuales, y es equivalente al gasto observado en Bolivia, Paraguay, Perú y República Dominicana (OMS, 2007b).

El efecto total del gasto público en salud depende de la magnitud de los recursos, la cobertura lograda, la calidad de las prestaciones y, sin duda también, de la manera en que se distribuye esta inversión entre los diferentes grupos de la población. Este último punto determina en buena medida, cuánto contribuye el gasto público a reducir las brechas de equidad, tema central al analizar el acceso a la salud como un derecho humano.

En ese sentido, la incidencia del gasto en salud puede medirse por la proporción del gasto público en salud que se dirige a los quintiles más pobres de la población, es decir, a los grupos de menores ingresos (incidencia absoluta) y mayor vulnerabilidad. Otra manera de medir la incidencia es determinar en qué proporción mejoran los ingresos de los hogares como resultado del gasto público social (incidencia relativa) (Icefi, 2007a).

Desde el punto de vista de la incidencia absoluta, los datos obtenidos de las encuestas de hogares de Costa Rica, Guatemala, Honduras y Panamá sugieren que, aunque el gasto público total en salud no muestra una naturaleza progresiva en favor de los sectores

de menores ingresos, al menos la mitad de los países centroamericanos dirige la mayor parte del gasto público en atención primaria<sup>3</sup> a los sectores más pobres de la población (quintiles I y II, que corresponden al 40% de la población), excepto en Panamá (cuadro 4.16). Este gasto en atención primaria es una herramienta crucial para el desarrollo. Además, tiende a ser uno de los rubros más importantes del gasto público total en salud (Icefi, 2007a).

En cuanto a la incidencia relativa del gasto, aunque el efecto de éste sobre el ingreso de los hogares en general pueda ser limitado, su impacto resulta muy significativo en los hogares más pobres. Así, aun cuando exista una proporción importante del gasto público social que se destina a las clases medias o altas, debe tomarse en cuenta que, como consecuencia de los ingresos tan bajos de la población en situación de pobreza, en América Latina el gasto social en su conjunto contribuye cinco veces más al ingreso de los hogares más pobres que al ingreso total de todos los hogares, y diez veces más que en relación con el ingreso promedio del quintil más rico (Cepal, 2006).

En atención a este mayor impacto, es indispensable que el gasto social tenga una orientación más progresiva, de tal forma que contribuya a remover las exclusiones de los sectores más desfavorecidos. En conjunto, y con base en la información disponible, no es posible arribar a conclusiones definitivas en esta materia<sup>4</sup>. Pareciera que El Salvador es el único país donde el gasto público social tiene un carácter progresivo<sup>5</sup>; en Nicaragua es neutral y en Costa Rica y Honduras es ligeramente regresivo. Por último, tanto en Guatemala como en Panamá el gasto público social revela un pronunciado sesgo regresivo (Icefi, 2007). Preocupa la asignación deficiente del gasto social, que reduce el efecto potencial que podría tener este gasto sobre la desigualdad y la pobreza (FMI, 2007b). Esto se lograría con una distribución que favorezca más a los quintiles de menor ingreso, según lo anotado en el cuadro 4.16.

Una forma eficiente para el abordaje de la problemática social es elaborar una agenda común para la región, aunque también particular para cada uno de los países. La *Agenda de Salud de las Américas* es un marco de referencia por medio del cual el istmo hará un abordaje integral en el que se da un carácter intersectorial a la salud. La subregión centroamericana también se encuentra elaborando un plan y una agenda conjunta de salud.

En el cuadro 4.17 se presenta un resumen de la *Agenda de Salud de las Américas*; allí se observan las principales áreas de acción para los próximos años las cuales abordan problemas del sistema de salud, algunos de los cuales se discuten en este Informe. Esta Agenda fue el resultado de un amplio proceso de consulta a autoridades gubernamentales, instituciones públicas y privadas involucradas en el diseño de políticas y provisión de salud, la academia, la sociedad civil y organismos subregionales y regionales, así como de las agencias del Sistema de Naciones Unidas.

### El gasto privado en salud es ineficaz y empobrece a las familias

En los países de la región los seguros y otros esquemas de prepago de

CUADRO 4.16

#### Costa Rica, Guatemala, Honduras y Panamá: gasto público en salud, total y en atención primaria, como porcentaje del gasto total según quintil de ingreso. CIRCA 2004

Quintil	Costa Rica	Guatemala	Honduras	Panamá
<b>Gasto total en salud</b>				
Quintil I	28,4	18,0	19,3	16,8
Quintil II	26,0	20,0	21,2	23,4
Quintil III	20,1	22,0	22,7	20,4
Quintil IV	15,2	24,0	20,7	20,5
Quintil V	10,4	16,0	16,1	18,8
<b>Gasto total en atención primaria</b>				
Quintil I	29,8	24,0	26,7	14,7
Quintil II	28,6	26,0	22,4	23,4
Quintil III	20,8	23,0	21,4	20,6
Quintil IV	14,7	20,0	17,6	21,5
Quintil V	6,1	7,0	11,8	19,8

Fuente: Costa Rica, BID, 2006a; Guatemala, elaboración del Icefi con base en la Encovi 2002; Honduras, elaboración de la Secretaría de Estado del Despacho Presidencial con base en la Encovi 2004; Panamá, BID, 2006b.

CUADRO 4.17

**Agenda de Salud de las Américas 2007-2017**

Área de acción	Recomendaciones
Fortalecer la autoridad sanitaria nacional	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Fortalecer su capacidad institucional, ejercer un liderazgo intersectorial, propiciar la plena participación social y comunitaria y fortalecer la atención primaria de salud (incluyendo el sector privado).</li> <li>■ Contar con marcos legales que permitan auditar su función rectora.</li> <li>■ Clarificación de responsabilidades entre el gobierno, la sociedad civil y a las personas.</li> <li>■ Transparencia en los procesos de gastos y financiamientos en el sistema de salud.</li> <li>■ Coordinación entre ministros de salud, finanzas y planificación en la previsión, estabilidad y continuidad de la asignación de recursos financieros para lograr las metas nacionales de desarrollo humano.</li> <li>■ Propiciar una mayor inversión en salud, consolidar un sistema de rendición de cuentas efectivo, eficiente y transparente, que apoye la movilización de recursos y resguarde su adecuado manejo.</li> <li>■ Fortalecer su capacidad para planificar, gestionar y coordinar el uso de recursos.</li> </ul>
Abordar los determinantes de la salud	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Abogar por una posición más relevante de la salud en la agenda para el desarrollo humano.</li> <li>■ Abordar factores como: la exclusión social, la exposición a riesgos, la urbanización no planificada y el cambio climático.</li> <li>■ Ampliar el ámbito en que se desarrollan las actividades de la salud pública, a través de la promoción de políticas públicas saludables por medio de la concertación interinstitucional y el trabajo intersectorial.</li> <li>■ Invertir más en la promoción de la salud y contar con marcos políticos que permitan el desarrollo y el logro de objetivos mesurables.</li> <li>■ La inversión en la protección social de la infancia y el fortalecimiento de la familia deben ser una prioridad entre las estrategias dirigidas a abordar los determinantes de la salud.</li> </ul>
Aumentar la protección social y el acceso a servicios de salud de calidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Las políticas públicas deben ampliar progresivamente el acceso, financiamiento y solidaridad de los sistemas de protección social.</li> <li>■ Desarrollar el aseguramiento de tal manera que se reduzca la carga financiera en las familias.</li> <li>■ Fortalecer el acceso a los servicios, seguridad financiera, solidaridad en el financiamiento y respeto a los derechos de los pacientes, para que la extensión de la protección social sea efectiva. El acceso a medicamentos y tecnologías de salud es un requerimiento básico para la intervención efectiva.</li> <li>■ Favorecer el desarrollo de los sistemas de salud propios de los pueblos indígenas.</li> <li>■ Aumentar la presencia de servicios eficientes y eficaces.</li> </ul>
Disminuir las desigualdades en salud entre los países y las inequidades al interior de los mismos	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Promover la búsqueda de equidad, las intervenciones para mejorar la salud priorizadas hacia los más pobres.</li> <li>■ La sexualidad y la reproducción son un tema prioritario en la región.</li> <li>■ Garantizar la atención integral de salud, incluyendo la promoción del desarrollo juvenil, el diagnóstico y tratamiento de enfermedades mentales, la prevención de conductas de riesgo y el control de problemas que se puedan generar en esta etapa (jóvenes y adolescentes).</li> <li>■ Lograr la afiliación del adulto mayor a los programas de salud.</li> <li>■ La autoridad sanitaria nacional debe promover la paridad entre los sexos en la formulación y aplicación de las políticas y los programas de salud.</li> </ul>
Reducir el riesgo y la carga de enfermedad	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Enfatizar en las acciones de prevención y control de las enfermedades no transmisibles (principal causa de muerte y mortalidad en la región).</li> <li>■ Iniciar o fortalecer acciones específicas para controlar la diabetes, las enfermedades cerebrovasculares y cardiovasculares y los tipos de cáncer de mayor incidencia, la hipertensión arterial, las dislipidemias, la obesidad y la falta de actividad física.</li> <li>■ Promocionar un estilo de vida y un ambiente sostenibles (cambios ambientales, institucionales y de políticas con los que las personas puedan realmente optar por una vida con alimentación saludable, actividad física y libre de tabaquismo).</li> <li>■ Mantener las acciones, crear ambientes favorables e innovar en el combate de las enfermedades transmisibles.</li> </ul> <p>seguridad sanitaria nacional, regional y global.</p>

CUADRO 4.17

&gt;&gt; CONTINUACIÓN

**Agenda de Salud de las Américas 2007-2017**

Área de acción	Recomendaciones
Fortalecer la gestión y desarrollo de los trabajadores de la salud	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Implementación de políticas y planes de largo plazo para el desarrollo de la fuerza de trabajo en salud, basado en evidencia.</li> <li>■ Encontrar soluciones para resolver las inequidades en la distribución del personal de salud, asignando más personal a las poblaciones con más necesidad.</li> <li>■ Promover iniciativas nacionales e internacionales para que los países en desarrollo retengan a sus trabajadores de la salud y eviten la escasez de personal.</li> <li>■ Mejorar la capacidad de gestión del personal y las condiciones de trabajo para aumentar el compromiso de los trabajadores de salud con la misión institucional.</li> <li>■ Acercar a las instituciones de formación y las de servicios de salud para una planificación conjunta de necesidades y perfiles de los profesionales del futuro.</li> </ul>
Aprovechar conocimientos de la ciencia y la tecnología	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Sintetizar, evaluar sistemáticamente y usar el conocimiento en la toma de decisiones para realizar intervenciones que sean pertinentes y efectivas.</li> <li>■ Fortalecer la investigación para entender mejor la relación entre los determinantes de la salud y sus consecuencias.</li> <li>■ Fortalecer la capacidad y el nivel de la diseminación científica, la confianza del público en la investigación y la calidad del conocimiento que respalde las acciones en salud.</li> <li>■ Garantizar que los medicamentos, tecnología e insumos de uso médico cuenten con la debida calidad, seguridad y eficacia.</li> <li>■ La biótica tiene que difundirse y aplicarse más en los países de las Américas, para resguardar la calidad de la investigación y el respeto a la dignidad de las personas.</li> </ul>
Fortalecer la seguridad sanitaria	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Prepararse y tomar medidas intersectoriales para enfrentar desastres, pandemias y enfermedades que afecten la seguridad sanitaria nacional, regional y global.</li> <li>■ Fortalecer el trabajo conjunto de los sectores de agricultura y ganadería para la prevención y control de enfermedades zoonóticas.</li> </ul>

Fuente: OPS/OMS, 2008.

servicios privados de salud están poco desarrollados y constituyen una modalidad utilizada principalmente por los grupos de medianos y altos ingresos. Panamá es el país con el mayor nivel de gasto en este rubro, ya que el mercado de seguros privados está más desarrollado.

La otra modalidad de gasto en servicios de salud es la del pago al momento de requerirlos; esto es lo que se denomina “gasto de bolsillo”. En algunos casos, cuando las familias deben enfrentar un problema de salud grave que requiere servicios de costo elevado, se habla de “gasto catastrófico”, pues representa una alta proporción de los ingresos familiares, aunque el problema no sea de consecuencias severas para la salud. En ambas situaciones hay un impacto importante en la economía familiar.

El gasto privado tiene distintos patrones de comportamiento en el istmo. Desde una perspectiva general interesa conocer el peso del financiamiento privado como parte del PIB y del gasto total en salud, así como identificar los rubros de gasto privado y su impacto en el ingreso familiar. En Costa Rica el gasto privado en salud ha permanecido constante en un rango menor al 2% del PIB. Para Belice y Panamá la tendencia también es constante, en un rango cuyo límite superior equivale a menos del 3% del PIB.

Otra tendencia la definen Guatemala, Honduras y Nicaragua, con un incremento en el gasto privado que para el 2002 superó el 3% del PIB; el aumento fue más acelerado en Nicaragua, que en un corto período pasó del 2,5% a más del 4%. En El Salvador llama la atención que este gasto se ha mantenido

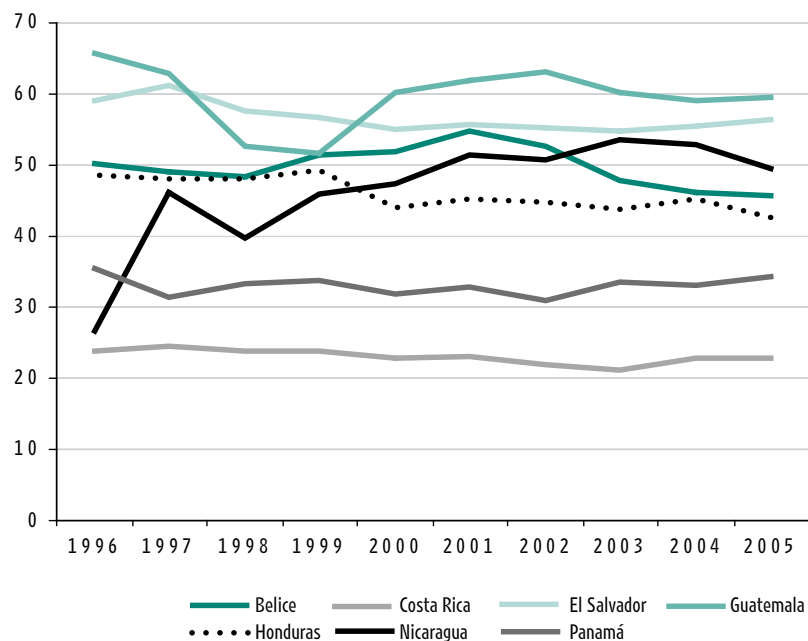
entre 4% y 5% del PIB. Para sacar algunas conclusiones sobre el efecto de esta situación, es necesario comparar el gasto privado con el gasto total en salud, información que se presenta en el gráfico 4.6.

En Guatemala y El Salvador el gasto privado representa más de 50% del gasto en salud. En Belice, Honduras y Nicaragua los rangos varían entre 40% y 50%. Para este último país, la tendencia ha sido creciente: pasó de un valor cercano al 25% en 1996 al 50% en 2005, situación explicada por el decremento de los fondos provenientes del Ministerio de Finanzas que se destinan a la salud. En Costa Rica y Panamá la proporción es menor y oscila entre 25% y 35%, respectivamente.

Una mirada a lo interno de los hogares muestra en qué rubros se gasta y en qué condición económica, se encuentran

GRÁFICO 4.6

### Centroamérica: gasto privado en salud como porcentaje del gasto total en salud. 1996-2005



Fuente: Elaboración propia con base en información de cuentas nacionales en salud, OMS.

las familias que pagan servicios privados (cuadro 4.18).

Al analizar la información del cuadro 4.18 se confirma que el gasto privado en salud en la región es predominantemente “gasto de bolsillo”, y que el aseguramiento privado no está siendo una opción en países con niveles bajos de gasto público en salud, como Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua. El gasto en medicamentos es uno de los rubros principales, pues presenta más de la tercera parte del total; en El Salvador llega al 63%. Los elevados montos dedicados a la compra de medicamentos permiten plantear algunas hipótesis. En primer lugar, este tipo de gasto se podría reducir si se tuviera una mayor disponibilidad de medicamentos genéricos efectivos; en segundo lugar, existe el riesgo de que, ante el alto costo de los tratamientos, estos se cumplan parcialmente, lo que conlleva un riesgo para la salud, y en tercer lugar cabe preguntarse hasta qué

CUADRO 4.18

### Centroamérica: características del comportamiento del gasto privado en salud. VARIOS AÑOS

Área evaluada	Belice	Guatemala	Honduras	El Salvador	Nicaragua	Costa Rica	Panamá
Gasto privado en salud (millones de dólares)	24,9	921,4	242,2	694,9	195,1	282,2	361,4
Gasto privado per cápita en dólares y año de la estimación	136 (promedio de 1996 a 2005)	157 (2005)		221 (2005)	128 (2005)	145 (2005)	221 (2005)
“Gasto de bolsillo” como proporción del gasto privado	100	90,5	84,3	94,2	95,9	88,7	82,5
Proporción destinada a medicamentos (%)		45	36	63,3	54		33
Proporción destinada a pago de consultas (%)		9,3	31	12,6	7		14
Proporción de hogares con “gasto catastrófico” (%)		13	8,7	3,3	13,9	2,1	7,1
Proporción del ingreso anual dedicado al gasto privado en salud, del ingreso para el primer quintil (%)		8,7	42,4	5,7	15,5	2,4	13,8
Relación proporcional del gasto del primer quintil con el de los otros quintiles		Más del doble	Cuatro veces más	50% más	casi el doble	Similar	Más del doble

Fuente: Elaboración propia a partir de Briceño, 2007.

punto este abultado gasto se debe a la automedicación. Un aspecto que también puede estar incidiendo en los niveles del gasto en medicamentos y las condiciones de acceso a ellos es la ausencia de mecanismos de homologación de los precios, que ayuden a reducir las brechas en el costo de los medicamentos entre los países (recuadro 4.1).

El “gasto de bolsillo” entre las poblaciones pobres es una manifestación de la inequidad en el financiamiento de la salud, que en este caso se comprueba al observar que para el quintil de menor

ingreso representa una proporción que varía entre 2,4% y 42%, un monto que sobrepasa el de los demás quintiles, excepto en Costa Rica. En este país, debido a la cobertura universal de su sistema, la proporción del ingreso dedicada a salud privada ronda el 2,5% del ingreso anual para todos los quintiles. El porcentaje de familias que efectuaron un “gasto catastrófico” tiene también una distribución variable, probablemente debido a lo que en cada país se considera para determinar este tipo de gasto.

### El escaso financiamiento público limita la equidad: diez millones de habitantes sin acceso a los servicios

La existencia de una diversidad de fuentes de financiamiento público para atender las necesidades de salud se conoce como “fragmentación en el financiamiento”. Esta es una característica común en los países del istmo, a excepción de Costa Rica y, en menor medida, Panamá. El seguro social como institución financiadora permite la afiliación del sector formal de la economía, por lo que la población no

#### RECUADRO 4.1

### La discriminación por precio de los medicamentos en Centroamérica

Un estudio reciente determinó que existen diferencias significativas en el precio que las compañías farmacéuticas cobran por medicamentos idénticos en los distintos países centroamericanos. Con base en los datos sobre precios de IMS de Centroamérica para el año 2002, el análisis señala que, comparativamente con Costa Rica, la mayor parte de las compañías cobran precios mayores en El Salvador y Guatemala, y menores en Nicaragua. En Panamá y Honduras los precios son por lo general iguales que en Costa Rica o menores.

Aunque no todas las compañías farmacéuticas siguen el mismo patrón, estos resultados evidencian una estrategia de discriminación por precio. Ello incrementa las ganancias de las empresas, pues los costos de producción y distribución son relativamente los mismos en todos los países, y hace que el acceso a los medicamentos no solo dependa de la voluntad de las personas de pagar, sino también de las condiciones de distribución del ingreso y el poder de compra del entorno. En una región en la que existen enormes disparidades entre y a lo interno de los países en los niveles de ingreso, este tipo de estrategias tiene importantes consecuencias sobre la salud.

El Salvador y Guatemala tienen un nivel medio de ingreso per cápita, su distribución

del ingreso es muy desigual y la población es relativamente numerosa. Estas condiciones generan mercados polarizados, con un considerable segmento del mercado con alto poder adquisitivo, pero una mayor proporción de población con baja capacidad de pago. La investigación muestra que, en estos países, la estrategia de precios de la mayor parte de las compañías farmacéuticas está dirigida a los segmentos de mayores ingresos, cuya capacidad de compra es incluso mayor que en Costa Rica. No obstante, esto implica que amplios segmentos de población están excluidos del mercado de medicamentos producidos por compañías multinacionales y se ven forzados a adquirir medicinas baratas (genéricas o producidas localmente) o utilizar medicina alternativa.

Es posible que la existencia de una amplia cobertura del sistema de seguridad social incida en los menores precios en Costa Rica, al contrarrestar el poder de mercado de los vendedores con la provisión de sustitutos baratos y de buena calidad, lo que también le permite a la población tener acceso a los medicamentos de las corporaciones multinacionales a precios accesibles.

Pese a que en Nicaragua y Honduras también existe polarización de los ingresos, los segmentos de altos ingresos son relativamente pequeños. En estas condiciones, la mayor parte de las empresas ha encontrado más rentable apostar a un segmento amplio de pobla-

ción de bajos ingresos, por lo que los precios en estos países son comparativamente menores que en Guatemala y El Salvador. Panamá tiene un ingreso per cápita relativamente alto, pero su distribución es desigual y su población poco numerosa, por lo que los precios de los medicamentos son similares a los de Nicaragua y Honduras.

El estudio analizó once grupos de medicamentos e identificó patrones distintos en algunos países. Los analgésicos son más baratos en Guatemala (11%) y Nicaragua (19%) que en El Salvador y Costa Rica, donde los precios son prácticamente idénticos. Los antiinflamatorios, antidepresivos y antiobesidores son entre un 13% y un 15% más baratos en Nicaragua que en Costa Rica, diferencia que se amplía al 26% en el caso de los antihistamínicos. Los reductores de colesterol y triglicéridos tienen precios similares en El Salvador, Guatemala y Costa Rica, mientras que no existen diferencias significativas en los precios de las hormonas anticonceptivas, los macrólidos y los expectorantes entre Costa Rica y Nicaragua.

Estas disparidades evidencian la poca integración del mercado de medicamentos en la región, así como la falta de mecanismos de arbitraje para fomentar la homologación de precios entre los países.

Fuente: Elaboración propia con base en Rojas, s.f.



asalariada o inserta en el sector informal debe ser cubierta por los ministerios de salud. En Costa Rica no se presenta esta fragmentación, ya que el sistema de seguridad social cuenta con esquemas de afiliación para toda la población; en el caso de los sectores más pobres, el Estado se encarga de proveer los recursos para la cobertura respectiva.

La principal consecuencia de la fragmentación es un saldo de población que tiene problemas para acceder a los servicios, en especial la que habita en lugares lejanos, la que tiene limitacio-

nes económicas para el traslado y en algunos casos hay barreras culturales, como sucede con las poblaciones indígenas y afrocaribeñas. El sistema privado de seguros está poco desarrollado en la región y, como se verá más adelante, coexiste con el sistema público. Al hablar de gasto privado en salud lo que predomina es el “gasto de bolsillo” para el pago directo de los servicios. En el cuadro 4.19 se describen las distintas modalidades de cobertura de los países y se destaca la población que prácticamente no tiene acceso, debido a las condiciones ya anotadas.

Las instituciones de seguridad social, excepto en Costa Rica y Panamá, cubren a menos del 20% de la población centroamericana. Las cifras de aseguramiento para cada uno de los países se presentan en el cuadro 4.20, donde se destaca la población sin cobertura de seguro social y, en especial, la que no tiene cobertura del todo, que en cifras absolutas asciende a más de diez millones de personas, equivalentes al 24% de la población total.

Los ministros de salud del área han manifestado su preocupación sobre el tema de la baja cobertura en los

CUADRO 4.19

**Centroamérica: sistemas de salud y cobertura por subsistema.** VARIOS AÑOS

País	Ministerio de Salud	Seguridad social	Privado	Otro	Sin cobertura
Guatemala	27% de la población	18,3% afiliados al IGSS	30% cubiertos por ONG y otras modalidades que ofrecen un paquete básico  0,2% cubierto por seguros privados		Entre 12% y 27% sin acceso a los servicios de salud.  82,2% sin cobertura del seguro social
Honduras	60% de la población	18% tiene acceso a IHSS	5% cubierto por seguros privados		30,1% sin acceso a los servicios de salud.  77% sin cobertura del seguro social
El Salvador	40% de la población	15,8% de la población afiliada al ISSS	Entre 1% y 5% de afiliación a seguros privados	3% cubierto por sanidad militar y 1,6% por el régimen de Bienestar Ministerial	41,7% sin acceso a servicios  78% sin acceso a seguro social
Nicaragua	60% de la población	7,7% cubierto por el INSS		0,4% cubierto por Fuerzas Armadas y Gobernación	27,9% sin acceso a servicios de salud
Costa Rica	Esta institución no presta servicios de atención a las personas	87% de cobertura. El 100% de la población tiene derecho a seguro de la CCSS	Hay seguros privados comprados en el exterior	Seguro de riesgos del trabajo que cubre al 71% de la PEA.  Seguros voluntarios de gastos médicos	13% sin cobertura contributiva del seguro de salud
Panamá	35,4% de la población, que corresponde a no asegurados por la CSS	64,6% afiliados a la CSS	Hay un mercado de seguros privados disponible		20% sin acceso a los servicios de salud

Fuente: Elaboración propia con base en OPS, 2007.

CUADRO 4.20

**Centroamérica: población sin cobertura del seguro social y sin acceso al sistema de salud. 2007**

País	Población en 2007	Población sin cobertura del seguro social	Población sin ningún acceso al sistema de salud	Como porcentaje del total	
				Número de personas	Número de personas
Costa Rica	4.618.012	13,2	0,0	609,578	0,0
El Salvador	7.104.999	84,2	41,7	5.982.409	2.962.784
Guatemala	13.611.646	81,7	20,1	11.120.715	2.735.941
Honduras	7.690.040	82,0	30,1	6.305.833	2.314.702
Nicaragua	6.091.158	92,3	27,9	5.622.139	1.699.433
Panamá	3.148.543	35,4	20,0	1.114.584	629,709
Centroamérica	42.264.398	72,8	24,5	30.755.258	10.342.569

Fuente: Los datos de población fueron tomados de las proyecciones de población estandarizadas y publicadas por Celade, 2000. Los datos de población sin cobertura social y sin acceso al sistema de salud provienen de OPS, 2007.

siguientes términos: “Esta exclusión aparece estrechamente vinculada con la pobreza, la marginalidad, la discriminación (cultural, racial, social y de género) y la estigmatización que sufren los enfermos mentales y las personas con necesidades especiales. Por otro lado, el idioma, el empleo en el sector informal, el desempleo y subempleo, el aislamiento geográfico, el bajo nivel de escolaridad y la reducida información sobre los sistemas de salud por parte de los potenciales usuarios, son factores importantes para la exclusión en salud” (Ministros de Salud de las Américas, 2007). Esta declaración es un punto de partida para la reforma en la organización y el financiamiento de los sistemas de salud de la región.

### Salud y trabajo: un tema poco estudiado en Centroamérica

En Centroamérica la población económicamente activa (PEA) sobrepasa los 16 millones de trabajadores. Las condiciones de trabajo son frecuentemente inseguras o insalubres y las coberturas de seguro social bajas. Las estadísticas para identificar peligros y riesgos y para dar seguimiento a poblaciones de alto riesgo son casi inexistentes. El programa Salud y Trabajo en América Central (Saltra)<sup>6</sup> ha iniciado una recopilación sistemática de

indicadores básicos de salud ocupacional, incluyendo datos de empleo y de salud, con base en los cuales se presenta la información de este apartado. Como primera aproximación al tema se reseñan datos y hechos relevantes en dos asuntos: accidentes laborales estimados e intoxicaciones por plaguicidas.

Aunque en todos los países el número de trabajadores asegurados ha aumentado en comparación con una década atrás, la proporción de trabajadores cubiertos más bien ha tendido a disminuir. Esto refleja que más personas se ganan la vida en la economía informal y en situaciones precarias, sin acceso a seguro social y a programas de prevención.

Dado que Costa Rica es el país que tiene mejores estadísticas de accidentes ocupacionales, se utilizan sus tasas de accidentabilidad para estimar la magnitud del problema en la región. Los trabajadores formales costarricenses tienen protección de un seguro por riesgos de trabajo que en el 2006 cubría al 53,3% de la PEA ocupada (INS, 2008). Al aplicar las tasas de accidentes laborales observados en el sector formal con seguro de riesgos del trabajo en Costa Rica a todos los trabajadores de Centroamérica, por sectores económicos y para el total de la población trabajadora ocupada, se llega a un estimación

de casi 2,4 millones de accidentes que ameritan atención médica durante un año (cuadro 4.21). Esta estimación es conservadora, porque las condiciones de trabajo en el sector formal aseguran las mejores situaciones en el istmo y, porque aun en el caso del sistema de denuncia de accidentes ocupacionales de Costa Rica, existe un considerable subregistro debido a tratamiento por médico de empresa.

De los accidentes estimados, solo el 9% fue reportado por diversas instancias en los países, variando entre 2,7% en el sector de agricultura, caza y pesca, y 15,1% en los sectores combinados de establecimientos financieros y servicios públicos y personales. El mayor subregistro en agricultura refleja la escasa cobertura de trabajadores precisamente en el sector con mayor accidentabilidad (28 por cada 100 trabajadores accidentados con atención médica, según los datos de Costa Rica). Más de la mitad de los accidentes en la región ocurrirían en el sector agrícola. Comparado con una estimación similar realizada en el año 2000 (Wesseling et al, 2002), hay un 20% de aumento en el número absoluto de accidentes.

Las estadísticas sobre accidentes fatales son aun menos confiables, a pesar de que se trata de eventos severos

que requieren la intervención de las autoridades. El proyecto Saltra generó datos combinando información de fuentes distintas, en especial de las instituciones de seguro social y de medicina forense. Estos datos ya están disponibles para Costa Rica y Nicaragua. En Costa Rica se contabilizaron 265 casos de accidentes ocupacionales fatales durante el período 2005-2006, dos veces los 129 casos registrados oficialmente. En Nicaragua, se capturaron 173 accidentes laborales fatales durante 2005, 3,3 veces los 53 oficialmente registrados. Las tasas anuales, de alrededor de 0,7 por 100.000 trabajadores en Costa Rica y 0,8 en Nicaragua, son inferiores a las estimaciones globales de la OIT, lo cual sugiere que siguen siendo subestimaciones.

Una de las principales causas de accidentes laborales es el uso de plaguicidas. Desde 1998 los ministros de salud de Centroamérica decidieron tomar medidas para restringir o prohibir la importación de los productos conocidos como “la docena sucia de Centroamérica”, por ser la causa del mayor número de intoxicaciones agudas en la región (acuerdo Resscad XVI). Sin embargo, durante el período 2000-2004, la importación de estas sustancias superó los 25 millones de kilogramos; el de mayor presencia fue el Paraquat, con casi de 12 millones.

Los sistemas de vigilancia de intoxicaciones con plaguicidas solo registran una proporción muy pequeña de las que efectivamente ocurren. Hace casi una década se estimó que cerca del

2% de la población mayor de 15 años en la región había sufrido un episodio sintomático después de haber estado expuesto a plaguicidas, lo que equivale a unas 400.000 intoxicaciones (Corriols et al., 2002; Murray et al., 2002).

El proyecto Saltra ha generado una base de datos de importaciones de plaguicidas de los siete países de la región, vinculada a datos de toxicidad como indicadores de peligro, que se pueden comparar y vigilar en el tiempo. El cuadro 4.22 muestra las importaciones durante un quinquenio, de los doce plaguicidas que deberían restringirse o prohibirse según el acuerdo Resscad XVI. Aunque puede haber inconsistencias en la información, las importaciones son indicadores de uso. Costa Rica tiene los peores resultados en el istmo.

CUADRO 4.21

### Centroamérica: estimación del número de accidentes laborales a partir de los datos costarricenses. 2006

Sector económico	Accidentes reportados en Costa Rica (2006) <sup>a/</sup>	Tasa de accidentabilidad en la economía formal de Costa Rica (porcentaje)	Total de trabajadores en Centroamérica	Total de accidentes reportados en los siete países	Accidentes estimados Centroamérica (2006 <sup>b/</sup> )
Agricultura, caza y pesca	32.301	28,0	4.439.953	33,260	1.241.473
Explotación de minas y canteras	293	17,4	27.723	541	4.815
Industrias manufactureras	19.392	13,0	2.231.024	35.970	290.952
Electricidad, gas y agua	3.747	13,4	72.296	3.888	9.654
Construcción	18.528	23,6	910.765	17.474	215.290
Comercio, hoteles y restaurantes	16.571	8,7	3.476.453	21.682	300.745
Transporte y comunicación	4.891	11,3	600.655	5.578	67.598
Establecimientos financieros	4.942	4,5	493.954	5.091	22.337
Servicios públicos y personales	21.919	9,2	2.730.527	30.784	249.970
Otros/ no especificado			38.357	3.933	
Total	122.584	12,8	15.021.707	211.226 <sup>c/</sup>	2.402.834 <sup>d/</sup>

a/ Instituto Nacional de Seguros: trabajadores del sector formal con póliza de riesgos del trabajo.

b/ Tasa de Costa Rica \* número total de trabajadores del país (sectores específicos y el total) = número esperado de trabajadores accidentados.

c/ Incluye 53.003 accidentes del trabajo reportados por Guatemala, que no se pudieron ubicar en sectores económicos específicos.

d/ Accidentes de trabajo reportados en el sector formal con cobertura de riesgos de trabajo en Costa Rica, la suma de estadísticas oficiales de accidentes en los siete países y el número estimado para Centroamérica a partir de los datos costarricenses.

Fuente: Sáenz et al., 2008.

CUADRO 4.22

**Centroamérica: total de plaguicidas importados, según país. 2000-2004**  
(KILOGRAMOS DE INGREDIENTES ACTIVOS, I.A.)

País	Toneladas (i.a.)	Kg i.a. / trabajador agrícola / año	Kg i.a. / habitante / año	Número de plaguicidas registrados
Costa Rica	52.732	37	2,8	286
Guatemala	51.254	6	0,9	318
Honduras	29.968	6	0,8	209
Panamá	10.779	8	0,7	179
Nicaragua	9.825	3	0,3	202
El Salvador	7.576	3	0,2	152
Belice	1.782	12	1,3	121
Centroamérica	163.917	7	0,9	

Fuente: Sáenz et. al., 2008.

**El borrador del capítulo** fue preparado por Luis Bernardo Sáenz. La edición técnica fue realizada por Marcela Román, Alberto Mora y Evelyn Villarreal.

**La revisión y corrección de cifras** la efectuaron Elisa Sánchez y Luis Ángel Oviedo.

**Se prepararon los siguientes insumos:** "Gasto privado en salud", de Rodrigo Briceño; "Exploración de los determinantes sociales de la salud en América Central: un análisis de Nicaragua, Guatemala, Honduras y El Salvador", de Danilo Rayo, y "El financiamiento de los derechos de las

personas en Centroamérica", del Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi).

**El taller de consulta** se llevó a cabo el 25 de octubre de 2007 en Costa Rica, con la participación de: María Luisa Ávila (Costa Rica), Félix Balladares (Nicaragua), Fernando Campos (Nicaragua), Jaqueline Castillo (Costa Rica), Gerardo de Cosío (El Salvador), José Reinaldo Flores (El Salvador), Juan Alberto Fuentes (Guatemala), Rossana García (Costa Rica), Miguel Gutiérrez (Costa Rica), María Elena López (Costa Rica), Tatiana López (Costa Rica), Joaquín Molina (Guatemala), Guido Miranda (Costa Rica), Ana Quirós (Nicaragua),

Priscilla Rivas-Loría (El Salvador), Arodys Robles (Costa Rica), Marcela Román (Costa Rica), Ricardo Sol (Costa Rica), Claudio Tona (El Salvador), Juan Rafael Vargas (Costa Rica) y Evelyn Villarreal (Costa Rica).

**Se agradece a la OPS-OMS** el auspicio de este capítulo y los valiosos comentarios e insumos aportados durante el proceso de investigación, tanto directamente por parte de las representaciones en los países, como a través de las oficinas centrales en Washington D.C.

## NOTAS

**1** Uno por cada área: Medicina, Enfermería y Nutrición.

**2** Por ejemplo: el fraude por venta de terrenos sobrevalorados al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS) de Guatemala, entre diciembre 2002 y abril 2003. En Costa Rica el caso en el que el presidente ejecutivo de la CCSS, miembros del directorio, varios gerentes de la entidad y un expresidente de la República fueron denunciados por cobrar comisiones en un préstamo otorgado por el gobierno de Finlandia para modernización de hospitales. En El Salvador la Fiscalía acusó a tres oncólogos del Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS) de participar en la creación de una droguería con el fin de ganar licitaciones del ISSS para la dotación de productos contra el cáncer. En Honduras se denunció el desvío de recursos del Programa de Reorganización Institucional y Extensión de los Servicios de Salud (PRIESS) para realizar pagos de salarios y seminarios (Martínez, L., 2008).

**3** La atención primaria refiere al primer nivel de atención en salud, que incluye inmunizaciones, rehidratación y planificación familiar, entre otros servicios.

**4** En ninguna nación de Centroamérica está totalmente claro si la orientación del gasto, en términos generales, es progresiva o regresiva, pues son muy pocos los elementos para emitir un juicio con suficiente rigor técnico. Tampoco se pueden hacer comparaciones entre los países, pues cada uno cuenta con información muy disímil con respecto a los demás.

**5** Se debe aclarar que en El Salvador solamente se ha analizado la progresividad del gasto en educación y salud, sectores en los que el aumento de la cobertura ha permitido que grupos de menores recursos accedan a estos servicios.

**6** Este programa está adscrito al Sistema de Integración Centroamericana (SICA), es administrado por la Universidad Nacional de Costa Rica y financiado principalmente por Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional (ASDI). En su ejecución participan los ministerios de trabajo y salud, institutos de seguridad social, universidades y la OPS.

## C A P Í T U L O

## 5

El desafío regional  
de garantizar  
alimentos a los habitantes

## INDICE

<b>Hallazgos relevantes</b>	216
<b>Valoración general</b>	217
<b>Introducción</b>	219
<b>Seguridad alimentaria y nutricional: factor clave para impulsar el desarrollo humano sostenible</b>	219
<b>La alimentación como derecho</b>	220
<b>Principales tendencias del mercado mundial de alimentos</b>	221
<b>La región experimenta cambios importantes en elementos esenciales de la seguridad alimentaria y nutricional</b>	222
La producción agrícola crece, pero no la que se destina al consumo local	222
La disponibilidad de alimentos se incrementa, pero también la dependencia	224
Políticas de comercialización de granos básicos: nuevos escenarios	226
Acceso a los alimentos: pocos cambios y persistentes insuficiencias	227
Cambian los patrones de alimentación, pero no mejora la calidad de la dieta	229
Utilización biológica de los alimentos	229
<b>Consecuencias de la inseguridad alimentaria y nutricional</b>	230
Desnutrición global y retardo en el crecimiento	230
La obesidad como expresión de la malnutrición	231
El hambre oculta: deficiencias de nutrientes específicos	233
<b>Institucionalidad, políticas y programas: mucha dispersión y poco impacto</b>	234
Políticas públicas relacionadas con la SAN	234
Programas nacionales: una oferta amplia pero desordenada	234
Las instancias regionales: un espacio que crece tímidamente	239
<b>Retos de la inseguridad alimentaria y nutricional: un viejo problema que requiere soluciones urgentes y creativas</b>	241

## PREGUNTA GENERADORA

¿Cuánto ha avanzado Centroamérica en garantizar a todos sus habitantes la seguridad alimentaria y nutricional que necesitan para el desarrollo de sus capacidades?

## Preguntas específicas

1. ¿Cuáles son las principales características de la producción y el acceso a los alimentos en la región?
2. ¿Cuál es el estado nutricional de la población centroamericana? ¿Cuáles son los grupos que muestran mayor atraso en la superación de sus carencias nutricionales?
3. ¿Cuáles políticas de Estado y acciones regionales se han emprendido para fortalecer la seguridad alimentaria y nutricional del istmo?

## HALLAZGOS RELEVANTES

>> Entre 1990 y 2005, las tierras sembradas de arroz, frijoles, maíz y sorgo se redujeron a la mitad, mientras las dedicadas a cultivos no tradicionales de exportación se duplicaron, como parte del proceso de creciente apertura y promoción del comercio internacional.

>> La producción de granos básicos por habitante resulta inferior a la que se registraba a inicios de los años noventa en Guatemala, Honduras, El Salvador, Panamá y Costa Rica.

>> En todos los países del área aumentó la disponibilidad agregada de alimentos básicos, a costa de una mayor dependencia de las importaciones, principalmente de granos básicos.

>> La participación de las importaciones en la disponibilidad total de alimentos creció cerca del 30% en los casos del trigo, el arroz y el maíz entre 1990 y 2003.

>> El precio internacional del trigo se triplicó durante el período 2000-2008 mientras los del maíz y el arroz se duplicaron.

>> El otorgamiento de subsidios y otros incentivos para el cultivo de maíz amarillo ha sido la estrategia adoptada por Estados Unidos y algunos países europeos para incrementar la producción de biocombustibles y paliar la crisis energética. Ello ha contribuido al aumento de los precios internacionales de este producto.

>> La canasta básica alimentaria aumentó su costo en toda la región durante el período 2003-2006. En este último año representó más del 60% del salario mínimo agrícola, excepto en Nicaragua y Honduras.

>> Un incremento adicional del 15% en los precios de los alimentos podría incrementar en 2,5 millones la cantidad de personas en pobreza extrema en la región, lo que afectaría principalmente a Honduras y Guatemala.

>> La dieta de los centroamericanos está conformada por alimentos de alta densidad energética, pero de baja densidad

nutricional. La contribución de los carbohidratos al suministro de energía alimentaria varía entre 64% en Panamá y 70% en Guatemala. Las proteínas solo aportan el 11% de las calorías, bastante menos que el 15% recomendado.

>> La subnutrición afectó al 20% de la población centroamericana entre 2001 y 2003, lo que significa un retroceso con respecto a 1990 (17%).

>> La desnutrición crónica es considerablemente mayor en las zonas rurales y las comunidades indígenas.

>> El de sobrepeso y la obesidad son problemas de salud pública en la región. El porcentaje de población infantil con riesgo de sobrepeso es mayor en Guatemala (21%), Nicaragua (17%), Honduras (17%) y Panamá (14%). Más del 60% de los adultos de El Salvador, Nicaragua y Costa Rica tiene sobrepeso y alrededor del 23% presenta obesidad.

>> La anemia por deficiencia de hierro siguen siendo un problema de salud pública en todas las naciones centroamericanas, especialmente en niños de edad preescolar. La prevalencia de esta enfermedad supera el 30% en Panamá, Guatemala, Honduras y Nicaragua.

>> En todo el istmo funcionan programas de fortificación de alimentos con varios nutrientes en los que se han identificado deficiencias en la dieta. En el caso del yodo, ello ha permitido controlar las deficiencias en prácticamente todos los países.

>> Las estrategias universales para mejorar la seguridad alimentaria y nutricional continúan mostrando coberturas limitadas. Muchos de los programas cuentan con apoyo financiero y técnico de organismos internacionales.

>> La inversión destinada a mejorar la situación de la seguridad alimentaria y nutricional en la región contrasta con el costo económico de la desnutrición global, estimado para varios países en 7.000 millones de dólares en el 2004.

## VALORACIÓN GENERAL 2008

El análisis del desempeño de Centroamérica en los últimos veinte años muestra avances en ámbitos estratégicos para el logro de la seguridad alimentaria y nutricional (SAN), entre ellos la disminución de la pobreza, un aumento en la disponibilidad de alimentos y el incremento en las coberturas de programas de salud. Sin embargo, ello ha resultado insuficiente para garantizar la SAN a todos los habitantes de la región, debido a la creciente desigualdad socioeconómica entre diversos grupos de población y la frágil oferta de alimentos, provocada por el impacto de los desastres sobre los cultivos y las fluctuaciones en el mercado internacional.

La creciente inserción de Centroamérica en la economía internacional ha generado importantes transformaciones en la estructura productiva de la región. La agricultura disminuyó su peso en el PIB, como consecuencia del dinámico crecimiento de los sectores de industria y los servicios. Además, el auge de nuevos cultivos agrícolas de alta rentabilidad, destinados al mercado externo, implicó un notable descenso de la producción interna y una mayor dependencia de alimentos importados. Los beneficios económicos y sociales de esa transformación productiva, sin embargo, han resultado insuficientes para ampliar las oportunidades de desarrollo de la población pobre, que se encuentra cada vez más lejos de alcanzar esa aspiración en virtud de la creciente desigualdad en la distribución de los ingresos.

El auge de los biocombustibles y las pérdidas ocasionadas por los recurrentes eventos hidrometeorológicos extremos -cuya frecuencia e impacto se han exacerbado debido a actividades humanas poco armoniosas con la naturaleza y el cambio climático- han generado un acelerado incremento en los precios internacionales de los alimentos. Ello implica un escenario de riesgo que podría limitar las posibilidades de acceso a ellos por parte del 40% de las y los centroamericanos, que viven en condiciones de pobreza y que tienen bajo poder adquisitivo. En este contexto, el diseño de programas de ayuda alimentaria

resulta clave para garantizar los alimentos que necesita esta población.

Más allá de las diferencias en los factores determinantes de la inseguridad alimentaria nutricional (IAN) entre los países, existen importantes brechas territoriales, étnicas y socioeconómicas a lo interno de estos. Ello se observa con claridad en los niveles de subnutrición y desnutrición de las poblaciones rurales e indígenas, los cuales son sustancialmente mayores a los del resto de los habitantes de región. Pese a los avances logrados durante las últimas décadas, la subnutrición afecta a cerca de una quinta parte de la población y en años recientes se ha desacelerado el proceso de reducción de la desnutrición; esto ha generado retrocesos puntuales, particularmente en Guatemala, donde cerca de una cuarta parte de la población menor de 5 años está desnutrida. Por otro lado, los progresos ocurren a ritmos y velocidades distintos, lo que configura una región con un desempeño heterogéneo.

El análisis de las acciones emprendidas por los países para mejorar la SAN evidencia cierto dinamismo en la generación de proyectos, estrategias, políticas, nueva legislación y marcos institucionales, pero ello ha resultado en acciones a nivel "micro" y con orientación más focalizada. Las estrategias de corte universal están débilmente articuladas, no tienen segura su permanencia en el tiempo, poseen limitadas coberturas y deficiencias importantes en la gestión administrativa y técnica de los recursos y los procesos, e insuficientes mecanismos de evaluación de sus impactos, lo que limita la identificación de buenas prácticas y lecciones aprendidas para mejorar su desempeño. En algunos países los programas dependen en gran medida de los fondos de cooperación internacional, lo que pone en riesgo su sostenibilidad financiera y el desarrollo de las capacidades institucionales públicas para su continuidad. Además, los ciclos políticos dificultan la prolongación de muchas iniciativas.

La inversión destinada a la SAN genera sinergias muy positivas entre la política social y la económica, lo que potencia el impacto de los recursos que se asignen a ella. Las consecuencias, individuales y sociales,

que implica el hecho de que la población centroamericana no cuente con la alimentación suficiente para asegurar su desarrollo físico, intelectual y emocional son graves y se traducen en un menor desarrollo humano, mayores gastos en salud y educación, y una menor productividad.

Mejorar la situación de la SAN en Centroamérica requiere enfrentar nuevos y viejos desafíos, pero también abre oportunidades para la acción regional. La superación de las condiciones que limitan el logro de la SAN en la región demanda un trabajo planificado, articulado y sostenido en el tiempo y en múltiples ámbitos de la vida nacional y regional. La evolución de los precios internacionales de los productos agrícolas podría ser una vía para superar los rezagos y potenciar el desarrollo rural, a partir de estrategias enfocadas a aprovechar las ventajas de contar con suelos fértiles, fuerza laboral con experiencia en el agro y condiciones climáticas que permiten producir durante la mayor parte del año. Esto podría viabilizar las inversiones necesarias para modernizar este sector y mejorar los rendimientos y la productividad agrícola de la región. Las opciones que ello ofrece para generar empleo e incrementar los ingresos de la población pobre que reside en las zonas rurales son un asunto clave para Centroamérica.

Después de más de dos décadas, la apuesta por la apertura comercial sin atender los encadenamientos productivos y el mercado interno ha evidenciado sus debilidades y da muestras de agotamiento. Consolidar los avances logrados y enfrentar los nuevos retos requiere no solo acciones intersectoriales, sino también una clara voluntad política para optimizar los esfuerzos y recursos disponibles alrededor de las alianzas y estrategias que ya han comenzado a gestarse. El riesgo de que un contingente de población joven experimente IAN es un costo demasiado alto, para una región que necesita aprovechar las oportunidades que le ofrece la transición demográfica para impulsar su desarrollo humano sostenible.





## CAPÍTULO

## 5

## El desafío regional de garantizar alimentos a los habitantes

**Introducción**

Centroamérica posee grandes extensiones de tierras fértiles y una larga tradición agrícola. No obstante, durante las dos últimas décadas su sector agropecuario se ha transformado profundamente. La apertura comercial y la inserción en la economía internacional dieron lugar a una fuerte transformación de las estructuras productivas de los países. El cultivo de granos básicos destinados al mercado interno ha cedido ante el auge de los productos no tradicionales de alta rentabilidad dirigidos al mercado externo, los servicios han cobrado relevancia en la producción y la generación de empleo, de la mano con crecientes flujos de inversión externa directa, la cual también ha propiciado la expansión de la industria. Como parte de este proceso han aumentado las importaciones de alimentos de consumo básico, al igual que las de bienes de capital y materias primas (véase el capítulo 13, “El dilema estratégico de la inserción de Centroamérica en la economía internacional”). Si bien la disponibilidad de alimentos ha sido suficiente para abastecer las necesidades de la población, las condiciones del mercado mundial han cambiado de modo radical en los últimos años. El acelerado crecimiento de los precios internacionales de los alimentos, junto con factores como el cambio climático y los problemas estructurales de pobreza

y desigualdad de la región, plantean nuevos escenarios que podrían limitar las posibilidades de reducir la inseguridad alimentaria y nutricional de la importante proporción de centroamericanos que hoy sufren subnutrición<sup>1</sup>, desnutrición<sup>2</sup> e incluso hambre.

Este capítulo revisa los principales componentes y factores asociados a la seguridad alimentaria y nutricional (SAN) en el istmo, y valora de manera general la situación de los países en este campo: los avances alcanzados, los instrumentos y recursos disponibles para su atención y los retos pendientes. Cabe señalar que este no es un estudio exhaustivo de la SAN, ni desde el punto de vista conceptual ni en términos de su medición y diagnóstico, sino que se trata de presentar los rasgos más relevantes para aproximar un perfil general de su situación en la región, como elemento fundamental para el análisis del desarrollo humano sostenible.

En su primera parte el capítulo expone el marco que orienta el análisis: los vínculos entre SAN y desarrollo humano sostenible, y el concepto de la alimentación como derecho. Luego se examinan las principales tendencias del mercado mundial de alimentos y la situación de la SAN en la región, a partir de los componentes de la cadena alimentaria: producción, disponibilidad, acceso, consumo y aprovechamiento. En las siguientes secciones se

hace énfasis en las consecuencias de la inseguridad alimentaria y nutricional (IAN) y se describe la institucionalidad, las políticas y los programas relacionados con la SAN existentes en la región. Finalmente se plantean algunas reflexiones sobre los nuevos desafíos de Centroamérica en este ámbito.

**Seguridad alimentaria y nutricional: factor clave para impulsar el desarrollo humano sostenible**

La seguridad alimentaria y nutricional (SAN), entendida como “un estado en el cual todas las personas gozan, en forma oportuna y permanente, de acceso físico, económico y social a los alimentos que necesitan, en cantidad y calidad, para su adecuado consumo y utilización biológica, garantizándoles un estado de bienestar general que coadyuve al logro de su desarrollo” (Incap, 2002), es una de las condiciones básicas para el desarrollo humano sostenible de una población.

La SAN incide directamente en el desarrollo físico, el estado de salud y la propensión de las personas a padecer muchas enfermedades, así como en el desarrollo de sus capacidades cognitivas, el desempeño en el sistema escolar, la condición física y la productividad. Por lo tanto, es determinante para la acumulación de capital humano y el aprovechamiento de las oportunidades

de las personas para insertarse en la sociedad productivamente y obtener ingresos adecuados para una vida digna. La combinación de estos factores, que además genera interacciones relevantes entre sí, aumenta la vulnerabilidad a la pobreza de las personas que sufren inseguridad alimentaria y nutricional (IAN), lo que a su vez incrementa su probabilidad de continuar en esa situación, como parte de un ciclo perverso que tiende a reproducirse intergeneracionalmente y que limita sus posibilidades de alcanzar mayores niveles de bienestar y desarrollo.

Desde el punto de vista del ciclo de vida, las consecuencias de la IAN son más severas cuanto más temprano ocurren y, por ende, la población infantil es la más vulnerable, incluso desde su vida intrauterina. La IAN provoca déficit en el peso corporal que, de mantenerse, ocasiona un déficit en la talla de la persona. Como se verá más adelante, estas dos mediciones, peso y talla, han sido utilizadas tradicionalmente como indicadores de desnutrición y reflejan de manera indirecta la situación de SAN, tanto actual como acumulada en el tiempo.

La SAN es, pues, el resultado final de un proceso largo y complejo que involucra una amplia variedad de factores sociales, económicos, culturales y políticos, cuya versión más simple se resume en lo que se conoce como cadena alimentaria (recuadro 5.1). Un elemento que agrega complejidad al estudio de la SAN es que se dispone de indicadores muy indirectos, o agregados, para medir sus componentes, tanto en el nivel de sus determinantes como en el de sus consecuencias. Hasta hace poco no se contaba con métodos directos, aceptados y prácticos para estimar el grado de seguridad o inseguridad alimentaria y nutricional. Aunque hoy existen nuevos instrumentos que han sido utilizados en naciones como Brasil, Colombia y Estados Unidos (Pérez-Escamilla et al., 2007; Rogers, 2007, González et al., 2008), con algunas excepciones los países centroamericanos aún siguen concentrándose en medir los efectos de la IAN, específicamente en cuantificar el porcentaje de personas desnutridas o

mal nutridas dentro de sus poblaciones. Este enfoque tiene dos grandes debilidades: en primer lugar, su medición demanda un esfuerzo técnico y financiero significativo (por lo general encuestas nacionales que miden peso, talla y edad de los niños y niñas), por lo que los datos tienden a recogerse con menos regularidad que la recomendada para un adecuado seguimiento de las poblaciones y la toma oportuna de decisiones; en segundo lugar, la detección de un déficit en talla representa una alteración tal en el desarrollo de una persona, que las probabilidades de revertir sus efectos es muy baja. En este sentido, es importante que la región avance hacia indicadores más tempranos y directos, que le permitan comprender mejor la epidemiología de la SAN e intervenir a tiempo y en el nivel correcto (Coates et al., 2003).

### La alimentación como derecho

El derecho a la seguridad alimentaria y nutricional está respaldado por un amplio y diverso conjunto de instrumentos jurídicos nacionales e internacionales. En Centroamérica ese marco normativo comprende las constituciones políticas de los países, acuerdos

regionales y declaraciones y pactos internacionales. Aunque la mayor parte de esos instrumentos tiene un carácter general, su relevancia e implicaciones en términos de SAN brindan un ordenamiento jurídico robusto para su exigibilidad (recuadro 5.2).

La alimentación fue reconocida como uno de los derechos básicos de las personas en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, celebrada en 1974. Esa fue la primera vez que en un foro internacional se discutió el concepto de seguridad alimentaria, enfocado entonces a la autosuficiencia de un país para atender la demanda interna de alimentos. Con el tiempo esa noción ha ido evolucionando y actualmente se orienta más a la disponibilidad de alimentos de un país, ya sea que ésta sea alcanzada mediante la producción propia o la importación. Los múltiples compromisos internacionales vinculados con la seguridad alimentaria, incluyendo los de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación y los Objetivos de Desarrollo del Milenio, así como la existencia de un conjunto diverso de políticas, programas y acciones que se vienen implementando, han permitido que Centroamérica logre algunos

#### RECUADRO 5.1

### Componentes básicos de la cadena alimentaria y nutricional

La cadena alimentaria se inicia con la disponibilidad de alimentos en una comunidad, país o región, lo cual incluye aspectos relacionados con la producción, importación y exportación de alimentos, transformación agroindustrial, acopio, distribución y comercialización. El segundo eslabón es el acceso real a los alimentos disponibles, proceso en el que intervienen tanto factores asociados a la capacidad de adquisición de las personas mediante la compra, la autoproducción y el trueque, como los provenientes de donaciones y programas sociales de distribución de alimentos. El consumo final es el tercer componente de la cadena y tiene que ver con aspectos culturales y sociales como el nivel educativo

de las personas, en particular de las encargadas de la preparación de los alimentos en el hogar, el acceso a agua potable y electricidad, y todos aquellos elementos que afectan la escogencia de alimentos, su forma de preparación y las condiciones de consumo. Por último está la utilización biológica de los alimentos consumidos, en la que entran en juego variables que inciden en la capacidad del organismo para aprovechar los nutrientes, como la inocuidad de los alimentos consumidos, el estado de salud, la presencia de parásitos intestinales y la interacción de los distintos componentes nutricionales, entre otras.

Fuente: Elaboración propia.

## RECUADRO 5.2

**Principales compromisos internacionales en materia de seguridad alimentaria y nutricional**

La Declaración Universal de los Deberes y Derechos del Hombre, en su artículo XI, establece que "Toda persona tiene derecho a que su salud sea preservada por medidas sanitarias y sociales relativas a la alimentación..." Esta declaración derivó en otros instrumentos, como la Declaración Americana de los Derechos Humanos, fuente de obligaciones internacionales para los miembros de la OEA. Esta organización, en el artículo 34 de su Carta Constitutiva, indica que los Estados miembros convienen en dedicar sus máximos esfuerzos a la consecución de un conjunto de metas básicas, entre ellas una "nutrición adecuada".

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Pidesc) en su artículo 12, Derecho a la Alimentación, declara: "1. Toda persona tiene derecho a una nutrición adecuada que le asegure la posibilidad de gozar del más alto nivel de desarrollo físico, emocional e intelectual. 2. Con el objeto de hacer efectivo este derecho y erradicar la desnutrición, los

Estados partes se comprometen a perfeccionar los métodos de producción, aprovisionamiento y distribución de alimentos, para lo cual se comprometen a promover una mayor cooperación internacional en apoyo a las políticas nacionales sobre esta materia".

Estos instrumentos jurídicos han fortalecido las disposiciones consignadas en las constituciones políticas y las leyes nacionales para promover distintos programas, políticas y mecanismos de seguimiento. A nivel internacional cabe destacar que los Objetivos de Desarrollo del Milenio brindan un marco general para ello. Entre los objetivos que establecen metas directamente relacionadas con la SAN están los siguientes: 1. Erradicar la pobreza extrema, 4. Reducir la mortalidad infantil, 5. Mejorar la salud materna, 7. Asegurar la sostenibilidad del medio ambiente y 8. Fomentar una alianza mundial para el desarrollo.

Fuente: Elaboración propia con base en PDH, 2007.

avances en áreas sustantivas. Sin embargo, como se verá más adelante, estos no han sido suficientes para que la región pueda garantizar la seguridad alimentaria y nutricional de todos sus habitantes.

**Principales tendencias del mercado mundial de alimentos**

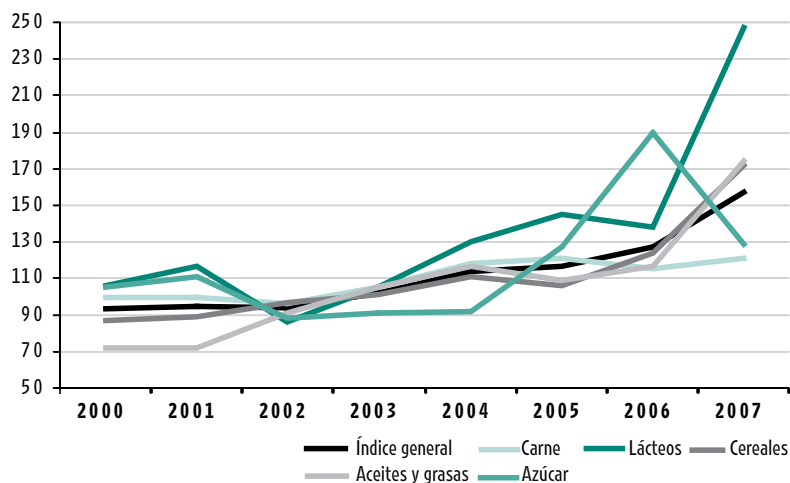
En los dos últimos años los precios de los alimentos se han incrementado de modo significativo, lo que ha suscitado serias preocupaciones en torno a la alimentación y nutrición de la población pobre en los países en desarrollo, y de manera más general, en torno a la inflación y el impacto social de esta situación en muchas naciones. Si bien los precios reales siguen siendo inferiores a los niveles máximos alcanzados a mediados de la década de los setenta, sí han llegado a su punto más alto desde entonces. En el 2007, el índice de precios de los alimentos, estimado por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) creció casi un 25%, en comparación con el 9% del año anterior; durante los primeros meses del año 2008, los precios volvieron a aumentar notablemente (Von Braun, 2008).

Casi todos los productos agrícolas se han visto afectados por el incremento de los precios. En los últimos ocho años el costo del trigo en el mercado internacional se ha más que triplicado<sup>3</sup>, mientras que el del maíz se ha más que duplicado<sup>4</sup>. Asimismo, el arroz llegó a 364 dólares por tonelada a principios del 2008, más del doble del precio del 2000 (159 dólares por tonelada métrica). Los precios de productos como las carnes de res y de pollo, los productos lácteos y el aceite de palma han seguido la misma tendencia alcista (gráfico 5.1).

El aumento de los precios internacionales de los cereales, unido a una merma de su producción en algunos países, está agravando la inflación alimentaria en todo el mundo. Las más afectadas por esta situación son las poblaciones de bajos ingresos, que dedican una mayor proporción de sus ingresos a la compra de alimentos. Estos representan entre el 10% y el 20% de los gastos de los consumidores en las

## GRÁFICO 5.1

**Mundo: índices de precios de los alimentos. 2000-2007**  
(PROMEDIO 1998-2000 = 100)



Fuente: Elaboración propia con base en FAO, 2008.

naciones industrializadas, pero hasta un 60% u 80% por ciento en los países en desarrollo. Las poblaciones pobres de las zonas urbanas, junto con los agricultores deficitarios de alimentos, son los grupos más perjudicados, porque su acceso a los productos alimenticios depende del mercado (FAO, 2008). Ello por cuanto tres de cada cuatro personas pobres en las naciones en desarrollo habitan en zonas rurales y la mayoría depende directa o indirectamente de la agricultura para su subsistencia (Banco Mundial, 2008).

El trigo, los granos forrajeros (entre ellos el maíz y el sorgo) y el arroz son alimentos de primera necesidad en la mayor parte del planeta. La producción mundial de cereales ha decrecido en los últimos dos años: 1% en el 2005 y 2% en el 2006. De acuerdo con la FAO (2008) el *stock* mundial de cereales es suficiente para satisfacer la demanda de ocho a doce meses, pese a que las reservas de granos están en el nivel más bajo desde la década de los ochenta. Ello aumenta la volatilidad de los precios como resultado de la especulación. En 2006, la producción mundial de cereales fue de unos 2.000 millones de toneladas, un 2,4% menos que en el 2005. Esta disminución se debe sobre todo a una reducción en la siembra y a fenómenos climáticos adversos (recuadro 5.3) en algunos de los principales países productores y exportadores (FAO-OECD, 2008). En un contexto de bajas reservas globales, esta situación generó fuertes variaciones de precios.

Adicionalmente, el precio del petróleo se encuentra en uno de sus máximos históricos (más de 100 dólares por barril) y el Gobierno de Estados Unidos está otorgando subsidios para incentivar la producción de energéticos. Los agricultores de este país están dedicando masivamente sus cultivos, en particular los de maíz, a la producción de biocombustibles, a expensas de la siembra de soya y trigo. Se estima que en 2008 casi el 30% de la cosecha de maíz de Estados Unidos será destinada a la elaboración de etanol, en lugar de enviarse a los mercados de alimentos para consumo humano y animal en el mundo. Del mismo modo, el alto precio

de los hidrocarburos ha encarecido la producción agrícola, al aumentar el costo del cultivo mecánico, de insumos como los fertilizantes e insecticidas y del transporte de insumos y productos (Von Braun, 2008).

Según las proyecciones, sin embargo, como consecuencia del pronunciado incremento de los precios internacionales de los cereales, los fletes y el petróleo, en 2007-2008 la factura total de las importaciones de cereales de los países de bajos ingresos con déficit de alimentos aumentará un 56% en comparación con 2006-2007. Ello tendrá un efecto negativo en la balanza de pagos y la economía de las familias (FAO, 2008). No obstante, de acuerdo con la FAO y la OECD (2008) no hay razón para creer que estas condiciones se mantendrán durante los próximos años. En el pasado, cuando una situación similar se ha presentado, una vez que las condiciones normales se restablecen y se estabiliza la oferta, los precios se han reducido.

### La región experimenta cambios importantes en elementos esenciales de la seguridad alimentaria y nutricional

Las condiciones de la SAN en Centroamérica no son homogéneas. Ello se refleja en el análisis de los distintos componentes asociados a la cadena alimentaria. Aunque ha aumentado la disponibilidad total de alimentos en la región, este incremento ha sido impulsado por un mayor dinamismo de los productos no tradicionales destinados al mercado externo. La orientación de la capacidad productiva y las políticas públicas hacia este tipo de agricultura ha generado una contracción de los cultivos tradicionales para consumo interno y una mayor dependencia de alimentos importados, provocando lo que algunos autores llaman “pérdida de autosuficiencia alimentaria” (Arias, 1989). Si bien el istmo ha avanzado en la reducción de la pobreza y la desnutrición, entre otros factores relacionados con la SAN, las tendencias recientes en los mercados internacionales de alimentos y los hábitos de consumo y estilos de vida podrían poner en riesgo los logros alcanzados.

### La producción agrícola crece, pero no la que se destina al consumo local

Como parte de la intensificación del proceso de apertura comercial, todos los países de la región han transformado sus estructuras productivas. Durante las últimas décadas la agricultura ha disminuido su participación en la economía, por efecto del dinamismo del sector servicios y, en menor medida, de la industria (véase el capítulo 2 para mayor información). Durante el período 1990-2006 en todas las naciones centroamericanas, excepto Nicaragua, se redujo la participación del sector agrícola en sus estructuras productivas. La magnitud de la contracción osciló entre 1% en Panamá y 3% en El Salvador y Honduras. No obstante, su peso es aún importante en las economías de Nicaragua (18%), Honduras (14%) y Guatemala (14%), y varía entre el 7% y el 9% en el resto de la región (gráfico 5.2).

El sector agropecuario también se ha transformado a lo interno. Los cambios en los precios de granos básicos, unidos a un conjunto de políticas macroeconómicas y comerciales que se desarrollaron en los años ochenta y noventa, resultaron en una fuerte contracción de los programas de fomento productivo, en especial de aquellos dirigidos a los pequeños productores. Si bien todos los países han mantenido programas y ciertas políticas dirigidas a las poblaciones rurales en general, o a las actividades agropecuarias en particular, se ha tratado de iniciativas dispersas, carentes de una base integrada que permita identificar prioridades y dar seguimiento a su avance e impacto (Sauma, 2007).

Cultivos tradicionales, principalmente de granos básicos, han cedido terreno a una nueva agricultura, mucho más diversa, destinada al mercado internacional. A diferencia de los cereales, la producción de bienes agrícolas de alto valor, tales como vegetales, frutas, carne y leche, está aumentando a un ritmo acelerado en los países en desarrollo (Ifpri, 2007).

Entre 1990 y 2006 las exportaciones agrícolas a nivel regional más que se

## RECUADRO 5.3

**El cambio climático exacerbará los riesgos y fluctuaciones en la producción de alimentos**

De acuerdo con el informe *Situación alimentaria mundial* (Ifpri, 2007), los riesgos asociados al cambio climático tendrán un impacto adverso en la producción de alimentos, lo cual complica aún más el reto de satisfacer la demanda mundial. Se estima que ello provocará una mayor dependencia de alimentos importados en muchas regiones del mundo en desarrollo y bajará el rendimiento de los cultivos, debido al creciente riesgo de las sequías y las inundaciones relacionadas con el aumento de las temperaturas.

Se prevé que, para 2080, en más de cuarenta países en desarrollo -principalmente en el África al sur del Sahara- el rendimiento de los cereales habrá disminuido, con pérdidas promedio de hasta un 15% (Fischer et al., 2005). Otros cálculos sugieren que, si bien el impacto agregado en la producción de cereales entre 1990 y 2080 podría ser pequeño -una disminución de menos del 1%- es muy probable que en el sur de Asia se den grandes reducciones, de

hasta un 22%. En cambio, se espera que los países desarrollados y América Latina experimenten ganancias absolutas.

El impacto en la producción de cereales también difiere según el tipo de cultivo. Las proyecciones muestran que en África los terrenos idóneos para el cultivo de trigo casi podrían desaparecer por completo. Sin embargo, se calcula que el incremento en el uso mundial de la tierra debido al cambio climático será mínimo, de menos del 1%. En muchos lugares del mundo en desarrollo, especialmente en África, se puede esperar una expansión de las tierras áridas de hasta un 8% para el año 2080.

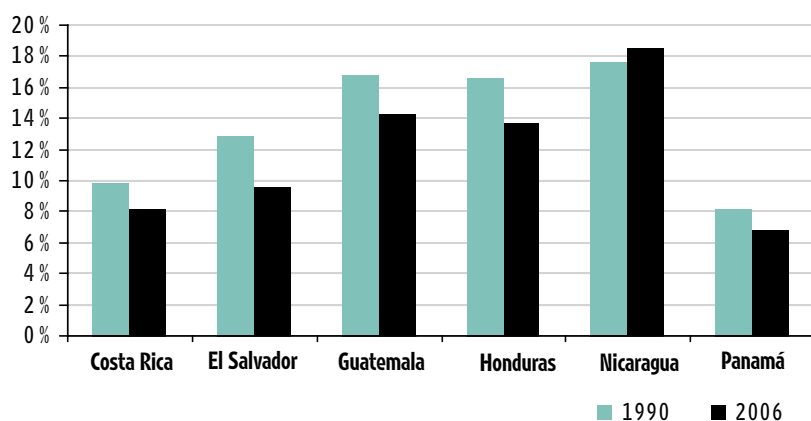
Asimismo, se estima que para el año 2020 el PIB agrícola mundial disminuirá en un 16% debido al calentamiento global. Nuevamente, el impacto en los países en desarrollo será mucho más severo que en los desarrollados. Se ha previsto que en los primeros la producción decrecerá en un 20%, mientras que en los segundos la reducción será de un 6% (Cline, 2007).

La fertilización carbónica podría atenuar los efectos del cambio climático, pero solo en un 3%. Sin embargo, no se prevé que los avances tecnológicos puedan mitigar las pérdidas de productividad e incrementar el rendimiento a un índice tal que permita satisfacer la creciente demanda de alimentos (Cline, 2007). Por consiguiente, los precios agrícolas también resultarán afectados por la variabilidad del clima. Un aumento en la temperatura de más de 3° C podría elevar los precios hasta en un 40% (Easterling et al., 2007).

Debido a que se espera un entorno climático más riesgoso, también aumentará la demanda por nuevos esquemas de aseguramiento, tales como sistemas de seguros en función del índice de lluvias, en los que se incluya a las regiones y las comunidades de pequeños agricultores.

Fuente: Elaboración propia con base en Ifpri, 2007.

## GRÁFICO 5.2

**Centroamérica: participación del sector de agricultura, caza, pesca y silvicultura en el PIB. 1990 y 2006**

Fuente: Elaboración propia con base en Cepal, 2008a.

triplicaron, al pasar de 1.269 a 4.369 millones de dólares, y las del sector agroindustrial tuvieron un incremento significativo (de 1.557 a 2.107 millones de dólares) (Cepal, 2008a). Sin embargo, los productos tradicionales han perdido importancia relativa en las exportaciones totales, mientras los no tradicionales y la maquila, por el contrario, han mostrado mayor crecimiento y dinamismo (más detalles sobre la composición de las exportaciones en el capítulo 13). En la mayoría de los países este proceso ha implicado una contracción en el área cultivada y la producción de granos básicos, uno de los principales componentes de la dieta centroamericana, y un aumento en las importaciones de alimentos. La disminución en la superficie cultivada de granos básicos y el incremento en la dedicada a cultivos no tradicionales han sido particularmente notorios en Costa Rica, donde, en el período 1990-2005, las tierras sembradas de arroz, frijoles,

maíz y sorgo se redujeron en un 52% y las de cultivos no tradicionales<sup>5</sup> se duplicaron (Cepal, 2008b).

### La disponibilidad de alimentos se incrementa, pero también la dependencia

Entre 1990 y el 2004 todos los países de la región incrementaron la disponibilidad agregada de alimentos básicos (trigo, arroz, maíz, frijoles, carne y leche, entre otros). Históricamente este indicador se obtiene a partir de las hojas de balance de la FAO, que comparan el suministro de energía alimentaria (SEA)<sup>6</sup> de un país, con la cantidad mínima de energía que se estima requiere la población. El análisis comparativo entre el SEA y los requerimientos medios anuales de cada una de

las naciones centroamericanas, mostró que durante el período 1969-2004 todos los países contaron con más kilocalorías por persona por día que los requerimientos medios de energía, con lo que se compensó el crecimiento de la población y las disminuciones registradas en la producción. Tradicionalmente, el análisis de la suficiencia se ha medido sobre la base del requerimiento necesario para un nivel mínimo de actividad física (alrededor de 1.800 kilocalorías/persona/día). A fin de incorporar el diferencial de necesidades de energía resultante de la actividad de las personas, se ha optado por utilizar el requerimiento medio (alrededor de 2.100 kilocalorías/persona/día) (cuadro 5.1). No obstante, existen profundas asimetrías en el acceso y el consumo de

alimentos que generan insuficiencias importantes a lo interno de los países. Aun en Costa Rica, que tiene un superávit de energía alimentaria de un 30%, el heterogéneo acceso de la población a los alimentos no ha permitido erradicar la subnutrición (León et al., 2004).

Si bien la cantidad de granos básicos producida varía entre los países, al considerar el aumento de la población, la producción por habitante resulta inferior a la que se registraba a inicios de los años noventa en Guatemala, Honduras, El Salvador, Panamá y Costa Rica. Solo Nicaragua y Belice han tenido incrementos significativos (cuadro 5.2). La producción es insuficiente para abastecer el consumo interno, especialmente de maíz, trigo y arroz (Sicta, IICA/Cosude, 2007).

Esta disponibilidad, como se mencionó, se ha logrado incrementando la dependencia de los alimentos importados (gráfico 5.3). Durante el período 1990-2003 la participación de las importaciones en la disponibilidad total de alimentos creció cerca del 30% en los casos del trigo, el arroz y el maíz. Los dos primeros son los productos en los que el componente importado tiene mayor relevancia (más del 80% de la disponibilidad total), seguidos por el maíz y la leche. El crecimiento de las importaciones de arroz fue particularmente significativo en El Salvador, Guatemala y Honduras, donde éstas representaron más del 73% de la disponibilidad total en el 2003. Costa Rica pasó de una situación de autosuficiencia en arroz en 1990, a cerca de 80% de importaciones en el 2006, contracción que se vio favorecida por los bajos precios internacionales y la reducción de los subsidios y otros incentivos a la producción. Llama la atención el alto volumen de las importaciones de Costa Rica y Panamá en maíz, y las de Belice en leche. La situación del frijol es la más favorable, con valores de dependencia de bajos a medios en todos los países, excepto en Costa Rica. No obstante, el peso de este alimento en la dieta es bastante menor que el de los otros granos. En el caso de Nicaragua, a pesar de los aumentos en la producción, la dependencia se incrementó en todos los

CUADRO 5.1

#### Centroamérica: consumo de energía alimentaria diaria. VARIOS AÑOS

País	1969-1971	1979-1981	1990-1992	1995-1997	2001-2003	2002-2004
Belice	2.290	2.770	2.650	2.740	2.840	2.850
Costa Rica	2.250	2.510	2.720	2.760	2.850	2.810
El Salvador	1.850	2.300	2.490	2.430	2.560	2.560
Guatemala	2.080	2.290	2.350	2.230	2.210	2.230
Honduras	2.150	2.120	2.310	2.370	2.360	2.340
Nicaragua	2.330	2.270	2.220	2.160	2.290	2.290
Panamá	2.330	2.270	2.320	2.280	2.260	2.300

Fuente: Elaboración propia con datos de Bandeinfo, 2008.

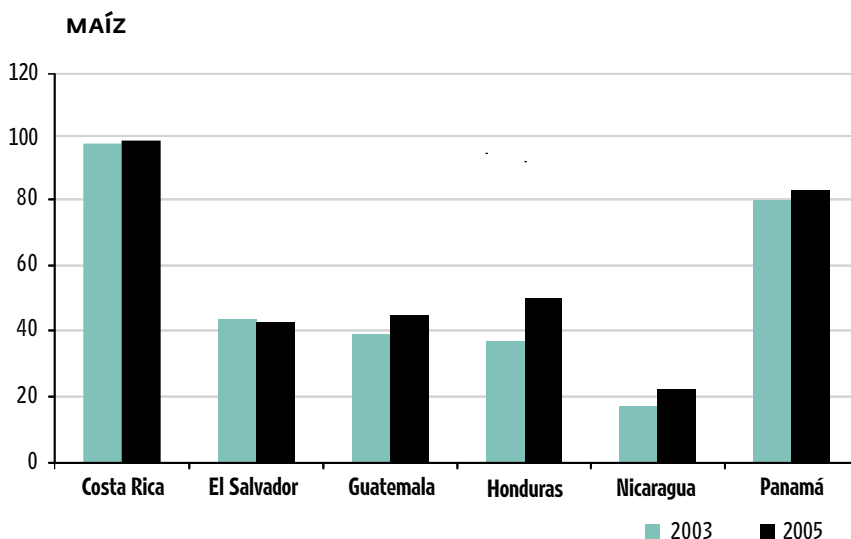
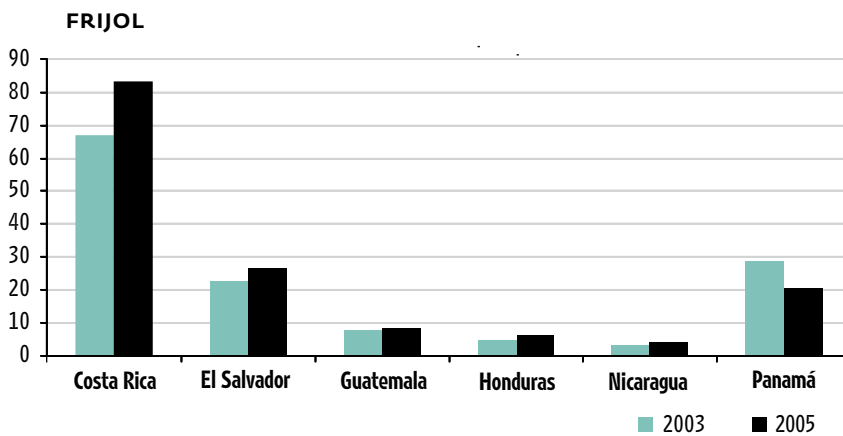
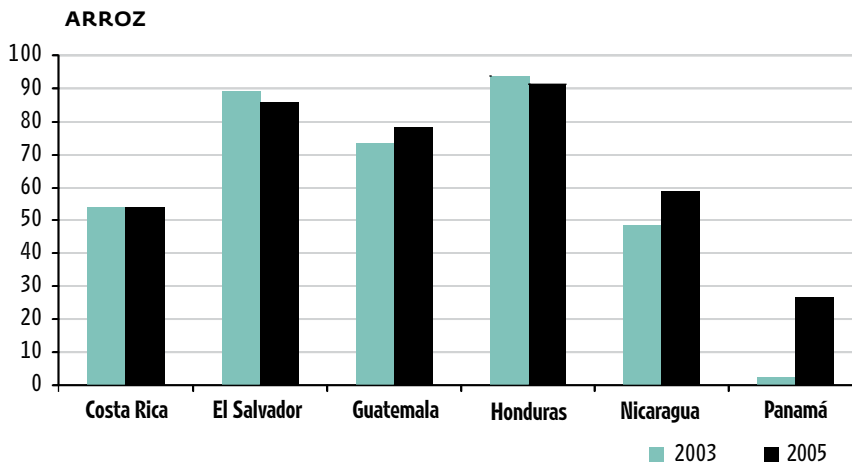
CUADRO 5.2

#### Centroamérica: producción de cereales por persona, según país. 1990-1992 Y 2001-2003 (KG/PERSONA/AÑO)

Países	1990-1992	2001-2003
Belice	183	210
Costa Rica	62	37
El Salvador	159	121
Guatemala	159	96
Honduras	134	80
Nicaragua	105	148
Panamá	110	84

Fuente: Faostat, 2008.

GRÁFICO 5.3

**Centroamérica: dependencia externa de granos básicos**2003 Y 2005  
(PORCENTAJES)

alimentos (con excepción del trigo, en el que la dependencia ya era prácticamente de 100%) (Inciensa, 2008).

Los países que muestran una mayor inserción internacional como resultado de un crecimiento en sus flujos de comercio e inversión extranjera directa (Costa Rica, Panamá, El Salvador y Guatemala) son los que han optado por la importación como mecanismo para satisfacer sus necesidades de alimentos. El peso de estas importaciones en las economías es desigual. Para el conjunto de la región, exceptuando a Belice, éstas representan entre el 25% y el 30% de los ingresos por exportaciones. Esto contrasta con el caso de Costa Rica, que registra la mayor dependencia en términos de kilocalorías importadas, pero estas representan menos del 10% de sus ingresos en divisas. En términos de calorías importadas, El Salvador es el que presenta el mayor aumento relativo (León et al., 2004).

Para suplir la demanda guatemalteca de maíz blanco y amarillo, una considerable cantidad del grano (44,6%) se ha venido importando de los Estados Unidos, a precios que hasta hace poco resultaban atractivos, gracias a los subsidios que reciben los productores de ese país. La mayor parte de la importación de maíz se destina a elaboración de alimentos para animales, lo que incide en los costos de producción y, por tanto, induce aumentos en los precios de los huevos y la carne avícola, de res y de cerdo (López et al., 2005; Sicta, IICA/Cosude, 2007).

En cuanto al frijol, el promedio de producción en los últimos cinco años en el istmo fue de 472.339 toneladas métricas; de éstas un 33% fue producido por Nicaragua, un 25% por Guatemala y un 20% por Honduras. La superficie cultivada de este grano se ha mantenido en un promedio de 613.867 hectáreas en los últimos años. Nicaragua tiene la mayor área, la cual ha venido aumentando desde 1998, y actualmente representa el 40% del total regional. Honduras y El Salvador, en conjunto, abarcaron el 32% de la superficie cultivada en el 2006. Por el contrario, Costa Rica ha mostrado una tendencia a la reducción de la superficie



dedicada al frijol: hoy cultiva solo un 36% del área que tenía en 1995, y ésta es apenas el 6% de la superficie cultivada en Centroamérica (Sicta, IICA/Cosude, 2007).

Los rendimientos en Centroamérica alcanzan apenas un 25% para el maíz y un 53% para el frijol, lo que confirma la falta de acompañamiento tecnológico y crediticio para que el sector pueda mejorar su productividad. El Salvador presenta el mayor desarrollo tecnológico en el cultivo de estos dos granos, y esto se refleja en mayores rendimientos por hectárea. No obstante, este país, junto con Costa Rica y Panamá, son los más dependientes de las importaciones de estos productos, las cuales se hacen a mercados intra y extrarregionales (Sicta, IICA/Cosude, 2007).

La producción de granos no solo es importante desde la perspectiva de la disponibilidad alimentaria, sino también porque repercute en las posibilidades de consumo de una gran cantidad de centroamericanos, que obtienen sus ingresos de esta actividad y que utilizan también parte de la producción para el autoconsumo. Un estudio reciente estimó que en la región existe poco más de un millón de familias de pequeños agricultores que cultivan maíz y/o frijol. En Centroamérica esta actividad está muy ligada a los principales determinantes de la pobreza: el aislamiento geográfico, la falta de acceso a los servicios públicos, muy bajo nivel de educación y el deterioro ambiental de la base productiva, entre otros (Sicta, IICA/Cosude, 2007).

Las transformaciones agrícolas que ha experimentado Centroamérica en las últimas décadas han generado dos realidades radicalmente distintas en el mundo rural: por un lado está la agricultura empresarial moderna y rentable, dedicada sobre todo a la exportación de un conjunto diverso de productos y promovida por empresas u organizaciones de productores, y por otro lado existe una agricultura familiar de subsistencia, cada vez más marginal, de bajos rendimientos y poco rentable, en la que participan amplios sectores de campesinos pobres. Ello implicó pasar de un patrón inicial de distribución de la tierra agrícola muy

desigual, a un proceso de modernización parcial y excluyente<sup>7</sup> (León et al., 2004). Si bien la nueva agricultura empresarial genera cerca del 60% de los alimentos para consumo interno, hay productos estratégicos por su relevancia en la dieta básica, como el maíz y el frijol, cuyo cultivo está en manos de campesinos. La producción de los alimentos que constituyen la base de la dieta centroamericana no ha sido objeto de una política que valore la importancia de los campesinos en su provisión. Mejorar la rentabilidad y productividad de la agricultura campesina no solo es clave para garantizar la disponibilidad de alimentos, sino para reducir la pobreza y el rezago del desarrollo en la mayor parte de las zonas rurales del istmo.

### Políticas de comercialización de granos básicos: nuevos escenarios

El sistema de producción de alimentos es uno de los más complejos. En Centroamérica incluye en su base a un sector disperso y empobrecido de campesinos, junto a un grupo pequeño pero solvente de empresarios. Además de las transformaciones que viene experimentando la producción, se han suscitado cambios en la comercialización de granos, en gran medida vinculados con los acuerdos comerciales regionales y bilaterales. Políticas como las de reducción o eliminación de la banca estatal de fomento y la asistencia tecnológica a los agricultores de granos básicos, así como el impulso a iniciativas de reconversión productiva tendientes a promover los cultivos no tradicionales para la exportación, en el contexto del proceso de desregulación y globalización de los mercados, han contribuido a que el capital internacional tenga mayor presencia en los países centroamericanos, en actividades como la agroindustria. En el caso de los granos básicos, esto se observa en las industrias de procesamiento y en las empresas comercializadoras (Sicta, IICA/Cosude, 2007).

Uno de los aspectos más relevantes de las políticas comerciales actuales, que a juicio de algunos tendrán un efecto importante en la producción de granos y, por tanto, en la SAN de la región, es la reciente aprobación

del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, República Dominicana y Centroamérica (DR-Cafta por su sigla en inglés) (recuadro 5.4). Este tratado ha generado polémica, pues algunos sectores han expresado preocupación por el impacto socioeconómico que podría tener una eventual reducción de la producción local de estos cultivos, dada su importancia en el patrón alimentario de los distintos países y en la generación de ingresos para los pequeños y medianos agricultores, como ya se ha mencionado (Cepal-Ifpri-RUTA, 2007). Una de las iniciativas impulsadas en el istmo, para aprovechar las oportunidades y enfrentar los riesgos que plantean los cambios estructurales en los mercados internacionales de granos básicos, ha sido la emanada de la reunión del Consejo Agropecuario Centroamericano realizada el 1 de marzo de 2007 en El Salvador, en la cual se solicitó la preparación de una estrategia regional integral para la producción y comercio de granos básicos.

La comercialización de alimentos en la región ha visto otros cambios significativos, en particular la expansión de los supermercados. En efecto, luego de tener una participación marginal en el mercado, el papel de estos establecimientos ha variado de manera drástica en los últimos años, y hoy sus ventas representan casi la mitad del valor de las exportaciones de alimentos en la área (León et al., 2004). En este nuevo escenario la cobertura de los supermercados aumenta, aunque los consumidores más pobres, por razones propias de su condición, con frecuencia tienen que recurrir a los microcomerciantes, que usualmente ofrecen productos de menor calidad y mayor precio. En el año 2003 Centroamérica tenía una densidad de 17 supermercados por millón de habitantes, una relación aún baja en comparación con países de Suramérica, pero concentrada en unas pocas cadenas. Un ejemplo extremo es el caso de Costa Rica, donde una cadena controla el 80% del sector de supermercados (León et al., 2004). El impacto que este cambio está teniendo en la SAN de las comunidades merece ser estudiado con más atención.

## RECUADRO 5.4

**DR-Cafta y el sector agrícola**

La apertura de los mercados centroamericanos a los productos agrícolas estadounidenses será paulatina para cerca de un 40% de las partidas incluidas en el tratado, las cuales tienen períodos de desgravación que van de 12 a 15 años, y en el caso de los productos más sensibles llegan a 18 ó 20 años, como sucede en los casos del pollo, la carne de bovino, el maíz amarillo, la carne de cerdo y algunos productos lácteos (Osterlof y Villasuso, 2007).

El maíz blanco fue eliminado del acuerdo, por lo que no se reducirán los actuales aranceles de importación. Sin embargo, quedaron establecidas cuotas o contingentes de importación que podrán ingresar, libres de arancel, a los países miembros del tratado, aunque estas cuotas son pequeñas con respecto a la producción. En Nicaragua el tamaño del contingente se pactó en 5.100 toneladas, con un crecimiento del 2% anual y la posibilidad de

aplicar una salvaguardia especial agrícola. En El Salvador la cuota es de 35.700 toneladas, con crecimiento del 2% anual. Guatemala estableció 20.400 toneladas, que en un plazo de quince años llegarán a 26.000. Honduras acordó una cuota de 23.460 toneladas para el primer año, con incrementos anuales de hasta el 2% (Sicta, IICA/Cosude, 2007).

En el caso del frijol rojo, se negoció una salvaguardia agrícola especial y un período de desgravación de quince años, excepto en Guatemala, que se comprometió a eliminar el arancel en forma inmediata. En cuanto al frijol negro, el período de desgravación es de quince años en todos los países menos en El Salvador, donde quedó establecido en doce años (Sicta, IICA/Cosude, 2007).

Fuente: Elaboración propia con base en Inciensa, 2008 y Osterlof y Villasuso, 2007.

### Acceso a los alimentos: pocos cambios y persistentes insuficiencias

Las limitaciones en el acceso a los alimentos por una parte importante de la población se relacionan estrechamente con la persistencia de la pobreza, los bajos niveles de ingreso, la calidad del empleo, la exclusión y otros problemas sociales y económicos. Los Objetivos del Milenio plantean para el 2015 dos metas relevantes en materia de SAN: reducir a la mitad (de lo que existía en 1990) el porcentaje de personas que viven en pobreza extrema y el de aquellas que sufren subnutrición o desnutrición. El análisis de los avances que muestra la región para el logro de estos objetivos permite valorar su desempeño en términos de la SAN. Con respecto a la primera meta, en el 2004 solo Panamá había logrado disminuir la pobreza extrema a un ritmo adecuado. Costa Rica, El Salvador y Guatemala tuvieron progresos sustantivos, mientras que Nicaragua, y particularmente Honduras, registraron avances muy limitados (Cepal-PMA, 2005).

Por otra parte, los resultados en cuanto a la reducción de la subnutrición y la desnutrición permiten prever que, de mantenerse las tendencias observadas, cuatro países no lograrán cumplir con ninguno de estos objetivos: El Salvador, Honduras, Guatemala y Nicaragua. Panamá se encamina hacia la meta de reducir la desnutrición, pero no la subnutrición, y Costa Rica podría cumplir ambas (León et al., 2004).

Desde una perspectiva regional, en el período 2001-2003 la subnutrición afectaba al 20% de la población centroamericana (Cepal, 2008a), lo que significa un retroceso con respecto a 1990, cuando esa proporción fue del 17%. Este grado de incidencia implica en ese trienio que uno de cada cinco centroamericanos vivía con un consumo de alimentos inferior a sus necesidades de energía, y que actualmente, dado el aumento en la población, muchos más habitantes viven en condiciones de inseguridad alimentaria y nutricional. El deterioro fue especialmente severo en Panamá, donde la población

subnutrida pasó de 21% en 1990 a 26% en 2002. La variación en la prevalencia entre países es muy amplia, desde un 4% para Costa Rica hasta un 27% para Nicaragua (FAO, 2006b), y además hay brechas importantes a lo interno de todos ellos. La subnutrición es más frecuente entre habitantes de zonas rurales, en poblaciones indígenas y entre niños, mujeres y adultos mayores (Inciensa, 2008).

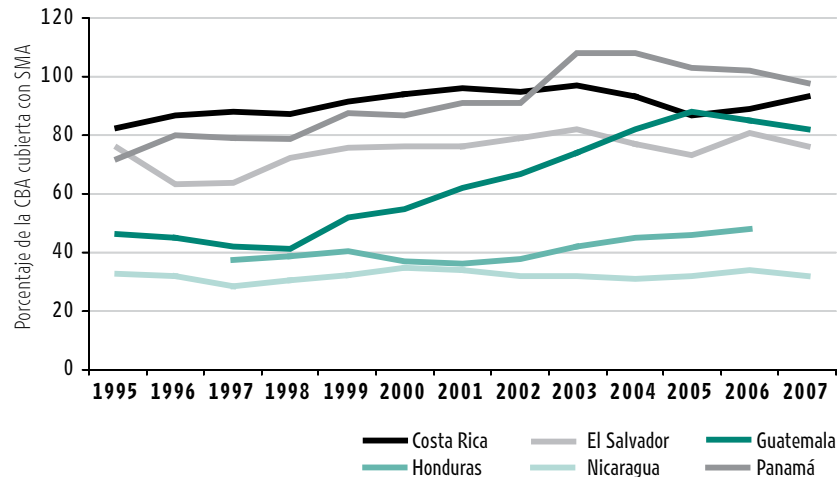
Entre los factores específicos relacionados con el acceso a los alimentos sobresale el costo de la canasta básica alimentaria, que durante el período 2003-2006 registró aumentos en todos los países del área. El incremento osciló entre 21% en Costa Rica y 8% Panamá, donde el costo de la canasta básica fue de 205 dólares, el máximo en la región. Ese valor contrasta con el de El Salvador (101 dólares) y es similar al de Guatemala (196 dólares); el resto de los países se ubica en valores intermedios entre esos rangos (Inciensa, 2008). Es preocupante que el costo de la canasta básica alimentaria represente porcentajes superiores al 60% del salario mínimo agrícola en todo el istmo, con las excepciones de Nicaragua y Honduras en los últimos años (gráfico 5.4). Ello evidencia una barrera de acceso a los alimentos, principalmente para la población pobre, los ocupados en la agricultura y los residentes de las zonas rurales.

En la coyuntura actual de fuertes alzas en los precios de los alimentos, esta situación podría significar un aumento en la incidencia de la subnutrición y la desnutrición, y provocar nuevos escenarios de riesgo de inseguridad alimentaria y nutricional en la región. Durante el período 2004-2007 el índice de precios de los alimentos creció a un ritmo mayor que la inflación, lo que podría estar agravando los problemas de acceso antes descritos. Costa Rica, Guatemala y Nicaragua fueron los países en los que más se encarecieron estos productos (gráfico 5.5).

De acuerdo con estimaciones recientes de la Cepal para América Latina, un incremento del 15% en el precio de los alimentos elevaría la indigencia en casi tres puntos, de 12,7% a 15,9%.

GRÁFICO 5.4

### Centroamérica: poder adquisitivo alimentario del salario mínimo agrícola. 1995-2007



Nota: Se relaciona el salario mínimo legal agrícola, por día, con el costo promedio diario de la canasta básica alimentaria.

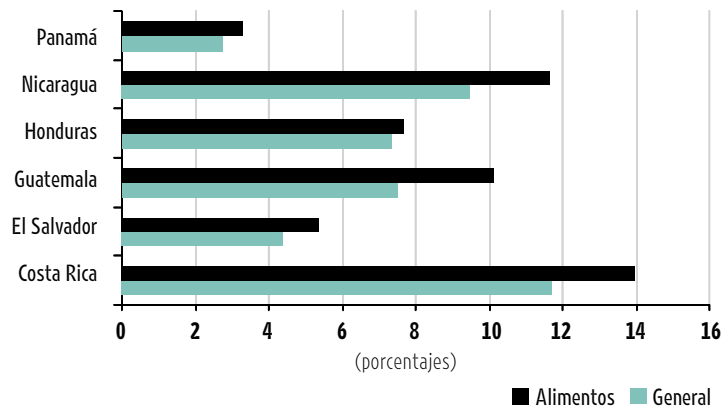
Fuente: Elaboración propia con base en Sirsan, 2008.

GRÁFICO 5.5

### Centroamérica: variación promedio en el índice de precios 2004-2007

2004-2007

(TASAS ANUALES MEDIAS)



Fuente: Elaboración propia con base en Cepal, 2008a.

esta contingencia, menor será su impacto sobre las condiciones socioeconómicas y el bienestar de la población.

Es necesario anotar que la pobreza, en particular la extrema, está fuertemente asociada a la inseguridad alimentaria y nutricional, pero no existe una correspondencia total entre ambas. Si bien la pobreza extrema aumenta las probabilidades de sufrir tanto subnutrición como desnutrición, no las determina (Cepal-PMA, 2005). Hay países como Panamá, que tienen una prevalencia relativamente baja de pobreza extrema pero una muy alta de subnutrición (16% y 26%, en cada caso), en contraste con países como Honduras, donde más del 50% de la población vive en condiciones de pobreza extrema, pero la prevalencia de subnutrición es menor al 20%. En Guatemala ha disminuido la pobreza pero ha aumentado la desnutrición. En la región, cerca de dos tercios de la población infantil que reside en hogares en extrema pobreza no presenta desnutrición global (déficit en peso) mientras que una parte importante de los menores con déficit en talla no vive en hogares con pobreza extrema. Se estima que si los recursos para combatir la desnutrición se centraran en los hogares en extrema pobreza, se estaría dejando por fuera a un 56% de los niños en Guatemala y a un 42% en Nicaragua (León et al., 2004).

Algunos de los factores determinantes de la SAN actúan mediante su efecto sobre la pobreza, y otros inciden de modo independiente. No obstante, varios actúan a través de múltiples canales: por un lado, son factores determinantes de SAN, pero a la vez pueden ser afectados por ésta, lo cual crea interrelaciones de doble vía muy complejas. Por ejemplo, la educación tiene un efecto importante en las probabilidades de que una familia experimente pobreza y, de esta forma, enfrente un mayor riesgo de sufrir IAN, lo que a su vez incide en el desempeño escolar de los niños. La salud y la nutrición tienen repercusiones significativas en la permanencia en la escuela, que son más fuertes en niñas que en niños (Alderman et al., 2001; Beasley et al., 2000). Debe insistirse en la necesidad de dedicar más esfuerzos

Ello conduciría a 15,7 millones más de latinoamericanos a la indigencia y una cantidad similar pasaría a ser pobre<sup>8</sup>. El panorama se complica aun más por el aumento en el precio de los combustibles, que a su vez eleva las tarifas del transporte y de varios servicios públicos, y castiga más a quienes viven con menos recursos (Machinea, 2008). Esta alerta resulta de la mayor relevancia para Centroamérica, una región donde

la pobreza y la indigencia todavía están bastante extendidas. Estimaciones realizadas recientemente por el Incap para el caso del istmo, señalan que un incremento como el planteado por la Cepal podría aumentar en 2,5 millones la cantidad de personas en pobreza extrema en la región<sup>9</sup>, lo que afectaría en especial a Honduras (34%) y Guatemala (18%). Cuanto antes se definan políticas públicas y estrategias para enfrentar

a estudiar la epidemiología de la SAN (Pérez-Escamilla et al., 2007), a fin de comprender mejor la relación entre pobreza y SAN (Coates et al., 2003), así como de fortalecer políticas universales en materia de educación y salud.

La equidad de género es otro factor relevante en el ámbito de la SAN. En diversas investigaciones se ha señalado la importancia del avance en la equidad de género para la superación del hambre y la malnutrición. Por ejemplo, un estudio realizado en 63 países evidenció que, en el período 1970-1995, en aquellas naciones donde se logró disminuir el hambre, la educación de las mujeres había sido determinante. Asimismo, en Guatemala se ha comprobado que cuando la mujer es quien obtiene los ingresos en el hogar, se gasta quince veces menos en reducir la desnutrición global de los niños, que cuando los ingresos son obtenidos por el padre (FAO, 2005b).

### Cambian los patrones de alimentación, pero no mejora la calidad de la dieta

En la mayoría de los países centroamericanos el patrón de alimentación ha sufrido cambios importantes en las últimas décadas. No obstante, su base siguen siendo el maíz, el arroz, el trigo y, en menor grado, los frijoles; estos alimentos hacen el mayor aporte de energía (kilocalorías) en la dieta (41% en promedio). El maíz ha venido perdiendo peso en la dieta centroamericana, mientras que el azúcar representa en promedio un 15% del consumo de energía, aunque el análisis por país muestra diferencias que oscilan entre 12% y 19% (Faostat/FAO, 2007). Las frutas y hortalizas, contrario a lo que recomienda la evidencia científica, son un componente pequeño en la dieta promedio, sobre todo en Honduras y Nicaragua. Los productos de origen animal (carnes y lácteos) son la tercera fuente de energía y contribuyen con un 11% del consumo energético (INE-Guatemala, 2000; INE-Honduras, 2004; Magfor et al., 2006; Ministerio de Salud-Costa Rica, 1996; Ministerio de Economía y Finanzas-Panamá, 2006; BID, 2006a, 2006b, 2006c y 2006d).

Este patrón evidencia algunas debilidades desde el punto de vista nutricional. La contribución de los carbohidratos al suministro de energía alimentaria varía entre un 64% en Panamá y un 70% en Guatemala, cifras que contrastan con la recomendación internacional de 50% a 55% (Faostat/FAO, 2007). Por otro lado, las proteínas aportan un 11% de las calorías, bastante menos del 15% recomendado, aunque casi todos los países experimentaron alguna mejoría en este sentido en los últimos años, con excepción de Honduras. Las grasas suplen en promedio un 21% de las calorías; este aporte es mayor en Honduras (25%), Costa Rica y Panamá (24%) y notablemente menor en Nicaragua y Guatemala (17% y 19% en cada caso) (INE-Guatemala, 2000; INE-Honduras, 2004; Magfor et al., 2006; Ministerio de Salud-Costa Rica, 1996; Ministerio de Economía y Finanzas-Panamá, 2006).

Es preocupante el elevado consumo de carbohidratos que se registra en el istmo, como resultado de una dieta conformada por alimentos de alta densidad energética pero baja densidad nutricional (bajo contenido de nutrientes como calcio, hierro y vitamina A, entre otros). Este patrón está fuertemente asociado a una mayor probabilidad de sufrir enfermedades cardiovasculares, obesidad y diabetes mellitus tipo 2 (Sacks, 2002).

Por otro lado, la investigación científica señala que las carencias nutricionales sufridas durante las etapas críticas del desarrollo fetal o en la primera infancia, seguidas por períodos de relativa prosperidad, aumentan el riesgo de obesidad, hipertensión arterial, diabetes mellitus tipo 2 y enfermedad cardiovascular en la edad adulta (Schoroeder y Martorell, 2000). Actualmente, la existencia simultánea de desnutrición, obesidad y enfermedades crónicas no transmisibles, es una característica fundamental del perfil epidemiológico de todos los países de Centroamérica (véase capítulo 4).

Estos cambios son consecuencia de diversos factores, incluyendo prácticas comerciales y socioculturales, cuya

importancia relativa y nivel de interacción sobre la SAN varían de una nación a otra, así como entre comunidades y entre hogares en un mismo país. Por lo tanto, la identificación de los factores que modulan la SAN en los hogares, las interrelaciones entre ellos y los mecanismos básicos que explican el comportamiento de los individuos, resulta clave para el diseño de intervenciones eficaces. Este campo merece más investigación, pues el conocimiento acumulado hasta ahora en la región es insuficiente, fragmentado y muy puntual. Lo que está claro es que los patrones de consumo han cambiado, que estos a su vez han contribuido a modificar el perfil epidemiológico del istmo, y que los esfuerzos de las autoridades de salud por mejorarlos no han tenido mayor impacto en la población, salvo algunos casos específicos.

### Utilización biológica de los alimentos

Para que exista SAN no solo es necesario que las personas consuman alimentos adecuados y se encuentren saludables para aprovecharlos plenamente; también se requiere que los alimentos satisfagan sus necesidades nutricionales, y que además sean inocuos, es decir, libres de contaminantes nocivos para la salud. Resulta evidente, entonces, que entre los factores que más inciden en la utilización biológica de los alimentos está el acceso oportuno a servicios de salud, agua potable y disposición de excretas.

El adecuado control de parásitos intestinales, de infecciones respiratorias agudas (IRA) y enfermedades diarreicas agudas (EDA) tiene un peso significativo en la generación de la inseguridad alimentaria y nutricional, es un tema en el que la región aún tiene tareas pendientes. La pertenencia a grupos indígenas constituye un factor determinante de la mayor prevalencia de EDA e IRA en el istmo (Rayo, 2008. Véase capítulo 4, “El desafío regional de contar con personas saludables”). Adicionalmente, hay una alta incidencia de enfermedades transmitidas por alimentos (ETA) y, en este sentido, preocupa la venta generalizada de alimentos en puestos improvisados en

CUADRO 5.3

**Centroamérica: distribución porcentual del aporte de los alimentos al consumo de energía**

1995-1997 Y 2001-2003

Alimentos	Belice		Guatemala		El Salvador		Honduras		Nicaragua		Costa Rica		Panamá	
	1995-1997	2001-2003	1995-1997	2001-2003	1995-1997	2001-2003	1995-1997	2001-2003	1995-1997	2001-2003	1995-1997	2001-2003	1995-1997	2001-2003
Maíz	6	6	45	39	35	31	33	31	22	21	2	1	9	6
Trigo	18	18	10	11	10	9	9	10	7	7	14	13	12	13
Arroz	9	10	1	2	3	4	3	4	19	16	16	19	17	17
Leguminosas	3	4	3	3	4	5	3	3	5	11	3	3	1	1
Raíces y tubérculos	2	3	0	0	1	3	3	3	0	0	1	1	5	5
Frutas y hortalizas	6	7	3	3	2	2	3	1	0	0	3	3	3	3
Carnes	7	8	4	4	3	4	5	4	2	3	7	6	8	8
Lácteos	6	6	3	2	5	5	6	6	3	5	9	10	7	8
Azúcar	21	16	17	17	15	13	14	15	17	15	19	19	12	12
Aceites vegetales	2	2	5	7	2	4	9	10	7	7	12	10	10	8
Grasas animales	6	6	1	1	2	2	1	1	0	0	1	2	5	5
Otros	3	4	0	0	10	8	1	1	5	6	3	3	4	4

Fuente: Inciensa, 2008.

las calles, con poco o nulo control sanitario. Por ejemplo, según datos de la FAO, en 1990 existían en Managua más de 10.000 vendedores callejeros de alimentos, de los cuales dos tercios eran mujeres (FAO/Incap, 1990).

### Consecuencias de la inseguridad alimentaria y nutricional

Aunque las consecuencias de la IAN son variadas, en este apartado se analiza fundamentalmente la desnutrición en sus diversas formas, dadas sus implicaciones sobre las capacidades y oportunidades de desarrollo de las personas. Cabe señalar que, según investigaciones recientes, la subnutrición explica cerca de la mitad de las diferencias en la magnitud de la desnutrición, lo que refuerza la necesidad de ampliar los esfuerzos para comprender mejor la naturaleza de este problema.

### Desnutrición global y retardo en el crecimiento

La manifestación más visible de que en una población existen restricciones en la disponibilidad y el acceso a los alimentos es la limitación en el desarrollo físico e intelectual de las personas, y el período de crecimiento es la edad más vulnerable en este sentido. Es por ello que los indicadores más

difundidos se basan en estimaciones de alteraciones en el crecimiento de niños menores de 5 años: desnutrición global (déficit de peso) y desnutrición crónica o retardo en el crecimiento (déficit de talla). La desnutrición global es resultado de eventos de insuficiencia alimentaria nutricional relativamente recientes, mientras que la desnutrición crónica refleja una exposición más prolongada o la repetición reiterada de períodos de insuficiencia, por lo que de alguna manera este último indicador registra la historia nutricional acumulada durante el período de crecimiento del ser humano. La desnutrición, sobre todo en la infancia temprana, genera un déficit en el desarrollo físico, cognitivo y psicomotor que tiene efectos negativos, múltiples y, en gran medida irreversibles, sobre las personas. Ello hace de la desnutrición uno de los principales mecanismos de transmisión intergeneracional de la pobreza y la desigualdad (León et al., 2004).

Centroamérica ha mostrado una disminución gradual en la prevalencia de desnutrición global y crónica en las últimas décadas. Sin embargo, en años recientes la tendencia se ha desacelerado de manera notable en toda la región, y en algunos casos hay retrocesos preocupantes (gráfico 5.6). La desnutri-

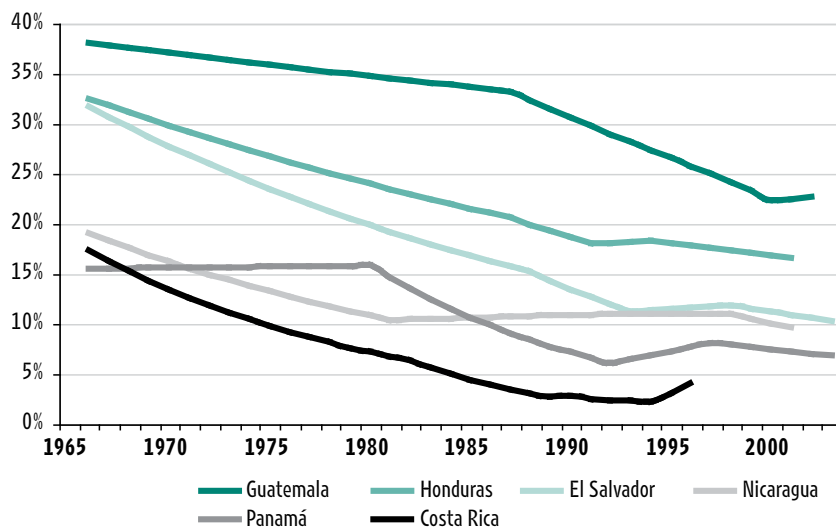
ción global en menores de 5 años sigue siendo un problema de salud pública en Honduras (16,6%), El Salvador (10,3%), Nicaragua (9,6%) y particularmente en Guatemala, donde alcanza al 24,2% de la población, cifra que ubica a este país entre los primeros lugares del continente. Esta situación contrasta con la de Panamá y Costa Rica, donde la desnutrición global afecta al 6,8% y el 5,1% de la población, respectivamente (Cepal-PMA, 2007). Entre 1990 y 2004 El Salvador y Guatemala lograron avances importantes, al reducir la población desnutrida en 5% y 10%, mientras que en los demás países las disminuciones registradas oscilaron entre uno y dos puntos porcentuales.

Además, el mayor porcentaje de desnutrición global se da en los hogares con pobreza relativa, particularmente en Honduras y Panamá, y afecta más a los niños indígenas que a los no indígenas. En el istmo la mayor proporción de niños indígenas desnutridos reside en las áreas rurales. Sin embargo, debido a los procesos de urbanización que experimenta la región, es importante no descuidar a las poblaciones que residen en los centros urbanos (gráfico 5.7).

La prevalencia de retardo en el crecimiento (desnutrición crónica) es cercana al 50% en Guatemala y en

GRÁFICO 5.6

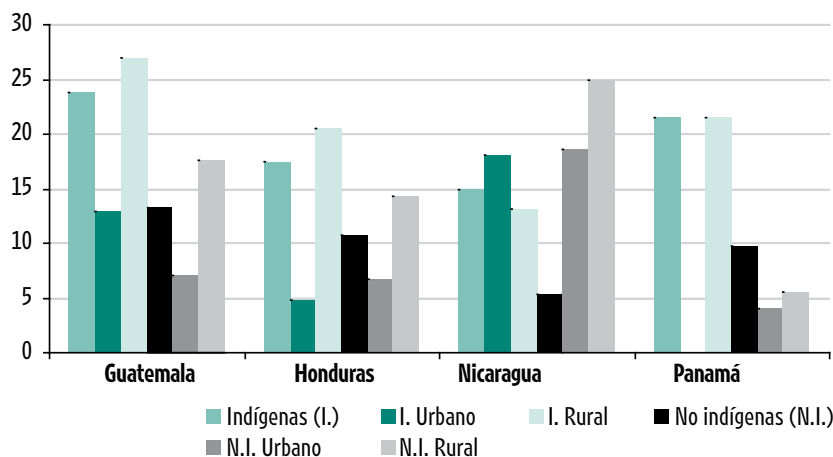
## Centroamérica: tendencia de la desnutrición global. 1966-2003



Fuente: Cepal-PMA, 2007.

GRÁFICO 5.7

## Centroamérica: porcentaje de población con desnutrición global, según grupo étnico y zona. 2006



Fuente: Inciensa, 2008.

cuatro países: Honduras, El Salvador, Nicaragua y Panamá, afecta a entre el 14% y el 29% de los menores de 5 años (Cepal-PMA, 2007). En general, la desnutrición crónica duplica a la global (bajo peso), lo que evidencia la capacidad del primer indicador para registrar la historia nutricional acumulada.

El análisis de los datos disponibles muestra que en Centroamérica la prevalencia de desnutrición crónica es

considerablemente mayor en las zonas rurales que en las urbanas, patrón similar al observado en toda América Latina, aunque varía de manera notable entre los países. Mientras en Costa Rica por cada niño desnutrido residente en el área urbana hay 1,3 en el área rural, en Panamá, Honduras y El Salvador esta relación se incrementa a 2,1 en el primer caso y a 2,4 en los dos restantes (Cepal-PMA, 2007).

El bajo peso al nacer es uno de los factores que precipitan la desnutrición en edades tempranas; de hecho un porcentaje significativo de los casos de bajo peso al nacer es resultado, fundamentalmente, de una desnutrición intrauterina. En el área no se registran avances relevantes en la reducción de este indicador, sobre todo en Guatemala, Honduras y Nicaragua.

Las secuelas de la desnutrición sufrida en la etapa preescolar se observan con claridad en el déficit acumulado en la talla de niños escolares, en particular en Guatemala y Honduras, donde la prevalencia supera el 40%. La detección y consecuente atención del retardo en el crecimiento en la edad escolar, pueden resultar insuficientes para lograr que el niño alcance la talla genéticamente programada. Por otro lado, si el déficit alimentario persiste durante los años escolares y el niño no tiene las condiciones alimentarias adecuadas para enfrentar los eventos puberales, es probable que la recuperación de la talla sea, en el mejor de los casos, parcial (Eveleth y Tañer, 1991). Esto trae como consecuencia un adulto de estatura baja y con mayores probabilidades de desarrollar exceso de peso, como antes se señaló (mapa 5.1).

### La obesidad como expresión de la malnutrición

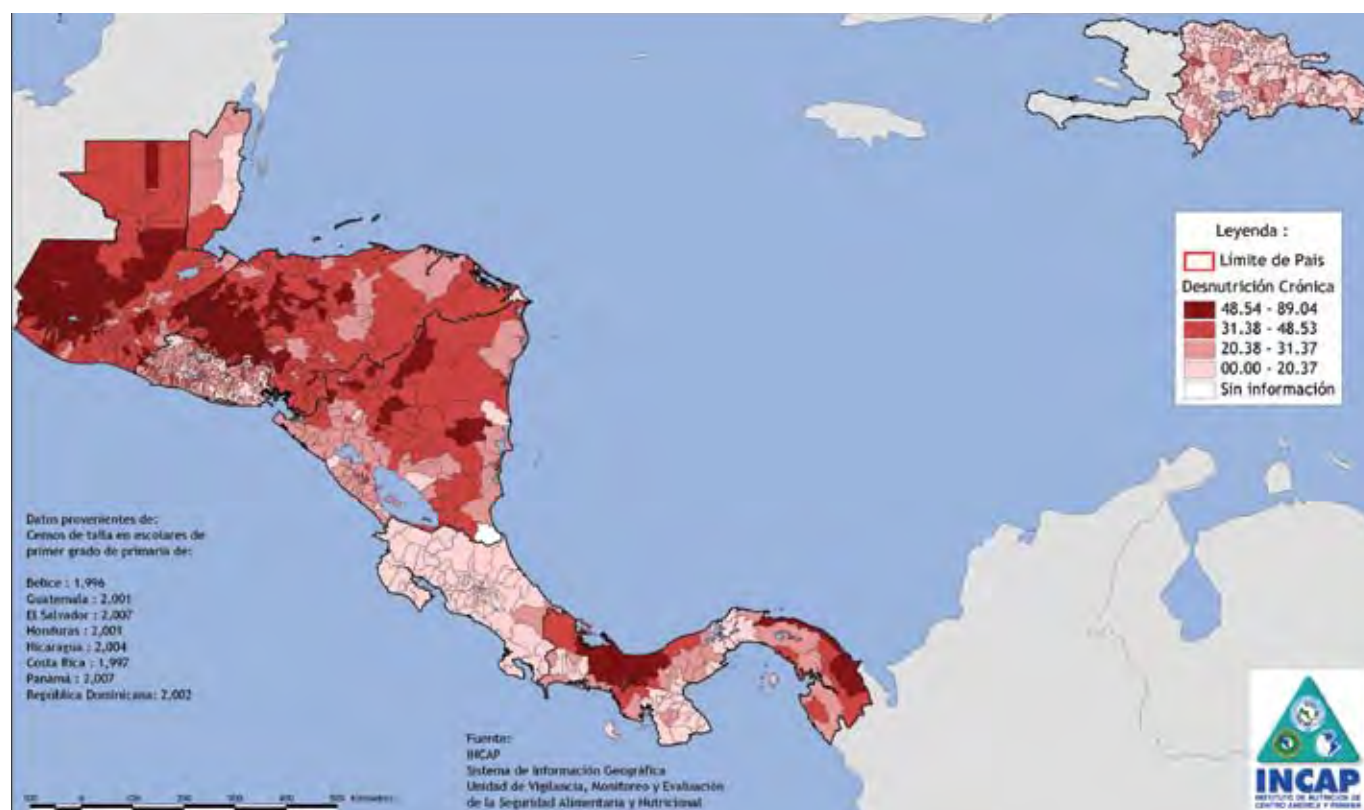
Centroamérica viene experimentando un notable incremento en la prevalencia de sobrepeso y obesidad<sup>10</sup>. El sobrepeso en niños ha tendido a aumentar en todos los países, particularmente en las áreas urbanas (INE-Guatemala, 2000; INE-Honduras, 2004; Magfor et al., 2006; Ministerio de Salud-Costa Rica, 1996<sup>11</sup>; Ministerio de Economía y Finanzas-Panamá, 2006).

En el caso de los menores de 5 años, el problema se manifiesta de manera especial en Panamá y Costa Rica (gráfico 5.8). Aunque el incremento del sobrepeso a lo largo del istmo ha sido constante, se ha producido a un ritmo relativamente lento (0,2% por año). Sin embargo, el problema parece ser mayor en Panamá, donde en tan solo seis años se registró un fuerte aumento (de 4,2% en 1997 a 9,3% en 2003), mientras que

## MAPA 5.1

**Centroamérica y República Dominicana: desnutrición crónica en escolares a nivel municipal**

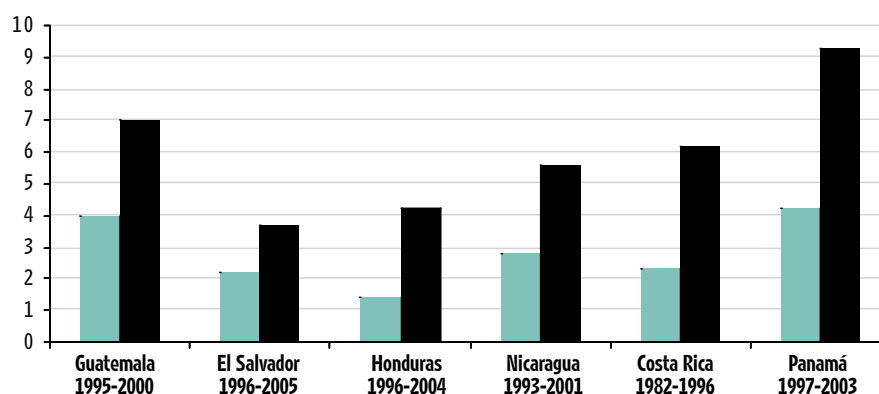
VARIOS AÑOS



en Costa Rica un cambio de similar magnitud ocurrió en un lapso de catorce años (de 2,3% en 1982 a 6,2% en 1996) (Faostat, 2007). En el resto de los países la prevalencia de sobrepeso se ubica alrededor del 2,2% (Inciensa, 2008).

La proporción de población infantil con riesgo de sobrepeso es un problema de salud pública en Nicaragua y Honduras, donde la prevalencia supera el 17%; en Panamá es casi del 14%. Sin embargo, el problema es aun más serio en Guatemala, pues el porcentaje de niños en esta situación supera el 21%, la mayoría de ellos pertenecientes a estratos pobres (Inciensa, 2008). Atender esta problemática es particularmente importante, ya que existe abundante evidencia que asocia la obesidad en la infancia con un mayor riesgo de desarrollar obesidad y enfermedades cardiovasculares en la edad adulta (Williams et al., 2002; Shetty y Schmidhuber, 2006; Monteiro et al., 2005).

## GRÁFICO 5.8

**Centroamérica: prevalencia de sobrepeso en niños menores de 5 años. VARIOS AÑOS**  
(PORCENTAJES)

Fuente: Inciensa, 2008.

El sobrepeso y obesidad también afectan de manera significativa a la población adulta. Los datos preliminares de la encuesta “Iniciativa Centroamericana de Diabetes” (Camdi) revelan que más del 60% de los adultos de El Salvador, Nicaragua y Costa Rica tienen sobrepeso y alrededor del 23% presenta obesidad. Varios informes señalan la fuerte relación entre pobreza y sobrepeso/obesidad como una expresión de las inequidades sociales y económicas en los países en desarrollo. Ello por cuanto la población pobre tiene restricciones para adquirir alimentos con alta densidad nutricional y baja densidad energética, como frutas y vegetales, y limita su dieta a alimentos de menor costo pero energéticamente muy densos, como aquellos con alto contenido de carbohidratos. Por otra parte, las inequidades en el acceso a espacios destinados a la práctica de actividades físicas fomentan el sedentarismo y, por ende, acrecientan el riesgo de obesidad (OPS, 2000). El incremento de la obesidad y las enfermedades no transmisibles en el continente americano está vinculado con la pobreza, regímenes alimentarios inadecuados y la vida sedentaria (OPS, 2000; Townsend et al., 2001; Williams et al., 2002).

La coexistencia de la obesidad y la desnutrición en la región centroamericana, impone a los países una doble carga de enfermedad y mortalidad asociadas: por un lado la morbi-mortalidad infantil ligada a la desnutrición, y por otro la del adulto, como consecuencia de las enfermedades crónicas no transmisibles. En este sentido, es importante resaltar que las enfermedades vinculadas a la obesidad (diabetes mellitus, hipertensión arterial y otras patologías del sistema cardiovascular), limitan los esfuerzos por aumentar las coberturas y la calidad de los servicios de salud, debido a los elevados costos de atención que representan.

### El hambre oculta: deficiencias de nutrientes específicos

Además de las manifestaciones de malnutrición analizadas anteriormente, una alimentación inadecuada puede generar una importante deficiencia de micronutrientes, aun en personas con sobrepeso. A este fenómeno se le llama “el hambre oculta”, pues usualmente no es visible. Se ha observado que, en las zonas rurales y las urbanas pobres, por lo general los padres con sobrepeso u obesidad sufren carencias de nutrientes específicos como hierro, calcio, folatos y zinc, y sus hijos suelen padecer anemia

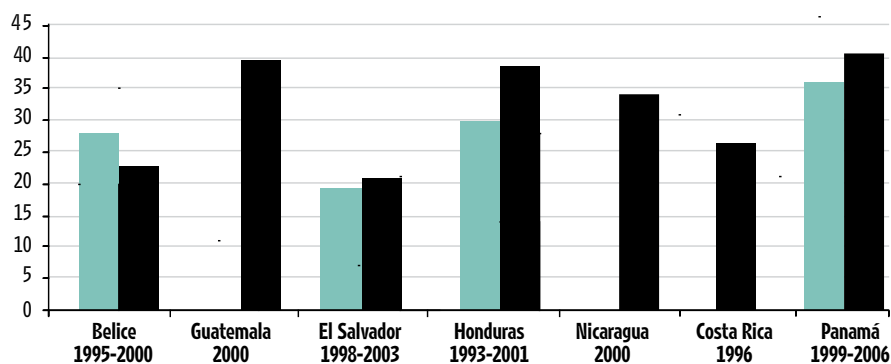
y otras patologías asociadas (Browman y Russel, 2006).

Las encuestas nutricionales realizadas en Centroamérica han evidenciado la deficiencia de varios micronutrientes. La anemia por deficiencia de hierro (definida como un nivel de hemoglobina menor a 11g/dl) mantiene las altas prevalencias registradas en los últimos cuarenta años, lo que implica un problema de salud pública en toda Centroamérica, sobre todo para los niños en edad preescolar y las mujeres embarazadas. La prevalencia de esta deficiencia nutricional oscila entre 19% y 42% (gráfico 5.9). En Panamá, Guatemala, Honduras y Nicaragua la prevalencia supera el 30%, mientras en el resto de los países se ubica entre 19% y 26%. Cabe señalar que existe una tendencia al incremento de este indicador en varias naciones del área, excepto en Belice, donde se registró una clara disminución en el año 2000. La carencia de información sobre la prevalencia de anemia en Guatemala y Nicaragua antes del 2000 y en Costa Rica después de 1996, no permite tener un panorama completo y actualizado sobre la deficiencia de hierro en la región (Inciensa, 2008).

Por otro lado destaca la reducción de la insuficiencia de vitamina A<sup>12</sup>, mientras que las altas deficiencias de yodo han sido controladas en casi todos los países, mediante la fortificación de la sal con este nutriente. En los últimos años la región ha ampliado la fortificación de alimentos con nutrientes clave, como estrategia para atender las carencias de micronutrientes, y ha agregado nuevos alimentos y nutrientes a la lista original. De acuerdo con el Inciensa (2008), los programas de fortificación con yodo, hierro y vitamina A, alcanzan altos niveles de cobertura, pero tienen una eficiencia muy variable, lo cual sugiere que algunos de ellos no logran su objetivo y ponen en riesgo el control de las deficiencias que se busca subsanar. Es importante tomar en cuenta que el incremento en los precios de alimentos como el trigo, el arroz y la leche en polvo podría limitar la cobertura de los programas de fortificación, en especial entre los grupos de población que más los necesitan.

GRÁFICO 5.9

**Centroamérica: prevalencia de anemia.** VARIOS AÑOS.  
(PORCENTAJES)



Nota: Los datos de Belice corresponden a la población menor de 5 años, para Guatemala, Honduras y Nicaragua al rango de 6 a 59 meses, y para El Salvador, Costa Rica y Panamá a la población entre 12 y 59 meses.

Fuente: Inciensa, 2008.



Otra estrategia para subsanar los déficit de nutrientes han sido los programas de suplementación<sup>13</sup>. En la región, existen varios de ellos, como los de ácido fólico, hierro y vitamina A dirigidos a niños menores de 5 años, mujeres embarazadas y mujeres en edad fértil, muchos de los cuales operan desde hace varias décadas. Sin embargo, se carece de información sobre el impacto de estos esfuerzos en la reducción de la deficiencia de los micronutrientes suplementados, lo que plantea la urgente necesidad de que las autoridades de salud desarrollen un sistema para su evaluación (Inciensa, 2008).

### Institucionalidad, políticas y programas: mucha dispersión y poco impacto

En Centroamérica, los esfuerzos por crear una institucionalidad que contribuya a mejorar la SAN se han dado en el contexto de la consolidación de los Estados democráticos impulsados durante las últimas décadas, procesos que aún requieren ser profundizados. La relación entre el desarrollo institucional de los países y los problemas de seguridad alimentaria y nutricional fue documentada por la FAO (2005a) en el informe *Estado de la inseguridad alimentaria en el mundo*, en el cual analiza lo que ese organismo denomina las “tres dimensiones del buen gobierno”. La primera de ellas se refiere al imperio de la ley, la estabilidad política, la eficacia en la acción gubernamental y el control de la corrupción; la segunda es la relativa al acceso a servicios públicos básicos, y la tercera alude al cumplimiento de los derechos de las personas. De acuerdo con ese estudio, en los países donde ha empeorado la SAN hay menor estabilidad política, es más débil el imperio de la ley y más difundida la corrupción.

### Políticas públicas relacionadas con la SAN

En el nivel “macro”, las políticas deben corregir y complementar los efectos de las variables macroeconómicas relacionadas con la disponibilidad y acceso a los alimentos. Cabe mencionar, sin embargo, que la creciente dependencia de alimentos importados en el istmo ha ido disminuyendo la capacidad de la

política pública para incidir en la oferta alimentaria (León et al., 2004). En los últimos años los países del área han impulsado políticas<sup>14</sup> y han promulgado normas sobre SAN (cuadro 5.4). Todos cuentan con una instancia política especializada a nivel central, y en al menos tres de ellos (Guatemala, Nicaragua y Costa Rica) existen leyes o proyectos de ley que le otorgan cierta seguridad jurídica (Cepal - PMA, 2005). En el caso de Belice cabe destacar la promulgación de una política nacional de SAN.

Adicionalmente, todos los países cuentan con instancias técnicas especializadas en esta materia. En Guatemala existe la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Sesan), en El Salvador el Comité Técnico de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Cotsan), en Honduras la Coalición en SAN, que coordina esfuerzos con la Secretaría de la Presidencia y el Ministerio de Salud; en Nicaragua se creó el Comité Técnico Nacional de Seguridad Alimentaria Nutricional (Cotesan) y se desarrolla la estrategia “Hambre Cero”; en Costa Rica está la Secretaría de la Política Nacional en Alimentación y Nutrición (Sepan), y en Panamá la Secretaría Nacional de Coordinación y Seguimiento del Plan Alimentario Nutricional (Senapan). Todas estas entidades buscan la reasignación de recursos, la focalización de acciones y el impulso de intervenciones de alto impacto (Presanca, 2007).

Según el Incap, aunque la mayoría de las políticas y planes han sido formulados tomando en cuenta la disponibilidad, el acceso, el consumo y la utilización biológica de los alimentos, hay un énfasis en los dos últimos elementos. Además, este Instituto plantea la necesidad de promover una mayor coherencia entre las acciones de los diferentes sectores involucrados, en particular las políticas macroeconómicas, el comercio intrarregional y los procesos de modernización y descentralización del Estado, con el fin de aumentar la viabilidad política y la factibilidad técnica y económica de estas iniciativas (Incap, 2003).

Además del nivel “macro”, hay un ámbito de acción comunal orientado a contribuir con los esfuerzos de desarrollo

local, fundamentalmente relacionados con la población rural, pero incorporando también a algunos grupos urbanos. Tales son los casos de Fonapaz<sup>15</sup>, en Guatemala, y el Fondo Internacional del Desarrollo Agrícola (FIDA), con sus programas de apoyo a microempresas rurales en todos los países de la región. Pese a la multiplicidad de iniciativas, no siempre entre sus objetivos se explicita la SAN. Instancias como Presanca han señalado la necesidad de fortalecer este nivel de políticas en el abordaje de la SAN. Por último están las políticas enfocadas directamente en los hogares y las personas, que son las que han recibido más atención en el istmo, con lo cual se ha acumulado una amplia experiencia (Inciensa, 2008).

### Programas nacionales: una oferta amplia pero desordenada

A partir de la década de los noventa en todos los países del área aumentó el gasto social, tanto en términos absolutos como en su peso relativo con respecto al PIB (véase capítulo 2). Destaca en este período un énfasis en la conformación de una red de protección social para los más pobres, más que el establecimiento de un modelo basado en coberturas universales y en un enfoque de derechos (Cepal, 2008a).

En materia de SAN los organismos internacionales han impulsado estrategias diversas, no siempre articuladas entre sí, e insumos técnicos para orientar las acciones de los países. Así por ejemplo, en su informe anual de 2008, Unicef llama la atención sobre la importancia de promover la lactancia materna, desparasitar y fortificar o suplementar la dieta de niños pequeños con vitamina A, para combatir la desnutrición y la mortalidad infantil (Unicef, 2007). Cabe señalar que, durante el período 1995-2005, en toda la región la lactancia materna exclusiva en los primeros seis meses de vida siguió siendo notablemente baja (entre 22% y 50%), pese a que se han realizado grandes esfuerzos para fomentarla (Inciensa, 2008).

Por su parte, los Objetivos del Milenio destacan que los programas de ayuda y seguridad alimentaria deben enfocarse

CUADRO 5.4

**Centroamérica: legislación y acciones públicas relacionadas con SAN**

País	Acciones
Belice	En la Declaración de Daringa (1997) el Gobierno presentó una política nacional de SAN, la cual se hizo oficial en el año 2001.
Guatemala	Legislación sobre lactancia materna (1981). Ley General de Enriquecimiento de Alimentos (1992). Aprobación del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria Nutricional (1997). Ley del Sistema de Seguridad Alimentaria Nutricional (2001). Creación del Viceministerio de Seguridad Alimentaria Nutricional, adscrito al Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (2003). Política Nacional de SAN (2005). Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (2006).
Honduras	Ley de la Dirección de Alimentación y Nutrición (1897). Ley de fortificación de azúcar con vitamina A (1979) y su reglamento (1984). Ley de yodación de la sal (1960) y sus reformas (1997). Ley de fortificación de la harina de trigo con hierro y vitaminas del complejo B (1998). Política Nacional de Seguridad Alimentaria Nutricional (2006).
El Salvador	El Código de Salud (1984) prevé el desarrollo de actividades para prevenir la desnutrición y deficiencias específicas de nutrientes en la población, así como para mejorar la alimentación y la nutrición del país. Leyes para la fortificación con vitamina A (1994), la yodación de la sal (1961) y la fortificación de la harina de trigo con hierro (1954). Plan Nacional de Seguridad Alimentaria Nutricional (PNSA, 2004). Plan Nacional de Nutrición 2005-2010.
Nicaragua	Ley de Alimentos (1992). Ley de promoción, protección y mantenimiento de la lactancia materna y regulación de sucedáneos de la leche materna (1999). Ley de fortificación de alimentos con vitamina A (1999). Ley de yodación de la sal (1969). Política de Seguridad Alimentaria Nutricional (2000). La Ley General de Salud (2002) incluye disposiciones para prevenir la desnutrición y las deficiencias específicas de micronutrientes.
Costa Rica	La Ley Orgánica del Ministerio de Salud (1973) dispuso la creación de la Secretaría de Política Nacional de Alimentación y Nutrición (Sepan). Su reglamento no se promulgó hasta 1992, y fue modificado en el 2004. Reglamento de la Ley de Fomento de la Lactancia Materna (1995). Existen varios reglamentos y decretos sobre la fortificación de la leche de ganado vacuno con vitamina A, hierro y ácido fólico y el establecimiento de un sistema de monitoreo y control de alimentos fortificados: sal, harina de trigo, harina de maíz, leche y azúcar.
Panamá	Creación de la Secretaría Nacional de Coordinación y Seguimiento del Plan Alimentario Nutricional (Senapan). Plan Nacional de Seguridad Alimentaria Nutricional (1997). Fortificación de la leche con hierro, ácido fólico y zinc (2005). Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional (actualmente en estudio por parte de la Comisión de Salud de la Asamblea Legislativa).

en cinco tipos de intervenciones: iniciativas orientadas a los activos productivos de las familias pobres, opciones de empleo, subsidios alimentarios, programas de recuperación de patologías derivadas del hambre y programas de transferencias directas de alimentos a grupos vulnerables (ONU, 2005). El Icefi, a su vez, ha identificado tres ejes de acción: contribuir a generar más ingresos entre los pequeños productores del área rural, atender la salud preventiva, especialmente la materno-infantil, y asegurar la extensión de la cobertura de los servicios de saneamiento y agua apta para el consumo humano. Estos enfoques tienen importantes puntos de coincidencia entre sí, lo mismo que con el planteamiento reciente presentado conjuntamente por FAO, PMA y FIDA, y en el cual se habla de la “doble vía de actuación” en el que se diferencian las acciones de carácter emergente y las de índole más estructural (Cepal, 2008a) además de reconocer la multiplicidad de variables que afectan y son afectadas por la SAN.

En síntesis, la oferta de programas en la región es amplia y abarca desde los temas de producción y comercialización de alimentos, hasta la desparasitación de las personas, aunque hay estimaciones que señalan que más de la mitad de los programas orientados directa o indirectamente al mejoramiento de la SAN en América Latina corresponden a asistencia alimentaria nutricional (Cepal, 2008a). El cuadro 5.5 describe de manera resumida las principales acciones relacionadas con el acceso y el consumo de alimentos que se realizan en Centroamérica en la actualidad.

La creciente evidencia sobre problemas de IAN en adultos mayores plantea la necesidad de diseñar programas y políticas dirigidos a esta población. En sociedades como las centroamericanas, que viven un proceso de transición demográfica y en donde la cobertura de los sistemas de pensiones es muy limitada, el envejecimiento paulatino de la población podría significar un contingente creciente de personas en riesgo de sufrir IAN.

Al instrumental descrito en el cuadro 5.5 habría que agregar una categoría amplia y compleja, correspondiente a

las estrategias destinadas a combatir la pobreza, que abarca, además de algunos de los renglones antes mencionados, iniciativas de reinserción laboral, fondos de inversión social y crédito para vivienda, entre otras. En la mayoría de los países los programas tienen una cobertura restringida al ámbito municipal, regional o comunal, de acuerdo con las zonas definidas como de mayor prioridad y alta vulnerabilidad, según criterios socioeconómicos e incluso las estrategias de corte universal siguen mostrando coberturas limitadas.

La relevancia que los gobiernos otorgan a los diversos programas relacionados con la alimentación y la nutrición, puede deducirse del análisis del porcentaje del gasto público asignado a los programas sociales, entre los cuales se encuentran los vinculados a la SAN, así como otros importantes para el logro de ésta, como las acciones en el ámbito de la educación, por ejemplo. En el 2004 las naciones del istmo dedicaron en promedio un 11% de sus PIB al gasto público social, del cual un 4% fue destinado a educación y un 3% a salud (Cepal-PMA, 2005). El mayor gasto público social lo realizaron Costa Rica y Panamá (en ambos casos alrededor de un 18% del PIB). En el extremo opuesto se ubicó Guatemala con 6% del PIB, seguida por El Salvador con 7% y Nicaragua con 9%. Es decir, salvo en el caso de Honduras, que registra un 13% del PIB, los países con mayor prevalencia de desnutrición tienen un menor gasto público social. Lo anterior se confirma al analizar el gasto público social per cápita, cuyo promedio regional asciende a 308 dólares corrientes de 2004, con un rango que va desde menos de 300 dólares en Guatemala y Honduras -los dos países con mayor prevalencia de desnutrición- hasta 1.700 dólares en Costa Rica (Cepal-PMA, 2005). El recuadro 5.5 sintetiza los resultados de un examen detallado del gasto público orientado a la SAN en Centroamérica. Varios estudios muestran que las intervenciones socialmente más rentables (mayor tasa de retorno por inversión) son aquellas dirigidas a la seguridad nutricional (Copenhagen Consensus Center, 2008); en Sri Lanka,

por ejemplo, se estimó que un incremento del 1% en el aporte proteico de la dieta generaba un aumento del 0,49% en el PIB a largo plazo (FAO, 2005a).

La inversión destinada a este ámbito contrasta con el costo económico de la desnutrición global, estimado para varios países de la región en 7.000 millones de dólares en el 2004. De este total, un 47% corresponde a Guatemala, a pesar de que concentra el 28% de la población menor de 5 años de edad y el 43% de los desnutridos. En términos del PIB, este costo oscila entre un 1,7% para Costa Rica, y un 11,4% para Guatemala; en este último caso la cifra representa casi el doble del gasto público social (Cepal-PMA, 2007). En virtud de lo difícil que resulta revertir las consecuencias del hambre y la desnutrición, es crucial evitar que la población llegue a esas condiciones. La FAO plantea que el crecimiento económico tarda más en repercutir en la disminución del hambre, que lo que toma a las mejoras en nutrición fomentar el crecimiento económico (FAO, 2006a).

Cabe destacar que una buena parte de los programas y proyectos que se desarrollan en la región, especialmente en Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua, están respaldados de manera significativa por agencias y organismos internacionales, entre ellos el PNUD, el Banco Mundial, el BID, la FAO, la OMS, la OPS, el Incap, Unicef y el Programa Mundial de Alimentos (PMA), así como por organizaciones sin fines de lucro como Visión Mundial, CARE, Project Concern International y Fusal, entre otras (BID, 2006a, 2006b, 2006c y 2006d). La falta de sistemas de evaluación de los programas es una de las debilidades que vienen señalando estos organismos. Ello no solo limita la toma de decisiones oportunas para garantizar los resultados esperados, sino que además restringe las posibilidades de documentar lecciones aprendidas.

Las evaluaciones de los programas ejecutados en la región centroamericana en materia de SAN se han concentrado en la dimensión administrativa y de proceso, y han sido pocos los esfuerzos por valorar los efectos y los impactos

CUADRO 5.5

### Centroamérica: principales intervenciones de SAN orientadas a repercutir en el acceso y el consumo de alimentos

Tipo de intervención	Objetivo general	Acciones
<b>Intervenciones de corte universal</b>		
Ampliación de coberturas de atención primaria en salud.	Promocionar la salud, prevenir la enfermedad y la desnutrición, tratar las patologías que presente la población.	Control de infecciones, incluyendo parasitosis, monitoreo del crecimiento, distribución de suplementos nutricionales, atención prenatal, promoción de la lactancia materna, educación nutricional, etc.
Promoción de la lactancia materna.	Mejorar la alimentación durante los dos primeros años de vida.	Control en la distribución de sucedáneos de la leche, protocolos de atención en el período prenatal, el parto y el posparto en hospitales y maternidades, promoción de la lactancia materna.
Fortificación de alimentos con nutrientes específicos.	Prevenir deficiencias de nutrientes en la población.	Fortificación universal de alimentos de la dieta base.
Promoción de escuelas saludables.	Mejorar la alimentación y prevenir la desnutrición en escolares.	Comedores escolares, control de peso y talla, educación nutricional, huertas escolares e hidropónicas, etc.
Mejoramiento del saneamiento ambiental y el acceso a agua potable.	Disminuir riesgos de contaminación de alimentos y contagio de infecciones.	Aumento de la infraestructura y los servicios de disposición de excretas, distribución de agua potable, etc.
<b>Intervenciones focalizadas</b>		
Alimentación complementaria.	Reducir riesgo de desnutrición en poblaciones vulnerables, recuperar población con desnutrición.	Comidas servidas o paquetes de alimentos.
Distribución de suplementos nutricionales.	Corregir o prevenir deficiencias de nutrientes en grupos específicos de la población.	Prescripción de hierro durante el embarazo y el primer año de vida, distribución de nutrientes en poblaciones en riesgo (vitamina A por ejemplo).
Apoyo a pequeños productores.	Mejorar la producción de alimentos y aumentar los ingresos de pequeños productores.	Acceso a crédito, mejoramiento de semillas, transferencia tecnológica, comercialización, capacitación. Modelos sostenibles: huertas y granjas colectivas, producción orgánica, hidroponía, etc.
Transferencias monetarias condicionadas.	Mejorar ingresos, promover la salud y disminuir la deserción escolar de familias pobres.	Transferencia condicionada a la asistencia a servicios de salud y al sistema educativo.

Fuente: Elaboración propia con base en Inciensa, 2008.

## RECUADRO 5.5

### Análisis presupuestario del gasto en seguridad alimentaria y nutricional en El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua: una aproximación

Un estudio econométrico efectuado recientemente por el Icefi, sobre los determinantes de la desnutrición crónica en Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua, señala que las causas de la inseguridad alimentaria y nutricional (IAN) en esos países se pueden agrupar en tres grandes componentes: 1) la baja capacidad de generar ingreso, sobre todo en el área rural; 2) la precariedad de la salud materna e infantil y la falta de acceso oportuno a servicios de salud y 3) la ausencia o debilidad de acceso a servicios básicos, saneamiento y agua potable. En los cuatro casos analizados, el factor más importante asociado a la IAN es el primero, la insuficiente capacidad de generar ingresos. El insuficiente acceso a servicios de salud tiende a ser el principal determinante de la desnutrición crónica en El Salvador y Guatemala, mientras que en Honduras y Nicaragua lo es el inadecuado acceso a servicios de saneamiento y agua. Por lo tanto, el gasto público dirigido a contribuir a la SAN, y específicamente a reducir la desnutrición crónica, debería dedicarse a proyectos o programas centrados en fortalecer acciones en estos tres componentes, de acuerdo con su relevancia en cada país.

Al analizar el gasto público social desde esta perspectiva, se observa que, entre 2004 y 2006, los gobiernos de los cuatro países estudiados destinaron en promedio un 1,1% de sus PIB a reducir la desnutrición crónica y mejorar la SAN. Se trata de un monto modesto si se toma en cuenta que la desnutrición crónica estaría afectando a cerca de un tercio de los niños y niñas de estas cuatro naciones, y que sus efectos

negativos son irreversibles. Los países con menores niveles de gasto, Guatemala y El Salvador, muestran un aumento con respecto al año 2004, mientras que en Honduras y Nicaragua la asignación de recursos tendió a disminuir. Sin embargo, en todos los casos se identificaron oscilaciones importantes, asociadas al inicio o finalización de grandes proyectos o a fluctuaciones de los montos aportados por la cooperación internacional, que en este ámbito son cuantiosos.

La composición del gasto público en SAN revela que las prioridades en cada país generalmente no corresponden a las sugeridas por el Icefi en su estudio; no obstante, existen diferencias. Nicaragua, en menor medida Honduras, canalizaron la mayor parte de los recursos al apoyo de pequeños productores agrícolas, lo cual es congruente con el mayor peso que tienen los bajos ingresos de las familias pobres rurales como causa de la desnutrición crónica. Este no es el caso de Guatemala y, en especial, de El Salvador.

El segundo rubro en importancia como determinante de la desnutrición crónica varía de un país a otro. En Guatemala y El Salvador es la falta de acceso a la salud preventiva, en tanto que en Honduras y Nicaragua son las limitaciones en la cobertura de los servicios de saneamiento y de agua. En los dos primeros casos tiende a existir una coincidencia entre lo que revela la distribución del gasto y lo que sugiere el Icefi, ya que el acceso a la salud preventiva tiende a ser, de acuerdo con el monto de recursos que se le asignan, la primera prioridad en ambos países, aunque claramente menor en El Salvador. En Honduras y Nicaragua no se da esta coincidencia, pues

la distribución del gasto público apunta a que la extensión de la cobertura de los servicios sanitarios y de agua es la tercera prioridad y no la segunda, como sugiere el estudio. En Nicaragua la diferencia no es tan significativa, ya que los montos asignados al segundo y el tercer rubro son similares.

Del análisis efectuado se pueden derivar tres recomendaciones. En primer lugar, es conveniente dar mayor seguimiento y realizar un análisis continuo de las iniciativas que, en su conjunto, pueden ayudar a reducir la desnutrición. Segundo, es evidente la necesidad de fortalecer los programas de atención a los pequeños productores del área rural, especialmente en El Salvador y Guatemala; también debe evitarse que pierdan la importancia que han tenido en Honduras, pues, como se ha dicho, el impulso del desarrollo rural y la generación de ingresos en familias del área rural es uno de los factores determinantes para disminuir la desnutrición crónica. Tercero, es necesario mejorar la evaluación de los proyectos que forman parte de las estrategias de desarrollo rural, en particular aquellos relacionados con salud preventiva y la extensión de los servicios de saneamiento y de acceso al agua. La dispersión de la información dificulta la evaluación de los proyectos y programas, y limita la posibilidad de realizar ajustes para darles una mayor coherencia y sentido de dirección, a fin de profundizar su impacto en la reducción de la desnutrición crónica. Ello también permitiría optimizar el gasto público en SAN y, por ende, aumentar su eficacia.

Fuente: Palmieri y Palma, 2008.

de las distintas intervenciones. A esto se une la debilidad generalizada de los sistemas de información y monitoreo de la SAN, el uso dominante de indicadores indirectos y la falta de homologación de los grupos poblacionales que se monitorean. Recientemente Presanca propuso una iniciativa regional que busca definir un conjunto de indicadores para la medición de la SAN en todos los países y está uniendo esfuerzos con otros organismos e instituciones con el fin de diseñar, ejecutar y evaluar los programas de alimentación y nutrición (OPS, 2008).

### Las instancias regionales: un espacio que crece tímidamente

Desde 1990 los temas de la alimentación y la nutrición han sido abordados en las cumbres de presidentes centroamericanos. En las realizadas en Guatemala y Costa Rica en ese mismo año, los mandatarios acordaron dar prioridad a políticas agropecuarias, programas de SAN y planes de autoabastecimiento de productos básicos, que garantizaran la satisfacción plena de las necesidades de consumo de la población. En 1991 fueron creados el Consejo de Ministros de Salud de Centroamérica (Comisca) y la Comisión Regional de Asuntos Sociales (CRAS). En estas instancias la alimentación y la nutrición fueron asuntos clave y se desarrollaron los primeros aportes para el abordaje de la SAN en la región (BID, 2006a, 2006b, 2006c y 2006d)

Los compromisos asumidos en la Cumbre Mundial de Alimentación, celebrada en 1996, la dinámica del proceso de integración centroamericana, la presencia de diversos actores comprometidos con la SAN de la región -incluidos los organismos de cooperación internacional- y la propia determinación de los países del área para enfrentar los problemas en este ámbito, han impulsado la creación de instituciones regionales, así como el desarrollo de políticas y programas sobre SAN.

En febrero de 1993 entró en funcionamiento el Subsistema de Integración Social, establecido en el Protocolo de Tegucigalpa, que le otorga relevancia a la dimensión social del desarrollo, de

tal manera que instituciones regionales especializadas en el tema fueron consideradas como base para el trabajo que debía realizarse. Asimismo, los jefes de Estado y de gobierno que asistieron a la Conferencia Iberoamericana efectuada en julio del mismo año, plantearon la necesidad de poner en marcha “programas para el desarrollo con énfasis en el desarrollo social”, y señalaron la importancia de abordar este tema desde una perspectiva global e integrada. En este marco se formuló la iniciativa de SAN para la región, que fue aprobada en las resoluciones del Consejo Directivo del Incap en su XLIV Reunión, y ratificada en el más alto nivel de decisión política mediante la Resolución N° 20 de la XIV Cumbre de Presidentes de Centroamérica, celebrada en Guatemala en octubre de 1993 (Incap, 2002).

En la Conferencia Internacional de Paz y Desarrollo en Centroamérica, realizada en Tegucigalpa (1994), la SAN fue retomada por los mandatarios del istmo como parte de sus compromisos en materia social. Asimismo, en la Cumbre Hemisférica celebrada en Panamá en octubre de 2000 se reconoció la importancia de promover e impulsar la SAN, tanto a nivel de presidentes como del sector salud. En especial, hubo un compromiso para mejorar la situación nutricional de la población e integrar la SAN en procesos e iniciativas de desarrollo local (BID, 2006a, 2006b, 2006c y 2006d). En la XXII Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de Centroamérica (diciembre de 2002) se reforzaron los acuerdos del 2000 y se adoptó el marco estratégico elaborado por el Consejo de Integración Social (CIS) y el Consejo Agropecuario Centroamericana (CAC) para enfrentar la situación de inseguridad alimentaria y nutricional asociada a sequías y al cambio climático. Éste incluye un seguro alimentario o fondo de contingencia, un equipo regional para enfrentar las crisis y una política de ordenamiento y optimización de la inversión social en SAN, desnutrición aguda y pobreza (Morgado, 2003).

Dentro del SICA se ha promovido la creación de instancias técnicas para impulsar la política de ordenamiento y

optimización de las inversiones para la promoción de la SAN. A nivel regional se ha avanzado con la conformación del Comité Técnico Regional para la SAN (CTR-SAN), como foro técnico-político en el que participan instituciones regionales tales como: Sisca, Femica, S-CAC, CRRH, Cepredenac, CCAD, Csuca, Incap, CECC, Ospesca y BCIE, entre otras (PAHO, 2006).

En la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, de 1996, las naciones de área se comprometieron a reducir el número de personas en situación de inseguridad alimentaria nutricional, acuerdo que fue ratificado con la Declaración del Milenio, en el año 2000. Para lograr este compromiso, tres países de la región, Guatemala, Honduras y Nicaragua, iniciaron en 1999, con el apoyo técnico de la FAO y el financiamiento de los respectivos ministerios de agricultura y de la cooperación española, el Programa Especial para la SAN (PESA) en Centroamérica. El Salvador se incorporó al marco del PESA en 2006 (BID, 2006a, 2006b, 2006c y 2006d).

El PESA tiene como objetivo principal coordinar, dar seguimiento y supervisar los proyectos de la región, así como apoyar a los gobiernos en el fortalecimiento institucional. Los datos más recientes indican que estos programas atienden directamente a 16.654 familias en 665 comunidades localizadas en 83 municipios de Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua. En la actualidad se ha logrado consenso sobre los indicadores de impacto y de seguimiento que se utilizarán para medir la diversidad de la dieta, la subalimentación familiar y la prevalencia de enfermedades diarreicas en menores de 5 años. En conjunto con el Incap se han elaborado instrumentos para recolectar información de campo, mediante dos encuestas: la de consumo de alimentos y SAN y el formulario de recordatorio de consumo familiar de 24 horas. En el 2006 se inició la documentación y sistematización de buenas prácticas para la promoción de la seguridad alimentaria nutricional familiar, entre otros logros (PESA, 2007).

El Programa Regional de Seguridad Alimentaria y Nutricional en Centroamérica (Presanca), iniciado en el

2005 con el respaldo financiero de la Unión Europea, busca contribuir a la reducción de la vulnerabilidad a la IAN de las poblaciones más pobres de la región. Como parte de sus componentes destaca el apoyo a la formulación de políticas en materia de SAN, el fortalecimiento de los sistemas de información y la capacidad de análisis sobre este tema y la mitigación de situaciones de crisis alimentaria y nutricional. Con su aporte a este programa, la Unión Europea reconoce la importancia de desarrollar una estrategia multidisciplinaria, multisectorial y multidimensional, que promueva el establecimiento de un mecanismo regional de coordinación, para organizar los esfuerzos y los recursos existentes en programas y proyectos de alimentación y nutrición. Con ello se busca en primer término optimizar las acciones tendientes a erradicar el hambre y la desnutrición aguda en el istmo (Presanca, 2007).

Un avance puntual reciente de Presanca es la publicación del Sistema Integrado de Indicadores Regionales de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Sirsan), en una página electrónica interactiva que ofrece información actualizada y relevante para el estudio de la SAN en Centroamérica (Presanca, 2008). Esta iniciativa ha sido ejecutada conjuntamente con el Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá (Incap), centro especializado en alimentación y nutrición de la OPS-OMS, fundado en 1949 para apoyar técnicamente los Estados centroamericanos en la promoción de la SAN (Incap, 2008).

La Organización Panamericana de la Salud (OPS) ha dado a conocer su “Estrategia y plan de acción sobre la nutrición en la salud y el desarrollo para América Latina, para el período 2006-2015”, que pretende apoyar las iniciativas de los Estados miembros para examinar y adoptar medidas tendientes a crear entornos favorables, que conduzcan a comportamientos saludables y prácticas de atención que permitan abordar de manera adecuada el estado nutricional de la población. Esta estrategia abarca cinco áreas interdependientes: a) la formulación y difusión de macropolíticas sobre asuntos críticos

relacionados con la nutrición, b) el fortalecimiento de la capacidad financiera del sector salud y otros sectores, c) la gestión del conocimiento y la información y el desarrollo de sistemas de evaluación, d) la formulación y difusión de normas, herramientas y modelos eficaces, y e) la creación de relaciones de cooperación y redes, así como un foro regional sobre alimentación y nutrición (PAHO, 2006). Si bien esta propuesta no está centrada en la SAN, sus efectos sin duda incidirán sobre ella.

El Grupo de Trabajo Interinstitucional sobre Sistemas de Información y Cartografía sobre la Inseguridad

Alimentaria y la Vulnerabilidad reúne a organismos técnicos y de ayuda bilateral, organizaciones internacionales de investigación agrícola, organizaciones no gubernamentales y regionales, y agencias de las Naciones Unidas y de Bretton Woods. Su objetivo es suministrar información que oriente las medidas para acabar con el hambre. Cabe también destacar dos iniciativas recientes: “América Latina y el Caribe sin hambre”, apoyada por la FAO, y “Hacia la erradicación de la desnutrición crónica infantil” apoyada por el PMA, Unicef, OPS y el BID (Cepal, 2008a). Esta última representa un esfuerzo

#### RECUADRO 5.6

##### **Actores regionales relevantes en materia de la seguridad alimentaria y nutricional**

Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá (Incap)

Organización Panamericana de la Salud (OPS)

Sistema de Integración Centroamericana (SICA)

Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA)

Red de cooperación técnica en Sistemas de Vigilancia Alimentaria Nutricional (Sisvan-FAO)

Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central (Cepredenac)

Centro Regional de Información sobre Desastres (CRID)

Programa Regional de Seguridad Alimentaria y Nutricional en Centroamérica (Presanca)

Programa Especial para la Seguridad Alimentaria (PESA-FAO)

Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA)

Oficina Regional del Programa Mundial de Alimentos (PMA)

Oficina Regional del Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (Unicef)

Consejo Agropecuario Centroamericano (CAC)

Secretaría de Integración Social Centroamericana (Sisca)

Consejo de Ministros de Salud de Centroamérica (Comisca)

Fuente: Elaboración propia con base en Inciensa, 2008.

importante de los organismos internacionales, para apoyar en forma articulada una iniciativa regional que fue elaborada mediante un proceso de consulta y participación de autoridades técnicas y políticas nacionales. La coyuntura actual de altos precios de los alimentos básicos está movilizándolo a organismos internacionales y a los propios Estados a revisar la situación y proponer planes de atención inmediata.

La preocupación de las autoridades nacionales y la institucionalidad regional sobre la evolución reciente del mercado internacional de alimentos y sus implicaciones sobre la SAN, ha sido objeto de discusión en distintos foros. El Consejo Agropecuario Centroamericano (CAC) ha propiciado diversos espacios de interacción con otros actores regionales, entre ellos el Comisca, el Incap y la CCAD, para la formulación de estrategias y acuerdos políticos en esta materia. Dos de los principales esfuerzos impulsados en este marco han sido la Política Agrícola Centroamericana 2008-2017 y la Estrategia Regional Agroambiental y de Salud (ERAS).

La Política Agrícola Centroamericana 2008-2017, acogida por la XXXI Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno el 12 de diciembre de 2007, busca promover una agricultura centroamericana sostenible, moderna, competitiva, equitativa, articulada regionalmente y concebida como sector ampliado, con capacidad de adaptarse a nuevos roles y oportunidades; asimismo, pretende fomentar la complementariedad entre actores públicos y privados. Para ello identifica como acciones clave: aprovechar las potencialidades del mercado regional para un mayor desarrollo de la competitividad del sector agrícola, mejorar el acceso de los pequeños y medianos productores a los beneficios de la integración regional, a través de alianzas productivas y comerciales, y fortalecer la institucionalidad regional pública y privada del sector agrícola para colaborar en el diseño de políticas nacionales en este campo.

La Estrategia Regional Agroambiental y de Salud (ERAS) es una iniciativa liderada por los consejos de ministros

de agricultura, ambiente y salud (CAC, CCAD y Comisca). Complementa la Política Agrícola Centroamericana y busca constituirse en la plataforma regional de coordinación y planificación entre los actores públicos y privados de agricultura, ambiente y salud, para la armonización de políticas y la elaboración e implementación de agendas compartidas que permitan priorizar y catalizar acciones estratégicas de desarrollo agrícola, salud y conservación. Sus objetivos son propiciar el manejo equitativo y sostenible de los ecosistemas terrestres y acuáticos, y transformar los procesos socioeconómicos en el territorio, con esquemas de producción agroambiental competitivos y sostenibles que contribuyan a la salud, la seguridad alimentaria y nutricional y la reducción de la pobreza en el istmo. Este programa se sustenta en cinco ejes estratégicos interrelacionados (manejo sostenible de tierras, cambio climático y variabilidad climática, biodiversidad, negocios agroambientales, espacios y estilos de vida saludables), un conjunto de líneas de acción y medidas generales de organización para que su ejecución se realice bajo una visión regional intersectorial y unificada (Comisca-CCAD-CAC, 2008).

Finalmente, cabe destacar el acuerdo adoptado por el Consejo Intersectorial de Ministros de Relaciones Exteriores y de los Ministros de Agricultura, el 18 de abril de 2008 en El Salvador, en el sentido de elaborar un plan de acción regional para asignar recursos financieros a la producción de alimentos, el establecimiento de una red de expertos en tecnología e innovación, el logro de una mayor capacidad para generar semillas mejoradas, la reducción en el costo de los insumos agrícolas y el desarrollo de un sistema de información climatológica, entre otros aspectos orientados a garantizar la seguridad alimentaria de la región. Este esfuerzo fue complementado con el acuerdo de la III Reunión Intersectorial de los Ministros de Agricultura, Ambiente y Salud de Centroamérica, realizada el 25 de abril de 2008 en Panamá, en la cual se solicitó a la Secretaría del Comisca, con la asistencia técnica del

Incap, la preparación de una estrategia y un plan de acción de seguridad alimentaria y nutricional para enfrentar la crisis del aumento en los precios de los alimentos. Esta propuesta deberá incluir: a) acciones de información, educación y comunicación alimentaria-nutricional a la población, b) acciones de orientación al consumidor y c) alternativas alimentarias, tales como alimentos nutricionalmente mejorados y dietas autóctonas. Asimismo, se deberá contemplar un mecanismo para dar seguimiento al valor nutricional y el costo de la canasta básica de alimentos en relación con la capacidad adquisitiva del salario mínimo, así como los cambios en las necesidades de la población centroamericana.

### Retos de la inseguridad alimentaria y nutricional: un viejo problema que requiere soluciones urgentes y creativas

Centroamérica debe superar retos importantes para erradicar la inseguridad alimentaria y nutricional de sus habitantes. En la región persisten serios obstáculos como la pobreza, la exclusión y la desigualdad, que amplían las brechas entre los grupos sociales e impiden un acceso amplio y oportuno a los alimentos, incluso en condiciones de auge económico y recuperación gradual del gasto social público como las que ha vivido la región en los últimos años. La cobertura de la educación, los servicios de salud, de saneamiento ambiental y el suministro de agua apta para consumo es aún baja en muchos municipios y regiones del istmo (véase capítulo 2), lo que limita el adecuado aprovechamiento del consumo de alimentos y requiere programas de inversión pública en infraestructura y recursos humanos calificados.

La población rural, en particular los campesinos y los pequeños productores de granos, ha vivido históricamente en condiciones de alta vulnerabilidad y durante la última década ha enfrentado el debilitamiento de las políticas sectoriales<sup>16</sup>, junto con las asimetrías en la apertura comercial de los mercados de productos agrícolas. La evolución de los precios internacionales de estos últimos



podría constituir una oportunidad para superar los rezagos e impulsar el desarrollo rural, a partir de estrategias productivas enfocadas a potenciar las ventajas de contar con suelos fértiles, fuerza laboral con experiencia agrícola y condiciones climáticas que posibilitan la producción durante la mayor parte del año. Para ello se requiere no solo una cuidadosa interpretación del contexto internacional, sino acciones en materia comercial, fiscal, de inversión social e infraestructura, para viabilizar la producción y ampliar las oportunidades de la población pobre de las zonas rurales<sup>17</sup>. Un estudio reciente de la Unidad Regional de Asistencia Técnica (RUTA, por su sigla en inglés) para América Latina destaca la importancia de las inversiones en bienes públicos<sup>18</sup> para impulsar el crecimiento económico, el mejoramiento de los ingresos per cápita y la reducción de la pobreza en las zonas rurales. En contraste, los subsidios a menudo fallan en promover la inversión, el empleo y la productividad (López y Galinato, 2008). Después de más de dos décadas, la apuesta por la apertura comercial sin atender los encadenamientos productivos y el mercado interno ha evidenciado sus debilidades y da muestras de agotamiento. La rápida expansión y las innovaciones de los mercados internos e internacionales, las finanzas y la acción colectiva, junto con las nuevas alternativas que ofrecen la biotecnología y las tecnologías de la información, abren nuevas oportunidades para convertir la agricultura en motor del desarrollo (Banco Mundial, 2008). No obstante, esto no sucederá sin que se logre mayor productividad y valor agregado en los pequeños emprendimientos agrícolas.

Centroamérica cuenta con extensas zonas costeras y un amplio mar territorial en el Caribe y el Pacífico los cuales poseen valiosos recursos y condiciones apropiadas para la producción de alimentos. Impulsar proyectos de acuicultura, maricultura y pesca podría ampliar las oportunidades laborales y productivas de la población costera y constituir una alternativa para incrementar y diversificar la oferta y

disponibilidad de alimentos. Al igual que en el caso de la agricultura, ello requiere políticas públicas, inversión, tecnología y servicios de apoyo productivo, así como prácticas amigables con el ambiente, para no poner en riesgo los recursos ni los ecosistemas de los cuales dependen.

La sostenibilidad ambiental es un ámbito en el que se plantean importantes desafíos. El impacto del desarrollo urbano desordenado y el uso intensivo de los recursos naturales ha ahondado la huella ecológica en la región. La degradación ambiental que generan estos procesos no solo afecta la calidad y disponibilidad futura de recursos naturales (agua, madera, suelos, aire, etc.) sino que incrementa la vulnerabilidad y los riesgos que inciden sobre la productividad de los cultivos. Las agendas agrícola, de conservación y urbana deben urgentemente identificar puntos de encuentro para avanzar en estos tres frentes de manera sincronizada, rápida y efectiva (véase capítulo 10). Tal como plantea el Banco Mundial en el *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2008*, con la creciente escasez de agua y tierra y las presiones adicionales que impone la globalización, el futuro de la agricultura está intrínsecamente ligado a una mejor custodia de los recursos naturales (Banco Mundial, 2008), así como a la posibilidad de revertir la degradación de las fuentes de agua y la diversidad biológica<sup>19</sup>. En este sentido, la capacidad de la ciencia y la tecnología debe emplearse más para, con una buena dosis de creatividad, definir nuevos medios para aprovechar los beneficios sociales, económicos y ambientales de la producción agrícola.

A este complejo escenario se han agregado en años recientes nuevos desafíos. Uno de ellos es el cambio climático, cuyos alcances rebasan lo ambiental. Tanto la ubicación geográfica como la conformación geológica de la región han representado históricamente una vulnerabilidad que, al combinarse con la fragilidad que originan la pobreza, la poca prevención y el uso descuidado del territorio, han provocado reiteradas situaciones de emergencia con enormes

costos económicos y sociales para los países, incluyendo desastres asociados a huracanes, terremotos, inundaciones, etc. (recuadro 5.7). La realidad que perfilan los cambios que sufre el clima del planeta, obliga a revisar y fortalecer las acciones regionales en materia de prevención, mitigación y manejo del riesgo.

La escalada en el precio del petróleo de los últimos tiempos comienza a repercutir en las economías de todo el mundo, y Centroamérica no es la excepción. Esta tendencia en el precio de los combustibles fósiles probablemente no variará en el mediano plazo; antes bien, se empieza a conjugar con otros factores externos que, como se ha venido comentando en este capítulo, han generado un incremento preocupante en el precio de los alimentos (véase capítulo 11). El debate sobre la conveniencia y condiciones en que Centroamérica podría aprovechar esta situación es un componente clave del debate político y productivo actual en la región.

Desde el punto de vista económico, la definición de la mejor estrategia para lograr disponibilidad y acceso adecuados a los alimentos depende no solo de la posibilidad de encontrar fórmulas para enfrentar estos desafíos, sino también de la consecución de los acuerdos políticos necesarios para contar con los recursos financieros, institucionales y humanos para su ejecución. En un entorno cambiante como el actual, ello obliga a analizar rigurosamente las posiciones de los diversos actores, las lecciones aprendidas, los instrumentos y recursos disponibles, para potenciar y complementar las políticas nacionales con acciones regionales. Las sinergias que se puedan derivar de este proceso favorecerían la optimización de los esfuerzos y recursos disponibles.

Atender la complejidad del nuevo contexto internacional y regional implica capitalizar las lecciones aprendidas durante los últimos veinte años, y también buscar alternativas innovadoras y creativas, que le permitan a la región enfrentar el problema de la inseguridad alimentaria y nutricional en sus múltiples causas y acercar a la población al logro de una vida digna y plena.

## RECUADRO 5.7

**Los efectos sobre la SAN de recientes eventos asociados al clima**

En 2005, el huracán Stan afectó a Guatemala y El Salvador. Datos preliminares del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación de Guatemala reportaron que más de 30.000 km<sup>2</sup> fueron afectados y que los daños tendrán repercusiones a largo plazo. Las pérdidas se calcularon en cerca de 3.200 millones de dólares, de los cuales el 40% se perdió en granos básicos -frijol y maíz-, mientras que en la cosecha de ajonjolí la pérdida fue total. También hubo pérdidas millonarias en cultivos de tomate, cebolla, chile pimiento, papa y sandía, daños severos en la producción de banano y una pérdida estimada de 10% en la cosecha de café (Rodríguez y Reynoso, 2005). En El Salvador el impacto se sintió en el sector agropecuario, en vivienda, red vial e infraestructura escolar y turística. El costo económico, debido no solo al huracán, sino también a los daños causados por la erupción del volcán Santa Ana, fueron calculados en 355,6 millones de dólares. El Sistema Mesoamericano de Alerta Temprana para la Seguridad Alimentaria (MFEWS, por su sigla en inglés) consideró que “la situación de medios de vida y seguridad alimentaria y nutricional” fue muy difícil para las 500.000 personas directamente afectadas por la tormenta. Además, “uno de los mayores problemas

causados por Stan fue la reducción del acceso a los alimentos por pérdidas de tierra fértil, semillas y cultivos”, situación que afectó más “a los pequeños productores con pocas alternativas para mitigar el impacto de la pérdida” (MFEWS, 2005).

Más recientemente, en el 2007, la región centroamericana sufrió los embates de eventos de origen climático, que con frecuencia se vieron agravados por la actividad humana. Una evaluación de las áreas afectadas en la costa guatemalteca del Pacífico, realizada por el Programa Mundial de Alimentos y el Gobierno de Guatemala, encontró que 1.128 familias del municipio de Ocós perdieron sus cosechas a causa de las lluvias torrenciales. En Costa Rica las inundaciones afectaron principalmente la zona norte y occidente del país, y dejaron pérdidas cercanas a los 77 millones de dólares. En casi 140 millones de dólares cuantificó el Gobierno costarricense los daños ocasionados por las fuertes lluvias que azotaron esa nación a lo largo de 2007 y que provocaron daños no solo en la infraestructura, la vivienda y la salud de los pobladores, sino también en el sector productivo (ONU, 2007).

El huracán Félix impactó a Belice y la mayoría de los países de la región, ocasionando

pérdidas de cosechas, casas y vidas humanas, especialmente en Nicaragua y Honduras. En Nicaragua el recuento preliminar de los daños se estimó en 850 millones de dólares por destrucción de infraestructura (vivienda, caminos, puentes y alcantarillados), 86.538 hectáreas de cultivos agrícolas tradicionales y no tradicionales, 40.011 cabezas de ganado y otras especies. El presidente de esa nación señaló que los daños al sistema eléctrico y de agua potable, así como la contaminación existente en los pozos de agua, fueron graves, y que la situación “viene prácticamente a paralizar la actividad en toda la región del Caribe norte en el orden social, productivo y económico, sin dejar de lado los daños provocados al ecosistema” (Pepitorias, 2007). En Honduras el Ministerio de Agricultura y Ganadería declaró que las inundaciones causadas por los remanentes del huracán dejaron cerca de 9,4 millones de dólares en pérdidas agrícolas; los cultivos más afectados fueron 5.000 manzanas de maíz, 300 de frijol, 300 de arroz, 80 de yuca, 720 de plátano y 920 de palma africana (Prensacom, 2007).

Fuente: Elaboración propia con base en Inciensa, 2008.

**El documento base** para la preparación de este capítulo fue preparado por el Instituto Costarricense de Investigación y Enseñanza en Nutrición y Salud (Inciensa). El equipo de investigadores estuvo integrado por Patricia Allen, Sonia Guzmán y Rafael Monge-Rojas, y contó con el apoyo de la consultora Patricia Roses.

**La edición final** de este capítulo estuvo a cargo de Leda Muñoz y Alberto Mora.

**La revisión de cifras** la efectuaron Elisa Sánchez y Luis Ángel Oviedo.

**El taller de consulta** se llevó a cabo el 29 de octubre de 2007 en Panamá, con la participación de: Patricia Allen (Costa Rica), Raoul Balleto (Panamá), Sonia Camacho (Costa Rica), Ángela Céspedes (Panamá), Miguel Cuéllar (Panamá), Paulo Froes (Panamá), Romano González (Costa Rica), Sonia Guzmán (Costa Rica), Elsa López (Honduras), Tatiana López (Costa Rica), Paula Antonia Méndez (Nicaragua), Julieta Minetti

(Panamá), Rafael Monge (Costa Rica), Alberto Mora (Costa Rica), Virginia Moscoso (Guatemala), Leda Muñoz (Costa Rica), Delfina Mux (Guatemala), Mimi Prado (Costa Rica), Nicté Ramírez (Guatemala), Octavio Ramírez (Costa Rica), Patricia Eugenia Sedó (Costa Rica), José Sermeño (El Salvador), Claudio Tona (El Salvador) y Judith Thimke (Panamá).

Varios participantes del taller de consulta y el Programa Mundial de Alimentos (PMA) en Panamá proporcionaron valiosa información para la preparación de este capítulo. Se agradece a Presanca e Incap por sus comentarios y la elaboración de un recuadro sobre el análisis presupuestario del gasto en seguridad alimentaria y nutricional en El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua.

Resultaron muy valiosos para la edición final los comentarios e insumos proporcionados por Miguel Gómez (RUTA), Manuel Jiménez (CAC), Carlos Pomareda (SIDE) e Isabel Román (Programa Estado de la Nación).

## NOTAS

- 1** Subnutrición se define como una insuficiencia en el consumo de energía alimentaria (kcal/persona/día) (Inciensa, 2008).
- 2** Desnutrición se refiere a un estado fisiológico alterado por una nutrición inadecuada, generalmente medido como alteraciones en el peso o la talla.
- 3** Pasó de 100 a 325 dólares por tonelada entre enero del 2000 y el 2008 (International Grain Council, 2008).
- 4** A principios del 2008 llegó a 203 dólares por tonelada, 110 más que en enero del 2000 (USDA, 2008).
- 5** Frutales, hortalizas, legumbres, raíces y tubérculos, oleaginosas, cultivos industriales.
- 6** SEA = (producción de alimentos + importación de alimentos) - (exportación de alimentos + alimentos destinados a fines no alimentarios).
- 7** Es parcial porque solo abarca algunas regiones, ciertos productos y algunos productores, y es excluyente porque ha desplazado hacia tierras marginales a los pequeños productores y ha reemplazado la mano de obra permanente por una temporal (León et al., 2004).
- 8** Esta estimación no toma en cuenta eventuales cambios en los ingresos de las familias y las personas. Si se considera el efecto conjunto de un aumento del 15% en los precios de los alimentos y una mejora del 5% en los ingresos de los hogares, la cantidad de personas que pasarían a la indigencia como consecuencia del aumento de precio sería de alrededor de diez millones, y un similar contingente pasaría de la situación de no pobre a la de pobre. A ello hay que agregar el agravamiento de la situación de las personas que de previo a estos aumentos ya vivían en la pobreza e indigencia.
- 9** Si se considera un aumento de 5% en los ingresos, el incremento en la cantidad de personas pobres bajaría a 1,7 millones.
- 10** La obesidad se define como una relación entre el peso y la talla superior a dos desviaciones estándar de la curva de referencia definida por la OMS (WHO, 1995).
- 11** Es importante señalar que en Costa Rica existen limitaciones en la información a nivel nacional sobre la prevalencia de sobrepeso en la población preescolar. Los últimos datos oficiales son de 1996, por lo que la prevalencia podría ser más elevada en la actualidad, tal como sugieren algunos estudios sobre el tema.
- 12** En 2003 la cobertura de los programas de suplementación con vitamina A fue inferior al 50% en Honduras y El Salvador; mientras que en Nicaragua fue cercana al 65% en el 2004, aunque inferior a la reportada en el 2003 (70%). Al igual que en Nicaragua, en Guatemala el programa de suplementación con vitamina A se ha venido deteriorando en términos de cobertura, la cual se redujo un 20% en el 2006 con respecto al 2004 (37% versus 57%) (BID, 2006a, 2006b, 2006c y 2006d).
- 13** Distribución periódica de suplementos de micronutrientes a los grupos de población en alto riesgo de sufrir deficiencias.
- 14** Incluye las políticas y programas gubernamentales orientados en forma específica a resolver los problemas alimentario-nutricionales de la población.
- 15** Fonopaz apoya acciones para mejorar la situación de seguridad alimentaria de población pobre que está en procesos de reasentamiento, iniciados a partir de los Acuerdos de Paz de 1996. Estas actividades procuran elevar las condiciones de vida mediante la obtención y preservación de activos familiares, para lo cual el Programa Mundial de Alimentos ha programado distribuir 15.000 toneladas de alimentos (en el último bienio) a las mujeres, con el objeto de que, a cambio de trabajo y capacitación, se pueda recuperar infraestructura social básica (casas, letrinas, sistemas de agua y drenaje, centros escolares y de salud), así como desarrollar algunas iniciativas agroforestales (León et al., 2004).
- 16** La contracción de los programas de apoyo a la producción (asistencia técnica, comercialización, etc.) proporcionados por el Estado ha generado un importante vacío que, en algunos casos, ha sido resuelto mediante la formación de organizaciones de productores, pero con problemas de cobertura y limitaciones de acceso debido a los altos costos de los diferentes servicios.
- 17** Mejorar las condiciones de producción y el rendimiento de la agricultura depende de una diversidad de factores. Algunos de ellos tienen que ver con las expectativas de los agricultores y otros son difícilmente controlables, entre ellos el clima, el mercado, las condiciones de crédito, la oferta de servicios de apoyo a la producción rural, las condiciones agroecológicas (suelos, agua), la cultura productiva y la infraestructura disponible (tipo, cobertura y estado), entre otros.
- 18** Se refiere a investigación y desarrollo, educación, salud, infraestructura y ciertas inversiones en protección ambiental, entre otros.
- 19** Estos aspectos, al igual que el cambio climático, fueron considerados en la Estrategia Regional Agroambiental y de Salud (ERAS) elaborada por el CAC, la CCAD y el Comisca.



## C A P Í T U L O

## 6

El desafío regional  
de no expulsar  
a la población

## INDICE

<b>Hallazgos relevantes</b>	<b>248</b>
<b>Valoración general 2008</b>	<b>249</b>
<b>Valoración general 1999</b>	<b>250</b>
<b>Introducción</b>	<b>251</b>
<b>Estados Unidos: principal destino extrarregional de las migraciones</b>	<b>251</b>
<b>La población migrante</b>	<b>254</b>
Perfil sociodemográfico	254
Los migrantes y los mercados laborales segmentados	254
Diferencias regulatorias según la inserción laboral	254
<b>Los hogares que quedan atrás</b>	<b>256</b>
Más de la mitad se ubican en El Salvador, Guatemala, y en zonas urbanas	257
Importantes diferencias en la inserción laboral	258
<b>Efectos "macro" de las remesas</b>	<b>259</b>
Crecimiento exponencial de las remesas	259
Efectos positivos sobre crecimiento económico, no en tipos de cambio	261
Disminución de la pobreza y la desigualdad	262
<b>Efectos "micro" de las remesas</b>	<b>262</b>
Contribución a los ingresos de los hogares	263
Remesas amplían acceso a activos	263
Consumo es el principal uso de las remesas	264
Nota especial: intermediación de los sistemas financieros	265
<b>Las redes sociales de la migración</b>	<b>266</b>
Heterogeneidad de las redes	267
Organizaciones relevantes	267
La participación organizada de mujeres	269
Redes ilegales	270
Nota especial: medios de comunicación orientados a la población migrante	270
<b>Marco jurídico y capacidades institucionales</b>	<b>270</b>
Derecho internacional ratificado	271
Derecho nacional rezagado	272
Principales desafíos normativos	274
<b>Principales acciones regionales en materia migratoria</b>	<b>279</b>
El proceso Puebla y la OCAM	279
La gobernabilidad migratoria es un tema pendiente	280

## PREGUNTA GENERADORA

¿Cuáles son los rasgos e implicaciones más relevantes de los flujos recientes de migración en Centroamérica?

## Preguntas específicas

1. ¿Cuáles son los principales cambios en la cantidad y los países de origen y destino de los migrantes, tanto dentro como fuera de la región?
2. ¿Cómo afectan las remesas las economías de los países? ¿Cuáles son los factores determinantes para aprovechar estos flujos para impulsar el crecimiento económico y el desarrollo productivo en los lugares de destino?
3. ¿Cuáles son las principales diferencias entre los hogares receptores de remesas y los que no las reciben? ¿En qué invierten esos recursos?
4. ¿Cuáles son los tipos de redes sociales y vínculos que existen entre los lugares de origen, tránsito y destino de las personas migrantes? ¿Qué rol juegan en el proceso migratorio?
5. ¿Cuáles son los instrumentos legales y de políticas públicas con que cuentan los gobiernos nacionales y la institucionalidad regional para el reconocimiento y protección de los derechos de los migrantes?

## HALLAZGOS RELEVANTES

>> En su mayoría de los países de la región son expulsores netos de población. Solo Costa Rica y Panamá tuvieron saldos migratorios positivos durante el período 1995-2005.

>> Cerca del 80% de los migrantes centroamericanos vive en Estados Unidos. Después de este país, Canadá, México y la región misma son los principales lugares de destino.

>> En el 2007 las remesas familiares ascendieron a 12.180 millones de dólares, casi cuatro veces más que en el 2000. La participación de Honduras y Guatemala en el total regional más que se duplicó durante ese período, pues pasó de 29% a 56%.

>> En ausencia de remesas, el número absoluto de hogares en condición de pobreza en el istmo se incrementaría en 305.715, lo que implicaría un aumento de 3,5% en la incidencia de la pobreza a nivel regional.

>> Los jefes de hogares receptores de remesas tienen una tasa de desempleo mayor que la de los jefes de hogares no receptores.

>> La protección de los derechos de la población migrante es débil. Los grupos más vulnerables son las mujeres y los jóvenes.

>> Existe un alto subregistro de las violaciones a los derechos de las personas migrantes. Ello está relacionado con el desconocimiento de los propios migrantes acerca de sus derechos y el temor a denunciar por su condición de indocumentados.

## VALORACIÓN GENERAL 2008

Poco más de cuatro millones de centroamericanos, aproximadamente el 10% de la población regional, viven hoy en día fuera de sus países de origen. La mayoría de ellos reside en los Estados Unidos. Esta situación es el resultado de intensos flujos emigratorios experimentados en el istmo durante los últimos treinta años.

Este vasto contingente de población emigrante ha generado un flujo considerable de remesas familiares, que en el 2006 representaron cerca del 10% del PIB regional. Estos recursos tienen una importancia clave para la estabilidad macroeconómica de varios países, pues son la principal fuente de ingresos y permiten enjugar los crecientes déficit comerciales y apuntalar la estabilidad de los tipos de cambio. Pese a ello, su impacto sobre el crecimiento económico, aunque positivo, es bastante modesto.

Las familias utilizan las remesas principalmente para atender sus necesidades de consumo y paliar la pobreza. El peso de las remesas en el ingreso de los hogares es mayor en El Salvador y Honduras (cerca del 37%) que en el resto del área. Sin embargo, es en Guatemala donde más contribuyen a aliviar la pobreza; en ausencia de remesas, los hogares pobres de este país aumentarían en 6,1 puntos porcentuales.

El impacto económico de las migraciones no solo se manifiesta en los flujos de remesas, sino también en las dinámicas socioproductivas de los lugares de origen y destino de las migraciones a través del intercambio promovido por actividades como el comercio de productos tradicionales provenientes de

Centroamérica (comercio nostálgico) y el envío de encomiendas. No obstante, la creciente expulsión de población, la mayor parte de ella en edad productiva y con algún nivel de educación, erosiona la capacidad productiva de los países.

Pese a la aprobación de diversos instrumentos legales, internacionales y nacionales, la protección de los derechos de las personas migrantes es aún débil. Los mayores avances se circunscriben al reconocimiento de esos derechos, pero ello ha ocurrido fundamentalmente en los países expulsores y no en los receptores de población. Por otra parte, la promulgación de nuevas leyes no ha implicado una ampliación de las capacidades y la cobertura institucional para garantizar su aplicación efectiva. Esto ha sido acompañado por un endurecimiento de los mecanismos de regulación y control de la migración en los Estados Unidos, principal destino de las migraciones centroamericanas. Ello evidencia que existe una clara tensión entre los incentivos económicos a la transferencia de capitales y tecnología, y el fortalecimiento de las barreras para el libre tránsito de personas y la integración de los mercados laborales.

El endurecimiento de los controles migratorios, junto con la operación de actores ilegales como los "coyotes" y los traficantes, genera un escenario de mayor vulnerabilidad que, en no pocas ocasiones, resulta en graves riesgos para la integridad física y patrimonial de los migrantes. De ello dan cuenta los cerca de 302.000 centroamericanos deportados de los Estados Unidos durante el período 2004-2006.

En los últimos años han surgido numerosas organizaciones sociales que, a lo largo

de las principales rutas de tránsito y en los lugares de destino, brindan protección, asesoría legal y otros tipos de asistencia a los migrantes. Ellas han venido a llenar vacíos institucionales y han ido ampliando su ámbito de acción hacia la incidencia política y la cohesión social, especialmente en los lugares de destino.

Las acciones regionales impulsadas en materia de protección de derechos de los migrantes son todavía incipientes, lo que evidencia una importante brecha entre las capacidades institucionales y las acciones de integración real de las poblaciones.

En síntesis, 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" (véase capítulo 3), la región pierde población en edad productiva y con los mayores niveles de instrucción. En otras palabras, pierde una parte importante de su mano de obra. Además, la migración afecta de modo sensible el tejido social, al desestructurar las organizaciones familiares y, aparentemente, desestimula la inserción laboral en los hogares que "quedaron atrás".



## VALORACIÓN GENERAL 1999

En los últimos treinta años, los movimientos migratorios en Centroamérica se incrementaron y diversificaron de manera dramática. A los flujos migratorios históricos entre los países de la región, particularmente en las zonas transfronterizas, se agregaron dos fenómenos novedosos: los desplazamientos forzados de amplios sectores de la población, producto de conflictos bélicos y de condiciones políticas que ponían en riesgo la vida de las personas, y un aumento marcado de la emigración, sobre todo hacia Estados Unidos y, en menor medida, a México y Canadá. El principal desafío que enfrenta el istmo en esta materia es reforzar el derecho de las personas a elegir entre permanecer en sus lugares de origen o migrar hacia otras naciones dentro o fuera de la región. Ello implica conciliar los procesos de modernización e integración económica con una distribución más equitativa de los beneficios del desarrollo, así como mejorar las oportunidades de trabajo y el acceso a condiciones de vida dignas para todos los sectores sociales.

## CAPÍTULO

## 6

## El desafío regional de no expulsar a la población

**Introducción**

En las últimas tres décadas, las migraciones se convirtieron en un fenómeno estructural capaz de incidir sustantivamente sobre las dinámicas económicas, sociales y demográficas de Centroamérica.

Migraciones siempre han existido en la región, pero no con la magnitud y consecuencias que adquirieron hacia finales del siglo XX. En efecto, hasta 1970 los movimientos de población se limitaban a traslados internos, entre áreas rurales o hacia las localidades urbanas en crecimiento, y a movimientos internacionales transfronterizos entre áreas rurales de países vecinos, que respondían a propósitos laborales incentivados por el desarrollo de zonas de cultivos de exportación. A fines de la década de los setenta los patrones migratorios experimentaron cambios notables, asociados a los movimientos forzados de población generados por los conflictos armados. Además del desplazamiento interno en la región, se produjo un fuerte aumento de la migración extrarregional, principalmente hacia Estados Unidos.

Con la suscripción de los acuerdos de paz<sup>1</sup> el istmo inauguró una época de estabilidad política y progreso económico y social (Proyecto Estado de la Nación, 1999). Sin embargo, ello no significó la ampliación de las oportunidades de ciertos grupos de población,

los cuales siguieron econtrando en la migración una vía para mejorar su inserción laboral y los ingresos de sus hogares, tal como lo evidencian los crecientes flujos de remesas familiares.

En este capítulo se analiza la evolución reciente de las migraciones en Centroamérica. Particular atención se presta a las remesas y su impacto en las economías nacionales y los hogares receptores. Las relaciones sociales y económicas que subyacen a los flujos migratorios se aproximan mediante el estudio de las redes que operan en los principales sitios de origen, tránsito y destino. Finalmente se valora la situación de los derechos de las personas migrantes y los instrumentos legales que los protegen.

Además de los efectos sociales y económicos de la migración y de las limitaciones en materia de protección de los derechos, se deben tener en cuenta los costos humanos (familiares, psicosociales, etc.) de este proceso y que en este capítulo, por razones de su alcance, no ha sido posible abordar en todas sus dimensiones.

Dado que la mayor parte de los procesos migratorios transcurre en condiciones irregulares o ilegales, las personas evitan o reducen al mínimo su contacto con instituciones públicas y suelen evadir los controles migratorios. Ello implica serias carencias en la disponibilidad y calidad de la información

generada por los registros oficiales, y obliga a acudir a mediciones y fuentes indirectas para conocer las características y la magnitud de los flujos migratorios. Conscientes de esta limitación, en este capítulo se ha hecho un particular esfuerzo por consignar las fuentes y metodologías utilizadas en el análisis y procesamiento de los datos.

**Estados Unidos: principal destino extrarregional de las migraciones**

En las últimas décadas del siglo XX América Latina se convirtió en un “exportador neto de personas”, como consecuencia, fundamentalmente, de su limitado dinamismo económico con respecto a regiones y países más prósperos en el mundo, lo cual también fue animado por crisis y turbulencias políticas. Centroamérica no fue la excepción a esta tendencia.

Para el año 2006 se estima que había cerca de 4,5 millones de centroamericanos viviendo fuera de sus naciones de origen, tres cuartas partes de ellos en los Estados Unidos (cuadro 6.1). Más del 80% de los migrantes originarios de Guatemala, El Salvador, Honduras y Panamá se dirigen a ese país. De acuerdo con Siemmes (2006), el 47% de los mesoamericanos residentes en los Estados Unidos llegaron a ese país después de 1990. Sin embargo, más del 70% de los beliceños, panameños y

nicaragüenses son migrantes antiguos, pues tienen más de diez años de residir en ese país.

Todos los países del istmo, excepto Costa Rica y Panamá, han sido expulsores netos de población. Belice, El Salvador y Nicaragua son los que han tenido las más elevadas tasas de migración (cuadro 6.2). Los mayores flujos se presentaron antes de 1990, sobre todo en las naciones que habían experimentado (o seguían experimentando) conflictos armados. Es importante anotar que, 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. Ello podría estar asociado al errático crecimiento económico y la persistencia de brechas en los niveles de desarrollo y estándares de vida entre estos países

y los lugares de destino, factores que a nivel latinoamericano han reforzado los incentivos a emigrar (Solimano y Allendes, 2007).

En América Latina, las principales causas de la emigración han sido de índole económica y social, relacionadas con los déficit en desarrollo humano. Los altos índices de pobreza, la persistente desigualdad y la situación de desempleo crónico, subempleo e informalidad en el mercado laboral alientan la búsqueda de mejores ingresos y oportunidades en el extranjero (Solimano y Allendes, 2007).

En Centroamérica la magnitud y persistencia de los déficit en desarrollo humano también son factores de expulsión de población. Durante el período 1970-2006, las brechas entre el PIB per cápita de los principales países de origen y destino de migrantes se mantuvieron o se ampliaron en la mayoría de

los casos (cuadro 6.3), Estados Unidos, principal destino de las migraciones extrarregionales, tiene un producto por persona muy superior al de toda la región.

Las brechas alcanzan su nivel máximo en Nicaragua y Honduras. Estos países han tenido una desmejora no solo en relación con Estados Unidos, sino con respecto a sus vecinos. Ello podría ser un factor determinante de mayores flujos migratorios intrarregionales, particularmente de Nicaragua hacia Costa Rica. La diferencia en el PIB per cápita es alta y persistente entre Belice y Honduras, y en El Salvador con respecto a Honduras y Nicaragua.

A nivel intrarregional, los mayores flujos migratorios se presentan entre Nicaragua y Costa Rica; este último es el destino de alrededor del 40% de la población migrante nicaragüense.

CUADRO 6.1

**Centroamérica: migrantes por país de origen según región y país de destino. 2006**

Región y país de destino	Costa Rica		El Salvador		Guatemala		Honduras		Nicaragua		Panamá	
	Absoluto	Relativo	Absoluto	Relativo	Absoluto	Relativo	Absoluto	Relativo	Absoluto	Relativo	Absoluto	Relativo
<b>Norteamérica</b>	134.827	73,8	993.608	86,2	1.108.389	86,0	725.935	81,8	331.465	44,8	150.531	81,4
Canadá	4.296	2,4	44.744	3,9	29.971	2,3	11.151	1,3	13.360	1,8	2.555	1,4
Estados Unidos	127.035	69,6	942.842	81,8	1.028.951	79,9	706.085	79,6	314.643	42,5	146.371	79,2
México	3.496	1,9	6.022	0,5	49.467	3,8	8.699	1,0	3.462	0,5	1.605	0,9
<b>Centroamérica</b>	19.866	10,9	45.091	3,9	58.044	4,5	76.646	8,6	345.920	46,7	11.594	6,3
Belice	115	0,1	6.886	0,6	30.890	2,4	12.089	1,4	390	0,1	39	0,0
Costa Rica		0,0	9.926	0,9	4.196	0,3	7.179	0,8	316.658	42,8	10.270	5,6
El Salvador	1.313	0,7		0,0	8.849	0,7	19.648	2,2	2.784	0,4	287	0,2
Guatemala	1.072	0,6	12.136	1,1			11.424	1,3	6.721	0,9	169	0,1
Honduras	1.608	0,9	11.299	1,0	10.873	0,8			12.581	1,7	460	0,2
Nicaragua	8.202	4,5	2.561	0,2	1.991	0,2	24.293	2,7			369	0,2
Panamá	7.556	4,1	2.283	0,2	1.245	0,1	2.013	0,2	6.786	0,9		
<b>Resto del mundo</b>	27.896	15,3	114.185	9,9	121.900	9,5	84.872	9,6	63.223	8,5	22.775	12,3
España	2.336	1,3	18.179	1,6	17.374	1,3	11.354	1,3	4.572	0,6	2.252	1,2
Pakistán	2.200	1,2	13.797	1,2	15.457	1,2	10.712	1,2	8.955	1,2	2.235	1,2
Alemania	2.482	1,4	10.417	0,9	12.591	1,0	9.097	1,0	6.797	0,9	2.144	1,2
Kuwait	1.054	0,6	6.610	0,6	7.405	0,6	5.132	0,6	4.290	0,6	1.071	0,6
Australia	493	0,3	11.044	1,0	595	0,0	436	0,0	981	0,1	139	0,1
Venezuela	1.817	1,0	952	0,1	872	0,1	638	0,1	2.529	0,3	964	0,5
Colombia	821	0,4	228	0,0	618	0,0	492	0,1	478	0,1	1.836	1,0
Otros	16.693	9,1	52.958	4,6	66.988	5,2	47.011	5,3	34.621	4,7	12.134	6,6
<b>Total</b>	182.589	100,0	1.152.884	100,0	1.288.333	100,0	887.453	100,0	740.608	100,0	184.900	100,0

Fuente: Orozco, 2008, con base en datos del Development Research Centre on Migration.

CUADRO 6.2

**Centroamérica: tasas de migración por quinquenios, según país.** 1965-2010  
(TASAS POR MIL HABITANTES)

País	1965-1970	1970-1975	1975-1980	1980-1985	1985-1990	1990-1995	1995-2000	2000-2005	2005-2010
Belice	-4,60	-15,62	-19,88	-6,53	-4,37	-1,00	-0,87	-0,77	-0,69
Costa Rica	0,00	0,00	2,46	2,48	1,74	3,81	6,89	4,07	2,86
El Salvador	2,36	-4,56	-7,40	-14,75	-8,87	-2,12	-1,27	-1,16	-1,06
Guatemala	-1,97	-3,44	-6,81	-6,69	-7,12	-7,61	-7,35	-5,02	-2,96
Honduras	-5,55	-3,45	-1,78	-2,54	-3,06	-4,58	-6,09	-4,57	-2,76
Nicaragua	-1,71	-3,08	-3,96	-6,31	-8,02	-5,22	-6,55	-7,95	-7,09
Panamá	-1,32	-1,23	-0,05	-0,97	-1,31	0,63	0,78	0,52	0,24

Fuente: Cepal, 2008.

CUADRO 6.3

**Centroamérica y Estados Unidos: magnitud de la diferencia del PIB per cápita, según países comparados.** 1970-2006

Región o país comparado	1970	1980	1990	1995	2000	2005	2006	Cambio 1970-2006	Magnitud de la brecha <sup>a/</sup>
<b>Extrarregionales</b>									
Norteamérica/Centroamérica	7,2	4,7	8,6	9,7	6,9	6,8	6,7	-0,4	Similar
Estados Unidos/Belice	23,7	8,9	10,3	9,4	10,1	10,3	10,1	-13,6	Menor
Estados Unidos/Costa Rica	7,1	4,6	9,5	8,1	8,5	9,0	8,7	1,6	Similar
Estados Unidos/El Salvador	16,2	14,6	23,9	16,1	16,2	16,3	16,1	-0,1	Similar
Estados Unidos/Guatemala	15,6	12,0	29,4	20,8	22,4	19,3	18,7	3,1	Mayor
Estados Unidos/Honduras	19,0	17,0	36,1	38,2	35,3	33,8	32,6	13,7	Mayor
Estados Unidos/Nicaragua	12,0	16,5	25,9	39,8	44,5	46,0	44,9	32,8	Mayor
Estados Unidos/Panamá	6,4	5,8	8,9	8,0	8,7	8,6	8,4	2,0	Mayor
<b>Intrarregionales</b>									
Belice/Guatemala	0,7	1,4	2,9	2,2	2,2	1,9	1,9	1,2	Similar
Belice/El Salvador	0,7	1,7	2,3	1,7	1,6	1,6	1,6	0,9	Similar
Belice/Honduras	0,8	1,9	3,5	4,1	3,5	3,3	3,2	2,4	Mayor
Costa Rica/Nicaragua	1,7	3,6	2,7	4,9	5,3	5,1	5,2	3,5	Mayor
El Salvador/Honduras	1,2	1,2	1,5	2,4	2,2	2,1	2,0	0,9	Similar
El Salvador/Nicaragua	0,8	1,1	1,1	2,5	2,8	2,8	2,8	2,1	Mayor
Guatemala/Honduras	1,2	1,4	1,2	1,8	1,6	1,8	1,8	0,5	Similar

a/ Si el cambio en la brecha del PIB per cápita 1970-2006 oscila entre -1,9 y 1,9, se considera que la magnitud relativa de la brecha se ha mantenido en un rango similar entre los años extremos del período. Si el cambio es menor a -1,9 se considera que la magnitud relativa de la brecha es menor. Si el cambio es igual o mayor a 2, se considera que la magnitud relativa de la brecha es mayor.

Fuente: Elaboración propia con base en ONU, 2008.

Se estima que, en Belice, cerca del 70% de los inmigrantes proviene de países centroamericanos, particularmente de El Salvador, Guatemala y Honduras (OIM, 2004).

Cuando se toman los países como unidades de análisis sobresale la diversidad, complejidad y heterogeneidad de los patrones migratorios. Guatemala

se caracteriza por ser un país expulsor de población, casi exclusivamente a Estados Unidos, y por mantener flujos migratorios cíclicos y temporales con México. De manera similar, Honduras es un país expulsor hacia Estados Unidos y recientemente hacia El Salvador. Nicaragua, por su parte, muestra la mayor diversidad en lo que

atañe a países de destino; tradicionalmente ha expulsado población hacia Costa Rica, Estados Unidos y, en años recientes, hacia El Salvador. Costa Rica, aunque ha sido un país receptor de población, sobre todo proveniente de Nicaragua, también ha generado flujos migratorios crecientes hacia Estados Unidos. Por último, El Salvador se

ha caracterizado por expulsar población, en especial hacia Estados Unidos, y por recibir población migrante de Nicaragua y Honduras (García, 2008),

### La población migrante

Reafirmando lo apuntado en el *Primer Informe Estado de la Región* (1999), el presente Informe ofrece evidencias adicionales de que las migraciones centroamericanas tienen un carácter laboral. La mayoría de los emigrantes son personas en edad productiva, que tienen niveles de instrucción promedio superiores al resto de la población de sus países de origen. En los lugares de destino, los migrantes tienen una activa participación en los mercados laborales, generalmente en empleos de baja calificación y productividad. Solo una minoría está acogida a programas especiales que les ofrecen una inserción laboral regularizada.

### Perfil sociodemográfico: feminización, personas en edad laboral y mejor nivel educativo

Diversos estudios coinciden en señalar que, en años recientes, el perfil sociodemográfico de la población migrante se caracteriza por un incremento de la participación femenina, la concentración en las edades laboralmente más productivas y el mayor nivel educativo de los migrantes con respecto a la población que no migra (OIM, 2004; Solimano y Allendes, 2007). Tal como indica Maguid (1999), uno de los factores que pudo haber favorecido ese proceso es la reunificación familiar propiciada por las políticas de inmigración de Estados Unidos en la década de los ochenta, en particular por el Immigration Reform and Control Act (IRCA) de 1986.

El índice de masculinidad de la población centroamericana residente en Estados Unidos disminuyó de 96 a 93 entre 1990 y 2000. En este último año la proporción de mujeres migrantes provenientes de Belice, Costa Rica, Honduras, Nicaragua y Panamá fue mayor que la de los hombres.

El 87% de quienes han dejado la región y viven en Estados Unidos está en edad productiva (entre 15 y 64 años

de edad) y cuenta con un nivel educativo mayor al del promedio de la población en sus países de origen<sup>2</sup> (Siemmes, 2006). La expulsión de esta población podría estar erosionando la disponibilidad de los recursos humanos calificados que Centroamérica necesita, para aprovechar las oportunidades del proceso de transición demográfica en que se encuentra e impulsar su desarrollo futuro (véase capítulo 3).

### Los migrantes participan activamente en mercados laborales segmentados

Los migrantes tienen una activa participación en los mercados laborales de los países receptores, donde existe una fuerte demanda de trabajadores, particularmente en actividades intensivas en mano de obra y de baja remuneración, como los servicios de alojamiento y la construcción (Orozco, 2008)<sup>3</sup>.

Por lo general los mercados de trabajo en los países receptores son segmentados. Las leyes y normas de inmigración (visas, residencia, permisos de trabajo) que se aplican a los migrantes pobres y con poca calificación son diferentes de las que regulan la inmigración de profesionales, científicos, inversionistas y empresarios. Recientemente las naciones de la OCDE adoptaron programas que otorgan visados especiales para atraer expertos en tecnología informática y en otras disciplinas, quienes se espera que trabajen por períodos de tres a cinco años en los países receptores (visas H-1B en Estados Unidos y *green card* en Alemania).

En el año 2006, Estados Unidos admitió a 4.248 centroamericanos como trabajadores temporales en ocupaciones especializadas; de ellos, 2.626 correspondieron a personal transferido por empresas y 1.051 a artistas y atletas (Homeland Security, 2007). Esta es una proporción muy pequeña del total de centroamericanos que ese año emigraron a Estados Unidos. A diferencia de los anteriores, los trabajadores pobres y menos calificados deben enfrentar con frecuencia un exceso de demanda por visas de trabajo en los países desarrollados, con años de espera para la regularización de su situación migratoria.

Ello genera precariedad laboral y estrés psicológico en el inmigrante y su familia (Solimano y Allendes, 2007).

Pequeñas y medianas empresas, intensivas en mano de obra de no muy alta calificación, contratan a trabajadores migrantes como estrategia para reducir sus costos de producción. Las redes sociales, que serán analizadas posteriormente en este capítulo, en muchos casos funcionan como mecanismos de intermediación laboral que permiten reclutar trabajadores en los países de origen para satisfacer esa demanda y, en algunos casos, les proporcionan servicios para facilitar el viaje y la llegada al país de destino.

De acuerdo con el Censo de Población de los Estados Unidos, de los aproximadamente diez millones de mesoamericanos mayores de 16 años que vivían en ese país en el año 2000, el 55,2% contaba con empleo y un 5,6% estaba desocupado. El desempleo es mayor entre la población hondureña (6,3%), mientras que los migrantes costarricenses (4,0%) y panameños (4,4%) son los menos afectados por esta situación; para el resto de las nacionalidades la desocupación oscila entre 5,3% y 5,7%.

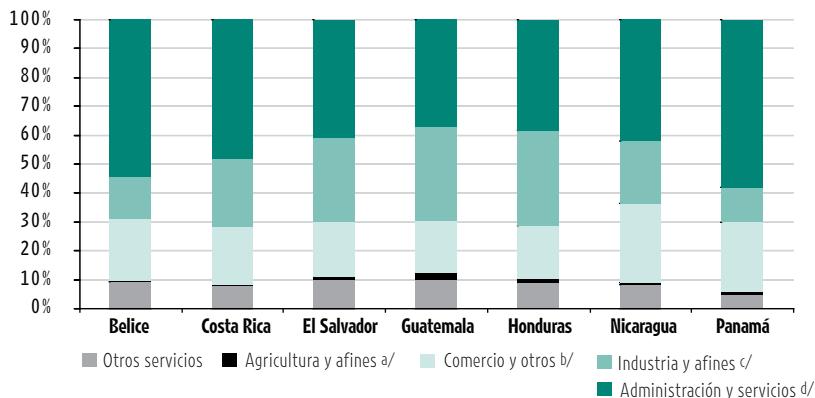
El sector de administración y servicios<sup>4</sup> es el principal generador de puestos de trabajo para los centroamericanos que viven en Estados Unidos, particularmente para los panameños (59,0%) y los beliceños (54,2%). La segunda fuente de empleo para la población originaria de Costa Rica, Honduras, El Salvador y Guatemala es la industria y afines<sup>5</sup>, mientras que para Nicaragua, Panamá y Belice es el sector de comercio y otros<sup>6</sup> (gráfico 6.1). Con respecto a las categorías ocupacionales cabe destacar que, si bien la mayor parte de los migrantes son operadores de maquinaria y equipos y trabajadores de servicios, el grupo de profesionales y afines alcanza el 33,3% en el caso de Panamá y representa también un porcentaje alto para Belice (26,3%) y Costa Rica (23,7%) (Siemmes, 2006).

### Diferencias regulatorias según la inserción laboral

Aunque la mayor parte de los flujos migratorios se realiza al margen de

GRÁFICO 6.1

**Centroamérica: distribución relativa de la población que reside en Estados Unidos, según país de nacimiento y rama de actividad. 2000**



a/ Agricultura, caza, pesca, silvicultura y minería.

b/ Comercio al por mayor y al por menor, transporte y almacenamiento, electricidad, gas y agua, comunicaciones.

c/ Industria manufacturera y construcción.

d/ Administración pública, servicios financieros e inmobiliarios, servicios profesionales y científicos, gerencia, administración, gestión de desechos, enseñanza, salud, servicios sociales, arte, entretenimiento, recreación y servicios de alimentos.

Fuente: Siemmes, 2006.

las leyes y políticas, la suscripción de acuerdos, tratados y otros tipos de arreglos institucionales entre los países emisores y receptores de trabajadores podría ser una alternativa para promover la formalización de mercados laborales transnacionales y garantizar la integridad física y la protección de los derechos de las personas migrantes. El proyecto de trabajadores agrícolas temporales guatemaltecos en Canadá es una experiencia en tal sentido (recuadro 6.1). En el año 2006 fueron admitidos como trabajadores temporales en Estados Unidos 20.264 centroamericanos, el 35% de ellos guatemaltecos (Homeland Security, 2007).

Un tema que ha cobrado relevancia en el debate público es el financiamiento de los servicios sociales que reciben los migrantes. En la decisión de migrar no solo interviene la expectativa de un mejor trabajo con mayor salario, sino también la posibilidad de acceder a servicios sociales como educación, salud y otros (Solimano y Allendes, 2007). En Centroamérica, al igual que en Estados Unidos, el acceso de los migrantes

RECUADRO 6.1

**Trabajadores agrícolas temporales de Guatemala en Canadá**

Este proyecto se puso en marcha en el año 2003, como una alternativa para mejorar los ingresos de los trabajadores agrícolas guatemaltecos. Es promovido por los ministerios de Relaciones Exteriores y de Trabajo y Previsión Social de Guatemala, con el apoyo de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM); la contraparte en Canadá es la Fundación de Empresas de Reclutamiento de Mano de Obra Agrícola Extranjera (Ferme) de la provincia de Québec, bajo la supervisión del Departamento de Desarrollo de Recursos Humanos de Canadá.

El período de las contrataciones es corto (generalmente 3 ó 4 meses), el salario se determina con base en la cantidad de horas trabajadas (a destajo) y el proyecto contempla el retorno de los trabajadores a sus lugares de origen, lo cual contribuye a reducir la desintegración familiar asociada a la migración.

Aunque en el primer año se tenía previsto contratar a 25 trabajadores, se incluyeron 215. En el 2004 viajaron 320 personas y en el 2005 el número aumentó a 675. Los agricultores que han participado en el proyecto proceden de 57 municipios, mayoritariamente de los departamentos de Sacatepéquez (36,9%), Chimaltenango (21,2%) y Guatemala (16,7%).

Pese a que la participación femenina se ha incrementado, tan solo un 9,5% de quienes tomaron parte en el proyecto en 2005 fueron mujeres. El 64% de los trabajadores tiene entre 25 y 34 años de edad, el 75,6% tiene algún grado de educación primaria y el 72,4% tiene más de diez años de experiencia en la agricultura.

En 2005, el 37,6% de los agricultores permaneció en Canadá por seis meses, el 17,5% tuvo una estadía de cinco meses y el 33%

trabajó durante cuatro meses. En promedio cada persona laboró 65 horas a la semana y percibió un salario neto de 350 dólares (1.400 dólares al mes). Del total de trabajadores del 2005, el 77,6% envió remesas a sus familiares y el 53,1% de los ingresos se destinó a la construcción y ampliación de viviendas.

Los positivos resultados de esta iniciativa han hecho que más fincas asociadas a Ferme soliciten mano de obra guatemalteca. Al terminar el 2005 el proyecto estaba trabajando con sesenta fincas. Es importante destacar que el 85,0% de las y los trabajadores que participaron ese año fueron requeridos para trabajar nuevamente en el 2006, indicador de que desempeñaron bien sus labores.

Fuente: Elaboración propia con base en OIM, 2006.

a estos servicios es limitado y se ha concretado principalmente a través de mecanismos informales. El proyecto “Gestión-Acción de la Seguridad y Salud Integral en el Trabajo Temporal” es una iniciativa conjunta de sectores académicos, institucionales y empresariales costarricenses, que busca garantizar el acceso a estos servicios y mejorar las condiciones laborales de los trabajadores migrantes temporales en la zona de Los Santos, Costa Rica. Una descripción general de su situación y del proyecto se presenta en el recuadro 6.2.

### Los hogares que quedan atrás

El estudio de las migraciones internacionales es incompleto si el enfoque se concentra solo en las personas que se trasladaron. Aunque la migración no implica la ruptura de lazos familiares y afectivos, debido a la permanencia de los vínculos con un hogar y una comunidad determinados, el desplazamiento ciertamente supone la interrupción de una vida cotidiana en común. Como se verá a lo largo de este capítulo, la permanencia de esos vínculos no solo tiene repercusiones afectivas, sino también sociales y, en especial, económicas.

En este apartado se hace una primera aproximación al tema de la migración como una relación social, analizando la otra cara del fenómeno: los hogares que quedaron atrás cuando las personas se desplazaron en busca de nuevas oportunidades de vida y trabajo (recuadro 6.3). Mediante esta estrategia se procura no solo determinar la proporción de hogares afectados por la migración, sino valorar sus efectos sobre las estructuras familiares y los modos de inserción laboral de quienes permanecen en los países de origen.

#### RECUADRO 6.2

### Los trabajadores temporales en la zona de Los Santos, Costa Rica

La zona de Los Santos está localizada al suroeste de Costa Rica y su principal actividad es la producción y exportación de café, el cual se cotiza a altos precios en el mercado internacional. Dada la insuficiente mano de obra local, durante las últimas dos décadas costarricenses de otras zonas, así como trabajadores panameños (indígenas ngöbe) y nicaragüenses han participado en el proceso de recolección del grano, el cual abarca los meses de noviembre a marzo de cada año. En la cosecha 2004-2005 arribaron a Los Santos cerca de 11.000 trabajadores temporales (incluyendo niños y adultos mayores); esto significó un aumento del 35% en la población de esa región, que pasó de 32.375 a 43.375 personas. El 53% de los trabajadores fueron indígenas ngöbe, el 21% nicaragüenses y el 20% costarricenses no indígenas. Los migrantes eran mayoritariamente hombres jóvenes (menores de 20 años) y el 32% contaba con algún grado de educación primaria.

Pese a la periodicidad en el arribo de las y los trabajadores temporales, y su valioso aporte a la economía local, la preocupación por mejorar sus condiciones laborales y de protección social es reciente. Los principales problemas que afronta la población trabajadora temporal son la carencia de vivienda y servicios básicos, la dificultad de acceso a los programas de saneamiento y atención integral de la salud, la irregularidad en la contratación y en las condiciones laborales, conflictos étnicos derivados de la confluencia

de poblaciones diferenciadas social y culturalmente, e incremento de riesgos de salud asociados al ambiente de trabajo.

Durante la cosecha 2004-2005 se realizó un censo en 520 fincas de esta región, el cual permitió conocer las características socio-demográficas y las condiciones de inserción laboral de esta población. En total fueron censados 1.099 albergues y 8.783 inmigrantes. La cantidad de trabajadores temporales varía entre diez y cien. Los albergues casi siempre se encuentran en condiciones inadecuadas, la tercera parte de ellos eran ranchos improvisados y la cuarta parte tenía una ducha colectiva o un río como baño. Las peores condiciones se identificaron en el municipio de León Cortés, especialmente en los albergues donde se estableció la población ngöbe. Los costarricenses obtuvieron condiciones más favorables que la población inmigrante.

Las condiciones de hacinamiento en muchos de los albergues y el relativo aislamiento, unidos a problemas de calidad en el agua, la inadecuada disposición de los desechos y la exposición al humo -por el uso de leña para cocinar- son factores que ponen en riesgo la salud de las personas, particularmente de niños y mujeres embarazadas.

En el momento del censo, cerca del 85% de los niños y niñas no tenía control de crecimiento y desarrollo y el 77% no tenía control de vacunas. De las 142 mujeres que estaban embarazadas, el 94% no tenía ningún control de salud ni del embarazo. Aunque

el 82% de la población reportó ausencia de enfermedad, se determinó que eran comunes los padecimientos respiratorios, digestivos y cardiovasculares, así como las alergias, los dolores y la fiebre.

Las clínicas y Equipos Básicos de Atención Integral en Salud (Ebais) de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) fueron las instancias más frecuentes de consulta y prestación de los servicios de salud. Sin embargo, el 35% de la población entrevistada indicó que “no iría a ningún lugar” si se enfermaba, por considerar que no tenía derecho a recibir atención. Ello podría implicar mayores grados de automedicación y autocuidado. Solo el 4% de la población inmigrante censada estaba en control con la CCSS.

Para mejorar el panorama laboral y reducir la vulnerabilidad de los trabajadores temporales en esta región, los productores y la CCSS están diseñando una modalidad de aseguramiento colectivo para garantizar la cobertura de los servicios de salud y la seguridad social para esta población. Ello, junto con la mejora de la infraestructura de alojamiento, además permitiría a los productores optar por certificaciones internacionales para lograr mejores precios por sus productos.

Fuente: Proyecto-Acción de la Seguridad y Salud Integral en el Trabajo Temporal Los Santos (Prosit) e Instituto Regional de Estudios en Sustancias Tóxicas (IRET) de la Universidad Nacional (UNA) de Costa Rica.

## RECUADRO 6.3

**Aspectos metodológicos**

El estudio de los hogares “que quedan atrás” se realiza, fundamentalmente, mediante la identificación de los hogares receptores de remesas. Aunque no todo migrante envía dinero a sus hogares, en Centroamérica esta es una práctica muy extendida.

El trabajo se basó en el procesamiento de encuestas de hogares y de ingresos y gastos, así como en los resultados de los módulos de migración aplicados recientemente en El Salvador, Honduras y Costa Rica. La información analizada corresponde a las encuestas de hogares de

propósitos múltiples del 2006 de El Salvador y Honduras, las de medición de niveles de vida del 2006 de Guatemala, 2005 de Nicaragua y 2003 de Panamá, así como la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos 2004 de Costa Rica.

Para homogeneizar las encuestas se consideró como hogar receptor de remesas aquel núcleo familiar en el que alguno de sus miembros recibió dinero en efectivo de algún familiar o amigo residente en el exterior. Si bien algunas encuestas toman en cuenta las remesas en especie (bienes o artículos), la imposibilidad de identificarlas en todos los

países llevó a no asumir como receptores aquellos hogares que únicamente recibieron remesas de este tipo.

El análisis e interpretación de resultados está determinado por las diferencias en las fuentes de información, las preguntas utilizadas, los períodos de estudio y la población de referencia. Esta información puede consultarse en el sitio [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr).

Fuente: Elaboración propia con base en Oviedo, 2008.

Las principales conclusiones son, en primer lugar, que uno de cada seis hogares en Centroamérica ha sido afectado por la migración internacional de al menos uno de sus miembros, con diferencias significativas entre países. En términos generales, la incidencia de este fenómeno es mucho mayor en el norte de istmo. En segundo lugar, la migración cambia las estructuras familiares; puede decirse que desestructura la organización de la familia nuclear conyugal, con o sin hijos. En tercer lugar, transforma de manera radical las modalidades de inserción laboral de los hogares que quedan atrás. Los hogares receptores de remesas suelen registrar menores tasas de participación laboral y mayores niveles de desempleo. Un hallazgo interesante es que los hogares donde uno de sus miembros ha migrado tienen, en promedio, mejores niveles educativos que el resto.

### Más de la mitad de los hogares receptores se ubica en El Salvador y Guatemala, y en zonas urbanas

Aproximadamente uno de cada seis hogares centroamericanos es receptor de remesas (15,2%). La proporción de estos hogares presenta diferencias importantes no solo entre países, sino dentro de ellos. El Salvador muestra los valores más altos: cerca de uno de cada

cuatro hogares recibe dinero de familiares o amigos residentes en el exterior. En contraste, en Costa Rica y Panamá alrededor del 3% de los hogares es receptor, mientras que en Guatemala, Honduras y Nicaragua las proporciones alcanzan niveles superiores al 15%, con pequeñas diferencias entre ellos.

En El Salvador y Guatemala la proporción de hogares receptores es mayor en la zona rural, en tanto que en los demás países es superior en el área urbana. Es llamativo el caso de Nicaragua, donde la diferencia entre zonas es de alrededor del 14%. En El Salvador cerca de una cuarta parte de los hogares rurales recibe remesas, lo cual podría ser indicativo de los niveles de expulsión de población en esa zona (cuadro 6.4).

Los hogares receptores se concentran mayoritariamente en las zonas urbanas, con excepción de Guatemala, donde más de la mitad (54,3%) se ubica en el área rural. Llama la atención que en El Salvador, pese a que la proporción de hogares receptores es mayor en la zona rural, el porcentaje de receptores es mayor en el área urbana. Debe tomarse en cuenta que la migración es más frecuente en aquellos territorios donde las redes sociales para la migración se han desarrollado más, por lo que las facilidades para migrar son mayores.

Ello suele suceder en los principales centros urbanos. El caso extremo es el de Nicaragua, donde más de la mitad de los hogares que reciben remesas se encuentra en Managua.

Estos datos podrían evidenciar que incluso la posibilidad de migrar no es una alternativa viable para la población con mayores niveles de exclusión y rezago social, concentrada principalmente en las áreas rurales. No obstante, este punto requiere mayor estudio, para determinar si las personas provenientes de las zonas urbanas fueron antes migrantes dentro de su propio país (rural-urbano) antes de optar por abandonarlo (urbano-internacional).

### La migración cambia estructuras familiares

Si bien los hogares receptores han sufrido la “pérdida” de alguno de sus miembros, ello no parece haber incidido en su tamaño. Las diferencias entre los hogares receptores y los no receptores son mínimas en todos los países menos en Panamá, donde, en promedio, los hogares receptores tienen 0,4 miembros menos que los no receptores. Sin embargo, la migración sí afecta, y de manera profunda, las estructuras familiares.

Los hogares nucleares conyugales, con y sin hijos, representan casi el 50%



CUADRO 6.4

**Centroamérica: hogares receptores de remesas, según zona.** CIRCA 2006

	Costa Rica (2004)	El Salvador (2006)	Guatemala (2006)	Honduras (2005)	Nicaragua (2006)	Panamá (2003)	Total
Hogares receptores (en miles)	28	404	435	273	185	23	1.348
Zona urbana	20	245	199	150	142	19	775
Zona rural	8	159	236	123	43	4	573
Porcentaje de hogares receptores	2,5	23,5	16,4	17,2	18,7	3,0	15,2
Zona urbana	2,7	22,7	14,0	19,3	24,5	3,9	15,3
Zona rural	2,0	24,9	19,2	15,2	10,4	1,4	15,1
Distribución porcentual de los hogares receptores	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Zona urbana	71,4	60,6	45,7	54,9	76,8	82,6	57,5
Zona rural	28,6	39,4	54,3	45,1	23,2	17,4	42,5

Fuente: Oviedo, 2008.

CUADRO 6.5

**Centroamérica: hogares según recepción de remesas y tipología.** CIRCA 2006

Descripción	Costa Rica		El Salvador		Guatemala		Honduras		Nicaragua		Panamá	
	NR	R	NR	R	NR	R	NR	R	NR	R	NR	R
Nuclear conyugal sin hijos	9,6	4,8	6,9	6,8	6,3	4,9	4,9	3,0	4,0	4,2	9,0	7,9
Nuclear conyugal con hijos	47,7	31,3	43,1	18,7	54,4	20,9	42,1	18,3	40,7	21,3	38,9	26,7
Nuclear monoparental	13,1	32,2	11,7	17,9	9,3	25,8	13,3	19,9	9,2	12,8	10,9	15,5
Extenso sin hijos	1,3	2,3	2,4	4,8	1,5	3,6	1,9	3,7	1,6	2,0	2,2	1,9
Extenso con hijos	8,0	6,3	11,6	14,5	14,4	19,2	11,3	13,7	20,1	20,7	13,4	14,3
Extenso monoparental	5,4	9,1	10,2	19,2	5,8	13,9	10,2	19,7	13,5	21,3	8,6	9,9
Extenso sin núcleo	3,4	5,6	3,9	9,4	2,4	5,4	4,1	7,8	3,4	6,7	4,0	7,0
Compuesto nuclear	0,9	0,4	0,5	0,2	0,2	0,6	4,0	5,3	1,1	1,2	0,7	0,1
Compuesto extenso	1,0	0,0	0,2	0,7	0,3	1,0	2,0	4,2	2,0	3,9	0,8	0,0
Compuesto sin núcleo	0,3	0,5	0,2	0,3	0,1	0,2	0,5	0,7	0,4	0,1	0,3	0,0
Unipersonal	9,2	7,6	9,2	7,4	5,3	4,6	5,8	3,7	3,9	5,8	11,1	16,6

R= Receptores  
NR= No receptores

Fuente: Oviedo, 2008.

de los hogares no receptores en todo el istmo, valor que se reduce al 30% en los hogares receptores de remesas (cuadro 6.5). Entre estos últimos son más comunes los hogares monoparentales, en especial los de jefatura femenina, lo que evidencia que la mayor parte de los migrantes son hombres (Oviedo, 2008). Las migraciones también ha inducido cambios en la estructura tradicional

de las familias; por ejemplo, entre los hogares receptores existe una mayor proporción de hogares extensos con hijos, monoparentales y sin núcleo.

Por último, la razón de dependencia demográfica<sup>7</sup> es mayor en los hogares receptores en todos los países, excepto en Nicaragua. Las diferencias son significativas únicamente en El Salvador y Costa Rica.

### Importantes diferencias en la inserción laboral de los hogares receptores y los no receptores

La participación laboral de los jefes de los hogares receptores y no receptores de remesas es claramente distinta. La tasa neta de participación es mucho mayor en los segundos y las diferencias oscilan entre 15 (Nicaragua) y 27 (El Salvador) puntos porcentuales. Aunque

ello podría indicar que las remesas constituyen un factor inhibitor de la inserción laboral, es necesario tomar en cuenta, tal como se señaló al inicio de esta sección, que la mayor parte de los hogares receptores es monoparental y está a cargo de mujeres, quienes probablemente ven limitadas sus oportunidades de acceder a un puesto de trabajo fuera del hogar, debido a que son responsables del cuidado de la familia y los oficios domésticos.

De la mano con una menor participación en el mercado laboral, en toda Centroamérica los jefes de hogares receptores tienen una tasa de desempleo mayor que la de los jefes de hogares no receptores (gráfico 6.2). Las principales diferencias se observan en Panamá y El Salvador, y las menos significativas en Guatemala.

En cuanto al acceso de otros miembros del hogar al mercado de trabajo, resulta claro que en los hogares receptores de dinero del exterior hay una menor participación laboral de otros miembros del núcleo familiar mayores de 12 años (Oviedo, 2008).

Las mujeres tienen una baja participación en el mercado laboral, tanto en los hogares receptores como en los no receptores de remesas. Llama la atención que en Nicaragua la inserción de las mujeres es relativamente mayor en los hogares receptores. Respecto a la población masculina, con excepción de El Salvador, en todos de los países las tasas de participación de los hombres son menores en los hogares que reciben remesas (gráfico 6.3).

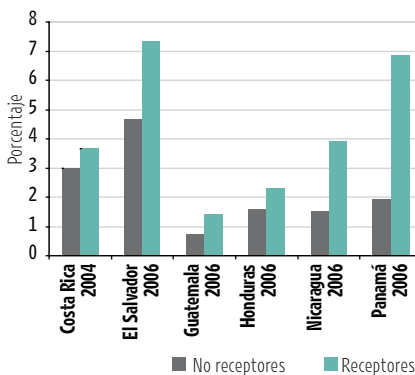
También son distintas las modalidades de inserción laboral de los miembros de los hogares receptores y no receptores. En estos últimos los miembros se insertan en empleos asalariados, mientras que en los hogares receptores la incorporación laboral corresponde principalmente a trabajos independientes y familiares.

Cuando se analiza la forma en que se distribuye la población ocupada en cada uno de los tipos de hogares de acuerdo con su nivel educativo, se observa que, en cuatro de los seis países, las personas ocupadas residentes en hogares receptores de remesas tienden a tener

GRÁFICO 6.2

**Centroamérica: tasa de desempleo de los jefes de hogar, según país y recepción de remesas**

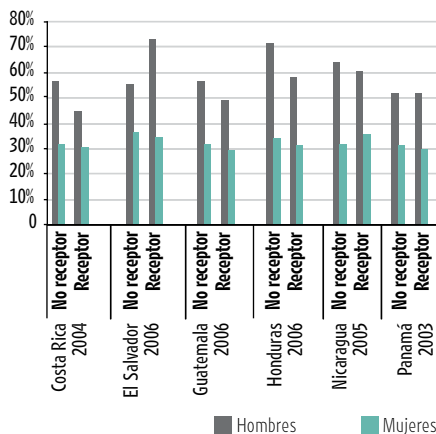
CIRCA 2006



Fuente: Oviedo, 2008, con base en las encuestas de hogares de los países.

GRÁFICO 6.3

**Centroamérica: tasas netas de participación de la población de 15 años y más, según país, recepción de remesas y sexo.** CIRCA 2006



Fuente: Oviedo, 2008, con base en las encuestas de hogares de los países.

mejores niveles educativos. Las excepciones son El Salvador y Guatemala (gráfico 6.4).

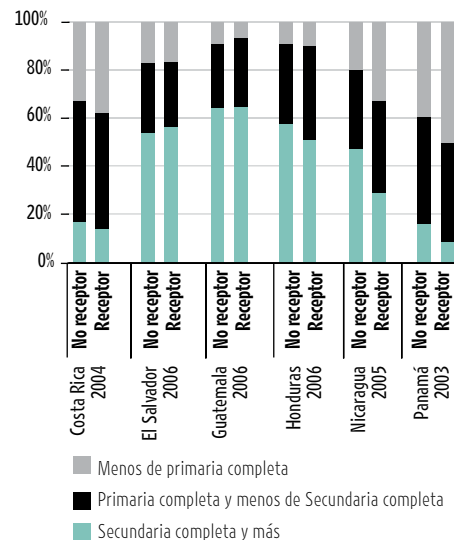
**Efectos "macro" de las remesas**

Una de las principales consecuencias de la emigración son los envíos periódicos de dinero que los migrantes hacen a las familias y parientes que dejaron atrás. Estas transferencias monetarias

GRÁFICO 6.4

**Centroamérica: población ocupada según país, recepción de remesas y nivel educativo**

CIRCA 2006



Fuente: Oviedo, 2008, con base en las encuestas de hogares de los países.

internacionales se denominan remesas, y aunque individualmente consideradas por lo general son de bajo monto, cuando se examinan en conjunto se convierten en flujos financieros de gran magnitud.

En esta sección se analizan los impactos macroeconómicos de las remesas. La principal conclusión es que estos flujos se han tornado un factor clave de la dinámica económica de Centroamérica; en varios países financian la estabilidad macroeconómica, pues son la principal fuente de divisas y ayudan a enjugar los déficit en la balanza comercial. El impacto sobre el crecimiento económico y el tipo de cambio es, en términos generales, más modesto. Sin embargo, en El Salvador (especialmente), Honduras y Nicaragua, el efecto de las remesas sobre el crecimiento es muy importante.

**Crecimiento exponencial de las remesas**

El volumen de las remesas que los emigrantes centroamericanos envían a sus países de origen ha crecido exponencialmente desde 1980. En dólares

corrientes, en el 2007 las remesas fueron casi cien veces mayores que las registradas treinta años antes; ascendieron a 12.180 millones de dólares, alrededor de un 10% del PIB regional. Durante el período 2000-2007, el monto total de las remesas recibidas en la región se cuadruplicó.

Este rápido crecimiento no es un fenómeno exclusivo del istmo. Las remesas enviadas por trabajadores emigrantes se han convertido en una importante fuente de financiamiento en los países en desarrollo, especialmente en América Latina y el Caribe, región que ocupa el primer lugar entre los receptores. Aquí las remesas representan cerca del 70% de la inversión extranjera directa y superan cinco veces la asistencia oficial para el desarrollo (Fajnzylber, 2007).

Existen diferencias en la evolución de los flujos entre los países centroamericanos. El Salvador ha dejado de ser el principal receptor de remesas, ya que su peso en el total regional pasó de 52% en el 2000 a 30% en el 2007. Para Guatemala y Honduras el 2000 marca el inicio de una mayor dependencia de las remesas; entre ese año y el 2007 el monto recibido por estos dos países pasó de 973 a 6.830 millones de dólares, y su participación conjunta en el total regional creció un 27% (cuadro 6.6).

El origen de las remesas evidencia el destino de la diáspora centroamericana.

En el 2006 cerca del 90% de los flujos recibidos por El Salvador, Honduras, Guatemala y Panamá provino de Estados Unidos, principal destino de la población migrante de esos países. En Costa Rica y Nicaragua ese porcentaje fue más bajo (84% y 66%, respectivamente) y cobraron mayor importancia las remesas recibidas del resto del mundo (10%) y de algunas naciones europeas como Alemania y España, cuya participación oscila entre 2% y 3%. Los flujos intrarregionales son relevantes únicamente para Nicaragua: el 23,6% de las remesas que recibió ese país en

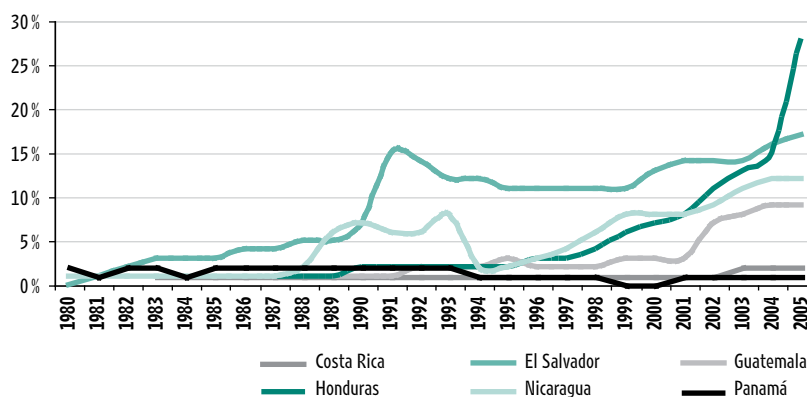
el 2006 provino del resto de la región, el 92% de Costa Rica (Orozco, 2008).

La importancia de las remesas salta a la vista cuando se las compara con el tamaño de las economías. Con excepción de Panamá, su peso en relación con el PIB se ha incrementado en todos los países del área (gráfico 6.5) y es semejante al de otras naciones en vías de desarrollo.

Un análisis de 150 países muestra que Honduras, El Salvador, Nicaragua y Guatemala están entre los veinticinco países en los que las remesas representan una mayor proporción del PIB.

GRÁFICO 6.5

### Centroamérica: remesas en relación con el PIB. 1980-2005



Fuente: Orozco, 2008, con datos de los bancos centrales de los países.

CUADRO 6.6

### Centroamérica: remesas familiares según país. 1980-2007

(MILLONES DE DÓLARES Y PORCENTAJES)

Países	1980		1990		2000		2006		2007	
	Millones	Porcentaje	Millones	Porcentaje	Millones	Porcentaje	Millones	Porcentaje	Millones	Porcentaje
Belice <sup>a/</sup>					27,8	0,8	59,0	0,6	64,9	0,5
Costa Rica <sup>a/</sup>	4,0	3,4	47,7	6,7	120,4	3,6	485,3	4,6	533,8	4,4
El Salvador	10,9	9,2	322,1	45,4	1.750,70	52,2	3.315,70	31,1	3.700,0	30,4
Guatemala	26,0	21,9	106,6	15,0	563,4	16,8	3.609,80	33,9	4.130,0	33,9
Honduras	2,0	1,7	50,0	7,0	409,6	12,2	2.245,30	21,1	2.700,0	22,2
Nicaragua	11,0	9,3	73,6	10,4	320,0	9,5	655,5	6,1	739,4	6,1
Panamá <sup>a/</sup>	65,0	54,7	110,0	15,5	160,0	4,8	292,0	2,7	312,4	2,6
Centroamérica	118,9	100,0	710,0	100,0	3.351,9	100,0	10.662,6	100,0	12.180,5	100,0

a/ Las cifras del 2007 son estimaciones propias.

Fuente: Orozco, 2008, con datos de los bancos centrales de los países.

Honduras se ubica en el tercer lugar a nivel mundial. En términos per cápita, Luxemburgo, Líbano y Jamaica tienen las cifras más altas. El Salvador ocupa el décimo lugar dentro del total de la muestra (Orozco, 2007).

En el año 2005, los ingresos originados en remesas representaron más del doble de las exportaciones (de bienes sin maquila) en El Salvador y Honduras. En Nicaragua y Honduras fueron equivalentes a más de tres veces la inversión externa directa (cuadro 6.7). En la medida en que todos los países de la región experimentan crecientes déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos, las remesas tienen un papel clave en la estabilidad macroeconómica. Sin ese constante flujo de ingresos, varias naciones del istmo enfrentarían serios problemas.

### Efectos positivos sobre el crecimiento económico, no en tipos de cambio

Pocos estudios han analizado los efectos de las remesas en el crecimiento económico y el ingreso nacional. Solimano (2003) investigó este tema en la región andina y encontró una relación positiva entre las remesas y el crecimiento económico de Colombia y Ecuador. Un informe más reciente del Banco Mundial (2006) para América Latina y el Caribe estimó que un incremento

promedio en las remesas de entre 0,7% y 2,3% del PIB, generaría un aumento de 0,27% anual en el PIB per cápita.

Orozco (2008), con base en datos trimestrales<sup>8</sup> para el período 1999-2006, midió el efecto de las remesas en el crecimiento económico de Centroamérica. El análisis abarcó a Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, y se basó en un modelo de regresión múltiple que aplicó valores logarítmicos al PIB, la maquila, las remesas, el turismo, las exportaciones no tradicionales y las inversiones; este último factor fue considerado como una fuente de crecimiento económico a través del ahorro externo<sup>9</sup>.

El estudio demostró que los efectos de las remesas en el crecimiento son positivos en toda Centroamérica. Un aumento de un 1% en las remesas genera un incremento del PIB de 0,09% en Guatemala, 0,12% en Nicaragua, 0,20% en Honduras, 0,25% en Costa Rica y 0,29% en El Salvador. En este último país, cuya economía es la más dependiente de las remesas, este factor aporta más al crecimiento que la maquila (0,04), el turismo (0,08) y las exportaciones no tradicionales (0,01).

Al comparar las remesas con las otras fuentes de crecimiento en las demás naciones del área se visualizan algunas diferencias: las inversiones son determinantes en Guatemala y

Costa Rica, donde un incremento de un dólar en este factor genera un aumento en el PIB de 0,70 y 0,62 centavos, respectivamente.

Otros estudios han investigado el impacto de las remesas sobre el tipo de cambio, en el contexto de lo que se conoce como “la enfermedad holandesa”. Este fenómeno consiste en una apreciación del tipo de cambio como resultado de crecientes ingresos externos, situación que afecta negativamente la competitividad de los sectores exportadores debido al aumento en los costos de producción (por ejemplo los salarios<sup>10</sup>). La enfermedad holandesa amplía el déficit de la cuenta corriente como consecuencia del aumento en las importaciones -provocado por la pérdida de competitividad de las empresas locales- y debilita el control monetario, la inflación y los flujos de inversión (Orozco, 2008).

De acuerdo con un informe del Banco Mundial (2006), los flujos de remesas podrían ocasionar este fenómeno América Latina. Las estimaciones indican que el incremento de un punto porcentual en las remesas, expresadas como proporción del PIB, llevaría a una apreciación del 3% en el tipo de cambio real. No obstante, el informe plantea que este problema es parte del proceso de ajuste natural que acompaña cualquier ciclo expansivo y no debería constituir una preocupación particular para los encargados de la política monetaria. En esto coincide con Loser et al. (2006), quienes argumentan que la tendencia contra-cíclica de las remesas produce resultados macroeconómicos mixtos que no causan severas distorsiones en la economía.

Un análisis reciente sobre los determinantes macroeconómicos de las remesas en México, Colombia, República Dominicana, El Salvador, Colombia, Ecuador y Jamaica mostró que las remesas responden a variaciones en los tipos de cambio y a presiones inflacionarias (Orozco y Lowell, 2005). Los datos trimestrales para el período 1999-2006 en cinco países centroamericanos<sup>11</sup> muestran que las remesas no son estadísticamente significativas con respecto a los tipos de cambio de cada

CUADRO 6.7

#### Centroamérica: remesas en relación con el PIB, con las exportaciones y con la inversión externa directa. 2005 (PORCENTAJES)

País	PIB	Exportaciones de bienes <sup>a/</sup>	Inversión externa directa
Belice	4		33
Costa Rica	2	12	40
El Salvador	17	205	943
Guatemala	9	60	1.439
Honduras	28	201	380
Nicaragua	12	99	352
Panamá	1		47

a/ Sin incluir maquila.

Fuente: Orozco, 2008, con datos de los bancos centrales de los países y World Bank Development Indicators, 2007.

país, salvo en Nicaragua, donde también la inflación y la balanza comercial están correlacionadas de manera positiva (Orozco, 2008).

### Disminución de la pobreza y la desigualdad

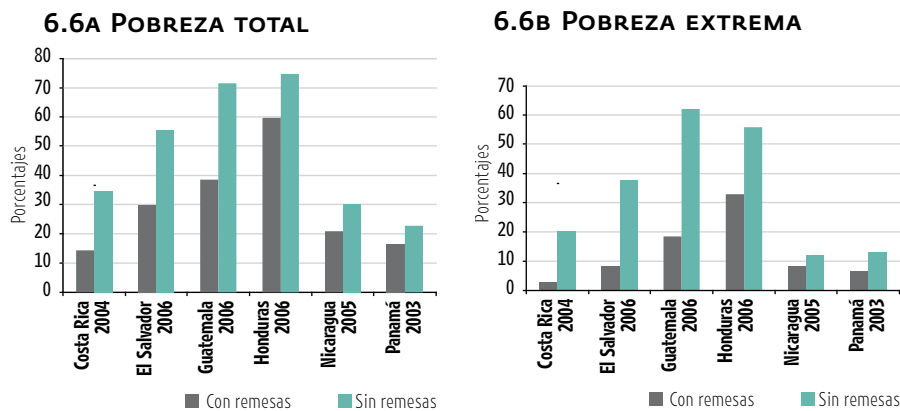
El informe *Cerca de casa* (Banco Mundial, 2007) encontró que las remesas contribuyen, en general, a reducir la pobreza y la desigualdad en los países receptores. Sin embargo, lo hacen modestamente: por cada punto porcentual de aumento de las remesas con respecto al PIB, la población pobre decrece un 0,4% en promedio. En ausencia de remesas los índices de pobreza crecerían fuertemente en aquellos países cuyos emigrantes suelen pertenecer a los quintiles más bajos de distribución del ingreso (Banco Mundial, 2007). La emigración y las remesas reducen la pobreza solo en seis de los once países latinoamericanos para los que hay datos, entre ellos Nicaragua, y disminuyen la brecha de la pobreza únicamente en Ecuador, Guatemala y Haití. Por otra parte, la diferencia entre el coeficiente de Gini observado y el que habría existido de no mediar emigración o remesas es, en general, menor. Las principales disminuciones se observan en Haití (7,7%), Guatemala (2,9%), El Salvador (2,1%), Nicaragua (1,8%) y Honduras (1,1%).

Las estimaciones del presente Informe, basadas en encuestas de hogares (recuadro 6.3)<sup>12</sup>, corroboran el efecto paliativo de las remesas sobre la pobreza y, en menor medida, sobre la desigualdad. Mediante la aplicación del método de línea de pobreza<sup>13</sup> se calculó el impacto de las remesas en los hogares de Centroamérica, y se determinó que en los de más bajos ingresos éstas son un valioso instrumento para mitigar la pobreza.

En general, los hogares no receptores de remesas tienen mayores problemas de pobreza que los receptores, excepto en Guatemala, donde los primeros tienen una incidencia que es un 5,8% menor que la de los segundos. Las remesas constituyen un alivio significativo sobre todo en Nicaragua, donde la incidencia de la pobreza básica y

#### GRÁFICOS 6.6

### Centroamérica: incidencia de la pobreza en los hogares receptores de remesas, manteniendo y eliminando estos flujos. CIRCA 2006



Fuente: Elaboración propia con base en Oviedo, 2008.

extrema en los hogares receptores disminuye 35,5 y 29 puntos porcentuales, respectivamente. En Honduras la brecha de pobreza extrema entre hogares receptores y no receptores es de 20,5 puntos porcentuales, y en las demás naciones oscila entre 6,4% (Panamá) y 2% (Guatemala) (Oviedo, 2008).

De acuerdo con los resultados de este análisis, en ausencia de remesas la incidencia de la pobreza en la región se incrementaría en 3,5%, es decir, el número de hogares pobres aumentaría en 305.715. Los mayores incrementos entre los hogares receptores se presentarían en Guatemala y Honduras, donde la incidencia de la pobreza extrema crecería en 44 y 22 puntos porcentuales, respectivamente (gráficos 6.6). En Costa Rica, si bien se registraría una alta variación porcentual en la incidencia de la pobreza total y extrema, al ser los hogares receptores una proporción pequeña del total de hogares, las diferencias no pueden interpretarse de la misma forma que en los otros países (Oviedo, 2008).

Al analizar el impacto de las remesas en la distribución del ingreso, en cuatro de los seis países el coeficiente de Gini aumenta cuando se excluyen del ingreso familiar las remesas, por lo que puede decirse que las remesas tienen un efecto redistributivo<sup>14</sup> (Oviedo,

2008). En Nicaragua y Panamá sucede lo contrario, pero ello podría obedecer a que en estos países la proporción de hogares receptores en quintiles de ingresos altos es mayor (gráfico 6.7).

### Efectos "micro" de las remesas

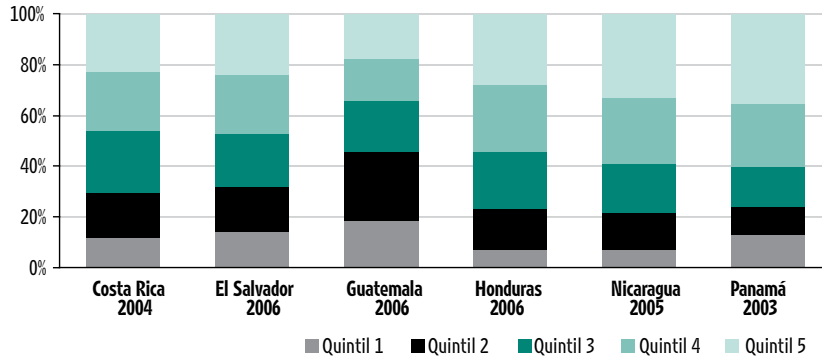
Las remesas impactan de manera directa el tejido social de los países centroamericanos. Uno de cada seis hogares en el istmo es receptor de remesas, como ya se ha señalado en este capítulo, y como es de esperar la disponibilidad de ingresos adicionales provoca cambios en las economías domésticas, tanto en el consumo como en la propiedad de activos.

En esta sección se examinan los efectos de las remesas sobre las economías de los hogares. El análisis es selectivo, pues las fuentes de información disponibles (encuestas de hogares) solo permiten enfocar un conjunto reducido de aspectos. Aun así, el estudio ofrece evidencias de que las remesas amplían el acceso de los hogares a activos fijos (por ejemplo, vivienda y electrodomésticos) y a las comunicaciones (conectividad por Internet). No obstante, el gasto en consumo es el principal uso de estas transferencias.

La sección concluye con una nota especial sobre el papel que puede desempeñar la intermediación financiera en el uso productivo de las remesas.

GRÁFICO 6.7

**Centroamérica: hogares receptores de remesas, por quintil de ingreso. CIRCA 2006**



Fuente: Oviedo, 2008 con base en las encuestas de hogares de los países.

CUADRO 6.8

**Centroamérica: monto promedio mensual de las remesas según zona y sexo del jefe de hogar. CIRCA 2006 (DÓLARES)**

Descripción	Costa Rica 2004	El Salvador 2006	Guatemala 2006	Honduras 2006	Nicaragua 2005	Panamá 2003
Monto promedio por hogar	262	174	163	184	85	139
<b>Zona de residencia</b>						
Urbana	264	182	181	195	95	159
Rural	258	162	148	171	52	43
<b>Sexo del jefe</b>						
Hombre	201	147	137	164	67	124
Mujer	328	203	194	206	106	157

Fuente: Oviedo, 2008, con base en las encuestas de hogares de los países.

**Fuerte contribución de las remesas a los ingresos de los hogares**

Las remesas constituyen un significativo aporte a los ingresos de los hogares en toda la región. En El Salvador y Honduras representan más de la tercera parte del ingreso familiar (37% y 36%, respectivamente). En los demás países, aunque son un buen complemento tienen un peso menor, que oscila entre 28% (Costa Rica) y 14% (Panamá) (Oviedo, 2008).

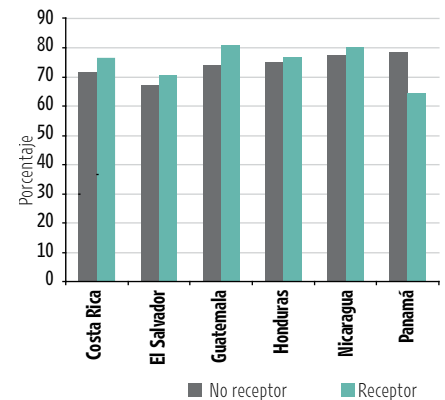
En promedio, los hogares centroamericanos reciben 168 dólares mensuales por concepto de remesas. No obstante,

como sugieren los datos del párrafo anterior, existen importantes brechas entre los países; así por ejemplo, mientras en Costa Rica los hogares reciben 262 dólares, en Nicaragua el monto promedio es de 85 dólares mensuales (cuadro 6.8). Vale recalcar que Costa Rica, país estable económicamente y en el que las remesas tienen un menor peso, es el que recibe la más alta cantidad mensual. En contraste, Nicaragua, la nación más pobre de Centroamérica, registra el monto más bajo y es de los que más depende de esta fuente de divisas.

También hay diferencias dentro de los países. En general los hogares urbanos

GRÁFICO 6.8

**Centroamérica: hogares que habitan en vivienda propia, según país y recepción de remesas. CIRCA 2006**



Fuente: Oviedo, 2008, con base en las encuestas de hogares de los países.

reciben montos mayores que los rurales. En Panamá esta brecha es particularmente significativa: las remesas que reciben los hogares urbanos superan más de tres veces las que perciben los hogares rurales. Asimismo, cabe destacar que los hogares con jefatura femenina reciben en promedio un monto que es hasta un 63% mayor que el correspondiente a los hogares con jefatura masculina.

**Remesas amplían acceso a activos**

Para analizar la relación entre las remesas y el acceso a ciertos bienes y servicios, se seleccionaron únicamente aquellas preguntas de las encuestas de hogares que reportan información en todos los países. Con base en ellos se indagaron las diferencias entre los hogares receptores y no receptores de remesas.

El principal activo de un hogar es la vivienda. De acuerdo con los resultados de las encuestas, los hogares receptores de remesas son en mayor medida propietarios de la vivienda que habitaban en el momento de la entrevista, con excepción de Panamá, que muestra un comportamiento atípico en el contexto regional por lo menos en este aspecto (gráfico 6.8).

Las remesas también posibilitan el acceso a mejores materiales de construcción y a servicios públicos como la electricidad y el agua. En El Salvador, los hogares sin remesas emplean en su mayoría materiales como lámina de asbesto (36,8%) y lámina metálica (33,6%). Sin embargo, los hogares que reciben remesas tienen mayor acceso a las láminas de asbesto (41,6%) y a tejas de barro (39,1%), y utilizan la lámina metálica con poca frecuencia (17,6%). También cabe recalcar que los hogares salvadoreños que reciben remesas tienen más probabilidades de contar con electricidad (90,2% versus 76,5%) y agua (37,5% versus 33,2%) (PNUD,

2005). En el caso de Guatemala, se ha determinado que el principal destino de las remesas es la construcción y ampliación de vivienda (53,1%) (OIM, 2006).

Aparte de la vivienda, el aumento en los ingresos asociado a las remesas parece estar facilitando el disfrute de bienes y servicios que resultan en mayores niveles de comodidad y mejoras en el acceso a las comunicaciones y la información. De acuerdo con Oviedo (2008), la proporción de hogares que poseen activos como refrigeradora, televisor, automóvil y computadora es mayor entre los receptores de remesas. Al igual que la computadora, el acceso a Internet desde los hogares es limitado;

con las excepciones de Costa Rica y Panamá, en toda la región los hogares que cuentan con este servicio no sobrepasan el 2% y no se reportan diferencias asociadas a la presencia o no de remesas. En Panamá y Costa Rica sí es evidente una asociación entre el recibo de remesas y el acceso a Internet desde el hogar, lo cual puede deberse a que es un medio que facilita la comunicación con los familiares que han emigrado. Cabe indicar que Nicaragua reporta una muy baja presencia del servicio de Internet en el hogar (gráficos 6.9).

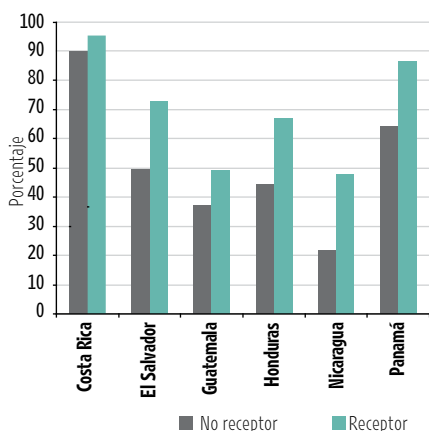
### Consumo es el principal uso de las remesas

Los módulos de migración y remesas aplicados en años recientes en las encuestas de hogares de Honduras, Nicaragua, El Salvador y Costa Rica permiten un conocimiento más detallado sobre el uso de las remesas por parte de las familias receptoras. Ciertamente el consumo es el principal destino de estos ingresos. En Costa Rica ese rubro llega al 47%, mientras en los otros tres países alcanza niveles cercanos o superiores al 70%. Los servicios de salud y educación constituyen la segunda prioridad de gasto para los hogares receptoras; representan cerca del 20% del ingreso por remesas recibido por las familias de Honduras y Nicaragua, y alrededor del 11% en El Salvador.

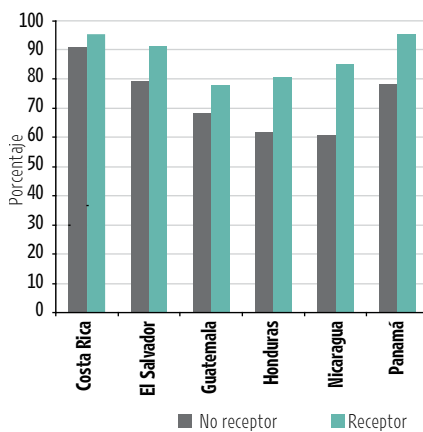
GRÁFICOS 6.9

### Centroamérica: acceso a artefactos eléctricos, Internet y vehículo por parte de los hogares, según país y recepción de remesas. CIRCA 2006

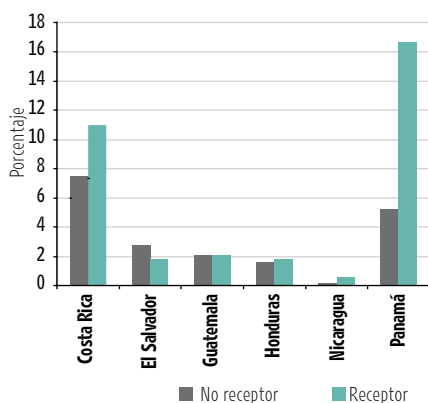
6.9A REFRIGERADORA



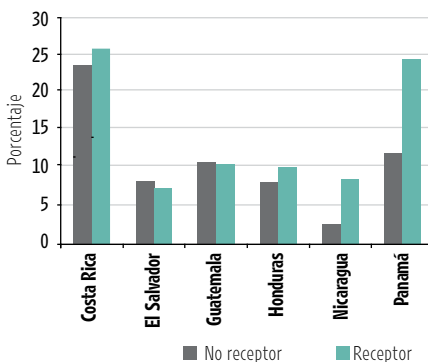
6.9B TELEVISOR



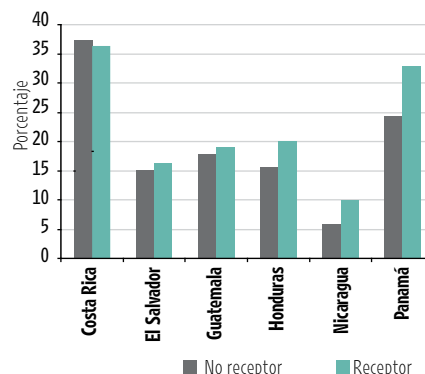
6.9C INTERNET



6.9D COMPUTADORA



6.9E VEHÍCULO

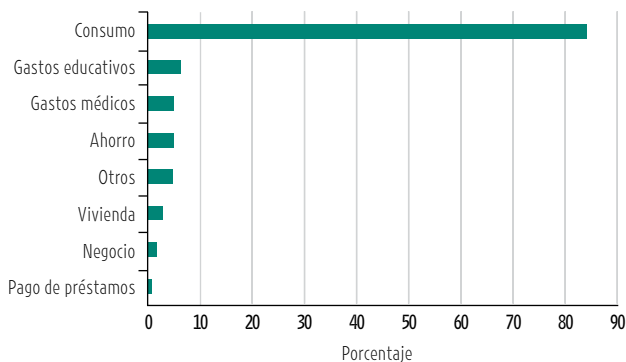


Fuente: Oviedo, 2008, con base en las encuestas de hogares de los países.

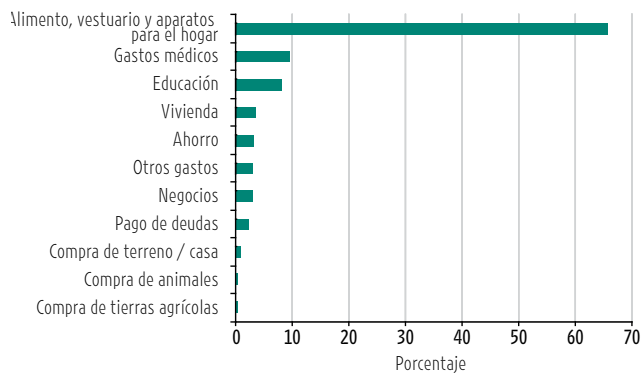
GRÁFICOS 6.10

**El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica: distribución porcentual de las remesas recibidas por los hogares, según necesidades atendidas. CIRCA 2006**

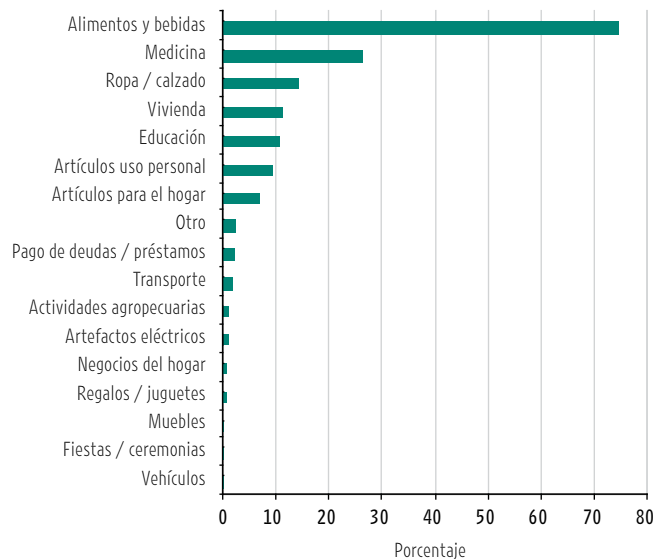
6.10A EL SALVADOR



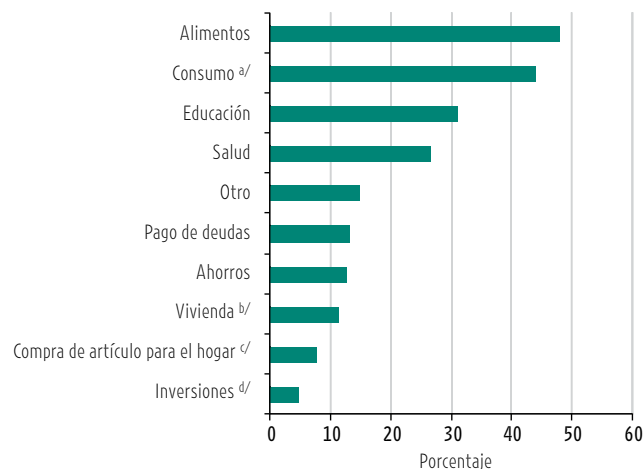
6.10B HONDURAS



6.10C NICARAGUA



6.10D COSTA RICA



a/ Consumo regular del hogar (transporte, alquiler de vivienda, pago de recibos, etc.).  
 b/ Compra, construcción, ampliación, reparación de vivienda.  
 c/ Compra de muebles o electrodomésticos, computadoras, equipos de computación.  
 d/ Inversiones (compra de tierras, terrenos, compra de insumos, ganado, etc.) o negocios.

Fuente: Oviedo, 2008 y INEC, 2008.

**Nota especial: intermediación de los sistemas financieros puede promover un uso productivo de las remesas**

En las economías del istmo se pueden encontrar algunas claves para potenciar el impacto de las remesas y estimular la producción, el crecimiento y el empleo. No obstante, esa posibilidad podría verse limitada por la fragilidad de los sistemas productivos locales, en los que un porcentaje importante de la población se dedica a la agricultura de subsistencia y el sector empresarial

no asume riesgos de inversión, lo que dificulta la absorción de las remesas. Iniciativas de política pública para la administración del capital de los emigrantes, a través de fondos y otros mecanismos, podrían impulsar el uso productivo de las remesas.

Las nuevas tecnologías utilizadas por las entidades financieras en los países de origen y destino de las migraciones facilitan la transferencia electrónica de recursos. De acuerdo con Orozco (2008), más del 30% de los receptores

de remesas tienen tarjetas de débito. El efecto más importante del uso de estos instrumentos es la integración de los pequeños comerciantes y las comunidades de bajos ingresos a una red electrónica. En la medida en que los comerciantes se integran en una red de pago global, reducen las transacciones en efectivo, en tanto que los consumidores mejoran la administración de su dinero y en muchos casos ahorran.

Un buen ejemplo de lo anterior es la experiencia de la Jamaica National



Building Society (JNBS), la cual, a través de sus filiales, ofrece servicios de envío de remesas a los jamaquinos que viven Canadá, Estados Unidos y el Reino Unido. En sociedad y cooperación con Usaid, JNBS automatizó el proceso de transferir dinero mediante tarjetas de débito. Como resultado de ello, cuenta con más de 70.000 tarjetahabientes; el 50% de quienes reciben remesas ha entrado al sistema bancario formal y un 40% de ellos usa una tarjeta con la que luego puede hacer compras en establecimientos comerciales.

El acceso a los servicios financieros también puede promoverse a través de instituciones financieras más cercanas al entorno de los migrantes y sus familias, entre ellas instituciones de microcréditos o microfinanzas, cooperativas de ahorro y crédito, y bancos pequeños. Estas entidades han demostrado ser efectivas para transformar a los clientes de remesas en clientes de otros servicios financieros. Sin embargo, el apoyo que han recibido de los gobiernos y los países donantes ha sido bajo y se ha dirigido principalmente al diseño de productos financieros, *marketing* y tecnología.

Unir a los bancos de los países de origen con las instituciones microfinancieras en el país de destino es una valiosa oportunidad para mejorar el manejo de las remesas y abaratar el costo de los envíos. Fedecaces, una federación de uniones de crédito de El Salvador, identificó a los receptores de remesas como potenciales miembros de la organización y en 1997 comenzó a ofrecer el servicio de transferencia de dinero mediante MTOs en los Estados Unidos. Para 2007 estimó en 300.000 el número de transacciones realizadas y aumentó de dos a seis sus contrapartes para el envío de remesas.

A pesar de que, en la mayor parte de los casos, el envío de remesas implica intermediación financiera, el acceso de las personas a los servicios de este sector sigue siendo limitado. Este hallazgo puede ser sorprendente si se recuerda que las comisiones cobradas por las transferencias de remesas representan un 20% o más de los ingresos netos totales del sector financiero. Aunque los bancos de América Latina y el

Caribe realizan más del 50% de los pagos de remesas, no han aprovechado esa posición para ofrecer a los destinatarios otros servicios financieros. La bancarización en Centroamérica es todavía baja, aunque con diferencias importantes entre países (en Panamá y El Salvador es más alta).

Un ejemplo de prestación de servicios financieros a los destinatarios de las remesas es el Banco Salvadoreño, el segundo más grande de ese país, que tiene presencia en Estados Unidos a través del Banco Sal y opera como pagador de Western Union y Bancomer Transfer Services. En el 2005 realizó alrededor de un millón de transferencias, por un total de 256 millones de dólares. De ese monto, 90 millones fueron transferidos a través del Banco Sal y el 63% de las transferencias se depositó directamente en las cuentas de beneficiarios (13.000 receptores de remesas). Además, el banco ofrece a sus clientes en Estados Unidos y El Salvador distintos servicios financieros. Ha abierto 29.000 cuentas de ahorro, distribuido 9.000 tarjetas de débito “Salvadoreño Emprendedor” a pequeños comerciantes y otorgado más de diez millones de dólares en préstamos a salvadoreños en el exterior. Además, cuenta con un portal en Internet y ofrece servicio personalizado de atención al cliente por medio de las “Señoras de Bienvenida”, quienes brindan consejos y asesoría financiera.

Las remesas también pueden viabilizar oportunidades de inversión para el desarrollo de nuevos negocios. Por ejemplo, podrían facilitar la transformación de la agricultura de subsistencia de los destinatarios en pequeñas empresas agrícolas. Los viajes, los créditos hipotecarios, los seguros, los servicios sociales (salud y educación) y el comercio podrían ser opciones atractivas para los migrantes y abrir nuevas oportunidades de negocio para las entidades financieras.

Bamer, uno de los principales bancos de Honduras, inició en el año 2001 la prestación del servicio de transferencia de remesas. En 2007 realizó cerca de 70.000 transacciones mensuales y alcanzó una participación del 10% en el

mercado. Su estrategia ha sido convertir a los receptores de remesas en clientes, mediante la prestación de servicios financieros como tarjetas de débito y préstamos para vivienda.

El Club de Inversiones Nuevos Horizontes, fundado en el año 2000, ofrece a los hondureños residentes en Nueva York asesoría financiera para invertir en la bolsa de valores y adquirir bienes inmuebles. Recientemente se ha involucrado en el comercio nostálgico<sup>15</sup>, al negociar con productores hondureños la prestación de los servicios de importación y distribución de sus bienes en Estados Unidos. También ha incurrido en proyectos para canalizar las remesas hacia proyectos productivos en la costa norte de Honduras.

### Las redes sociales de la migración

Las redes sociales en torno a la migración son dinámicas asociativas que se desarrollan como consecuencia de los flujos transfronterizos. Los vínculos que subyacen a las redes sociales incluyen una diversidad de actores, entre ellos las familias, las comunidades, individuos particulares y, en algunos casos, organizaciones de carácter delictivo. La importancia de estas redes reside en que prestan a la población migrante (antes de partir, en los lugares de tránsito o en el país de destino) servicios que las instituciones por lo general no ofrecen. Funcionalmente, por tanto, llenan esos vacíos y protegen a los migrantes de la acción institucional, así como de los actores ilegales que operan en las rutas migratorias.

Las redes sociales participan de distintas maneras y en varios niveles en el proceso de la migración. Cumplen funciones de acción social y mediación y desempeñan un rol importante en la prestación de servicios y la mitigación de los riesgos que enfrentan las personas por su condición de migrantes.

En este apartado se efectúa una primera aproximación al tema de estas redes. El principal hallazgo, tentativo debido al carácter exploratorio de la investigación, es que las redes son extremadamente heterogéneas, no solo por sus ámbitos de actividad sino por su naturaleza. Aunque de una u otra

manera todas ofrecen servicios que facilitan la migración, algunas de ellas, de carácter ilegal, también explotan en beneficio propio la vulnerabilidad de los migrantes.

### Heterogeneidad temática y funcional de las redes

Las redes sociales desarrollan labores diversas que comprenden la facilitación del desplazamiento, la promoción y gestión de los vínculos entre los territorios de origen y destino de la migración (vocería organizada) y el apoyo a la población deportada y los hogares que quedaron atrás en el país de origen. Algunas de ellas son de carácter informal y constituyen instancias de intercambio y ayuda mutua. Otras son de naturaleza formal y en ellas el individuo, la familia o un grupo social concreto establecen relaciones con sectores formales de la sociedad vinculados a los procesos de migración (Acuña y Morales, 2007).

Desde el punto de vista temático, las redes desarrollan distintas formas de interacción socioeconómica, simbólica y cultural que conectan, de manera directa o indirecta, implícita o explícita, a las localidades de origen y destino de las migraciones (Acuña y Morales, 2007 con base en Andrade-Eekhoff, 2005).

Las redes de carácter económico comprenden, en primer lugar, las remesas que envían los migrantes a sus familias. Otro tipo de intercambio alrededor del cual se han organizado redes económicas está relacionado con la denominada “economía migratoria”; en ella participa una amplia gama de actores, como los intermediarios de las remesas, negocios de mensajería local y pequeños negocios de encomiendas que transfieren dinero, paquetes, correspondencia y mercancías. Finalmente, existe una serie de actividades dinamizadas a partir de las relaciones entre los territorios de origen y destino de la migración, como las telecomunicaciones, el comercio y el turismo nostálgico.

Las redes también propician la organización de actividades culturales que se celebran simultáneamente en las comunidades de origen y los lugares de destino de los migrantes. Un tipo de

intercambio cultural muy relevante son las festividades religiosas. Además, las redes promueven la integración de las comunidades de migrantes por medio de actividades deportivas como partidos de fútbol y béisbol.

En años recientes se han desarrollado redes e intercambios políticos para resolver problemas relacionados con el estatus legal, el reconocimiento de la ciudadanía y el derecho al voto de los inmigrantes en los países de destino. Otras iniciativas han incursionado en la organización de las comunidades en los países de destino, para promover la divulgación y respeto de sus derechos y la incidencia en las políticas públicas en materia de migración (Acuña y Morales, 2007).

### Organizaciones relevantes

En Centroamérica existe una gran diversidad de redes, tanto regionales como locales, que tienen distintos objetivos y pertenecen a distintos ámbitos (civil, religioso, académico, entre otros). La mayor parte de ellas es de carácter religioso; en segundo lugar se ubican las de carácter civil, que cuentan con una amplia cartera de servicios que ofrecen gratuitamente y comparten un interés común por los derechos humanos, la incidencia política y la asistencia legal.

Las redes se han convertido en estructuras de intermediación de políticas sociales para llenar debilidades institucionales e interceder por los inmigrantes en el campo político, ya sea a través del apoyo legal o mediante la facilitación de procesos de comunicación entre las sociedades de origen y de destino.

Las redes pueden clasificarse en dos grupos, de acuerdo con el ámbito territorial en que operan. En primer lugar están las de carácter supranacional, que posicionan la temática migratoria en el contexto de la región y articulan estrategias de mediano y largo alcance, con el objetivo de facilitar mecanismos de incidencia para la protección de los derechos de las personas migrantes y sus familias. En segundo lugar están las redes de carácter nacional que operan en los países expulsores de población

(aunque pueden tener, y de hecho tienen, vínculos con organizaciones de otros países o con las redes supranacionales).

En el ámbito supranacional son importantes tanto las organizaciones de corte civil como las religiosas. Entre las primeras destacan la Red Regional de Organizaciones Civiles para las Migraciones (RROCM), la Red Regional para el Desarrollo de la Integración Regional en Centroamérica y Chiapas (Cachis) y el Grupo Regional de Migrantes (Gredemig). La RROCM realiza labores de incidencia política y protección de derechos humanos, Cachis se dedica sobre todo al tema educativo y Gredemig ofrece a los migrantes servicio de alojamiento y de protección de derechos.

Las organizaciones religiosas que operan en el ámbito transnacional son de gran importancia por los servicios que prestan a las poblaciones migrantes. Entre estas se encuentran la Pastoral de Movilidad Humana en Centroamérica, los Misioneros de San Carlos Scalabrinianos y el Servicio Jesuita para Migrantes (SJM). Estas redes intervienen, según el caso, en la defensa y protección de los derechos de las personas migrantes, la prestación de servicios de alojamiento, salud y educación, y algunas de ellas realizan investigación (cuadro 6.9).

Cabe agregar que en los Estados Unidos han surgido diversas iniciativas a raíz de los movimientos migratorios desde América Latina. A través de redes económicas y sociales, la influencia hispana se está haciendo sentir cada vez más por medio de las *hometown associations* y el comercio nostálgico, entre otros tipos de organizaciones. Estos espacios expresan rasgos de la multiculturalidad regional y buscan, a la vez, reivindicaciones políticas, la defensa o combate de políticas públicas y la proyección cívica y social de las comunidades de migrantes.

Las *hometown associations* son puntos de partida para cohesionar los grupos. Se inician como pequeños grupos de “conocidos” y amigos, y poco a poco van creciendo y estableciendo relaciones cada vez más complejas.

CUADRO 6.9

**Centroamérica: redes sociales para migrantes, por tipo de servicio que ofrecen**

Alcance y nombre de la red	Tipo de servicio						
	Apoyo familiar	Asistencia legal	Alojamiento	Incidencia política	Derechos humanos	Educación	Investigación
<b>Supranacionales</b>							
RROCM				X	X		
Cachis						X	
Gredemig			X		X		
Pastoral			X		X	X	X
Misioneros de San Carlos Scalabrinianos		X	X				
Alianza Nacional de Comunidades Latino Americanas y Caribeñas (Nalacc)	X			X		X	X
Servicio Jesuita para Migrantes (SJM)				X			X
<b>Nacionales</b>							
Mesa Permanente de la PDDH (El Salvador)				X	X		X
Carecen (El Salvador)	X			X	X	X	
Idhuca (El Salvador)		X					X
Fonamih (Honduras)	X	X	X		X	X	X
Red Honduras				X			
Menamig (Guatemala)		X		X			
Red Nacional de Organizaciones Civiles para las Migraciones (Costa Rica)		X		X	X	X	
Red Nicaragüense de la Sociedad Civil para las Migraciones		X		X	X	X	
Comifah	X			X	X		
Comités locales de familiares en departamentos expulsores (Nicaragua)	X	X					

Fuente: Elaboración propia con base en Acuña y Morales, 2007.

En Estados Unidos tienen una trayectoria que data de los años ochenta, época en la que se agudizó la inmigración hacia ese país. Las asociaciones de residentes o migrantes desempeñan una función vital en la integración de las personas migrantes a la sociedad de destino, así como en la defensa y difusión de sus derechos.

Por el rol protagónico que han tenido en los procesos de construcción de ciudadanía de las personas migrantes en los Estados Unidos, cabe destacar la importancia de las organizaciones de salvadoreños y, en menor medida, las de guatemaltecos y hondureños, muchas de las cuales forman parte de redes transnacionales. Algunas de estas organizaciones son: Comité de Festejos de Centroamérica, Asociación de Salvadoreños en Los Angeles (Asosal), Comité de Festejos Salvadoreños (Cofesal), Agencia de

Información Guatemala Unida (GUIA por su sigla en inglés), Coalición de Inmigrantes Guatemaltecos en Estados Unidos (Conguate), Congreso Nacional de Organizaciones Guatemaltecas en Estados Unidos (Guatenet), Fraternidad Guatemalteca y Unidad Hondureña.

La Alianza Nacional de Comunidades Caribeñas y Latinoamericanas (Nalacc) y el Central American Resource Center (Carecen) son dos de las organizaciones que operan en el ámbito transnacional, tanto en Estados Unidos como en los países de origen de los migrantes. Sus actividades comprenden así la defensa de los derechos humanos y civiles, como la participación en la gestión de políticas públicas vinculadas con las migraciones. En ambos casos, el desarrollo de campañas y el contacto con los medios de comunicación constituyen estrategias para potenciar la incidencia de su quehacer.

También han surgido las redes del comercio nostálgico, en las cuales hay intercambio de productos provenientes de los países de origen de los migrantes. Este es un mercado en crecimiento que además de desempeñar un papel económico, ayuda a ampliar la ciudadanía, ya que gracias a él se fortalece el sentido de pertenencia a la comunidad.

En el ámbito nacional las redes también son diversas y multifacéticas: brindan apoyo a los hogares “que quedan detrás” y asistencia legal a los migrantes retornados, participan en el debate público sobre migraciones e interactúan políticamente con los gobiernos y trabajan en ámbitos como la protección de derechos humanos, educación e investigación. En muchos casos su financiamiento depende de recursos de la cooperación internacional.

## RECUADRO 6.4

**Experiencias de mujeres nicaragüenses en Costa Rica**

Con la intención de visibilizar el impacto de la migración internacional de las mujeres, tanto en Costa Rica como en Nicaragua, Unfpa (Nicaragua) y OIM (Costa Rica y Nicaragua) realizaron un estudio exploratorio y binacional, para reconstruir el trayecto migratorio de las nicaragüenses migrantes. Se obtuvo información sobre los problemas que enfrentan, las acciones que ellas mismas proponen para solventarlos y otras reflexiones que suelen soslayarse en los estudios androcéntricos sobre migración.

De acuerdo con el estudio, las mujeres nicaragüenses emigran por causas sociales comunes a los hombres, tales como la pobreza, el desempleo y la expectativa de mejores salarios, así como por un imaginario social que idealiza a Costa Rica como fuente de oportunidades<sup>16</sup>. Sin embargo, a diferencia de los hombres, la violencia doméstica también se menciona como factor que motiva la migración.

La mayoría de las mujeres entrevistadas emigró por vía irregular, en algunos casos sin ninguna red social de apoyo y protección, lo que las colocó en situaciones de mayor riesgo. Los problemas económicos también persisten en todo el circuito migratorio, lo que hace más complejo obtener el sustento para sus familias.

Como ocurre frecuentemente con los migrantes en otros países (hombres también), las migrantes nicaragüenses entrevistadas manifestaron ser víctimas de explotación laboral y tener dificultades para hacer valer sus derechos. Asimismo,

reportaron problemas para conseguir la documentación migratoria (tanto en el país de origen como en el de destino) y falta de acceso a programas de asistencia social, al tener la condición de indocumentados. Sin embargo, también señalaron problemáticas específicas de las mujeres, como el acoso sexual en el lugar de trabajo y la falta de acceso a servicios de salud sexual y reproductiva.

Ellas relataron varias situaciones de discriminación cultural y estigmatización, lo que permite inferir que la sociedad de acogida no reconoce el aporte de estas mujeres, que trabajan en el servicio doméstico y que con su labor, facilitan la inserción en el sector productivo de las y los costarricenses.

Como parte del estudio, las mujeres identificaron un conjunto de acciones para superar los problemas señalados, entre ellas: conformar un comité binacional e interinstitucional para gestionar políticas de fomento del empleo y la inversión; el apoyo a las pequeñas empresas y a las artesanas nicaragüenses; medidas para asegurar el retorno digno a Nicaragua; creación de un albergue temporal para quienes llegan por primera vez a Costa Rica; campañas de sensibilización sobre la importancia del aporte de las mujeres trabajadoras inmigrantes en Costa Rica; acuerdos para que puedan acceder a los servicios de salud sexual y reproductiva, independientemente de su condición migratoria, fortalecer las organizaciones de la población migrante y bajar los costos de los documentos migratorios.

Fuente: OIM-Mesoamérica.

todas las fases del proceso migratorio, por lo que son fundamentales las acciones para garantizar la protección y vigencia efectiva de sus derechos.

En el ámbito de las migraciones las mujeres tienen un doble papel: por un lado son víctimas de la delincuencia, de abusos, robos y trata de blancas, pero por otro son figuras clave para la inserción de los migrantes en los lugares de destino (recuadro 6.4). Tal es el caso de la organización Mujeres de la Patrona, de Veracruz, México, que se dedica a brindar apoyo y hospitalidad para facilitar la inserción de los migrantes (Acuña y Morales, 2007).

En años recientes se ha producido un creciente consenso en torno a la necesidad de introducir la perspectiva de género para avanzar hacia una comprensión más integral del fenómeno migratorio y evitar que existan omisiones imputables a la falta de datos (Cepal, 2006). De la invisibilidad de las mujeres migrantes se ha pasado a la efervescencia y revitalización analítica de su problemática, a la luz de esa perspectiva (Ariza, 2000). Se reconoce que las mujeres sufren de manera más aguda las vicisitudes que afectan a los migrantes y que, junto con los niños, son objeto de abusos que les son casi exclusivos. Esto es particularmente notorio en el caso de las migrantes indocumentadas. Sin embargo, las evidencias son muy fragmentarias, ya que, por ejemplo, en las estimaciones oficiales del número de indocumentados no se suele hacer distinción de género y queda implícita la idea de que se trata sobre todo de hombres.

La trata de mujeres adopta rasgos generalizados de invisibilidad, que encubren no solo sus dimensiones, sino también las formas de coerción y abuso, la tipificación del delito y las sanciones que lo penalizan, la expansión de las redes criminales y la corrupción de las autoridades; recién se ha comenzado a investigar y a reconocer las consecuencias que la trata tiene para las víctimas, por ejemplo, en el plano de la salud sexual y reproductiva (Mora, 2002). Cuando se trate de dar visibilidad a la trata de personas, hay que evitar vincularla en

### La participación organizada de mujeres: un tema de estudio incipiente

Las mujeres desempeñan un papel clave en la conformación y funcionamiento de las redes. Ellas adoptan papeles de “encomenderas” o se dedican

a actividades relacionadas con la hospitalidad y propician el fortalecimiento de los vínculos transnacionales entre los que se van y los que se quedan (Gammage, 2005). No obstante, por su condición de género, también constituyen un grupo altamente vulnerable en

forma exagerada con la migración, pues la mayoría de las migrantes no son víctimas y tampoco están todas destinadas a la prostitución forzada. Un excesivo hincapié en estos problemas puede justificar que se usen como argumentos para restringir la migración y, como consecuencia, aumente el tráfico de migrantes.

El trabajo doméstico transfronterizo está fuertemente vinculado a la inquietud de la comunidad internacional sobre la situación de vulnerabilidad que enfrentan las mujeres migrantes, y que puede llevarlas a ser víctimas de discriminación y de violación de sus derechos humanos y libertades fundamentales. Estas mujeres son, en esencia, trabajadoras migrantes, por lo que están amparadas por todas y cada una de las estipulaciones de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos Humanos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares. En consecuencia, tanto los Estados de origen como los de acogida deben brindarles toda la protección que garantiza el Derecho internacional (Cortés, 2005).

### Redes ilegales explotan la vulnerabilidad de los migrantes

Si bien muchas redes posibilitan la circulación de recursos, dinero, valores, normas e información, otras, de carácter delictivo, se aprovechan de la vulnerabilidad de las personas que migran ilegalmente. La intervención de estas redes se da en distintas fases del proceso migratorio: los denominados “coyotes”<sup>17</sup> o “polleros” ofrecen los servicios de traslado de las personas a través de las fronteras y, en casos extremos de abierta operación delictiva, participan en la trata de blancas o en el sometimiento de la población migrante a condiciones de cuasiesclavitud en los centros de trabajo.

Los “coyotes” surgen como alternativa ante las restricciones de las políticas migratorias y como un mecanismo de apoyo en el tránsito por las rutas migratorias. Sin embargo, suelen existir cadenas de extorsión para obtener los máximos beneficios de quienes migran. Los “coyotes” han ampliado sus servicios

con el fin de incluir la venta de “contactos” para obtener vivienda y trabajo para quienes viajan sin tener algún tipo de vínculo en el lugar de destino.

Los migrantes ven a los “coyotes” como facilitadores de la migración, aunque esto puede ser contraproducente, porque a través de la ilegalidad impiden la inserción en las sociedades receptoras. En este sentido es importante hacer un llamado de atención, ya que no hay protección adecuada, no hay mecanismos reguladores ni grupos organizados en torno a este tema. Aunque existen numerosos artículos de prensa y reportes policiales y de organizaciones humanitarias, sobre la operación de las redes ilegales (véase capítulo 12), se han efectuado pocos estudios utilizando protocolos de investigación propios de las Ciencias Sociales.

### Nota especial: medios de comunicación orientados a la población migrante

La creciente presencia de población latinoamericana en los Estados Unidos ha generado un creciente interés del sector de las comunicaciones por diseñar productos específicos para este mercado. El canal Univisión es un claro ejemplo del *boom* de los emporios mediáticos orientados a la comunidad hispana. La televisión absorbe el 60% del gasto publicitario latino, seguida por la radio. Las grandes casas de revistas han traducido sus productos al español y recientemente se estableció “Centroamérica TV” (recuadro 6.5). Además, los medios electrónicos son puntos de encuentro que han desarrollado la comunicación transnacional, un dinamizador importante de los vínculos entre las comunidades de origen y destino de los migrantes (Acuña y Morales, 2007).

### Marco jurídico y capacidades institucionales<sup>18</sup>

En Centroamérica existe una gran cantidad de normas nacionales e internacionales y acciones regionales que establecen el marco para la protección de los derechos y libertades fundamentales de los migrantes. En términos formales, se ha reconocido que estas

#### RECUADRO 6.5

#### Televisión nostálgica: el caso de Centroamérica TV

La televisión ofrece a los centroamericanos en Estados Unidos una ventana a sus culturas y tradiciones a través de Centroamérica TV (CATV), una cadena de televisión en español que transmite las 24 horas del día y que está disponible para los clientes de programación en español de DirecTV. Su programación proviene directamente de El Salvador, Honduras, Guatemala, Costa Rica, Nicaragua y Panamá, y está disponible sin costo adicional para los clientes de algunos paquetes de programación.

Esta alternativa busca ofrecer programas de calidad en español a los más de cinco millones de centroamericanos que viven en Estados Unidos. La pauta noticiosa, deportiva y de entretenimiento que ofrece CATV corresponde a los programas más altamente calificados en la región y se obtiene de proveedores televisivos como Canal 12 de El Salvador, Canal 11 de Honduras, Guatevisión de Guatemala y Teletica de Costa Rica.

El canal brinda a la población centroamericana que vive en los Estados Unidos una alternativa para fortalecer sus vínculos con sus países de origen. La oferta informativa y de entretenimiento incluye programas como “Hola El Salvador”, “Viva La Mañana” (Guatemala) y “Hable como Habla” (Honduras), espacios ampliamente conocidos esas naciones.

Fuente: Elaboración propia con base en <http://www.ahoranews.com/>

personas son más vulnerables a las violaciones de sus derechos fundamentales que otros grupos sociales, particularmente en el caso de los migrantes irregulares (recuadro 6.6).

Los principales cuerpos normativos de las naciones centroamericanas y del Derecho internacional relativo a la migración integran un sistema que, en teoría, proporciona herramientas

## RECUADRO 6.6

**Las múltiples vulnerabilidades que aquejan a la población centroamericana emigrante**

La población migrante enfrenta múltiples y diversos riesgos al iniciar su viaje, en las rutas de tránsito y al llegar al lugar de destino, lo cual en muchos casos resultan en amenazas o violaciones a los derechos y la integridad física y patrimonial de las personas.

El incumplimiento de derechos humanos como el derecho a la salud, a la seguridad económica y a la integridad personal en el país de origen es la primera situación que suelen enfrentar los migrantes. El financiamiento del viaje puede significar la enajenación y eventual pérdida de los escasos bienes del migrante. Además, el tránsito está plagado de riesgos para la vida y la integridad y libertad personales.

Para aquellos que logran llegar a su destino, la estadía supone en muchos

casos una existencia en las sombras de la ilegalidad. Las detenciones y procesos de deportación a veces se producen sin respeto al debido proceso judicial o administrativo y originan, en ocasiones, la separación de las familias. Por último, la repatriación no garantiza la adecuada reinserción del emigrado en las sociedades de origen.

Finalmente, cabe destacar que los extranjeros pueden enfrentar prejuicios xenófobos, discriminación y desprotección en derechos como el acceso a la justicia o los derechos laborales en el país de destino. Ello incrementa las implicaciones psicológicas de las migraciones.

Fuente: CIDH, 2003.

jurídicas para la protección de los derechos de los migrantes. Asimismo, las acciones regionales, tanto a nivel latinoamericano como a lo interno del istmo, han puesto en la primera línea de las preocupaciones de los países el tema de los derechos y las libertades fundamentales.

Sin embargo, las violaciones a los derechos humanos de los migrantes persisten y son frecuentes. Existe una brecha significativa entre los postulados de las normas, las políticas y las acciones regionales, y la realidad de los migrantes indocumentados.

Una de las explicaciones de esta situación, que se explora en este capítulo, es la debilidad de los sistemas institucionales de protección de los derechos de los migrantes en el plano nacional. Las entidades responsables de la ejecución de la normativa y de la adaptación del Derecho internacional a las prácticas locales no han sido capaces de prevenir e impedir las violaciones a los derechos fundamentales de los migrantes. Ejemplos representativos de ello son las

serias deficiencias de información, la desactualización de las bases de datos y la inexistencia de sistemas de monitoreo para el fenómeno de la migración, pero sobre todo la carencia de datos sobre las violaciones de derechos: los países no cuentan con información sistematizada sobre las denuncias de los migrantes (dónde ocurren ocurren las violaciones, de qué tipo son, cuáles son las características de los agredidos y de los agresores).

Otro factor relevante para entender la desprotección que en la práctica experimentan los migrantes, son las legislaciones y políticas restrictivas en las naciones de destino. En términos generales, éstas procuran soluciones policiales a la migración irregular, incluyendo deportaciones, y son particularmente reacias al reconocimiento de derechos. Por otra parte, para los países que expulsan población no resulta problemático aprobar legislación progresiva en materia de derechos de los migrantes, ni asumir funciones de denuncia de la situación que estos

enfrentan en los países de destino. No obstante, el dato fundamental es que la emigración ocurre en buena medida por la falta de oportunidades laborales y de garantías de acceso a derechos sociales básicos.

**Derecho internacional ratificado reconoce protección básica de migrantes**

La suscripción de los tratados internacionales representa un paso importante para la vigencia de los derechos y libertades fundamentales de todas las personas sujetas a la jurisdicción de los Estados, incluso con independencia de su estatus migratorio. En este sentido, los tratados enriquecen el Derecho nacional y complementan el sistema nacional de protección de los derechos humanos. Sin embargo, como ha sido dicho, en Centroamérica la ratificación de tratados no ha sido acompañada por la adopción de medidas internas para dar plena vigencia a sus provisiones e impulsar el cumplimiento de los deberes estatales: “se pierde, en consecuencia, una oportunidad valiosa para incrementar los estándares de protección establecidos por la legislación interna” (Idhuca, 2006).

En el Derecho internacional ratificado por los países centroamericanos se distinguen dos tipos de instrumentos: los de carácter general de protección de los derechos humanos, que abarcan a todas las personas independientemente de su estatus migratorio, y los instrumentos que han sido concebidos de manera específica para la protección de los migrantes.

En el primer grupo se pueden mencionar el Tratado Constitutivo de la Organización de las Naciones Unidas, conocido como Carta de San Francisco (1945) y la Carta de la Organización de Estados Americanos (1949), ambos considerados la fuente primaria en materia de derechos humanos, según las cuales los Estados parte tienen el deber jurídico de respetar y promover los derechos humanos y las libertades fundamentales sin discriminación. Esta obligación genérica es complementada y desarrollada por otras fuentes del Derecho internacional, tales como

el Estatuto de la Corte Internacional de Justicia<sup>19</sup>, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Pidcyp), y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), la costumbre internacional<sup>20</sup> y las normas del *jus cogens*<sup>21</sup>. Existen, además, convenios promulgados para la protección de personas que históricamente han visto vulnerados sus derechos; por ejemplo, se han adoptado tratados contra la discriminación y la violencia contra la mujer, así como para combatir la tortura y el genocidio, que de manera indirecta incrementan la protección internacional de los migrantes.

Tanto el Comité de Derechos Humanos de la ONU, como la Corte Interamericana de Derechos Humanos, han señalado que la obligación jurídica prescrita en el Pidcyp y la CADH es tanto de carácter negativo como positivo, es decir, las naciones deben abstenerse de violar los derechos humanos reconocidos por esos instrumentos y, al mismo tiempo, deben garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos a toda persona sujeta a su jurisdicción (Comité de Derechos Humanos, 2004; Corte Interamericana de Derechos Humanos, 1988). En otras palabras, los deberes de respeto y garantía conllevan la obligación de los Estados de ejecutar medidas -legislativas, administrativas, judiciales o de otra índole- con miras a evitar la violación a los derechos humanos y promover que estos tengan plena vigencia. La omisión de estas medidas implican el incumplimiento estatal del Pacto y la Convención.

La Corte Interamericana, en una opinión consultiva que marcó un hito en la interpretación y reivindicación de los derechos humanos de los trabajadores migrantes indocumentados, resumió en un solo enunciado la protección debida por los Estados a las personas migrantes: “La obligación general de respetar y garantizar los derechos humanos vincula a los Estados, independientemente de cualquier circunstancia o consideración, inclusive el estatus migratorio de las personas” (CIDH, 2003). Todos los países de Centroamérica han aceptado la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

En un segundo grupo de instrumentos jurídicos internacionales se encuentran los tratados y convenciones creados específicamente o que tratan de manera directa el fenómeno de las migraciones (cuadro 6.10). El más importante e integral de ellos es la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familias (que en adelante se denominará “la Convención sobre Trabajadores Migratorios” o “la CTM”), aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1990. En muchos sentidos, la CTM es la culminación de un largo camino por reconocer los derechos humanos de los trabajadores migrantes, en particular los indocumentados.

Las naciones del istmo no han avanzado al mismo ritmo que la aprobación de tratados internacionales. Consistentemente el país que más ha ratificado este tipo de instrumentos es Guatemala (13 de los 15 examinados); en el otro extremo se encuentra Honduras (6 tratados de los 15 examinados). Costa Rica y Panamá no han ratificado la CTM. Por su parte, Honduras y Nicaragua no han firmado el Protocolo Adicional a la CADH en materia de derechos económicos, sociales y culturales. Resultan preocupantes los casos hondureño, salvadoreño y nicaragüense, ya que no han adoptado el Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. Guatemala, El Salvador y Panamá tampoco han ratificado el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes. En ningún país se ha firmado el Convenio de la OIT sobre las migraciones en condiciones abusivas y la promoción de la igualdad de oportunidades y de trato de los trabajadores migrantes, ni el Convenio sobre la conservación de los derechos en materia de seguridad social (nº 157).

La ratificación o adhesión a los tratados internacionales de derechos humanos tiene varios efectos sobre la legislación nacional, a saber:

- Amplía el reconocimiento de los derechos y libertades del andamiaje constitucional, pues introduce nuevas formulaciones, por lo general más amplias y técnicamente mejor desarrolladas que las redacciones internas.
- Otorga estabilidad y permanencia al reconocimiento de los derechos humanos, pues un Estado no puede modificar *motu proprio* el tratado, a lo sumo, puede denunciarlo para dejar de estar sujeto a las obligaciones establecidas. Aun cuando ello resulte pertinente, el proceso requiere cierto tiempo para que el tratado deje de tener efecto.
- Por la forma en que están redactados las disposiciones de los tratados, por regla general son de ejecución automática o directa (*self executing*), es decir, pueden ser invocados directamente ante las autoridades nacionales sin necesidad de otro acto legislativo o normativo de reconocimiento y puesta en vigencia<sup>22</sup>.
- Finalmente, los tratados de derechos humanos establecen un sistema de protección que complementa la normativa interna, a través de mecanismos internacionales como el sistema de denuncias o los informes de las *core conventions* de las Naciones Unidas. Así, las víctimas de violaciones a los derechos humanos pueden acudir directamente a estos procedimientos cuando no han recibido protección en el ámbito nacional, o cuando los Estados han fallado en la debida protección consular, con independencia de su estatus migratorio.

### Derecho nacional rezagado con respecto al Derecho internacional

En el Derecho interno de los países centroamericanos pueden distinguirse al menos tres tipos de normativa en la cual están presentes los derechos de los migrantes: la Constitución Política, las leyes de migración y extranjería, y las políticas públicas de migración. En el presente acápite se hace un breve análisis

CUADRO 6.10

### Centroamérica: estado de ratificación de los principales tratados internacionales de derechos humanos en materia de migrantes

Tratado	Objetivo principal	Países signatarios
Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migrantes y sus Familias (ONU)	Compromiso de respetar y asegurar derechos y libertades fundamentales a distintas clases de trabajadores migratorios y sus familiares, incluso en situación irregular, sin distinción alguna por motivos de sexo, raza, idioma, religión o convicción, opinión política o de otra índole, origen nacional, étnico o social, nacionalidad, edad, situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición.	Guatemala (2003), El Salvador (2003), Honduras (2005), Nicaragua (2006)
Convenio sobre la Igualdad de Trabajo (accidentes del trabajo), n° 19, de la OIT.	Obliga a conceder a los nacionales de cualquier otro Estado miembro que lo haya ratificado y que fueren víctimas de accidentes del trabajo ocurridos en el territorio de aquél, o a sus derechohabientes, el mismo trato que otorgue a sus propios nacionales en materia de indemnización por accidentes del trabajo.	Guatemala (1961), Nicaragua (1934), Panamá (1970)
Convenio relativo a los Trabajadores Migrantes, n° 97, de la OIT.	Establece medidas para prohibir y combatir la discriminación contra trabajadores migratorios en materia de derechos laborales.	Guatemala (1952)
Convenio sobre la Igualdad de Trato (seguridad social), n° 118, de la OIT.	Los Estados partes se obligan a conceder a nacionales de otro Estado parte igualdad de trato respecto de sus propios nacionales en lo concerniente al derecho a prestaciones, en todas las ramas de la seguridad social respecto de las cuales haya aceptado las obligaciones del Convenio.	Guatemala (1963)
Convención sobre el Asilo Territorial (OEA)	Establece el derecho de todo Estado a admitir dentro de su territorio a las personas que juzgue conveniente, sin que por el ejercicio de este derecho ningún otro Estado pueda hacer reclamo alguno.	Guatemala (1983), El Salvador (1954), Costa Rica (1955), Panamá (1958)
Convención sobre el Asilo Diplomático (OEA)	Establece regulaciones sobre el otorgamiento de asilo en misiones diplomáticas ordinarias, navíos de guerra o campamentos o aeronaves militares a personas perseguidas por motivos o delitos políticos.	Guatemala (1983), El Salvador (1954), Costa Rica (1955), Panamá (1958)
Convención Interamericana sobre Restitución Internacional de Menores	Busca asegurar la pronta restitución de menores que tengan residencia habitual en uno de los Estados parte y hayan sido trasladados ilegalmente desde cualquier Estado a un Estado parte o que, habiendo sido trasladados legalmente, hubieren sido retenidos ilegalmente. Es también objeto de la Convención hacer respetar el ejercicio del derecho de visita y el de custodia o guarda de los menores por parte de sus titulares.	Nicaragua (2004), Costa Rica (2001)
Convención contra la Discriminación en la Educación (Unesco)	Los Estados partes se comprometen a tomar medidas legislativas, administrativas y de otra índole para erradicar todo tipo de discriminación en la esfera de la enseñanza.	Guatemala (1983), Nicaragua (1981), Costa Rica (1963), Panamá (1967)

Fuente: Elaboración propia con base en Iglesias, 2008.

comparado de estos instrumentos en el istmo. La principal conclusión es que, pese a que la mayoría de las naciones del área son expulsoras de población y están legítimamente interesadas en la protección de la población migrante, sus marcos jurídicos internos muestran serias deficiencias en relación con las normas del Derecho internacional.

**El Derecho Constitucional incorpora, con límites, la normativa internacional**

A nivel constitucional, los países de la región han integrado en sus marcos jurídicos los derechos y libertades que, en términos generales, corresponden a los principales estándares internacionales sobre derechos humanos. Como

regla, las disposiciones constitucionales reconocen iguales derechos y libertades a los nacionales y a los extranjeros<sup>23</sup>. Pese a este avance, existen disposiciones que real o potencialmente podrían afectar la protección de la población migrante.

Cuando las cartas magnas establecen la igualdad de todos los seres humanos,



al prohibir la discriminación o al reconocer a *toda persona* derechos y libertades, debe entenderse que constitucionalmente están prohibidas las desigualdades en el goce de todos los derechos humanos y que, para el caso, la condición de indocumentado no es motivo para la negación de esenciales derechos y libertades. Hay, sin embargo, derechos que son otorgados únicamente a los nacionales; así por ejemplo, todas las constituciones de Centroamérica reservan el ejercicio de los derechos políticos y los cargos públicos a los nacionales, y prohíben a los extranjeros inmiscuirse en los asuntos internos del país, so pena de expulsión<sup>24</sup>.

Hay países cuyas normas constitucionales obligan a preferir a los nacionales, en igualdad de circunstancias con los extranjeros, en aspectos básicos de derechos humanos como los derechos laborales. Guatemala, por ejemplo, da preferencia a los trabajadores nacionales sobre los extranjeros en igualdad de condiciones y en los porcentajes determinados por la ley, y prohíbe que un guatemalteco gane menor salario que un extranjero, esté sujeto a condiciones inferiores de trabajo y obtenga menores ventajas económicas u otras prestaciones (artículo 102, inciso n). Honduras permite a los extranjeros ocupar puestos en la enseñanza de las Ciencias y de las Artes, y prestar al Estado servicios técnicos o de asesoramiento, cuando no haya hondureños que puedan realizar esas funciones (artículo 34). En Costa Rica la Constitución dispone que, en igualdad de condiciones, debe preferirse al trabajador costarricense (artículo 68). Panamá prohíbe la contratación de extranjeros cuya presencia pueda deteriorar las condiciones laborales o transformar las normas de vida del trabajador nacional, y las leyes deben regular la contratación de gerentes, directores administrativos, técnicos y profesionales extranjeros para servicios públicos y privados, asegurando siempre los derechos de los panameños y de acuerdo con el interés nacional (artículo 69).

Una de las limitaciones constitucionales a los derechos laborales en algunos países es la prohibición a los extranjeros de participar en actividades

como la organización y dirección de organizaciones sindicales<sup>25</sup>. Este impedimento fue considerado por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU como contrario al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, cuando examinó los informes de Costa Rica, El Salvador y Panamá (Comité Ecosoc, 2004).

Asimismo, ciertas disposiciones constitucionales en la región abren la posibilidad de coartar los derechos y libertades fundamentales de los extranjeros, a través de la remisión a leyes secundarias que, si bien reivindican la soberanía del Estado, pueden dar paso a abusos y a discriminaciones. El problema de disposiciones constitucionales de este tipo es que se basan en conceptos jurídicos indeterminados -orden público, convivencia social, seguridad pública, moralidad, economía nacional, extranjeros perniciosos- para limitar los derechos humanos (Iglesias, 2008). La CIDH ha indicado que esto no se puede hacer, porque equivale a suprimir un derecho garantizado, desnaturalizarlo o privarlo de contenido real.

Las constituciones centroamericanas reconocen el derecho de asilo para extranjeros perseguidos<sup>26</sup> y contemplan un sistema de protección constitucional de los derechos humanos -hábeas corpus y amparo constitucional-, cuyo acceso está jurídicamente al alcance de los extranjeros, sin importar su condición migratoria. También establecen la responsabilidad de funcionarios públicos y del Estado por violaciones a los derechos humanos<sup>27</sup>.

### Las leyes migratorias se enfocan en la seguridad nacional

En Centroamérica las leyes migratorias están, en términos generales, rezagadas con respecto a las normas internacionales y las disposiciones constitucionales. Los países tienen camino por recorrer para actualizar sus legislaciones internas sobre migración y extranjería y adecuarlas a los parámetros de los derechos humanos. Cabe señalar que en el istmo no se han producido reformas sustanciales o emitido nuevas leyes migratorias en los últimos

diez años, con excepción de Honduras (2003) y Costa Rica (2006) (cuadro 6.11).

Las leyes migratorias en la región se guían esencialmente por el interés de controlar los flujos migratorios, antes que por el respeto y garantía de los derechos y libertades de los migrantes, es decir, no contienen un enfoque integral de derechos humanos<sup>28</sup>. Aunque las normas en la materia reiteran el respeto a los derechos y libertades fundamentales de los extranjeros -sobre todo de quienes se encuentran dentro de la legalidad-, lo cierto es que son mucho más abundantes las disposiciones sobre requisitos de ingreso y estadía, control de las actividades de los extranjeros, categorías migratorias y expulsión de los migrantes indocumentados o en conflicto con las leyes internas.

Una prueba de esta orientación es que, en la mayoría de los casos, el incumplimiento de las leyes migratorias es competencia de los ministerios de seguridad pública, a través de direcciones especializadas que se encargan de velar por el control del ingreso, la estadía, la expulsión y el estatus migratorio de los extranjeros (cuadro 6.12). Este hecho denota una visión sobre el fenómeno migratorio marcada por un enfoque de seguridad nacional y cierta criminalización del migrante, más que por consideraciones humanitarias (Iglesias, 2008).

Las leyes internas tampoco han respondido a los compromisos emanados de los tratados internacionales, pues las normas secundarias no han sido diseñadas o modificadas para adaptarlas a las exigencias del Derecho internacional relacionado con los derechos humanos de los migrantes. Esto es particularmente obvio en los países que han ratificado o se han adherido a la CTM: luego de su entrada en vigencia en el ámbito local, los Estados parte no han adoptado las medidas, legislativas o de otra índole, necesarias para dar vigencia a sus postulados.

### Principales desafíos normativos

La protección jurídica de los migrantes depende de la manera en que la legislación nacional recoja los principios fundamentales para la salvaguardia

CUADRO 6.11

**Centroamérica: leyes migratorias existentes**

País	Leyes migratorias	Objetos
Guatemala	Ley de Migración, de 1998	Garantizar un eficaz ordenamiento migratorio, regulando la entrada y salida de nacionales y extranjeros del territorio nacional, así como la permanencia de estos últimos dentro del mismo.
El Salvador	Ley de Migración, de 1958 Ley de Extranjería, de 1986	Organizar los servicios relativos a la entrada y salida de los nacionales y extranjeros del territorio de la República, mediante el examen y calificación de sus documentos y la vigilancia del cumplimiento de las disposiciones legales respecto a la permanencia y actividades de los extranjeros en el país.
Honduras	Ley de Migración y Extranjería, de 2003	Regular la política migratoria del Estado, la entrada o salida de personas nacionales y extranjeras, la permanencia de estas últimas en territorio hondureño y la emisión de los documentos migratorios.
Nicaragua	Ley de Migración, de 1993 Ley de Extranjería, de 1993	Establecer el ordenamiento jurídico indispensable en materia de migración y regular los actos relativos a la inmigración y la emigración.
Costa Rica	Ley de Migración y Extranjería, de 2006	Determinar la política migratoria nacional y regular los flujos migratorios que favorezcan el desarrollo social, económico y cultural del país, en concordancia con la seguridad pública y velando por la integración social y la seguridad jurídica de las personas extranjeras que residan legalmente en el territorio nacional.
Panamá	Decreto Ley sobre Migración, número 16, de 30 de junio de 1960	Se enfoca en las categorías de extranjeros, las prohibiciones de ingreso, las sanciones y procedimientos administrativos relativos a las personas migrantes.

Fuente: Iglesias, 2008.

CUADRO 6.12

**Centroamérica: direcciones responsables del control de la migración y ministerios a los que están adscritas**

País	Nombre	Año de creación	Institución a la que está adscrita
Guatemala	Dirección General de Migración	1953	Ministerio de Gobernación
El Salvador	Dirección General de Migración y Extranjería	1911	Ministerio de Seguridad Pública y Justicia
Honduras	Dirección General de Migración y Extranjería	1970	Secretaría de Estado en los Despachos de Gobernación y Justicia
Nicaragua	Dirección General de Migración y Extranjería	1979	Ministerio de Gobernación
Costa Rica	Dirección General de Migración y Extranjería	1940	Ministerio de Gobernación y Policía
Panamá	Dirección Nacional de Migración y Naturalización	1966	Ministerio de Gobierno y Justicia

Fuente: Iglesias, 2008.

de sus derechos. Entre estos se encuentran el principio de igualdad, el derecho al debido proceso y la defensa durante la detención, la deportación segura y la penalización de la trata y el tráfico de personas. Estos son asuntos que aparecen en casi todos los instrumentos internacionales y que, a la vez, son los que presentan más dificultades de cumplimiento en la práctica.

En esta sección se analiza el estado de situación de los marcos jurídicos nacionales, incluyendo los de Estados Unidos y México, en relación con los principios señalados. La conclusión más relevante es que existen serios problemas para, desde un punto de vista legal, garantizar la observancia de estos principios.

### Igualdad de trato y no discriminación

Los tratados internacionales hacen énfasis en el goce de los derechos reconocidos, sin que medie discriminación por motivos de raza, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición. Al respecto, la jurisprudencia ha afirmado que este principio forma parte del Derecho internacional general, en tanto es aplicable a todo Estado, independientemente de que sea parte o no de un determinado convenio multilateral.

De acuerdo con la opinión de la CIDH, “la situación regular de una persona en un Estado no es condición necesaria para que dicho Estado respete y garantice el principio de la igualdad y no discriminación, puesto que dicho principio tiene carácter fundamental y todos los Estados deben garantizarlo a sus ciudadanos y a toda persona extranjera que se encuentre en su territorio. Esto no significa que no se podrá iniciar acción alguna contra las personas migrantes que no cumplan con el ordenamiento jurídico estatal. Lo importante es que, al tomar las medidas que correspondan, los Estados respeten los derechos humanos y garanticen su ejercicio y goce a toda persona que se encuentre en su territorio, sin discriminación alguna por su regular o irregular estancia, nacionalidad, raza, género o cualquier otra causa” (CIDH, 2003).

El valor fundamental del derecho a igualdad de trato y no discriminación, sin embargo, no significa igualdad de trato a los extranjeros en toda circunstancia. La CIDH ha aceptado la posibilidad de que se dé un tratamiento diferenciado a personas en situaciones especiales, puesto que no toda distinción de trato puede considerarse ofensiva de la dignidad humana (CIDH, 2002). Por tal razón, se acepta que un Estado otorgue un trato distinto a los migrantes documentados con respecto de los indocumentados, o que distinga entre personas migrantes y nacionales, siempre que ese tratamiento diferenciado sea razonable, objetivo, proporcional y no lesione los derechos humanos. Por ejemplo, pueden hacerse distinciones entre las personas migrantes y los nacionales en cuanto a la titularidad de algunos derechos políticos. Asimismo, los Estados pueden establecer mecanismos de control de ingresos y salidas de migrantes indocumentados a su territorio, los cuales deben siempre aplicarse con apego estricto a las garantías del debido proceso y el respeto de la dignidad humana (CIDH, 2003). De ahí que los tratados generales de derechos civiles y políticos reserven a los ciudadanos el ejercicio de derechos políticos básicos —por ejemplo, a elegir y ser elegido en votaciones—, atendiendo una norma comúnmente aceptada en el Derecho internacional.

En cuanto al reconocimiento de otros derechos, si bien en Centroamérica, en general, no se encuentran marcadas diferencias normativas que entrañen discriminación evidente hacia los extranjeros en el acceso a la justicia, la salud, la educación o el trabajo, tampoco hay abundancia de disposiciones de carácter positivo que expresen y claramente garanticen al menos el acceso básico a estos derechos fundamentales<sup>29</sup>. Las limitaciones en ese sentido provienen, como se dijo anteriormente, de ciertas normas que de manera intencional establecen condiciones más favorables para los nacionales (por ejemplo, para competir por un puesto de trabajo). Además hay procedimientos que podrían tener un efecto negativo sobre el acceso a la educación de

las personas migrantes. En el caso de Honduras, se debe inspeccionar los centros educativos para determinar la condición migratoria del alumnado, y en Nicaragua se debe comunicar a las respectivas direcciones los nombres de los niños y niñas extranjeras. Adicionalmente, la violación más frecuente al principio de igualdad se da fuera del ámbito normativo y se asocia a prácticas cotidianas de discriminación, que no respetan este valor pese a su reconocimiento legal (por ejemplo, véase en el capítulo 12 algunas consideraciones sobre el tratamiento que los medios de comunicación dan a los migrantes).

### Detenciones y deportaciones sin derecho a un debido proceso y defensa

Además del derecho a la igualdad y la no discriminación, la CIDH ha señalado el derecho al debido proceso como un factor esencial e inherente a la protección de los derechos humanos de los extranjeros, en el marco de las garantías mínimas que se debe brindar a todo migrante, independientemente de su estatus migratorio. El amplio alcance de la intangibilidad del debido proceso comprende todas las materias y todas las personas, sin discriminación alguna (CIDH, 2003).

En Centroamérica existe un vacío en lo concerniente al debido proceso legal para la expulsión de extranjeros y para la aplicación de cualquier otra sanción a infracciones de las leyes migratorias. En ningún país se ordena la asistencia obligatoria de un abogado en los procedimientos administrativos relativos a la expulsión o deportación de extranjeros en situación regular o irregular. Hay pocas disposiciones sobre el albergue para los inmigrantes. No obstante, de las normas internacionales se pueden derivar varias responsabilidades específicas en estas áreas.

El Relator Especial sobre Migrantes de la CIDH ha señalado que “los inmigrantes indocumentados son, en el peor de los casos, infractores de normas administrativas. No son, a nuestro entender, ni criminales ni sospechosos de cometer delitos. Dada su condición,

estas personas deben ser retenidas en recintos de detención y no en prisiones comunes. En este sentido, los trabajadores migratorios deben permanecer junto a sus familiares en espacios relativamente abiertos y no ser colocados en celdas. De igual modo, tendrían que tener acceso a bibliotecas, recreación, atención médica y derecho a salir a un espacio al aire libre al menos por una hora cada día. Los recintos de detención también deberían contar con manuales con información en varios idiomas acerca de la condición legal de los detenidos, fichas con nombres y teléfonos de asesores legales y organizaciones a las que estas personas pudiesen recurrir para pedir apoyo si así lo estiman pertinente. Del mismo modo, visitas de parte de autoridades consulares, familiares, asesores legales u otras personas no deben en ningún caso ser restringidas” (Méndez, 2000).

En cuanto a las deportaciones, la CADH dispone que el extranjero que se halle legalmente en el territorio de un Estado parte solo podrá ser expulsado de él en cumplimiento de una decisión adoptada conforme a la ley, y que toda persona tiene el derecho de buscar y recibir asilo en territorio extranjero en caso de persecución por delitos políticos o comunes conexos con los políticos, de acuerdo con la legislación de cada Estado y los convenios internacionales. La CADH prohíbe que un extranjero sea expulsado o devuelto a otro país, sea o no el suyo propio, cuando su vida o libertad personal estén en riesgo a causa de su condición de raza, nacionalidad, religión, estrato social o de sus opiniones políticas (principio del *non refoulment*<sup>30</sup>). Tampoco se permite la expulsión colectiva de extranjeros.

En el mismo sentido, el Pidcyp establece que el extranjero que se halle legalmente en el territorio de un Estado parte de ese instrumento solo podrá ser expulsado de él en cumplimiento de una decisión adoptada conforme a la ley, “a menos que razones imperiosas de seguridad nacional se opongan a ello, se debe permitir al extranjero exponer las razones que lo asistan en contra de su expulsión, así como someter su caso a revisión ante la autoridad competente o

bien ante la persona o personas designadas especialmente por dicha autoridad competente, y hacerse representar con tal fin ante ellas” (artículo 13).

Las deportaciones de migrantes irregulares no son frecuentes desde las naciones centroamericanas, sino más bien desde los países receptores de ciudadanos de la región, principalmente Estados Unidos y México. Estos procesos han sido criticados por el reciente endurecimiento de las directrices en la materia, que imponen limitaciones al debido proceso y pasan por alto los derechos humanos de los migrantes y sus familias en las etapas procedimentales.

En 1952 Estados Unidos adoptó la Ley de Inmigración y Nacionalidad, conocida también como Acta McCarran-Walter, que se mantiene vigente en la actualidad a pesar de haber sufrido distintas reformas a lo largo del tiempo. La última modificación data de 1996, fue introducida mediante la Ley de Reforma de la Inmigración Irregular y de Responsabilidad del Inmigrante (*Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act*) y es, sin duda, la transformación más importante de la legislación migratoria estadounidense. Con ella las normas sobre deportaciones se hicieron más punitivas, pues se ampliaron los tipos criminales que sirven de base a la orden de remoción y se modificaron los procedimientos para la expulsión de extranjeros, con lo cual disminuyeron significativamente las posibilidades de revisión judicial de las decisiones del Departamento de Seguridad Interior (Department of Homeland Security). A partir de 1996, los procesos de deportación y exclusión fueron consolidados en un proceso de remoción (*removal process*) para la expulsión formal de un extranjero cuya presencia sea considerada por las autoridades como contraria al bienestar público; además se creó la figura de la salida voluntaria (*voluntary departure*) como una opción disponible a conveniencia del Gobierno, y se introdujo la remoción expedita (*expedited removal*). Este diseño restringe el derecho al debido proceso y menoscaba la unidad familiar, en contravención de

las disposiciones del Derecho internacional sobre los derechos humanos (Cejil, 2006; Human Rights Watch, 2007).

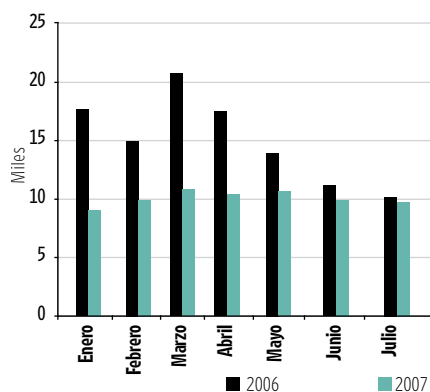
Según el Buró para el Control de Inmigración y Aduanas de los Estados Unidos (ICE, por su sigla en inglés), los arrestos que realizó durante el año 2006 alcanzaron una magnitud siete veces mayor que en 2002 -el último año de operación plena del Servicio de Inmigración y Naturalización- a razón de un promedio diario de 279 arrestos administrativos y 55 arrestos criminales. Ese año el ICE removió cerca de 195.000 extranjeros indocumentados -un récord para la agencia, en sus propias palabras-, lo cual significó un aumento del 13% en el número de expulsiones con respecto al 2005. El incremento de las detenciones se explica por la finalización de la práctica de “detener y soltar en la frontera” que anteriormente utilizaban las autoridades migratorias estadounidenses y con la cual solo se detenía al 29% de los migrantes interceptados en la frontera. Hoy en día todos los interceptados son detenidos. Por último, a través de la operación “retorno al remitente”, el ICE arrestó, cerró los casos o expulsó a 14.356 extranjeros fugitivos o indocumentados entre mayo y septiembre de 2006 (ICE, 2007).

En México, otro destino para los centroamericanos, la Constitución expresamente faculta al Ejecutivo para proceder a la expulsión, sin juicio ni procedimiento, a los extranjeros que considere “perniciosos”. La Ley General de Población dispone que la Secretaría de Gobernación establecerá estaciones migratorias en los lugares de la República que estime convenientes, para alojar en ellas a los extranjeros cuya internación se haya autorizado en forma provisional, así como a aquéllos que deben ser expulsados (artículo 71).

En términos de la expulsión por vía terrestre, México envió a Guatemala a 157.666 migrantes provenientes de Guatemala, Honduras y El Salvador en el año 2006, en tanto que en el período enero-julio de 2007 la cifra fue de 70.570 personas, aunque se visualiza una tendencia decreciente con respecto al año 2006 (gráfico 6.11).

GRÁFICO 6.11

### Centroamérica: expulsión de migrantes desde México hacia Guatemala, según mes y año. 2006-2007



Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores de Guatemala.

### Tipificación y combate del tráfico ilegal y la trata de personas

Las naciones centroamericanas han puesto en marcha diversas acciones para combatir el tráfico y la trata de personas. En primer lugar, han integrado a su Derecho interno los más importantes tratados internacionales en esta materia (cuadro 6.13). En segundo lugar, han modificado recientemente sus leyes penales y procesales penales para adecuar la tipificación de los delitos a las normas internacionales y modernizar sus procedimientos. En tercer lugar, todos los países de la región han diseñado planes de acción nacionales para enfrentar este problema. Honduras, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica han aprobado protocolos nacionales para la repatriación de víctimas de trata.

Entre estos esfuerzos cabe destacar la creación de espacios de coordinación interinstitucional donde se unifican criterios y se establecen prioridades en el ámbito del tráfico y la trata, así como protocolos de intervención, repatriación y atención de las víctimas. Por ejemplo, en Costa Rica se ha creado la Coalición Nacional contra el Tráfico Ilícito de Migrantes y la Trata de Personas; en El Salvador se ha conformado una mesa de trabajo sobre la explotación sexual comercial de niños,

niñas y adolescentes y el Ministerio de Relaciones Exteriores está impulsando la creación de un comité nacional contra la trata de personas. En Panamá existe la Comisión Nacional para la Prevención de Delitos de Explotación Sexual (Conapredes). Estas entidades han hecho importantes contribuciones para la modificación de las leyes sobre trata y tráfico, promueven actividades de capacitación de funcionarios públicos y han mejorado, sin duda, la intervención interinstitucional (OIT, 2006), todo ello con presencia y aportes de organismos de la sociedad civil.

Como se analizará más adelante, el combate al tráfico y la trata de personas es una de las preocupaciones centrales de la coordinación de acciones regionales y del Proceso Puebla.

### Protección estatal de los derechos de los nacionales en el exterior

Las responsabilidades de los Estados no se agotan con el respeto y las garantías de los derechos humanos de los migrantes en su jurisdicción interna, pues también tienen la obligación de promover el respeto a los derechos y libertades fundamentales de sus connacionales en el territorio de otros países, a través de la asistencia y la protección consular. El deber de proteger a los connacionales en suelo extranjero es expresión de la más clásica función del Derecho internacional.

Las disposiciones incluidas en el artículo 5 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares tienen una profunda relación con los derechos humanos de los migrantes. Según estas normas internacionales, los Estados tienen la obligación de intervenir para proteger los derechos y libertades fundamentales de sus ciudadanos en el extranjero, en casos como arresto o detención, litigios en los que estén en juego sus derechos, accidentes o enfermedades graves, actos de violencia en su contra, fallecimiento y en particular la identificación de cadáveres y la repatriación de restos- auxilio en cualquier situación de dificultad y repatriación. También tienen la obligación de facilitar el ejercicio de otros derechos humanos, como la documentación personal y

la garantía del debido proceso en juicios penales. Este listado no es exhaustivo, pues las normas de la Convención de Viena están redactadas con tal amplitud que la actividad consular puede tomar todas las medidas necesarias “para prestar ayuda y asistencia a los nacionales del Estado que envía”, toda vez que tales acciones sean legales en el Estado receptor.

Particular importancia reviste el artículo 36 de la Convención de Viena, el cual reconoce el derecho a la información y la comunicación consular. Esta norma tiene un doble propósito: reconocer el derecho de los Estados de asistir a sus nacionales a través de las actuaciones del funcionario consular y, en forma paralela, reconocer el derecho correlativo de que goza el nacional del Estado que envía, para acceder al funcionario consular con el fin de procurar dicha asistencia. Así, el citado artículo reconoce al migrante detenido en el extranjero ciertos derechos individuales, entre ellos el derecho a la información sobre la asistencia consular, para velar por el efectivo cumplimiento de los deberes del Estado receptor, lo cual permite que adquiera eficacia el derecho al debido proceso legal (CIDH, 1999).

Por su parte, el artículo 1.2 de la Convención sobre Trabajadores Migratorios (CTM) expresamente impone a los Estados parte la obligación de proteger a los migrantes y a sus familias en todo el proceso migratorio, el cual comprende la preparación para el traslado, la partida, el tránsito y todo el período de estancia y de ejercicio de una actividad remunerada en el Estado de empleo, así como el regreso al Estado de origen o de residencia habitual. La CTM reitera que los trabajadores migratorios y sus familias tienen derecho a recurrir a la protección y asistencia de las autoridades consulares o diplomáticas de su Estado de origen, o del Estado que represente los intereses de ese Estado, en todos los casos en que exista menoscabo de los derechos reconocidos en la Convención. En particular, en caso de expulsión, se debe informar sin demora de ese derecho a la persona interesada, y las autoridades

CUADRO 6.13

### Centroamérica, México y Estados Unidos: principales tratados internacionales para combatir el tráfico y la trata de personas, por país

Tratado	País y año de depósito del instrumento de ratificación o adhesión							
	Guatemala	El Salvador	Honduras	Nicaragua	Costa Rica	Panamá	México	Estados Unidos
Protocolo Facultativo de la Convención de Derechos del Niño relativo a la Prostitución Infantil	2002	2004	2002	2003	2002	2000	2002	2002
Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional	2003	2004	2003	2002	2003	2004	2003	2005
Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional	2004	2004	X	2004	2003	2004	2003	2005
Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional	2004	2004	X	2006	2003	2004	2003	2005
Convención Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores	X	2005	X	2005	2001	2000	X	X
Convenio sobre la Prohibición de las Peores Formas de Trabajo Infantil y la Acción Inmediata para su Eliminación (nº 182) de la OIT	2001	2000	2001	2000	2001	2000	2000	1999

X = No ratificado.

Fuente: Iglesias, 2008.

del Estado que haya dispuesto la expulsión deben facilitar su ejercicio.

#### Principales acciones regionales en materia migratoria

Los derechos de los migrantes, y en general las migraciones, son objeto de creciente atención por parte de la comunidad internacional. Diversos organismos multilaterales han creado comisiones especiales para el abordaje del tema<sup>31</sup> 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.

#### El Proceso Puebla y la OCAM

El principal punto de partida de las políticas regionales migratorias fue la creación de la Conferencia Regional sobre Migración (CRM o Proceso Puebla) en 1996. A la fecha, la CRM está integrada por los siete países de Centroamérica, Canadá, Estados Unidos, México y República Dominicana. En ella participan como observadores países, organizaciones y organismos de integración regional<sup>32</sup>. Las organizaciones no gubernamentales integradas en la Red Regional de Organizaciones Civiles para las Migraciones (RROCM) han entablado un importante diálogo con los Estados

en el entorno de la CRM y participan como invitadas en las reuniones viceministeriales. Además, se reúnen paralelamente entre ellas.

Desde 1996 se han celebrado doce conferencias regionales en el Proceso Puebla, con la participación de los Viceministros de relaciones exteriores y de gobernación de los países miembros, que componen el máximo órgano decisorio de la CRM. En estos encuentros regionales se elaboró el Plan de Acción de Panamá, que luego se actualizó con el nombre de Plan de Acción de Guatemala (2002) y hoy se denomina Plan de Acción de la CRM, al cual se efectúan ajustes y seguimientos anuales. Entre los logros más destacados de

la Conferencia Regional se encuentran los siguientes:

- El “Memorándum de entendimiento entre los gobiernos de los Estados Unidos Mexicanos, la República de El Salvador, la República de Guatemala, la República de Honduras y la República de Nicaragua, para la repatriación digna, ordenada, ágil y segura de nacionales migrantes centroamericanos por vía terrestre”.
- El “Proyecto de retorno digno, seguro y ordenado de migrantes regionales por vía terrestre”.
- El “Proyecto piloto para el retorno voluntario y la reinserción social de niños y niñas víctimas del tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas”.
- El “Marco general de ejecución del programa de cooperación multilateral para el retorno asistido de migrantes extrarregionales varados en países miembros de la Conferencia Regional sobre Migración, CRM”.
- El diseño del “Sistema de información estadística sobre las migraciones en Centroamérica” (Siemca) por parte de OIM-Cepal/Celade<sup>33</sup>. Este sistema es considerado por la CRM como uno de sus principales logros.

Otro espacio de intercambio regional en el ámbito de las políticas y legislaciones migratorias es la Comisión Centroamericana de Directores de Migración (conocida como OCAM por su nombre original: Organización Centroamericana de Migración). La OCAM fue creada en el seno del Sistema de Integración Centroamericana (SICA) en 1990, en la ciudad de San José. Está conformada por los directores de migración de Centroamérica, incluidos Panamá y Belice. Su objetivo es servir como mecanismo regional de coordinación, concertación y consulta para el tratamiento del fenómeno migratorio. Ha puesto en marcha un plan de acción en el que se integran los temas de derechos humanos para “desarrollar

acciones coordinadas en la atención del tráfico de personas y ejecutar acciones para el tratamiento de la problemática de los migrantes intrarregionales y extrarregionales”. Adicionalmente, la OCAM está desarrollando un plan de trabajo en materia de gestión y política migratorias.

La OCAM ha impulsado iniciativas concertadas para el tratamiento de la información migratoria, la capacitación de los funcionarios de las direcciones de migración de los países miembros, la modernización de la gestión migratoria, la implementación de instrumentos y procedimientos comunes en este ámbito, el esfuerzo hacia la homogeneización de requisitos de ingreso de extranjeros, el retorno digno, seguro y ordenado de migrantes regionales y extrarregionales y otros temas de interés común (OIM, 2002).

En distintos foros y conferencias, la OCAM ha manifestado la necesidad de ejecutar proyectos en las áreas antes mencionadas, para aliviar la presión de los migrantes indocumentados en Centroamérica. En ese sentido, la OIM -que actúa como secretaría técnica de la OCAM- cuenta con un amplio listado de proyectos sugeridos por los directores de migración, pero las posibilidades de ejecutarlos se ven limitadas por escasez de recursos materiales y la falta de voluntad política a lo interno de las naciones miembros.

En el marco del grupo denominado CA-4 (conformado por Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua) los directores de migración de la OCAM han implementado un programa de “paso fácil”. Actualmente los nacionales de países que integran el grupo pasan por los controles migratorios únicamente con documento de identificación; se ha eliminado la tarjeta de ingreso/egreso (TIE) por los puntos fronterizos intermedios, aunque se mantiene la obligatoriedad del pasaporte para los menores de edad en tránsito por las naciones del CA4. Esta homologación subregional también ha incluido:

- Definición de los puntos de ingreso a la región (fronteras periféricas).

- Manual de procedimientos para la facilitación migratoria dentro del CA4.

- Manual de procedimientos para el intercambio de información entre los miembros del grupo.

- Convenio de seguridad fronteriza.

- Glosario único de términos migratorios.

- Procesos de capacitación conjunta (Zúñiga, 2007).

Cabe resaltar que, tanto durante las conferencias regionales como en el seno de la OCAM y otros organismos con influencia en el ámbito regional, como la oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, se le ha dado relevancia al tema de los derechos humanos y al compromiso de los países en el combate al tráfico y la trata de migrantes. Como resultado de ello, en los últimos años los Estados miembros han modernizado sus políticas y legislaciones en esta materia. Asimismo, se ha avanzado en el diseño de planes de acción nacional contra el tráfico y la trata de personas.

### La gobernabilidad migratoria es un tema pendiente de investigación

La efectiva implementación de la normativa migratoria depende de una serie de instituciones y sectores (ministerios del interior, seguridad, gobernación, cancillería, educación, salud y policía, entre otros), en una dinámica que la Cepal ha denominado “gobernabilidad migratoria”. La vigencia plena de los derechos de los migrantes se puede tornar difícil si este andamiaje no cuenta con las capacidades institucionales suficientes y la necesaria coordinación entre todos los actores involucrados, problema que se exacerba por la falta de una política explícita sobre migración. Por otra parte, los gobiernos no siempre incluyen en la formulación de políticas a actores relevantes como sindicatos, empleadores y asociaciones de migrantes. La sociedad civil no ha participado activamente en tales definiciones, a pesar del importante papel que pueden

desempeñar sus organizaciones (Cepal, 2006).

En la región, las iniciativas administrativas e institucionales no tienen las capacidades técnicas y financieras para garantizar el cumplimiento de las obligaciones estatales en lo que concierne a los derechos humanos de los migrantes. Tampoco ha habido reformas institucionales significativas en esta materia. Aunque está pendiente un análisis en detalle del sector insti-

tucional relacionado con la protección de la población migrante, en algunos ejemplos actuales queda evidenciada su escasa capacidad operativa.

Las leyes vigentes en el istmo otorgan un alto grado de discrecionalidad a las autoridades migratorias y están formuladas en términos que no garantizan la seguridad jurídica de los extranjeros sometidos a un procedimiento migratorio. Las carencias institucionales son notables especialmente en cuanto a las

garantías básicas del debido proceso, como el principio de legalidad, la asistencia de intérprete y la asistencia letrada. Así, pese a que existe un sustrato jurídico común, representado por la integración al Derecho interno de los tratados internacionales de derechos humanos, la región exhibe no solo vacíos en las leyes, sino también limitaciones en las capacidades institucionales.

#### La edición final de este capítulo

estuvo a cargo de Alberto Mora, Evelyn Villarreal y Jorge Vargas Cullell.

**Elaboraron insumos:** Juan José García, "Perfil de las personas migrantes y sus hogares"; Luis Ángel Oviedo, "Caracterización de los hogares según el acceso a dineros provenientes del exterior enviados por familiares o amigos"; Manuel Orozco, "Efectos macroeconómicos de las remesas"; Guillermo Acuña y Abelardo Morales, "Redes sociales y migración en Centroamérica" y Ricardo Iglesias, "Protección de los derechos de las personas migrantes". Un primer borrador de este capítulo fue preparado por Carolina Urcuyo.

**La revisión de cifras** la realizaron Elisa Sánchez y Luis Ángel Oviedo.

**El taller de consulta** se llevó a cabo el 27 de setiembre de 2007 en El Salvador, con la participación de: Guillermo Acuña (Costa Rica), Jesús Aguilar (El Salvador), Katherine Andrade (El Salvador), José Luis Benítez (El Salvador), William Espino (El Salvador), Dunia Flores (Honduras), Enrique García (Costa Rica), Juan José García (El Salvador), Heidy González (Nicaragua), Miguel Gutiérrez (Costa Rica), Melissa Hernández (El Salvador), Michael Herradora (Costa Rica), Ricardo Iglesias (El Salvador), María Cristina Jovel (El Salvador), Víctor Lozano (Guatemala), Marta Maribel de Montoya (El Salvador), Alberto Mora (Costa

Rica), Oscar Antonio Morales (Guatemala), Gareth Murillo (Belice), Manuel Orozco (Estados Unidos), Morena de Palacios (El Salvador), Jorge Peraza (Costa Rica), Gilma Pérez (El Salvador), Oscar Francisco Rivera (El Salvador), Arodys Robles (Costa Rica), Andrea Sánchez (Costa Rica), Claudio Tona (El Salvador), Juan Luis Velázquez (Guatemala), Valdete Williman (Honduras) y Sofía Marisol Zelada (El Salvador).

**Se agradece** a Abelardo Morales sus valiosos comentarios y sugerencias sobre la versión final de este capítulo.



## NOTAS

- 1** Suscritos por los presidentes centroamericanos en Nicaragua (1990), El Salvador (1992) y Guatemala (1996).
- 2** De acuerdo con Siemmes (2006), más del 35% de la población migrante mayor de 25 años de Belice, Costa Rica, Nicaragua y Panamá residente en los Estados Unidos tiene algún grado de educación superior. Otro estudio (Solimano y Allendes, 2007), realizado en los países de la OECD, determinó que el 17% de la población migrante centroamericana cuenta con educación terciaria.
- 3** De acuerdo con Robinson (2001) los cambios globales en la acumulación de capital y la división del trabajo han resultado en un incremento de la heterogeneidad en los mercados de trabajo. Este análisis coincide con el de Mittleman (2000), quien plantea que los flujos de mano de obra extranjera están asociados a la división global del trabajo como consecuencia de la reorganización de la producción entre las regiones del mundo. En este contexto, la migración emerge en los países a medida que las personas buscan mejores oportunidades en naciones industrializadas y se integran a las actividades intensivas en mano de obra o a industrias de servicios que requieren fuerza laboral no calificada.
- 4** Administración pública, servicios financieros e inmobiliarios, servicios profesionales, científicos, gerenciales y administrativos; servicios de la gestión de desechos, enseñanza, salud y servicios sociales, arte, entretenimiento y recreación, y servicios de alimentación.
- 5** Industria manufacturera y construcción.
- 6** Comercio al por mayor y al por menor, transporte y almacenamiento, electricidad, gas y agua, comunicación.
- 7** Indica la proporción de personas dependientes (menores de 15 años y mayores de 65 años) con respecto al número de personas de entre 15 y 64 años.
- 8** El análisis usa datos trimestrales, y no de datos anuales, porque las fluctuaciones en las tendencias económicas se captan mejor en períodos cortos dentro de un mismo año que en los flujos agregados anuales. Por otra parte, la economía internacional tiene mayor influencia cíclica y de corto plazo en el ahorro externo y, por lo tanto, puede ayudar a explicar las fluctuaciones trimestrales en el crecimiento. El modelo excluye a Panamá debido a que los flujos de remesas no son significativos, tanto en términos del producto nacional como del ahorro externo.
- 9** En la selección de las variables independientes del modelo analítico, Orozco aplicó la tesis de Robinson (2001), según la cual el estilo de inserción internacional en varios países centroamericanos depende de la producción de fábricas exportadoras (en particular de ropa), servicios transnacionales (especialmente el turismo), la exportación de productos agrícolas no tradicionales y las remesas enviadas por centroamericanos residentes en los Estados Unidos. De hecho, en la mayoría de los países de la región casi la mitad del PIB depende de esos cuatro factores, los cuales han tenido un efecto multiplicador en otras áreas (Orozco, 2008). Debido a la ausencia de información, las exportaciones no tradicionales no fueron incluidas en Costa Rica y Nicaragua. No fue posible analizar la maquila y el turismo en Honduras.
- 10** Las presiones por aumentos en los salarios pueden resultar en mayores niveles de desempleo en el sector de bienes transables y en un aumento en los precios al consumidor de los bienes no transables.
- 11** Los principales indicadores usados fueron las remesas expresadas en dólares estadounidenses, índices de precios al consumidor de Estados Unidos, US Special Drawing Rights (SDR) y la balanza comercial.
- 12** Se recurrió al procesamiento de las encuestas de hogares y los módulos de migración y remesas aplicados recientemente en varios países del istmo, como una aproximación al análisis de este tema.
- 13** En cada encuesta se calculó el ingreso familiar total y per cápita para poder clasificar a los hogares como pobres o no pobres. Además, se cuantificó el ingreso de los hogares por concepto de remesas. Para estimar el impacto de las remesas en los hogares se excluyó del ingreso total del hogar el monto correspondiente a remesas en dinero.
- 14** Este hallazgo coincide con los resultados de un estudio realizado por el Banco Mundial (2006) en once países latinoamericanos.
- 15** Se refiere al comercio de productos tradicionales de los países de origen de los migrantes, que se venden en los lugares de destino.
- 16** Posteriormente este imaginario cambia, cuando las personas llegan a ese país y son objeto de diferentes tipos de discriminación.
- 17** Persona que se dedica al traslado de emigrantes, en forma ilegal, de una frontera a otra a cambio de un pago.
- 18** Esta sección se elaboró a partir de Iglesias, 2008.
- 19** El Estatuto de la Corte Internacional de Justicia es parte integrante de la Carta de las Naciones Unidas y comparte su mismo valor jurídico obligatorio.
- 20** Es el Derecho consuetudinario internacional, definido como prácticas comúnmente aceptadas como jurídicas y obligatorias por los Estados en el nivel internacional (*opinio juris sive necessitatis*) (OIM, 2006), sin necesidad de que estén escritas en un tratado, pero con igual fuerza jurídica obligatoria. Solo los casos, por ejemplo, de la imprescriptibilidad de los crímenes de guerra y de lesa humanidad y el principio del interés superior del niño.
- 21** Son normas aceptadas y reconocidas por la comunidad internacional como normas que no admiten acuerdo en contrario, que están al abrigo de toda posibilidad de suspensión, y que solo pueden ser modificadas por una norma ulterior de Derecho internacional general que tenga el mismo carácter. Entre las normas de *jus cogens* puede mencionarse la prohibición de la discriminación, la prohibición de la esclavitud y la prohibición de la tortura (OIM, 2006).
- 22** Estados Unidos, sin embargo, cuando ratificó la Convención contra la Tortura de las Naciones Unidas (CT) y la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racia (CEDR), manifestó que no consideraba de ejecución automática sus disposiciones, posición que ha sido mantenida por la jurisprudencia interna. Varias cortes estadounidenses han sostenido que tratados internacionales de Derecho internacional público, humanitario y de derechos humanos, no son de ejecución automática en los Estados Unidos y que, por tanto, crecen de la fuerza legal necesaria para invalidar leyes o actos de autoridad en el ámbito interno (Buergetal, 1995).
- 23** Guatemala, artículo 4; El Salvador, artículo 96; Honduras, artículos 31; Nicaragua, artículo 27; Costa Rica, artículo 19; Panamá, artículo 17.
- 24** Guatemala, artículos 207, 247, 270 y 279; El Salvador, artículos 77 y 97; Honduras, artículo 32; Nicaragua, artículo 27; Costa Rica, artículo 19; Panamá, artículo 24.
- 25** Guatemala, artículo 102, inciso r; El Salvador, artículo 47, inciso 4; Costa Rica, artículo 60; Panamá, artículo 68.
- 26** Guatemala, artículo 27; El Salvador, artículo 28; Honduras, artículo 101; Nicaragua, artículo 42; Costa Rica, artículo 31; Panamá, artículo 24.
- 27** Guatemala, artículo 155; El Salvador, artículos 244 y 245; Honduras, artículos 324 y 325; Nicaragua, artículo 33; Costa Rica, artículo 41; Panamá, artículo 34.
- 28** Un enfoque integral en esta materia implicaría que las leyes partiesen del reconocimiento de derechos y libertades fundamentales y desarrollasen las obligaciones estatales frente a los migrantes en situación regular o irregular. Bajo esta óptica, el control de flujos y los procedimientos administrativos migratorios deberían ser consideraciones secundarias de las normas jurídicas.
- 29** Con excepción de la nueva legislación migratoria costarricense, que establece, por ejemplo, que los extranjeros tienen el derecho de acceso a la justicia y la libertad de petición individual o colectiva, para obtener información de cualquier funcionario público o entidad oficial y el derecho a obtener respuesta; asimismo, les reconoce el derecho de acceso al sistema de seguridad social, de acuerdo con la legislación vigente y su categoría migratoria. Además, en Costa Rica toda persona extranjera tiene derecho a asistencia médica de urgencia o emergencia.
- 30** Principio de no devolución, que prohíbe a los Estados devolver a un solicitante de asilo o refugiado a territorios donde su vida o libertad pueden verse amenazadas, o donde corra riesgo de persecución, incluyendo su intercepción y rechazo en la frontera (devolución indirecta) (Acnur, 2001). Este principio también está previsto en el artículo 33 del Estatuto de los Refugiados (ONU, 1951).
- 31** El BID tiene un programa llamado Fondo Multilateral de Inversiones (Fomiv) para aumentar los flujos de remesas y mejorar su aprovechamiento. El Banco Mundial puso el tema entre sus diez prioridades para el bienio 2006-2008. La Cepal, la Comisión Mundial para las Migraciones, y el Unfpa, entre otros, han insistido específicamente en el tema de los derechos de los migrantes (Cepal, 2006).

**32** Países: Argentina, Colombia, Ecuador, Jamaica y Perú. Organizaciones y espacios intergubernamentales: Mecanismo de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC), Consejo de Europa, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la Iniciativa Berna del Gobierno de Suiza, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (Acnur), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal/Celade), la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), la Relatoría Especial de las Naciones Unidas sobre la Protección de los Derechos de los Migrantes de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la Secretaría del Sistema de Integración Centroamericana (SICA) y la Secretaría General de la Conferencia Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (Segib).

**33** Para mayor información consúltese la página electrónica de la CRM sobre actividades ([http://www.crmsv.org/pagina\\_actividades.htm](http://www.crmsv.org/pagina_actividades.htm)) y reuniones ([http://www.crmsv.org/pagina\\_reuniones.htm](http://www.crmsv.org/pagina_reuniones.htm)).



## C A P Í T U L O

## 7

El desafío regional  
de la estabilidad  
democrática

## INDICE

<b>Hallazgos relevantes</b>	<b>286</b>
<b>Valoración general 2008</b>	<b>287</b>
<b>Valoración general 2003</b>	<b>288</b>
<b>Valoración general 1999</b>	<b>288</b>
<b>Introducción</b>	<b>289</b>
<b>Desafíos provenientes de la configuración de los regímenes políticos</b>	<b>290</b>
Sistemas electorales vulnerables	290
Calidad de la gestión electoral genera riesgos políticos	294
Pocos riesgos originados en la dinámica de los sistemas de partidos	297
Niveles de participación electoral no generan amenazas	301
<b>Insuficiente inclusión ciudadana es una amenaza a la democracia</b>	<b>301</b>
Exclusiones sociales afectan la inclusión ciudadana en algunos países	302
Bajo financiamiento de derechos perpetúa barreras a la inclusión ciudadana	<b>305</b>
<b>Desafíos provenientes de la insuficiente democratización de los Estados de derecho</b>	<b>307</b>
Débil base presupuestaria limita el acceso a la justicia	308
Baja transparencia y escasa rendición de cuentas del Poder Judicial afectan independencia política y combate a la corrupción	<b>310</b>
<b>Desafíos provenientes de la convivencia ciudadana</b>	<b>312</b>
Bajos riesgos derivados de las amenazas políticas a la estabilidad	312
Riesgos potenciales provenientes de amenazas prepolíticas	<b>314</b>

## PREGUNTA GENERADORA

¿Cuáles son los principales riesgos y amenazas que enfrenta la estabilidad democrática en Centroamérica?

## Preguntas específicas

1. ¿Es la gestión de las elecciones y el desempeño del sistema de partidos políticos un factor que amenace la estabilidad democrática?
2. ¿El financiamiento público de los derechos de las personas opera como un factor que afecta la estabilidad de la democracia?
3. ¿Existen exclusiones sociales extremas que afecten la habilitación ciudadana?
4. ¿El desafío de los actores ilegales a los Estados centroamericanos pone en riesgo la estabilidad democrática?
5. ¿Es el nivel de apoyo ciudadano a la democracia un factor que afecta la estabilidad?

## HALLAZGOS RELEVANTES

>> La falta de regulaciones, transparencia y fiscalización hace que el financiamiento de los partidos políticos siga siendo un factor de riesgo para la región, en especial por la influencia que grupos ilegales puedan ejercer. Entre el 2002-2006, seis presidentes centroamericanos fueron denunciados por recibir donaciones del extranjero.

>> Problemas en la gestión electoral han generado cuestionamientos a la limpieza de los resultados electorales (Costa Rica, Honduras, El Salvador y Nicaragua). Una combinación de sistemas de partidos polarizados, elecciones reñidas y baja calidad de la gestión electoral amenazan al menos a tres países de la región.

>> La participación electoral no es un factor desestabilizador de la democracia. Es más alta en Nicaragua (79%), Costa Rica y Honduras exhiben disminuciones sistemáticas, Guatemala y El Salvador no presentan un patrón claro y Panamá tiende a aumentar.

>> La no participación y el no tener interés alguno en la política están claramente asociados a la presencia de exclusiones sociales. La baja escolaridad, el trabajo agrícola, la residencia en el área rural y la pertenencia al quintil más bajo de ingreso se vinculan de manera estrecha con la inhabilitación ciudadana.

>> La carga tributaria es baja y no garantiza el cumplimiento del creciente número de derechos ciudadanos reconocidos

legalmente en la región. El mejor desempeño corresponde a Honduras (17,8%) y el peor a Guatemala (11,9%). Los países donde hay más exclusiones que afectan la habilitación ciudadana son los que menos invierten en la protección y ejercicio de derechos sociales.

>> Persisten serias limitaciones para el funcionamiento de los sistemas de justicia y la garantía de seguridad jurídica. Costa Rica y El Salvador invierten en sus presupuestos judiciales entre dos y cuatro veces más que los demás países.

>> Una desigual relación entre el número de defensores y el de fiscales atenta contra los principios del debido proceso y el derecho a la defensa, sobre todo para los sectores que no pueden costear servicios legales privados.

>> La demanda política a favor del reemplazo de la democracia por un sistema autoritario es baja y no representa un riesgo a la estabilidad; sin embargo, ocho de cada diez personas apoyan la opción de un líder fuerte con poderes especiales no democráticos.

>> El narcotráfico y las maras socavan (por cooptación o eliminación) la autoridad legítima del Estado sobre el monopolio del uso de la fuerza. Además controlan amplias zonas geográficas, en especial en los países del llamado "triángulo norte" de la región. La falta de información impide determinar la magnitud del riesgo que esto supone para la democracia.

## VALORACIÓN GENERAL 2008

La democratización de los regímenes sigue siendo el mayor logro político de las últimas décadas en la región. Con excepción de Nicaragua, en los países centroamericanos no se observan defectos en el diseño institucional de los sistemas electorales que generen ventajas indebidas en favor de partidos políticos y gobiernos. Las dos rondas de elecciones nacionales (presidenciales y legislativas) celebradas en lo que va de la presente década, indican que las elecciones competitivas se han afirmado como el mecanismo indisputado para la escogencia de las máximas autoridades. 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, y por diversas razones, la democratización de los regímenes es una tarea inconclusa en la mayor parte del istmo, situación que impone algunas amenazas y riesgos para la estabilidad. Desde el punto de vista institucional, 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 se detectaron dos problemas importantes: la falta de regulaciones y transparencia en el financiamiento político y la escasa independencia política de las autoridades electorales. Finalmente, desde el punto de vista de los resultados, cabe anotar la existencia de 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. Esta situación genera situaciones complejas (pero no críticas) para la gobernabilidad, pues dificulta la conformación de mayorías políticas estables que impulsen políticas públicas favorables al desarrollo humano. Esto afecta de manera negativa las posibilidades de superar los déficit de inclusión ciudadana.

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, la falta de transparencia y rendición de cuentas está asociada a serios problemas de independencia externa e interna de los sistemas de administración de justicia, y a síntomas preocupantes de corrupción judicial. Esta es una grave amenaza a la democracia en el istmo que, al menos en un país (Nicaragua), en los últimos tiempos ha generado turbulencias que ponen en peligro la estabilidad democrática. Cinco años después de que se presentara el *Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá*, la información actualizada de esta publicación permite mantener, con pocos matices,

las conclusiones a las que se arribó en esa ocasión, lo cual subraya la lentitud de los avances en el tema.

Pese a las dificultades que han exhibido las democracias centroamericanas para apalancar el desarrollo humano, ello no se ha traducido en un clima ciudadano favorable a una ruptura del sistema democrático. En ese sentido, la principal amenaza es un cierto y mayoritario apoyo (con distintos niveles de intensidad) al advenimiento de un líder "milagroso" que recorte libertades y garantías democráticas con tal de resolver problemas del país. Hay, pues, en la opinión pública de la región, algunas condiciones propicias para la aparición de figuras políticas como las surgidas en otros países de América Latina en los últimos veinte años (aunque con diferentes signos ideológicos). La información disponible sugiere, sin embargo, que la demanda en favor de autoridades con poderes especiales es social y políticamente difusa, es decir, que por el momento no es impulsada por actores sociales y políticos definidos, lo cual mitiga el riesgo para la estabilidad.

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 potencial, e inédito, para la estabilidad democrática en algunos países del istmo, con implicaciones para la dinámica regional. Por su importancia estratégica, este tema es analizado en profundidad en el capítulo 12 del presente Informe.

## VALORACIÓN GENERAL 2003

Tomando como punto de partida el señalamiento del Primer Informe, *el Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá* valoró el estado de la democracia centroamericana desde dos perspectivas: el acceso al poder político (régimen) y el ejercicio de ese poder en las sociedades, a partir del reconocimiento y la protección institucional de los derechos de la ciudadanía. Su principal conclusión fue que el impulso democratizador de Centroamérica había perdido dinamismo. La mayoría de los regímenes políticos, sistemas electorales y de protección de derechos y libertades ciudadanas, no mostraban 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, el régimen político, entendido como el conjunto de normas para el acceso democrático al poder, era sin duda el que más progresos exhibía.

El ejercicio democrático del poder político se presentó en el Segundo Informe como el área más problemática. La rendición

de cuentas y los sistemas de administración de justicia de Centroamérica, pese a una notable actualización de los marcos constitucionales y jurídicos, continuaban operando con una exigua base presupuestaria y sujetos a los embates de otros poderes del Estado y actores de la sociedad. La poca información comparable sugería 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 era una asignatura en gran medida pendiente. A esta compleja situación se agregaba la evidencia de algún grado de tolerancia ciudadana hacia actos de corrupción.

Al mismo tiempo, las ciudadanía presionaban por nuevos avances políticos, demandaban respuestas a sus problemas y pedían democracias más eficientes en la tarea de impulsar el desarrollo en la región. En ambos frentes, los regímenes democráticos exhibían vulnerabilidades que era preciso atender, para evitar las tentaciones de una "vuelta al pasado" o la emergencia de "manos duras" que prometieran ilusiones.

Casi todas las democracias del istmo -especialmente las del norte del área- enfrentaban una alta violencia social, cuya magnitud era todavía una cortapisa para el ejercicio de las libertades ciudadanas. El descontento era generalizado.

El Informe reconocía las enormes dificultades que afrontaban las nuevas democracias. En pocos años habían encarado no solo el desmontaje de los autoritarismos y la articulación de Estados de derecho, sino también 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. Lo que estaba en juego era el desmantelamiento de los modos de organización estatal heredados del autoritarismo y el establecimiento de instituciones que reconocieran, promovieran y protegieran los derechos que las y los ciudadanos poseen para controlar a sus gobernantes durante los períodos no electorales.

## VALORACIÓN GENERAL 1999

El *Primer Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible*, en su capítulo 7, titulado "El desafío de los Estados de derecho y la representación democrática", valoró la fortaleza y el arraigo del nuevo impulso democratizador que se vivía entonces en el istmo, como resultado de una conquista duramente conseguida por generaciones de centroamericanos y centroamericanas. "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 los logros eran cuestionables, persistían en la región innumerables problemas que motivaban un de-

bate sobre el tipo de regímenes políticos que habían surgido luego de la pacificación. ¿Se trataba de democracias disminuidas o de democracias "a secas"? Las y los centroamericanos enfrentaban un gran desafío, el de enraizar la democracia en el área para que, a diferencia de los intentos de la década de los cuarenta, la apertura resultara en algo más que una "primavera democrática". Ciertamente, el horror de los conflictos militares es un acicate contra el autoritarismo, pero no una vacuna.

## C A P Í T U L O

## 7

## El desafío regional de la estabilidad democrática

**Introducción**

Este capítulo examina las amenazas y riesgos para la estabilidad de los sistemas políticos en Centroamérica, originados en la evolución reciente de los procesos de democratización en la región. Su propósito es valorar, con base en la información disponible, si las debilidades de los sistemas ponen en peligro tal estabilidad y si ese peligro es importante. Este análisis es relevante pues, como lo apuntó el Informe de 2003 y se ha señalado en el capítulo 2 del presente, las transiciones políticas luego de los conflictos militares produjeron la emergencia de sistemas mixtos o híbridos, insuficientemente democratizados.

Aunque en todos los países del istmo hay democracias electorales, cuatro de ellas son calificadas como “parcialmente libres” (Freedom House, 2007) o “semidemocracias” (Mainwaring, et al., 2001; Bowman, et al., 2005). La pregunta es si la dinámica política configura situaciones real o potencialmente problemáticas para la estabilidad de estos regímenes. Al centrarse en el tema de la dinámica política, el Informe comparte con estudios recientes la preocupación sobre la manera en que los procesos políticos moldean resultados (Scartascini et al., 2006.).

En este capítulo la distinción entre los conceptos de amenaza y riesgo es medular. Una amenaza es un factor

que tiene el potencial para provocar un daño. En este sentido son necesarias tanto su detección y caracterización, como la posterior valoración sobre el peligro que entraña. Riesgo es el chance de que, en una situación incierta, una amenaza efectivamente provoque un daño, de que por las circunstancias prevaletentes el peligro se materialice y produzca determinadas consecuencias<sup>1</sup>. Esta distinción organiza el estudio de todos los asuntos tratados en el texto; además, y esto es crucial, delimita el alcance de este trabajo.

La identificación de amenazas y riesgos para la estabilidad política busca precisar señales de alarma para las ciudadanías y las fuerzas políticas interesadas en profundizar la democratización en Centroamérica. No interesa, sin embargo, estimar las probabilidades asociadas a los riesgos detectados haciendo uso de metodologías formales (cfr: International Political Risk Services, 2008; Covello y Merkhoffer, 1993). Un esfuerzo de esta naturaleza desbordaría los alcances del Informe, por las dificultades teóricas y técnicas que implica el desarrollo de un sistema de alerta temprana. Por otra parte, al ser un análisis selectivo de ciertos aspectos, el capítulo no es un diagnóstico sobre el estado actual de los procesos de democratización en el istmo, o sobre el funcionamiento de sus democracias<sup>2</sup>. Pese a ser un texto

selectivo, los temas tratados permiten apreciar los principales desafíos de la democratización en el istmo.

Dado que aquí se examina si las debilidades en los procesos de democratización en Centroamérica crean amenazas y riesgos a la estabilidad política, resulta indispensable definir los conceptos involucrados en ese análisis. El informe emplea el concepto amplio de democracia planteado en el *Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá* (2003). En consecuencia, no solo se valoran ciertas características de las democracias electorales, sino también atributos relevantes de la organización y funcionamiento de los Estados y de la convivencia ciudadana (recuadro 7.1). Esta noción amplia de democracia es importante, pues permite analizar los legados autoritarios en el acceso y el ejercicio del poder político y la capacidad de los Estados para garantizar la inclusión ciudadana, más allá del estudio de sistemas electorales y de partidos.

El capítulo se organiza en cuatro secciones, incluida esta introducción. Cada apartado corresponde a una de las dimensiones del concepto de democracia utilizado en el Informe. En consecuencia, la segunda sección examina las amenazas y riesgos originados en el régimen político; la tercera valora las amenazas y riesgos originados en



## RECUADRO 7.1

**Conceptos de democracia, democratización y estabilidad política**

La democracia es un sistema que define la forma de organizar y ejercer el poder político en una sociedad, con base en el principio de la ciudadanía como agencia<sup>3</sup>. En este sistema, las reglas para el acceso al poder (o régimen político) prescriben que la selección de los gobernantes debe hacerse mediante elecciones libres, limpias, competidas y reiteradas, por una ciudadanía que ejerce libremente sus derechos. Las reglas para el ejercicio del poder entre autoridades y ciudadanos (o Estado de derecho) se caracterizan por la subordinación de las autoridades al imperio de la ley y por el reconocimiento y tutela de los derechos de las personas. Las reglas para el ejercicio del poder entre ciudadanos (o convivencia ciudadana) establecen el reconocimiento recíproco como agentes dotados de derechos y obligaciones (Programa Estado de la Nación, 2007).

Por democratización se entiende, por tanto, la progresiva aplicación de los principios democráticos de organización del poder en los diversos ámbitos que componen una sociedad (incluyendo por supuesto, en primer lugar, a su régimen político)<sup>4</sup>.

Abarca los cambios constitucionales y legales, así como las reformas institucionales, que amplían los derechos y garantías que las personas poseen<sup>5</sup>, más allá de sus derechos como electores libres, y que expanden sus capacidades y las de las agencias públicas especializadas en el control de la regularidad administrativa y en la regulación de las relaciones sociales y económicas, para fiscalizar y obligar a las autoridades políticas a rendir cuentas y, en algunos casos, a dejar sus puestos por decisión ciudadana (Whitehead, 2002).

Un sistema político es estable cuando funciona dentro de márgenes que definen su propia normalidad o su manera característica de producir decisiones vinculantes y ponerlas en práctica. Los procedimientos son respetados por todos los actores políticos y, de esa forma, se toman y ejecutan decisiones. Aun en contextos de reñida competencia, se pueden tomar las decisiones y adoptar las medidas que las hacen efectivas sin poner en peligro el funcionamiento normal del sistema (Artiga, 2007b).

autoridades electorales, que en varios países no dan garantías de neutralidad. Estos problemas han mostrado poca evolución con respecto a lo señalado por el Segundo Informe (2003). Por otra parte, los niveles de participación ciudadana en Centroamérica son similares a los del resto de América Latina y, en términos generales, no propician cuestionamientos a la legitimidad de los gobiernos. Finalmente, salvo en dos países, la conformación y la dinámica de los sistemas de partidos políticos no generan amenazas a la estabilidad. La tendencia regional apunta a la combinación de Ejecutivos con débiles facultades legales, gobiernos divididos y sistemas multipartidistas moderados y no polarizados. Esto da lugar a situaciones complejas (pero no críticas) para la gobernabilidad.

**Sistemas electorales vulnerables**

Los regímenes políticos centroamericanos son “democracias electorales” (PNUD, 2004). La selección de gobernantes se efectúa mediante elecciones competidas y decisivas, con un respeto razonable a las libertades y derechos políticos. A partir de mediados de los años noventa, todos los países del área han elegido presidentes o presidentas por esta vía, de manera ininterrumpida (Costa Rica y Honduras lo vienen haciendo desde 1953 y 1981, respectivamente).

La democratización de los regímenes políticos, pese a ser el avance político más relevante en el istmo (Proyecto Estado de la Región, 2003), no está exenta de problemas. Los informes regionales anteriores llamaron la atención sobre algunas barreras al ejercicio del derecho a elegir y ser elegido, que todavía persisten con intensidad variable según los países. En este apartado se da seguimiento a dos temas: el diseño institucional de las elecciones, en el que Nicaragua es un caso preocupante, y las normas del financiamiento político, ya que la presencia de debilidades en estos ámbitos tiene un importante potencial desestabilizador para una democracia, en caso de que éstas no sean atendidas oportunamente.

el Estado democrático de derecho y la cuarta se centra en las amenazas y riesgos originados en la convivencia ciudadana. Un breve acápite final resume las principales conclusiones.

**Desafíos provenientes de la configuración de los regímenes políticos**

Este apartado analiza las amenazas y riesgos originados en la organización y funcionamiento de los regímenes políticos en Centroamérica. Examina características de la configuración y dinámica de los sistemas electorales y políticos que pudieran afectar la estabilidad política en la región.

En la mayoría de los países centroamericanos no se identificaron defectos en el diseño institucional de los sistemas

electorales que generen ventajas indebidas en favor de partidos políticos y gobiernos. Nicaragua, sin embargo, es un caso aparte. Los cambios al sistema electoral aprobados por su Parlamento al inicio de este siglo (Ley 331, de enero de 2000) crearon ventajas sistémicas que favorecen al Partido Liberal Constitucionalista (PLC) y el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) y que se discuten en esta sección.

Adicionalmente, la falta de regulaciones y transparencia en materia de financiamiento político sigue siendo no solo una amenaza, sino un riesgo para las democracias del istmo, en buena medida por razones geopolíticas (véase el capítulo 12). A esto se adiciona la escasa independencia política de las

### El diseño institucional de las elecciones no crea amenazas en la mayoría de los países

En la mayor parte de las naciones centroamericanas no se identificaron defectos en el diseño institucional de los sistemas electorales que generen ventajas indebidas a favor partidos políticos y gobiernos, como podría ser una norma que permita la reelección sucesiva e indefinida de un presidente<sup>6</sup>. Los países han sido particularmente cuidadosos en no crear distorsiones que afecten la igualdad política y las libertades electorales. En términos generales, con la salvedad que se explicará para el caso de Nicaragua, estos diseños tampoco crean situaciones que afecten la legitimidad y autoridad con que los mandatarios son electos.

Nicaragua es un caso aparte. La Ley 331, del año 2000, consolidó el control bipartidista del FSLN y el PLC sobre el Consejo Supremo Electoral (CSE) y, en general, sobre el conjunto de la estructura de gestión electoral en todo el país. Además, reinstauró el monopolio de los partidos sobre las candidaturas a puestos públicos, al eliminar las potestades que la reforma electoral de 1990 había otorgado a las agrupaciones no partidistas; impuso barreras más altas para la inscripción de nuevos partidos; otorgó al CSE la facultad de eliminar agrupaciones políticas que no participen en una elección y estableció umbrales menores para la elección del Presidente de la República (Asamblea Legislativa de Nicaragua, 2000<sup>7</sup>). Estas reformas constituyen una regresión democrática y, pese a lo competido de las últimas elecciones, han sido fuente de críticas internas e internacionales (Ortega, 2007; European Union Election Observation Mission, 2006; CIDH, 2007).

En este contexto, el marco legal que rige las elecciones presidenciales en las naciones centroamericanas es estable. La única modificación registrada en los últimos cinco años fue la reinstauración de la reelección alterna en Costa Rica (con espera de ocho años), que eliminó la prohibición absoluta en ese sentido que estuvo vigente entre 1969 y 2003. Bajo este marco de estabilidad procedimental,

dos expresidentes centroamericanos (Oscar Arias y Daniel Ortega) fueron reelectos en 2006.

Los diseños institucionales de los comicios presidenciales varían notablemente, sobre todo en la selección de la fórmula electoral (Artiga, 2007b). El Salvador, Guatemala, Costa Rica y Nicaragua tienen una fórmula de doble ronda, aunque con diferencias en la mayoría exigida en la primera ronda. En los dos primeros casos se requiere una mayoría absoluta, mientras que en los dos últimos la mayoría es relativa. Sin embargo, el criterio es distinto: el umbral es mayor en Costa Rica (40%) que en Nicaragua (35%). Estos bajos umbrales, en especial en el caso nicaragüense, podrían afectar la legitimidad y autoridad de los nuevos gobernantes. Un presidente electo con más de un 50% de los votos en la primera vuelta contará con mayor fuerza política que uno designado en una segunda ronda por una diferencia mínima (y que en la primera apenas recibió el 30% de los votos); ello es particularmente cierto si se da en conjunto con otras condiciones (un sistema de partidos fragmentado, alta polarización y falta de garantías a la libertad de sufragio).

Las elecciones presidenciales y legislativas son simultáneas, excepto en El Salvador<sup>8</sup>. En teoría, esto facilita el “efecto de arrastre” para que el candidato presidencial ganador también obtenga mayoría parlamentaria, un incentivo para crear mandatos más robustos. No obstante, en las pasadas elecciones solo en un país el candidato vencedor obtuvo mayoría absoluta en el Congreso.

En contraste con las normas que regulan las elecciones presidenciales, el diseño institucional de los comicios legislativos sí varió significativamente en el período 2002-2007. Con excepción de Costa Rica, todos los países de la región efectuaron cambios en sus marcos legales. Las reformas registradas afectaron el tamaño del Parlamento y la distribución de los escaños en las diferentes circunscripciones (cuadro 7.1).

En Guatemala y Panamá aumentó el número de diputados por elegir. En Nicaragua se redujo el tamaño del

Congreso. Aunque en El Salvador se mantuvo constante el total de legisladores por elegir (84) estos se redistribuyeron en distintas circunscripciones, al eliminarse la circunscripción nacional que existía hasta 2003. El incremento de diputados en Guatemala y Panamá no se realizó mediante la creación de nuevas circunscripciones, sino aumentando el tamaño de las existentes. En Nicaragua se derogó la disposición que establecía que el presidente saliente y el segundo candidato presidencial con más votos automáticamente pasaran a formar parte de la Asamblea Nacional.

La reforma electoral de más alcance fue la realizada en Honduras, con la promulgación de una nueva ley electoral en 2004. Se introdujeron las candidaturas independientes para todos los cargos de elección popular, se cambió el tipo de lista por utilizar (se pasó de la lista cerrada y bloqueada a la lista abierta) y se estableció el voto preferencial<sup>9</sup>. Las nuevas medidas afectaron también a la autoridad electoral, pues el Tribunal Nacional de Elecciones fue transformado en Tribunal Supremo Electoral. Además se instauró la elección directa de un vicepresidente, en lugar de los designados presidenciales<sup>10</sup>. La aplicación de esta reforma en las elecciones de 2005 y 2006 no produjo los resultados esperados en términos de representación, ni en cuanto a mejora de la gestión electoral. En sus campañas, los partidos insistieron para que los ciudadanos votaran por “planchas” (un mismo partido en todas las papeletas y listas), a fin de reducir el efecto de la votación por listas abiertas. Observadores y analistas criticaron la “partidización” del Tribunal Electoral a la hora de brindar los resultados finales y la demora sustantiva en el conteo de votos (Díaz, 2005).

La cuestión por determinar es si los cambios en los diseños institucionales de las elecciones han generado amenazas a la estabilidad democrática. Un problema derivado de estas reformas podría ser que, al introducir cambios súbitos en la proporcionalidad electoral, se creen ventajas indebidas que desnaturalicen el principio de la igualdad del voto<sup>11</sup>. Otro efecto adverso,

en sentido contrario, sería que al buscar fórmulas electorales más proporcionales se hubiese desincentivado la formación de mayorías estables<sup>12</sup>. Sin embargo, no existe evidencia de que las reformas en el diseño de los comicios legislativos hayan producido alguno de estos efectos.

Las reformas no alteraron de modo significativo la proporcionalidad de los sistemas electorales en Centroamérica, al menos en el corto plazo. En términos generales, estos sistemas pueden ser clasificados en dos grupos. La mayoría de los países son altamente proporcionales (índice de proporcionalidad consistentemente por encima de 90).

El segundo grupo está compuesto por Guatemala y Panamá, que tienen sistemas electorales más desproporcionales (alrededor del 85%) y en los que el aumento en el tamaño de los parlamentos no parece haber mejorado la proporcionalidad<sup>13</sup>. En El Salvador, la redistribución de escaños por la eliminación de la circunscripción nacional mejoró la proporcionalidad del sistema. La elección legislativa de 2006 arrojó la mayor proporcionalidad no solo en la historia de este país, sino en todas las elecciones efectuadas en la región desde 1990. En Honduras se utiliza una fórmula igual que la salvadoreña,

pero el resultado de su aplicación en los comicios de 2005 fue una leve disminución de la proporcionalidad. Una posible explicación para este comportamiento “no esperado” puede estar en la modificación del tipo de lista y la introducción del voto preferencial.

La mayor proporcionalidad registrada en El Salvador impone al Ejecutivo la necesidad de negociar apoyos legislativos más allá de su propio partido. Por el contrario, la menor proporcionalidad registrada en los casos guatemalteco y panameño estaría, en este sentido, contribuyendo a la estabilidad<sup>14</sup>. Sin embargo, en ningún caso las reformas

CUADRO 7.1

**Centroamérica: diseño institucional de las elecciones legislativas**

País	M	Circunscripciones <sup>a/</sup>	Fórmula	Candidatura			Mandato (años)	Cambio (año)
				I	LCB	LCnB		
Costa Rica	57	7 Plurinominales: 21/1, 10/1, 6/2, 5/2, 4/1.	Hare+ subcociente del 50% y resto más alto		X		4	
El Salvador	84	14 Plurinominales: 25/1, 8/1, 7/1, 6/2, 5/1, 4/3, 3/5.	Hare + resto mayor		X		3	2005 <sup>b/</sup>
Guatemala	158	Un distrito nacional con 31 escaños, 1 distrito uninominal y 22 plurinominales: 19/1, 11/1, 10/1, 9/2, 8/1, 7/1, 6/1, 5/2, 4/3, 3/7, 2/2.	D'Hondt		X		4	2002 <sup>c/</sup>
Honduras	128	2 uninominales y 16 plurinominales: 23/1, 20/1, 9/3, 8/1, 7/3, 6/1, 5/1, 4/2, 3/2, 2/1.	Hare + resto mayor			X	4	2004 <sup>d/</sup>
Nicaragua	90	Un distrito nacional de 20 escaños y 17 plurinominales: 19/1, 6/3, 4/1, 3/6, 2/5, 1/1.	Hare + media mayor		X		5	2006 <sup>e/</sup>
Panamá	78	26 uninominales y 14 plurinominales: 6/1, 5/2, 4/3, 3/1, 2/7.	Mayoría simple y Hare + resto mayor	X		X	5	2004 <sup>f/</sup>

Simbología: M: número de escaños en el Congreso; I: individual; LCB: lista cerrada y bloqueada; LCnB: lista cerrada pero no bloqueada.

a/ En la columna "Circunscripciones", el primer número corresponde a la cantidad de escaños y el segundo al número de circunscripciones.

b/ Se eliminó la circunscripción nacional existente desde 1991. Sus 20 escaños se redistribuyeron en las circunscripciones departamentales.

c/ Se incrementó el número de escaños. Anteriormente era de 113.

d/ Hasta 2001 las candidaturas se presentaban en listas cerradas y bloqueadas.

e/ Se redujo el número de escaños. Hasta 2001 eran 92.

f/ Para 2004 se incrementó el total de escaños. En las elecciones de 1999 estos eran 71.

Fuente: Artiga 2007b, con base en Payne et al., 2006; Nohlen et al., 2007 y Flacso, 2005.

han estimulado cambios abruptos en la situación política de los países.

En conclusión, con excepción de Nicaragua, los diseños institucionales de las elecciones presidenciales y legislativas en Centroamérica no crean situaciones que puedan ser catalogadas como amenazas a la estabilidad democrática. Las reformas electorales realizadas durante el período 2002-2007 no alteran esta apreciación.

### El financiamiento político: sin novedades en un tema problemático

El financiamiento de los partidos políticos es un factor clave para el funcionamiento de las democracias electorales, pues de él dependen los partidos para su actividad organizativa y proselitista (Casas, 2002 y 2006). Por ello resulta crítico evitar que, por esta vía, grupos económicamente poderosos y actores ilegales logren “capturar” a los partidos y ejercer influencias indebidas sobre el ejercicio del poder político. Los controles que la legislación establezca en esta materia, así como las capacidades técnicas y administrativas de los entes fiscalizadores, son las principales herramientas para evitar el financiamiento político espurio. Este es un fenómeno extendido en América Latina, que incluso ha originado procesos de destitución de presidentes en ejercicio (Ernesto Samper en Colombia en 1996 y Fernando Collor de Mello en Brasil en 1992, entre otros) (Pérez Liñán, 2005).

El segundo informe regional (2003), basado en una exhaustiva investigación (Casas, 2002)<sup>15</sup>, evaluó el financiamiento político como un área crítica en el funcionamiento de las democracias electorales centroamericanas:

“Una revisión de los sistemas de financiamiento político de Centroamérica muestra que, en efecto, la capacidad de la normativa para prevenir la excesiva influencia de los intereses privados y la corrupción política es limitada. En todos los países existen sistemas de subsidio electoral y en algunos hay controles contables sobre la utilización de los mismos. No obstante, los montos de los subsidios son muy

reducidos en la mayoría de los casos, pues en promedio cubren solo un 30% de los gastos electorales, con lo cual no se garantiza una adecuada participación electoral y se crea una importante dependencia de capitales privados para su financiación. Por su parte, los controles sobre el financiamiento, cuando existen, se encuentran limitados en la mayoría de las naciones a la rendición de cuentas sobre el uso de los subsidios públicos, y su aplicación no es rigurosa o presenta importantes vacíos. Esto hace suponer que en la región existe una virtual ausencia de control sobre las donaciones políticas privadas y, asociada a ella, una ausencia casi total de transparencia sobre las fuentes de ingreso de los partidos.” (Proyecto Estado de la Región, 2003).

Durante el período 2003-2006, en ningún país centroamericano se registraron cambios normativos que desarrollaran controles más robustos sobre el financiamiento público o privado de las actividades políticas, o bien que ampliaran las facultades legales y administrativas, o las competencias técnicas y financieras, de las autoridades encargadas de supervisar esta área. Por tanto, el presente Informe reitera las apreciaciones formuladas en 2003 y caracteriza la falta de regulaciones y transparencia del financiamiento político no solo como una amenaza, sino como un riesgo para la democracia en la región. Este riesgo se origina, por una parte, en la fortaleza de grupos económicos, que tradicionalmente financian la política y, por otra, en los esfuerzos de una extensa red de actores ilegales en Centroamérica para cooptar autoridades públicas (véase capítulo 12). Sin embargo, no existen datos completos y verificables sobre el financiamiento (ni sobre el gasto) en las campañas electorales recientes de Centroamérica.

Uno de los pocos hechos documentados en los últimos años ha sido la donación de fondos de gobiernos extranjeros a las campañas electorales de varios países, con el fin de influenciar las políticas públicas. Este es el caso de los fondos

taiwaneses<sup>16</sup>. Dos presidentes de Costa Rica, dos de Nicaragua, uno de Panamá y uno de El Salvador han sido denunciados públicamente por recibir donaciones de Taiwán para sus campañas. Sin embargo, pocos casos relacionados con irregularidades en el financiamiento político se han concretado en denuncias judiciales y ninguno originó resoluciones condenatorias. Las inadecuadas regulaciones son un factor que explica este desenlace, debido a la inexistencia o los defectos en la tipificación penal del financiamiento político espurio.

Se sabe que la falta de regulaciones en cuanto a topes y fuentes de financiamiento, elecciones locales, obligación de publicitar la identidad de los donantes, entre otros, son vacíos legales que tienden a favorecer a los partidos grandes<sup>17</sup>. Un estudio del Incep señala la necesidad de restablecer el equilibrio entre el financiamiento público y el privado, dado que es “indudable que hoy en día la principal fuente de financiamiento de las campañas proviene de recursos privados” (pequeños círculos de empresarios y volátiles donaciones extranjeras). El mismo estudio recomienda evitar el riesgo de que los medios de comunicación suplanten la función intermediaria de los partidos políticos, aumentar la transparencia y los controles públicos y privados desde la sociedad civil para detectar donaciones mal habidas, disminuir el riesgo de tráfico de influencias y, finalmente, lograr una mayor equidad entre los partidos políticos que participen en los procesos electorales (García, 2005).

En ese sentido, una innovación que cabe mencionar es la introducción, en Panamá, del criterio de equidad en los subsidios públicos a la política. De acuerdo con el Código Electoral de 2007, el 40% de la contribución asignada al Tribunal Electoral dentro del Presupuesto General del Estado, como aporte a los gastos en que incurren los partidos, se distribuye en partes iguales (10% para gastos de convenciones o elecciones primarias y 30% para gastos de publicidad). El 60% restante se distribuye en función del total de votos obtenidos.

### Calidad de la gestión electoral genera riesgos políticos

La buena gestión electoral es una garantía fundamental para asegurar la limpieza y transparencia del sufragio. Asegura la independencia y neutralidad de la administración electoral frente a otros centros de poder dentro y fuera del Estado; remueve obstáculos para que las personas voten si así lo desean; organiza, supervisa y adjudica elecciones que reflejan razonablemente la voluntad popular, y resuelve con credibilidad los conflictos que inevitablemente se producen en estas contiendas. Una gestión electoral de baja calidad, por el contrario, amenaza la base de la misma de la democracia: la celebración de votaciones libres y limpias. Se convierte en riesgo político cuando los actores agraviados cuestionan la legitimidad de los procesos electorales y movilizan a importantes segmentos de la ciudadanía, en el marco de un generalizado escepticismo popular.

En esta sección se analizan dos dimensiones de la gestión electoral: las garantías a la independencia política de las autoridades electorales y las barreras a la participación ciudadana. La principal conclusión es que, al finalizar la primera década del siglo XXI, la independencia política de la máxima autoridad electoral no está garantizada en la mayoría de los países centroamericanos, una amenaza a la estabilidad que ha ocasionado tensiones en los

últimos años. Pese a la politización de las autoridades electorales, no hay evidencias de que las barreras legales o administrativas para el acceso al voto sean una amenaza importante a la estabilidad democrática. Incluso en Guatemala, donde aún subsisten algunos obstáculos para votar, estos tienen un efecto cada vez menor.

### Débiles garantías de independencia política de las autoridades electorales

En todas las naciones centroamericanas la máxima autoridad electoral es una institución jurídicamente independiente de otros poderes del Estado (tribunal de elecciones). Como en otros países del hemisferio, ello refleja la difusión de la innovación institucional realizada en Costa Rica a mediados del siglo XX. No siempre, sin embargo, la independencia jurídica se traduce en independencia política, entendida como la capacidad para adoptar decisiones que no estén influidas por otros centros de poder.

La independencia política puede lograrse siguiendo ciertas pautas de diseño institucional. El diseño óptimo implica: integración no partidista de la autoridad electoral, designación no política (por el Congreso), mandato diferente e independiente de cualquier otro órgano de gobierno, iniciativa de ley y autonomía presupuestaria. Los organismos de gestión electoral de

designación no política e integración no partidista son los que están en mejores condiciones para garantizar la credibilidad en las elecciones. En el otro extremo, los organismos de gestión electoral de designación política e integración partidista son los que ofrecen las menores garantías para unas elecciones creíbles. Otras combinaciones se ubican en posiciones intermedias (Molina y Hernández, 1999).

Durante los últimos cinco años, con pocas excepciones, no se registraron cambios importantes en relación con las máximas autoridades electorales en Centroamérica (cuadro 7.2)<sup>18</sup>. En Honduras, el Tribunal Nacional Electoral que organizó las elecciones hasta 2001 fue sustituido por el nuevo Tribunal Supremo Electoral; aunque su designación siguió siendo política, su integración dejó de ser partidista (al menos formalmente) y el número de sus miembros se redujo a tres magistrados propietarios (con sus respectivos suplentes). Por otra parte, en Panamá el nuevo código electoral de 2007 le confirió la iniciativa de ley al Tribunal Electoral.

En la mayoría de los países del istmo existe un control partidista sobre la máxima autoridad electoral. En Nicaragua el tribunal está controlado de modo total por los partidos políticos, aunque ello no está establecido de manera explícita en la Constitución ni en la ley electoral. En El Salvador,

CUADRO 7.2

#### Centroamérica: características de las máximas autoridades electorales. 2007

País	Integración	Designación	Mandato (años)	Miembros	Iniciativa de ley	Autonomía presupuestaria
Costa Rica	No partidista	No política	6	3	No	No
El Salvador	Mixta	Política	5	5	No	No
Guatemala	No partidista	Política	6	5	Sí	Sí
Honduras	No partidista <sup>a/</sup>	Política	5	3	Sí	No
Nicaragua	Partidista	Política	5	7	Sí	No
Panamá <sup>b/</sup>	No partidista	Política	10	3	Sí	Sí

a/ El color gris indica que una característica fue objeto de modificación legal respecto a lo reportado por el *Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá*.

b/ Según el código electoral de 2007.

Fuente: Artiga, 2007b y Proyecto Estado de la Región, 2003.

pese a la demanda de diversos sectores sociales y académicos, también se mantiene un organismo máximo de gestión electoral bajo control de los partidos, aunque con la participación de magistrados “independientes” propuestos por la Corte Suprema de Justicia. La situación en Honduras ya fue comentada. En contraste, en Costa Rica el diseño institucional y la costumbre garantizan la integración no partidista de Tribunal Supremo de Elecciones (TSE).

En cuanto a la garantía de independencia política derivada de la autonomía presupuestaria, solo en dos países (Guatemala y Panamá) esta condición se encuentra legalmente reconocida.

En síntesis, la independencia política de la máxima autoridad electoral no está garantizada en la mayor parte de la región. Esta es una debilidad estructural de la mayoría de las democracias electorales centroamericanas. La peor situación es la de Nicaragua, donde la designación de este órgano es política y su integración es partidista (cuadro 7.3). Además en ese país, como ha sido explicado, el PLC y el FSLN controlan las estructuras regionales y locales de gestión electoral. El Salvador muestra la segunda situación más comprometida, mientras que Guatemala, Honduras y Panamá están en una posición intermedia (cuadro 7.3).

La independencia política de la máxima autoridad electoral es una condición que facilita la realización de un escrutinio limpio de los votos, que es quizá el momento más delicado de los procesos electorales<sup>19</sup>. Sin embargo, no necesariamente la falta de independencia da lugar a procesos de conteo de votos fraudulentos, uno de los riesgos asociados a la falta de garantías, o al no reconocimiento de los resultados por los perdedores, tal vez el principal riesgo para la estabilidad política. La intervención de otros factores puede evitar que estos peligros se materialicen: la presencia de observadores internacionales, la transparencia del escrutinio y la celeridad con que se dé a conocer el resultado<sup>20</sup> pueden ser cruciales para la ocurrencia o no de un fraude. Asimismo, las negociaciones entre las fuerzas en pugna pueden llevar a acuerdos para dirimir enfrentamientos.

En los últimos cinco años en varias naciones centroamericanas se han suscitado cuestionamientos a la limpieza de los resultados electorales. Paradójicamente, estas situaciones no han involucrado a Nicaragua, el país con las menores garantías para la limpieza electoral, y sí a Costa Rica, el país con mayores garantías. En todos los casos las impugnaciones estuvieron asociadas a resultados electorales

muy ajustados, que no se dieron en los comicios nicaragüenses del 2005 y sí en las elecciones nacionales de Honduras y Costa Rica en el 2006, así como en las municipales de El Salvador en ese mismo año (cuadro 7.4).

Si bien las garantías electorales no evitan los cuestionamientos, sí ayudan a mantener la estabilidad en momentos de tensión. En complejas situaciones políticas, como lo son unos resultados reñidos, las garantías de limpieza electoral impiden un escalamiento de las tensiones que, de no frenarse, tienen un potencial desestabilizador. En el caso de Costa Rica, las partes fiscalizaron activamente el escrutinio manual de votos que la ley ordena realizar y no se reportaron incidentes. En Honduras y El Salvador, países con menos garantías en este ámbito, resultados electorales ajustados (nacionales o locales) dieron paso a fuertes tensiones políticas que, aunque a la postre cedieron, constituyen señales de alarma.

### Barreras para ejercer el derecho a elegir no son significativas

La conformación del padrón electoral es clave para asegurar que todas las personas que deseen votar lo hagan sin problemas. Los obstáculos que pueden presentarse en este contexto son de dos tipos: las barreras para la inscripción de los votantes y las deficiencias en la depuración y actualización del registro. Ambas amenazan un derecho democrático fundamental: la libertad de elegir y ser electo. Las barreras para la inscripción de votantes pueden excluir a segmentos importantes de población en edad de sufragar. Por su parte, un registro electoral deficiente genera dudas no solo sobre la capacidad técnica de la entidad responsable, sino también sobre la neutralidad (o el sesgo partidario) con que se organizan los comicios.

Las naciones del área han evolucionado hacia un procedimiento de inscripción automática en el registro electoral, vinculado a la emisión del documento de identidad. En Costa Rica y Panamá los registros civil, ciudadano y electoral son responsabilidad de una misma institución, lo que ha evitado los

CUADRO 7.3

### Centroamérica: garantías de la limpieza de las elecciones, según el tipo de autoridad electoral

Designación	Integración		
	No partidista (3)	Mixta (2)	Partidista (1)
No política (3)	Costa Rica (6)		
Política (1)	Guatemala Honduras Panamá (4)	El Salvador (3)	Nicaragua (2)

Nota: Los números entre paréntesis indican puntuaciones para cada celda según sea la credibilidad que garantizan para las elecciones. La puntuación máxima es 6 (total independencia) y la mínima 2 (independencia limitada). Sin embargo, solo constituyen un ordenamiento entre las distintas categorías de la integración y designación de los organismos de gestión electoral.

Fuente: Artiga, 2007b a partir de Artiga, 2004.

CUADRO 7.4

**Centroamérica: denuncias de irregularidades en el escrutinio de votos**

País	Costa Rica	El Salvador	Honduras	Nicaragua
Elección y año	Presidencial 2006	Municipal (concejos) 2006	Presidencial 2005	Presidencial 2006
Denunciante	Partido Acción Ciudadana (PAC)		Movimiento Cívico para la Democracia	Varios
Cuestionamientos	Extravío de papeletas sobrantes, faltantes de padrones de registro de la votación y ausencia del acta con el registro de los votos.	Estrecha diferencia de 44 votos entre los principales partidos.	Sesgos partidarios de los magistrados del tribunal, cronograma desfasado, fracasada transmisión de resultados.	Sesgo partidario del CSE y trato discriminatorio a diversos partidos ausentes de los mandos del CSE (no respuesta a denuncias, entrega tardía de material).
Consecuencias	Reconteo manual  Atraso de la declaratoria oficial por un mes.	Declaraciones triunfa listas de los candidatos.  Intervención del Presidente de la República. Enfrentamientos entre miembros de los partidos y la policía. Manifestaciones públicas de presión sobre el TSE.	Se transmitieron como oficiales los resultados de 151 mesas (de 13.000) y de una compañía de encuestas.  El Presidente del TSE unilateralmente proclamó un ganador, con base en resultados insuficientes.  Llamado a la intervención de las fuerzas armadas como garante del resultado electoral.	Diecisiete meses después de las elecciones no se conocía el escrutinio final.
Conclusión	No hubo fraude, las irregularidades identificadas fueron menores y no incidieron en los resultados.	El resultado oficial fue aceptado luego del recuento, y las autoridades electas tomaron posesión.	No se concluyó el escrutinio general en un 100%.	
Resolución	Denunciantes aceptaron los resultados.	Tensa situación política se resolvió al aceptarse el escrutinio definitivo.	Tensa situación política se resolvió con negociaciones entre las partes.	

Fuente: Elaboración propia con base en Artiga, 2007b.

problemas de incompatibilidad que han surgido en el resto de los países cuando los tres registros no están unificados. Solo en Guatemala se exige el empadronamiento como requisito específico para ser habilitado como elector. Esta disposición ha sido señalada como un factor de exclusión para los habitantes

Pobres de las áreas rurales, usualmente indígenas, aunque su incidencia ha ido disminuyendo a lo largo del tiempo (Boneo y Torres-Rivas, 2001). En el 2005 se aprobó una ley para el registro único de personas que disminuiría este problema, pero no se ha logrado implementar.

Lo anterior no quiere decir que la elaboración de los registros electorales haya dejado de ser fuente de problemas o de disputa entre los partidos políticos (Nicaragua es un ejemplo de ello). Sin embargo, en toda la región se han realizado procesos de modernización y mejoras notables en la publicidad de

este registro, gracias a la aplicación de la tecnología digital. A los padrones o listas provisionales y definitivas, en papel, colocados en edificios públicos, se han agregado la distribución de esos materiales en soporte digital (CD) y los sitios *web* de los organismos electorales, como medios de difusión y consulta.

Otros dos momentos importantes en la gestión electoral son el cierre y la fecha en que se hace público el registro electoral. Las y los electores necesitan cerciorarse de que los padrones no tienen errores en sus datos, e incluso de que no han sido excluidos de los mismos. También se debe asegurar que quienes cumplen años entre la fecha de cierre del registro y el día de las votaciones podrán ejercer el sufragio. El país donde más tempranamente se cierra el registro es Panamá, con casi siete meses de anticipación. El caso más tardío es el de Guatemala, donde el registro se cierra “a más tardar treinta días antes de la elección<sup>21</sup>”.

En resumen, desde el punto de vista formal en Centroamérica no se observan barreras sistemáticas al ejercicio del derecho al sufragio originadas en la exclusión expresa de grupos sociales y políticos, salvo en el caso de Guatemala. En términos generales, se ha mejorado la calidad de estos registros, aunque en varios países subsisten problemas en esta materia (Nicaragua).

### Pocos riesgos originados en la dinámica de los sistemas de partidos

En esta sección se analizan las amenazas y riesgos a la estabilidad política de los países centroamericanos originados en los sistemas de partidos. Se examinan tres dimensiones: la conformación, la fluidez y la polarización de los sistemas, aspectos que una abundante literatura especializada ha identificado como relevantes para el funcionamiento de las democracias<sup>22</sup>.

#### Predomina el multipartidismo moderado

La presencia de sistemas de partidos fragmentados (extremadamente multipartidistas) es peligrosa para las democracias presidencialistas. En estas

condiciones, a los Ejecutivos se les dificulta la formación de coaliciones estables para echar a andar sus políticas, lo que afecta la capacidad de los gobiernos para apalancar el progreso social y económico (Mainwaring, 2008; Mainwaring et al., 2001; Chasqueti, 2001). Por ello, la combinación del presidencialismo con el multipartidismo extremo constituye una amenaza para la estabilidad. Por el contrario, el multipartidismo moderado o el bipartidismo son condiciones que, en principio, favorecen la gobernabilidad.

En el *Primer Informe Estado de la Región* (1999) se clasificó a las naciones del istmo en dos grupos, de acuerdo con las características de sus sistemas de partidos. Costa Rica y Honduras tenían sistemas bipartidistas estables, en tanto que los demás países presentaban sistemas multipartidistas o poco estables. En el Segundo Informe (2003) se concluyó que, con excepción del caso hondureño, los demás sistemas mostraban signos de cambio. En Costa Rica parecía atenuarse el bipartidismo, en Panamá se había moderado el multipartidismo, Nicaragua, por el contrario, se movió hacia el bipartidismo, en tanto que Guatemala y El Salvador registraban comportamientos que no llegaban a configurar tendencias claras.

Cinco años después, si se consideran los comicios presidenciales, Honduras mantiene el sistema bipartidista y El Salvador se ha movido hacia ese mismo formato. Nicaragua está más bien en una situación ambigua; sus promedios todavía están en la franja del bipartidismo, aunque los datos correspondientes a la última elección perfilan un esquema multipartidista en los comicios presidenciales. Hoy en día Costa Rica y Guatemala presentan sistemas multipartidistas: en Guatemala se trata de un multipartidismo fragmentado, mientras que Costa Rica, por dos elecciones consecutivas (2002 y 2007), experimenta con un multipartidismo moderado. Finalmente, Panamá tiene también un sistema multipartidista, aunque la última elección legislativa dio como resultado un formato más parecido al bipartidismo (cuadro 7.5).

Es interesante complementar el análisis de la fragmentación partidaria en las

elecciones presidenciales con la situación imperante en los Parlamentos. En estos priva, por lo general, el multipartidismo, con las excepciones de Honduras y Nicaragua. Además, en cinco de los seis países del istmo existen gobiernos divididos (el Ejecutivo no tiene mayoría en el Congreso). Esto les impone la obligación de buscar acuerdos con partidos de oposición para obtener mayorías que permitan aprobar legislación relevante. Solo en Panamá el Gobierno logró asegurarse una mayoría parlamentaria en la última elección. En los demás casos, sin embargo, a los Ejecutivos les “falta poco” para lograr mayorías<sup>23</sup>, salvo en Guatemala, donde la bancada oficialista es reducida, una situación previsible dada la fragmentación de su sistema de partidos. Debe tomarse en cuenta que únicamente El Salvador realiza comicios presidenciales y legislativos no concurrentes, lo que en principio elimina el “efecto de arrastre” que la elección presidencial suele tener sobre la de diputados.

El número efectivo de partidos y la conformación del Parlamento resultan variables importantes de analizar cuando se considera que en Centroamérica, con excepción de Panamá y El Salvador, los poderes presidenciales tienden a ser bajos<sup>24</sup>. Ello contrasta con la mayoría de los países latinoamericanos, que exhiben presidencias más fuertes, que tienden a imponerse sobre el Legislativo (PNUD, 2004). En este sentido, la presencia de regímenes multipartidistas y gobiernos divididos implica que, a falta de una organización partidaria mayoritaria que los respalde, los Ejecutivos centroamericanos están obligados a realizar constantes negociaciones con el Parlamento. La debilidad relativa de las competencias legales de los Ejecutivos no hacen sino indispensable ese esfuerzo (otra cosa es que lo hagan y que los acuerdos políticos con las fuerzas opositoras estimulen el desarrollo humano). Sin embargo, el único caso en el que la configuración del sistema de partidos constituye una amenaza para la estabilidad es el de Guatemala, en la medida en que combina un Ejecutivo débil con un multipartidismo extremo.



CUADRO 7.5

### Centroamérica: fragmentación de los sistemas de partidos según número efectivo de partidos y apoyo legislativo del partido ganador en la última elección

País	Última elección				Promedio 1990-2007		
	Año	Partido ganador	Porcentaje de escaños legislativos	NEP <sup>a/</sup> (presidencial)	NEP (legislativa)	NEP (presidencial)	NEP (legislativa)
Costa Rica	2006	PLN	43,8	3,0	3,3	2,7	3,0
El Salvador	2006 <sup>b/</sup>	Arena	40,5	2,2	3,0	2,6	3,4
Guatemala	2007	UNE	32,3	5,6	4,9	4,6	4,0
Honduras	2005	PLH	48,4	2,2	2,3	2,1	2,2
Nicaragua	2006	FSLN	42,2	3,3	3,1	2,4	2,5
Panamá	2004	PRD	52,6	2,9	2,4	3,2	3,5

a/ NEP: Número de partidos efectivos. La fórmula de cálculo del NEP es:  $1/(\sum Si^2)$ , donde "si" es, en el caso de las elecciones legislativas, la proporción de escaños obtenidos por el partido "i" y en las presidenciales, la proporción de votos recibidos. Es importante tomar en cuenta que un NEP igual a 2 no significa que solo hay dos partidos, aunque con claridad señala una situación bipartidista. El NEP se refiere a partidos hipotéticos de igual tamaño que tendrían un efecto sobre el sistema de partidos igual al que tienen los partidos realmente existentes. Cuanto más se acerque el NEP a 1, más cerca se estará de una situación de un partido predominante. Cuanto más se aleje el NEP de 2, desplazándose hacia valores mayores, más evidente será una situación de multipartidismo.

b/ Elecciones para diputados únicamente.

Fuente: Artiga, 2007b.

CUADRO 7.6

### Centroamérica: fluidez de la oferta de los sistemas de partidos. 1990-2006

País	Índice de fluidez promedio	Año base	Fluidez inicial		Fluidez final	
			Valor	Año	Valor	Año
Costa Rica	7,5	1990	4,4	1994	4,5	2006
El Salvador	3,6	1994	4,2	1997	0,0	2006
Guatemala	23,4	1999	30,6	2003	16,2	2007
Honduras	0,4	1993	1,1	1997	0,0	2005
Nicaragua	45,4	1990	59,4	1996	18,1	2006
Panamá	9,5	1994	13,3	1999	5,6	2004

Fuente: Artiga, 2007b.

#### Mayor estabilidad de la oferta partidista es una evolución favorable

Los sistemas partidarios estables son aquellos en los que, a lo largo del tiempo, es poca o ninguna la variación que existe en los partidos que compiten en los procesos electorales y están representados en los Parlamentos. Esta condición contribuye a crear un marco de certidumbre no solo entre los actores políticos, sino en la ciudadanía, que puede escoger entre plataformas programáticas relativamente conocidas y contrastables, y puede llamar a cuentas a sus representantes. En cambio, siste-

mas partidarios inestables, en los que existe una gran rotación o fluidez de los partidos, generan fuerte incertidumbre política, estimulan la irresponsabilidad<sup>25</sup> y dificultan el ejercicio de la petición de cuentas.

Durante la década de los ochenta fue frecuente observar la aparición y desaparición de partidos políticos no solo en el ámbito parlamentario sino en la competencia electoral misma, situación que dificultaba también la formulación y seguimiento de una agenda gubernamental. Guatemala mostraba el comportamiento más llamativo, a tal grado

que, como en una especie de ley, el partido que ganaba las elecciones presidenciales desaparecía en los siguientes comicios. Una forma de medir este fenómeno es a través del índice de fluidez (fp)<sup>26</sup>. Cuanto mayor es este índice, más problemas para estructurar una oferta partidista tiene el sistema y, por tanto, la representación y la rendición de cuentas se verán limitadas, pues los partidos no permanecen en el poder el tiempo suficiente para consolidarse.

En la actualidad solo Guatemala y Nicaragua continúan enfrentando esta dificultad (cuadro 7.6). Ambos exhiben

altos niveles de fluidez promedio, que superan en mucho los registrados en los países con ofertas estructuradas (El Salvador y Honduras) donde incluso la fluidez fue nula en la última elección, es decir, se mantuvieron los mismos partidos que participaron en los comicios anteriores. Panamá y Costa Rica se encuentran en posiciones intermedias, con partidos relativamente estables en el tiempo. En términos generales, la tendencia regional (aunque no en todos los países) es hacia sistemas de partidos más estructurados. En principio, la estabilidad política en el istmo no está amenazada por una evolución desfavorable en este ámbito.

### Polarización y competitividad creciente en las elecciones presidenciales

La polarización es la distancia ideológica entre izquierda y derecha que se percibe entre los principales partidos políticos representados en el Parlamento. A mayor distancia, más polarización. En teoría, un sistema de partidos más polarizado genera más dificultades para gobernar, pues los partidos de gobierno y de oposición tienen menos incentivos para cooperar entre sí y hay mayor potencial para la crispación política. No obstante, en la práctica es difícil señalar que la polarización *per se* es una amenaza para la estabilidad política, pues, como se verá, es un fenómeno que debe analizarse en conjunto con otros factores.

Hasta 2005, El Salvador y Nicaragua tenían los sistemas de partidos más polarizados del istmo, mientras que Guatemala se ubicaba en el extremo opuesto (cuadro 7.7). Sin embargo, los resultados de las elecciones más recientes en este último país, disputadas entre la Unidad Nacional de la Esperanza (centro-izquierda) y el Partido Patriota (derecha) han conducido a una mayor polarización. En el caso de Costa Rica, la emergencia del Partido Acción Ciudadana como segunda fuerza política no está asociada a una mayor polarización.

La presencia de sistemas partidarios polarizados se convierte en un factor de riesgo para la estabilidad de las demo-

CUADRO 7.7  
Centromérica: polarización de los sistemas de partidos según distancia entre los dos partidos más votados en las elecciones presidenciales. 2002-2006

### Centromérica: polarización de los sistemas de partidos según distancia entre los dos partidos más votados en las elecciones presidenciales. 2002-2006

País	Año	Partidos	Distancia ideológica
Costa Rica	2002	PLN/PUSC	0,20
Costa Rica	2006	PLN/PAC	0,18
El Salvador	2003	FMLN/Arena	0,90
Guatemala	2004	PAN/FRG	0,07
Guatemala	2008 <sup>a/</sup>	UNE/PP	ND (se amplió) <sup>b/</sup>
Honduras	2001	PL/PN	0,31
Nicaragua	2002	FSLN/PLC	0,79
Nicaragua	2006 <sup>a/</sup>	FSLN/AL	ND (similar) <sup>b/</sup>
Panamá	2004	PRD/PA	0,18

a/ Excepto en Guatemala-2008 y Nicaragua-2006, en el resto de los casos se consigna la distancia percibida por los diputados centroamericanos, en términos de cuán cercanos o alejados se sienten unos con respecto a otros. Esta distancia puede determinarse a partir de la autoubicación de los legisladores en una escala de 1 a 10, donde 1 es la posición más a la izquierda y 10 la posición más a la derecha. La distancia ideológica se calcula como la diferencia entre las autoubicaciones medias de los diputados de los dos partidos dividida por nueve, que es la máxima distancia posible. Para Costa Rica-2006 y Nicaragua-2006 la metodología de cálculo es la misma, pero se basa en una fuente distinta y no comparable: la autocalificación de los ciudadanos que votan por un partido.

b/ Por lo reciente de estas elecciones no se ha calculado el indicador; no obstante, se indica cuál es la tendencia según la opinión de expertos.

Fuente: Elaboración propia con base en Artiga, 2007a y 2007b, con datos del proyecto Élités Parlamentarias Latinoamericanas (Universidad de Salamanca).

CUADRO 7.8  
Centromérica: margen de victoria en las elecciones presidenciales. 2004-2007

### Centromérica: margen de victoria en las elecciones presidenciales. 2004-2007

País (porcentaje)	Última elección	Margen de victoria	Promedio 1990-2007
Costa Rica	2006	1,1	3,2
El Salvador	2004	22,0	23,0
Guatemala	2007	4,8 <sup>a/</sup>	10,0
Honduras	2005	3,7	7,9
Nicaragua	2006	9,7	12,7
Panamá	2004	16,6	8,7

a/ En la primera ronda.

Fuente: Artiga, 2007b.

cracias cuando, en regímenes presidencialistas, se combina con resultados muy cerrados en la competencia electoral<sup>27</sup>. Que este riesgo se instale como un problema crónico depende, por supuesto, de otros factores, como la incapacidad de las fuerzas en pugna para encontrar salidas o las garantías de limpieza que ofrezcan los sistemas electorales. Adicionalmente, bajo ciertas condiciones, estrechos márgenes de

victoria pueden crear una distribución de fuerzas parlamentarias que complique la formación de coaliciones mayoritarias y, por ende, la implementación de políticas por parte de los gobiernos electos.

En el período 2004-2007, en tres de los seis países se registraron elecciones presidenciales reñidas: Costa Rica, Honduras y Guatemala (cuadro 7.8). El margen de victoria, entendido como la

diferencia en votos entre los dos partidos con mayor caudal electoral, fue de 1,1% en los comicios del 2006 en Costa Rica, 3,7% en los de 2005 en Honduras y 4,8% en los de 2007 en Guatemala. En los tres casos, estas situaciones generaron tensiones. En Costa Rica, los cuestionamientos del partido perdedor se resolvieron luego del escrutinio manual y no hubo perturbaciones del orden público. En Honduras, los apretados resultados electorales dieron lugar a un período de tensión política que pudo superarse sin mayores consecuencias. En Guatemala, donde una agitada campaña electoral y ajustados resultados se combinaron con un sistema partidario más polarizado, el proceso se vio afectado por la violencia política.

### Recapitulación: los riesgos derivados de la dinámica política

Con base en el examen del conjunto de variables presentadas hasta el momento, complementado con un análisis de los resultados de las elecciones más recientes, se puede recapitular acerca de las amenazas y riesgos implicados en la dinámica de los sistemas de partidos políticos en Centroamérica. Para ello se construyó una tipología de los sistemas de partidos que agrupa a estas variables (cuadro 7.9). Las condiciones críticas para la estabilidad de la democracia son las correspondientes a los sistemas polarizados y, retomando las consideraciones sobre las ventajas y desventajas del presidencialismo, las de sistemas multipartidistas. Por tanto, el país que presenta el mayor riesgo de enfrentar problemas de estabilidad política es Guatemala, seguido por El Salvador.

Un escenario de amenaza es aquel que combina un multipartidismo (extremo) polarizado, un sistema electoral que favorece a los partidos que polarizan el sistema de partidos y una gestión de los procesos electorales de baja calidad. Si a esa combinación se agregan otras variables coyunturales, como una competencia reñida y una participación electoral que se desvía del comportamiento normalmente registrado, el escenario puede convertirse en uno de alto riesgo. Guatemala es el único país

del área que se acerca a tal situación, de acuerdo con los resultados reportados en las elecciones del 2008. El sistema de partidos guatemalteco es inestable (fluido), multipartidista (extremo) y en las últimas elecciones se movió hacia una mayor polarización (aunque todavía no ha sido posible estimarla).

En El Salvador, la polarización encaillada en un sistema estable de partidos, con gobiernos divididos, en principio conspiraría contra la estabilidad; sin embargo, las alianzas establecidas por los partidos de derecha han permitido a los presidentes del partido Arena llevar adelante sus políticas sin mayores tropiezos desde 1989<sup>28</sup>.

Por su parte, Honduras muestra el sistema de partidos más estable de la región, con un sistema bipartidista no polarizado. Esta configuración no ha generado riesgos para la estabilidad política, pese a la apretada competencia electoral; más bien, el problema son los incentivos que la estructuración del sistema de partidos propicia para la colusión de actores. En el caso costarricense, la transición que experimenta el sistema de partidos ha generado dificultades para la gobernabilidad pero no amenazas a la estabilidad política. Costa Rica y Panamá, continúan siendo

los países que exhiben condiciones más favorables para la estabilidad, con sistemas de partidos moderados.

La conformación y la dinámica del sistema de partidos políticos nicaragüense han generado serios problemas para la estabilidad democrática en ese país. Nicaragua tiene una conformación partidaria caracterizada por un bipartidismo fluido pero polarizado<sup>29</sup>. En los últimos años importantes turbulencias en ese país han puesto en peligro su estabilidad, y han estado originadas en el sistema de partidos. Estas turbulencias están relacionadas tanto con factores estructurales como con la dinámica política. Desde el punto de vista estructural, los defectos en el diseño electoral han permitido un pleno control bipartidista sobre las autoridades y la gestión electoral, con barreras a fuerzas emergentes. Desde el punto de vista de la dinámica, el enfrentamiento de fuerzas en un sistema bipolar y, en especial, con luchas asociadas al reparto de las instituciones públicas entre dos grupos de poder, han sido factores de inestabilidad. Estos últimos aspectos son difícilmente captados por los indicadores cuantitativos disponibles para estudiar la configuración del sistema de partidos en ese país.

CUADRO 7.9

### Centroamérica: tipología de los sistemas de partidos.

CIRCA 2008<sup>a/</sup>

	Bipartidismo		Multipartidismo	
	Moderado	Polarizado	Moderado	Polarizado
Oferta estructurada	Honduras	El Salvador <sup>b/</sup>	Costa Rica Panamá	
Oferta fluida		Nicaragua		Guatemala <sup>c/</sup>

a/ Las fechas con base en las cuales se ha elaborado esta tipología no corresponden a los mismos años para las tres variables, sino más bien a una combinación entre los resultados de éstas en el período 2002-2007 y la observación de la última elección.

b/ El Salvador es clasificado aquí como un sistema polarizado, estructurado y bipartidista, aunque en la ponencia original se consideró aún como multipartidismo. La elección de 2009 será crucial para definir este patrón.

c/ La clasificación como polarizado se basa en los resultados de las elecciones del 2008, aunque el indicador no fue calculado en la ponencia original.

Fuente: Elaboración propia con base en Artiga, 2007a.

### Niveles de participación electoral no generan amenazas

Sin participación ciudadana la democracia no es viable. Las y los ciudadanos, como fuente de la soberanía del poder, son quienes, como mínimo, eligen a sus gobernantes. Si deciden masivamente abstenerse de hacerlo, la legitimidad y la vigencia del régimen democrático son afectadas y éste no podría perpetuarse, pues las elecciones son el mecanismo mediante el cual se reproduce. Por esta razón, una participación electoral muy baja constituye una amenaza para la democracia. Sin embargo, no es cierta la afirmación de que el funcionamiento de ésta requiera una alta participación<sup>30</sup>. A la fecha no existe una teoría capaz de establecer cuál es el nivel “ideal” u “óptimo” de participación ciudadana<sup>31</sup>, ni un umbral mínimo por debajo del cual la baja participación pasa a constituirse en un riesgo político.

Con esta advertencia, el presente acápite examina el comportamiento de la participación electoral en Centroamérica. Se procura determinar si ésta ha experimentado un marcado descenso a niveles que, comparados con el resto de la región latinoamericana, son significativamente muy bajos. Tal situación podría indicar la existencia de una amenaza para la estabilidad democrática.

Lo anterior no parece estar sucediendo en Centroamérica. Aunque en algunos países la participación ha descendido, en ninguno se registran niveles excepcionalmente bajos en comparación con otras latitudes. En el largo plazo (1980-2006), estos niveles han ido convergiendo hacia el promedio reportado para el conjunto de América Latina (gráfico 7.1). Este último, por lo demás, no es muy distinto al de otras regiones del mundo<sup>32</sup>.

En el corto plazo, no se observa una tendencia clara en la participación electoral de las y los centroamericanos. Con algunas oscilaciones, Nicaragua ha mantenido consistentemente los niveles de participación electoral más altos de la región. Honduras y Costa Rica, los países con más larga trayectoria en materia electoral, han visto descender la participación de manera importante. En Honduras ésta ha disminuido en

casi diez puntos porcentuales desde mediados de los años noventa, situación que puede reflejar un cierto cansancio de los hondureños con respecto a su tradicional bipartidismo. Una situación similar experimenta Costa Rica a partir de 1998<sup>33</sup>. Sin embargo, mientras en Honduras la caída en la participación electoral no ha estado asociada a la emergencia de nuevos partidos que disputen el voto ciudadano a los partidos tradicionales, en Costa Rica la reducción coincidió con el surgimiento de nuevos partidos y el desplome electoral de una de las agrupaciones tradicionales.

Guatemala y El Salvador, las naciones con más baja participación electoral del istmo, han registrado un fuerte y similar repunte en la última década: sus niveles se han incrementado entre quince y veinte puntos porcentuales. Panamá es el único país donde la participación electoral ha crecido de manera constante desde 1991.

Más allá de los actos aquí comentados, no existen estudios comparados que permitan explicar las tendencias de la participación electoral en todos los países centroamericanos en la última década<sup>34</sup>.

### Insuficiente inclusión ciudadana es una amenaza a la democracia

La equidad social no es una condición para la existencia de una democracia<sup>35</sup>. Esta emerge y perdura en sociedades

con grados diversos de equidad social y de prevalencia de pobreza humana (Boix, 2003). Sin embargo, toda democracia debe asegurar que las desigualdades no generen exclusiones políticas. Por tanto, un mínimo de habilitación ciudadana es necesario para que un sistema político cumpla con el requisito poliárquico de la inclusión universal.

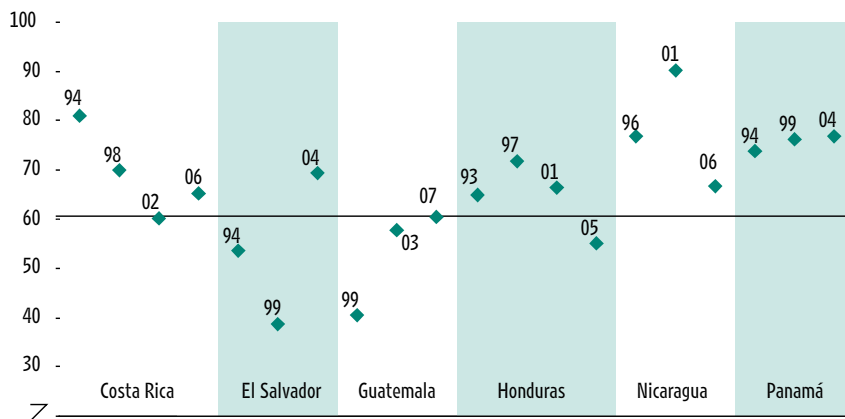
Desde esta perspectiva, en la presente sección se analiza si en Centroamérica se ha logrado completar el proceso de inclusión ciudadana. La principal conclusión sobre el tema es que en varias naciones esta es todavía una tarea incompleta, situación que viola uno de los preceptos básicos de la democracia. Posteriormente se estudia si los países están realizando esfuerzos que permitan prever la remoción a corto plazo de las barreras a esta inclusión. El hallazgo más relevante es que ahí donde más fuertes son ciertas exclusiones, menores parecen ser los avances para lograr la habilitación ciudadana.

### Exclusiones sociales afectan la inclusión ciudadana en algunos países

Por habilitación ciudadana mínima se entiende que las personas tengan las capacidades indispensables para funcionar como ciudadanas, es decir, para ejercer sus derechos (Proyecto Estado de la Nación, 2001). En términos del

GRÁFICO 7.1

#### Centroamérica: participación electoral en las últimas elecciones presidenciales. 1990-2006



Fuente: Artiga, 2007b. Para el promedio de América Latina, Sonnleitner, 2007.

desarrollo humano, ello implica que las personas pueden hacer uso de su libertad sin padecer los efectos de exclusiones sociales, económicas, políticas y culturales generadas por la pobreza absoluta (Sen, 1999).

La pobreza absoluta es una situación de desigualdad extrema en la que se limita la autonomía moral de las personas (Dahl, 1998) y, por tanto, la ciudadanía como agencia (O'Donnell, 2004). Este tipo de pobreza implica condiciones que afectan las facultades físicas y mentales de los individuos para participar en la vida pública y tomar decisiones libres<sup>36</sup>, lo que los coloca en tal desventaja objetiva dentro de la esfera pública que se viola el principio de la igualdad política. Esta desventaja puede ser entendida como una exclusión de las personas del “demos”, puesto que constituye una barrera a la participación que está fuera del control de las personas (Burchard et al., 1999). En resumen, un ciudadano habilitado es una persona no excluida.

Las exclusiones asociadas a la pobreza absoluta representan una amenaza para la democracia. Cuando grandes sectores de la población están excluidos, se anula en la práctica el principio de la ciudadanía universal. No obstante, amplias exclusiones sociales-características de los países de menor desarrollo humano constituyen *per se* un riesgo político para la estabilidad democrática. Solo cuando convergen con otros factores sociales, políticos e institucionales<sup>37</sup> es que se transforman en una amenaza.

La amenaza que significan los déficit de habilitación ciudadana para las democracias centroamericanas se estudia aquí mediante la valoración del tipo y la intensidad de las exclusiones a las que están sometidos algunos sectores de la población (recuadro 7.2). Se identifican factores asociados a éstas y las consecuencias que tienen las exclusiones económicas y sociales sobre la inclusión política de las personas.

### Extendida prevalencia de exclusiones sociales

En la mayoría de los países del istmo, importantes contingentes de la población experimentan algún tipo de exclusión

#### RECUADRO 7.2

### Aproximación empírica al estudio de las exclusiones sociales

En el presente trabajo se utiliza como fuente de información las encuestas realizadas en Centroamérica en el año 2006 por el Barómetro de las Américas, del proyecto Opinión Pública en América Latina (Lapop, por su sigla en inglés), de la Universidad de Vanderbilt.

La literatura académica sobre exclusión social señala que ésta es multidimensional. Se trata de una confluencia de procesos que bloquean la participación de las personas en distintos ámbitos de la vida económica, social y política. En este estudio se distinguieron cinco tipos de exclusión: por consumo, por activos, productiva, política y social.

La exclusión por consumo se aproximó mediante la elaboración de un índice de bienestar del hogar, a partir de una lista de bienes y la tenencia o no de cuarto de baño y agua potable dentro de la vivienda. Cada uno de los ítems se ponderó por el recíproco de su importancia relativa en el total de la muestra, a fin de tener una escala comparable entre los países. Este indicador puede tomarse como una buena aproximación al consumo total del hogar, pero no es una medida de la pobreza, ni del ingreso. Una persona se consideró excluida por consumo si estaba por debajo de la mitad de la mediana del indicador de bienestar.

La exclusión por falta de activos alude a los recursos que pueden ser movilizados por los miembros del hogar para evitar un descenso del nivel de vida o para disminuir la vulnerabilidad ante cambios coyunturales, como pérdida de empleo, problemas de salud, un cambio en las condiciones económicas y otros que tienden a afectar de manera más drástica a los hogares más pobres. Esta medición se aproxima a la propuesta de Sen (1992) según la cual lo que interesa para examinar la posición relativa de las personas y los hogares son los *entitlements*<sup>38</sup>. Los bienes en el hogar se miden a partir de las mismas preguntas utilizadas para obtener el indicador de bienestar, pero excluyendo aquellas relacionadas con la vivienda. En lo que respecta a educación, se consideran no excluidas por activos las personas que tienen ocho o más años de educación aprobados, el umbral a partir del cual disminuye marcadamente la exclusión en los países del istmo.

Una persona se clasificó como excluida de la esfera de la producción si al momento

de la encuesta no estaba trabajando y no había tenido trabajo por cinco semanas o más durante el último año. La exclusión productiva incluye además a personas que realizan un trabajo no remunerado, los trabajadores por cuenta propia con tres o menos años de educación y que declararon ser comerciantes, campesinos o agricultores, peones agrícolas, artesanos, servidores domésticos u ocupados en otros servicios. No se consideraron excluidas las personas que estaban trabajando y declararon ser asalariados o patronos, ni quienes declararon ser estudiantes, amas de casa o pensionados.

En el caso de la exclusión política se asumió como excluida toda persona que no estuviera empadronada. También se tomaron como excluidos políticamente aquellos que no votaron en las últimas elecciones presidenciales debido a que no pudieron llegar al sitio de votación (falta de transporte o discapacidad). Además se agregó a este grupo el conjunto de personas que, según la información de las encuestas, no había participado nunca en una organización política.

En el caso de la exclusión social, no se tiene información para identificar a las personas que carecen de alguna red de apoyo social, ya sea en la familia, la comunidad u otra instancia. Para aproximar este tipo de exclusión se tomó en cuenta la participación en actividades de tipo religioso, trabajos o comités en la comunidad, asociaciones de padres de familia, de profesionales o gremiales, o sindicatos. Las personas que nunca formaron parte de alguna de estas instancias se consideraron excluidas socialmente. En virtud de la información utilizada en el estudio, la dimensión social puede aumentar el grado de exclusión, pero no determinarlo<sup>39</sup>.

Ninguna de las medidas de exclusión consideradas tiene una alta correlación con el nivel de ingreso. A pesar de que en las dimensiones de consumo, activos y producción existe una gradiente según el ingreso, en ninguna de ellas la exclusión puede predicirse a partir del nivel de ingreso. Igualmente, si bien las medidas de consumo y activos tienen una alta correlación positiva, esta no es perfecta y ambas medidas tienen distribuciones diferentes (Robles, 2008).

Fuente: Robles, 2008.

social, económica o política. Como es de esperar dados los niveles de pobreza existentes en Centroamérica, el mayor porcentaje de personas excluidas muestra esta condición por el criterio de consumo (tenencia de bienes y acceso a agua intradomiciliar) y la ausencia de activos en el hogar (tenencia de bienes y títulos educativos). Sin embargo, no en todos los países estas dos dimensiones tienen la misma importancia (cuadro 7.10); ésta es significativamente más alta en Guatemala, Honduras y Nicaragua, y menor en El Salvador y, sobre todo, en Costa Rica. La exclusión productiva sigue, en términos generales, el mismo patrón en toda el área.

La exclusión política es relativamente alta en la mayoría de los países, pues proporciones apreciables de la población no están empadronadas o experimentan problemas de acceso a los centros de votación que les han impedido ejercer el derecho político democrático fundamental: el derecho del voto. Desde un punto de vista formal, aún no se ha logrado completar el requisito procedimental de asegurar la ciudadanía universal dentro de los territorios de cada nación.

### Exclusiones sociales aumentan probabilidad de exclusión política

Desde la perspectiva del desarrollo humano, las exclusiones sociales y económicas extremas conspiran contra

la habilitación ciudadana mínima. Sin embargo, ¿existe evidencia de que estas exclusiones afectan la inclusión ciudadana? El estudio realizado señala que en los países de menor desarrollo humano, en los cuales la prevalencia de las exclusiones sociales y económicas es más generalizada (centro y norte de Centroamérica), la intensidad de éstas aumenta de manera significativa la probabilidad de que las personas estén políticamente excluidas.

En tres de los cinco países considerados en el estudio, el porcentaje de personas empadronadas para votar difiere mucho según el grado de exclusión. Los países del llamado CA4 (excepto Honduras) las personas que no experimentan ninguna exclusión tienden, en mayor proporción, a estar empadronadas y su decisión de votar o no hacerlo no está relacionada con problemas de acceso a los centros de votación. En cambio, quienes sufren exclusiones severas (en tres o cuatro más de las dimensiones) muestran un menor nivel de inclusión política entre 7 y 10 puntos porcentuales más bajo (sig <.05). En Costa Rica y Honduras, sin embargo, no se aprecia este efecto, pues el nivel de inclusión política es similar (casi universal en el primero) independientemente del grado de exclusión social debido sobre todo a requisitos de identificación más sencillos para ejercer el sufragio.

### Las condiciones asociadas a la exclusión social también inciden sobre la participación política

Luego de determinarse que las exclusiones sociales afectan el nivel más básico de inclusión ciudadana (estar empadronado), el siguiente paso fue indagar los factores asociados a la exclusión social. Para ello, una vez determinada la importancia de las exclusiones sociales para la inclusión ciudadana se exploraron los factores que pudieran estar asociados a aquella. Se examinó un conjunto de características relacionadas con la condición socioeconómica de las personas. Como variable dependiente se utilizó el grado de exclusión reducido a tres categorías<sup>40</sup>. La relación del grado de exclusión con las distintas variables socioeconómicas se analizó por medio de un modelo logístico ordinal generalizado multivariado, tomando como categoría de referencia las personas que no experimentan ningún tipo de exclusión social, económica o política<sup>41</sup>.

En todos los países, tener una escolaridad inferior a los siete años de educación aumenta de tres a cuatro veces la posibilidad de sufrir algún grado de exclusión. Lo mismo ocurre con la pertenencia al quintil inferior de ingreso. En todos los casos la residencia en el área rural, así como la condición

CUADRO 7.10

### Centroamérica: porcentaje de personas excluidas según distintas dimensiones de exclusión. 2006

País	Porcentaje de excluidos según la dimensión					Pobreza total
	Consumo	Activos	Producción	Política	Social	
Costa Rica	6,0	9,5	4,7	3,9	22,0	19,0
El Salvador	24,0	14,7	16,5	9,3	22,7	47,5
Guatemala	20,9	21,8	17,6	26,6	12,4	51,0
Honduras	26,8	23,9	12,4	10,3	8,8	71,5
Nicaragua	32,7	30,0	13,7	22,1	22,6	48,3
Todos los países	22,5	20,2	13,1	14,5	17,9	

Fuente: Robles, 2008, a partir de las encuestas de Lapop en cada país, 2006. Estimaciones de pobreza para El Salvador, Costa Rica y Honduras: Cepal, 2007; Guatemala: INE, 2006; Nicaragua: INIDE, 2006.

CUADRO 7.11

**Centroamérica: porcentaje de personas empadronadas para votar, según grado de exclusión**

Grado de exclusión sin considerar la dimensión política	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua
Empadronados con 0 exclusiones (N)	99,5 1,292	96,5 1,105	77,6 945	93,7 987	89,7 1,016
Empadronados con 1 exclusión (N)	98,0 99	93,7 270	72,4 232	96,4 223	86,5 207
Empadronados con 2 exclusiones (N)	100 76	93,0 242	68,7 201	93,6 282	87,8 337
Empadronados con 3 exclusiones (N)	96,9 32	83,0 112	72,1 104	93,3 89	80,6 201
Total (N)	99,4 1.499	94,7 1.729	75,2 1.482	94,1 1.581	87,9 1.761
X <sup>2</sup>	7,621	39,0831*	8,9393*	2,614	13,458*

\* Sig &lt; .05

Nota: Se contabiliza el número de exclusiones que cada persona padece, sin tomar en cuenta la exclusión política.

Fuente: Robles, 2008, a partir de las encuestas de Lapop en cada país, 2006.

CUADRO 7.12

**Centroamérica: porcentaje de personas que manifestaron no tener ningún interés en la política, según grado de exclusión, por país**

Grado de exclusión sin considerar la dimensión política	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua
Sin interés y con 0 exclusiones (N)	38,2 1.242	31,6 1.028	44,8 715	35,3 896	34,6 787
Sin interés y con 1 exclusión (N)	47,2 127	37,2 296	52,8 352	40,6 281	37,2 312
Sin interés y con 2 exclusiones (N)	47,3 93	43,1 260	71,9 235	40,6 278	45,2 398
Sin interés y con 3 exclusiones (N)	54,1 37	52,1 142	69,3 163	45,74 129	45,4 262
Total (N)	39,9 1.499	36 1.726	53,79 1.465	38 1.584	39,1 1.759
X <sup>2</sup>	9.6391*	30.4135*	70.493*	7.730**	17.9639**

\* significativo ( $\alpha=.05$ ) \*\*significativo ( $\alpha=.10$ )

Fuente: Elaboración propia a partir de las encuestas de Lapop en cada país, 2006.

de trabajador agrícola (particularmente en Honduras) se relacionan con una mayor posibilidad de exclusión. En Guatemala, Honduras, Nicaragua y Costa Rica ser menor de 20 años se asocia a mayores grados de exclusión. En Guatemala, pertenecer a una etnia indígena aumenta la probabilidad de experimentar algún grado de exclusión.

Una vez identificadas las condiciones que explican la exclusión por una o

más de las dimensiones consideradas, se examinó si esas mismas condiciones pueden predecir una falta de interés en la política que varíe según el grado de exclusión. El estudio indica que la baja educación, el trabajo agrícola, la residencia en el área rural y la pertenencia al quintil más bajo de ingreso se asocian fuertemente a la falta de participación. La probabilidad de no tener interés alguno en la política

muestra una clara gradiente según el nivel de exclusión. En todos los países, con cada grado de exclusión adicional aumenta la probabilidad de no tener interés en la política. En Costa Rica, aunque ello no ocurre con la misma intensidad, sí existe una diferencia significativa entre quienes no padecen ningún tipo de exclusión y quienes sufren una o más exclusiones.

### Bajo financiamiento de derechos perpetúa barreras a la inclusión ciudadana

Todo derecho supone un costo, tiene una implicación sobre los presupuestos públicos; de lo contrario no es un derecho (Sunstein y Holmes, 1999). Incluso garantizar las denominadas libertades negativas que se ejercen frente al Estado y frente a los demás demanda una importante inversión de recursos públicos<sup>42</sup>. El derecho al voto libre requiere instituciones capaces de organizar un proceso electoral, asegurar la apertura y funcionamiento normal de las urnas y su distribución razonable en todo el territorio nacional; para efectuar el conteo de los votos se necesitan burocracias con capacidades técnicas y financieras. El estatus legal de la ciudadanía, aun visto de manera restringida (derechos políticos) requiere, pues, un determinado nivel de gasto e inversión pública para lograr que, efectivamente, se corresponda con una habilitación ciudadana mínima.

Habida cuenta de la prevalencia de exclusiones sociales y económicas que aumentan la probabilidad de exclusiones políticas, este acápite aborda la siguiente pregunta: ¿se están creando condiciones para asegurar la inclusión ciudadana universal en Centroamérica? En otras palabras, ¿se está reduciendo la amenaza a la democracia implícita en el déficit de inclusión ciudadana que fue detectado? Para analizar el tema se explora la evolución reciente

del financiamiento público (ingresos tributarios y gasto público), en asuntos directamente relacionados con las exclusiones identificadas, es decir, se aproxima el estudio de los derechos por el lado de su financiamiento. Al final, se relacionan los principales hallazgos en esta materia con las características de la dinámica política examinadas en la primera sección del capítulo.

### Bases tributarias insuficientes y regresivas

Los bajos ingresos tributarios de los Estados centroamericanos minan sus capacidades para promover y proteger los derechos de las personas. Adicionalmente, la mayor parte de la carga tributaria está siendo financiada por los niveles socioeconómicos intermedios o bajos, a través de impuestos indirectos. De esta manera se instaura un ciclo vicioso: por un lado, grupos importantes de la población no pueden ejercer los derechos básicos de alimentación, salud, educación y vivienda y, por otro, la sostenibilidad del sistema tributario depende de las mayorías menos privilegiadas.

El promedio simple de la recaudación tributaria, o carga tributaria, creció de 11,5% del PIB en 1999, a 13,9% en 2006 (cuadro 7.13). En el país con mejor desempeño la carga tributaria es de solo un 17,8% con respecto al PIB (Honduras en 2006). Si como parte de esa carga se incluyeran los aportes de la seguridad social, Costa Rica y Nicaragua tendrían

las cargas más altas, alrededor del 20% del PIB, seguidos por Honduras (19%) y Panamá (18%). Los países con menor gasto social, El Salvador y Guatemala, también serían los que tendrían la menor carga tributaria, entendida en este sentido más amplio. Estos niveles de tributación están por debajo de lo esperado para la región, dado su desarrollo, y además son muy inferior a los prevalentes en naciones más avanzadas (Lora y Panizza, 2002).

En Centroamérica los sistemas tributarios tienden a ser regresivos, debido a una todavía débil tributación sobre la renta<sup>43</sup>. La principal fuente de ingresos es el impuesto al valor agregado (IVA), un tributo que pagan los consumidores, cuya participación dentro del total de los ingresos tributarios se ha elevado de un promedio de 22,7% en la primera mitad de los años noventa, a 32,8% en la segunda mitad. En el 2006 el IVA (o un impuesto similar sobre las ventas) representó un 39,3% del total de ingresos tributarios en la región<sup>44</sup>.

Por su parte, los ingresos provenientes de los impuestos al comercio exterior muestran una tendencia decreciente. De representar un 20,6% del total de ingresos en 1990, pasaron a solo un 7,7% en 2006. Esta disminución obedece a la apertura comercial de los países, acentuada por diversos tratados de libre comercio y en parte también a incentivos fiscales que han beneficiado a los sectores más dinámicos de las economías y a consumidores de más

CUADRO 7.13

#### Centroamérica: recaudación tributaria como porcentaje del PIB. 1995-2006

País	Promedio 1995-2006 como porcentaje del PIB	Recaudación				Coeficiente de variación
		Máximo	Año	Mínimo	Año	
Costa Rica	12,5	13,9	2006	11,5	1999	0,02
El Salvador	11,1	13,7	2006	10,1	1998	0,02
Guatemala	10,2	11,9	2002	7,9	1995	0,03
Honduras	16,3	17,8	1999 y 2006	13,6	1997	0,02
Nicaragua	14,6	16,7	2005	12,6	2001	0,03
Panamá	10,3	12,3	1995	8,9	2002	0,00
Promedio	12,5	13,9	2006	11,5	1999	0,02

Fuente: Fuentes, 2007.



alto nivel adquisitivo<sup>45</sup>. Los impuestos aplicados a los ingresos y a las utilidades han mostrado una participación levemente creciente, pues pasaron de un umbral cercano al 20% del total de ingresos tributarios en la década anterior, a un 26,2% en el 2006. Constituyen la segunda fuente de ingresos en orden de importancia.

En resumen, los ingresos tributarios de los Estados centroamericanos son bajos y tienen un carácter regresivo. Pese a cierta evolución positiva durante la presente década, no se prevén reformas fiscales de amplio espectro que generen cambios importantes en esta situación.

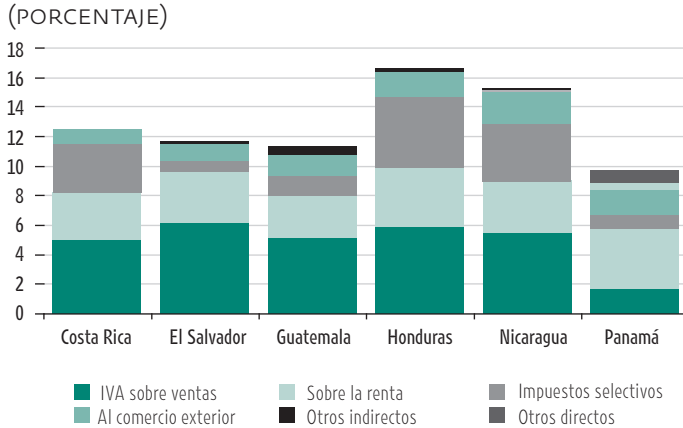
**Bajo gasto social y poca evidencia de progresividad**

Las naciones centroamericanas se pueden clasificar en dos grandes modelos de Estado. Mientras Costa Rica y Panamá tienen Estados con una política social de carácter muy amplio o universal, en los demás países se dan variaciones de Estados mínimos, orientados hacia la corriente de la economía constitucional de Buchanan (*public choice*), lo cual se expresa en políticas sociales limitadas e insuficientes para hacer valer los derechos de las y los ciudadanos<sup>46</sup>. Un indicador de la existencia de estos dos modelos son los diferenciales en el gasto público per cápita, que en Panamá y Costa Rica es varias veces mayor que en el conjunto de la región (gráfico 7.3). Los países donde hay exclusiones que más afectan la inclusión ciudadana son los que gastan menos en el financiamiento de derechos sociales.

En escenarios de restricciones presupuestarias, como es el caso de Centroamérica, es indispensable lograr que el gasto social se oriente a proveer servicios básicos a los sectores de más bajos ingresos (progresividad del gasto)<sup>47</sup> con el fin de remover las exclusiones. La información disponible, sin embargo, no permite arribar a conclusiones firmes en esta materia<sup>48</sup>. Pareciera que El Salvador es el único país donde el gasto público social tiene un carácter progresivo<sup>49</sup>; en Nicaragua es neutral y en Costa Rica y Honduras es

GRÁFICO 7.2

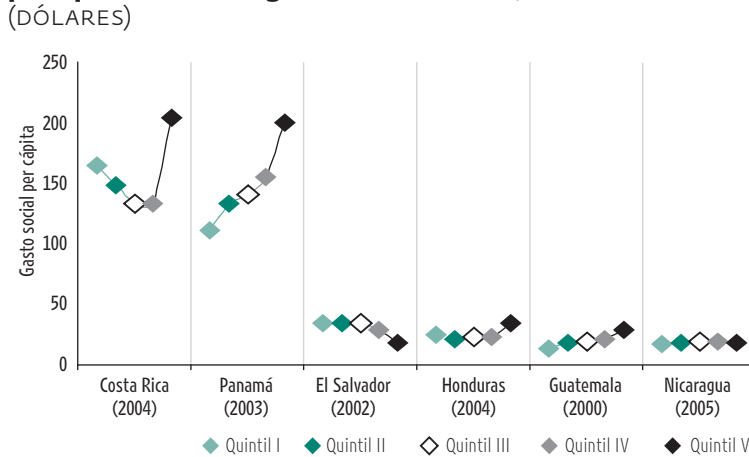
**Centroamérica: composición de los ingresos tributarios en relación con el PIB. 2000-2006**



Fuente: Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, 2007, con información de los ministerios de hacienda y bancos centrales de Centroamérica.

GRÁFICO 7.3

**Centroamérica: distribución del gasto público social<sup>a/</sup>, por quintiles de ingreso<sup>b/</sup>. CIRCA 2004**



a/ Sectores que incluye: E=educación, S=salud, SS=seguridad social, AS=asistencia social, V=vivienda, SAN=saneamiento y O=otros. Para Costa Rica se incluyen los sectores E,S,SS y AS. Para El Salvador se incluyen E y S. Para Guatemala se incluyen los sectores E,S,SS y AS. Para Honduras se incluyen los sectores los sectores E, S, SS y AS. Para Nicaragua se incluyen los sectores E, S, AS, V, SAN y O. Para Panamá se incluyen los sectores E, S, SS y AS.

b/ Para calcular el monto del gasto en cada quintil se multiplicó la proporción del gasto social en cada quintil por el gasto per cápita correspondiente a cada país.

Fuente: Elaboración propia a partir de Fuentes, 2007.

ligeramente regresivo. Por último, tanto en Guatemala como en Panamá el gasto público social revela un pronunciado sesgo regresivo.

En el análisis de las exclusiones pudo determinarse que los bajos niveles educativos están asociados a exclusiones

sociales más intensas. Por su parte, las malas condiciones de salud son una barrera para el ejercicio de los derechos ciudadanos. En ambos temas todos los gobiernos de la región, pese a sus diferencias ideológicas, se han comprometido mediante legislación y acuerdos

internacionales a superar los rezagos. Por estas razones, seguidamente se presenta un breve análisis de la situación del gasto público en estos rubros (los capítulos 2 y 5 del presente Informe desarrollan con mayor profundidad el tema del gasto en educación y salud, respectivamente).

En promedio, en la región se ha invertido en los últimos años cerca de un 2,1% del PIB en salud y un 4,4% en educación. Si a la inversión en salud se agrega el gasto en seguridad social, el promedio casi se duplica, pues llega a 4,0%. Se observa un relativo estancamiento de los gastos en estos rubros durante el período 2000-2005 (gráfico 7.4). Honduras y Nicaragua son la excepción, ya que aumentaron consistentemente sus gastos en educación en ese lapso, como resultado de los programas de alivio de la deuda para países pobres a los que están acogidos (Iniciativa para países pobres altamente endeudados, HIPC por su sigla en inglés). Sin embargo, sus niveles de gasto per cápita son aún muy bajos con respecto al promedio del istmo.

En las demás naciones no parece haber cambios en las tendencias de gasto, siendo Guatemala y El Salvador los casos más extremos, pero en ambos casos es evidente la insuficiencia de recursos para hacer frente a las demandas

sociales. Panamá, por su parte, muestra una tendencia a la disminución de la inversión en salud.

En el istmo el gasto público en educación tiende a ser neutral, con un ligero sesgo favorable a los quintiles más pobres de la población<sup>50</sup>. Esto se debe a que la mayor parte de los presupuestos se destina a financiar la educación primaria (más del 60% de los recursos), que exhibe un alto nivel de matriculación. Por el contrario, en los niveles secundario y siguientes el gasto se orienta a los quintiles que representan a la clase media y de altos ingresos<sup>51</sup>.

En salud, las encuestas de hogares de Costa Rica, Guatemala, Honduras y Panamá sugieren que, si bien el gasto público tiene una naturaleza progresiva a favor de los sectores de menores ingresos, esos países, con excepción de Panamá, destinan la mayor parte de ese gasto a la atención primaria de los sectores más pobres (quintiles I y II, que corresponden al 40% de la población). Mientras el gasto en salud es progresivo, la seguridad social y los sistemas públicos de pensiones son marcadamente regresivos (véase el capítulo 4).

En síntesis, por el lado del gasto público no se registra un aumento importante en el financiamiento de los derechos sociales en Centroamérica. La

escasa evidencia disponible señala que, en la mayoría de los países, los relativamente pocos recursos que se invierten en derechos clave (salud y educación) no parecieran generar una progresividad del gasto a favor de las personas de menores ingresos.

### Recapitulación: los sistemas políticos y la remoción de las barreras a la inclusión

En varias naciones del área las condiciones de la dinámica política son, en principio, poco favorables a la adopción de políticas públicas que remuevan, de manera decisiva, las barreras a la inclusión ciudadana generadas por las exclusiones sociales, económicas y políticas. En efecto, en el istmo coexisten gobiernos divididos con Ejecutivos dotados de competencias constitucionales son relativamente débiles. Además, en varios países hay sistemas de partidos que muestran una o más de las siguientes características: fluidez, polarización y multipartidismo. Todo ello eleva la complejidad de las negociaciones entre partidos que deben darse para permitir a los Ejecutivos impulsar sus prioridades de política pública

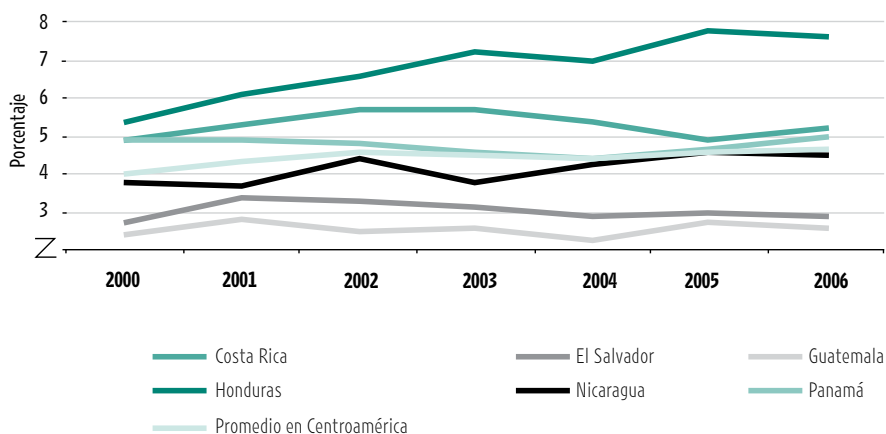
Desde el punto de vista de las políticas públicas, la remoción de barreras implica aumentos en los ingresos tributarios (vía reformas fiscales o incrementos en la recaudación de impuestos), la expansión del gasto público y mejoras sensibles en la progresividad de ese gasto. Ello toca intereses de grupos con poder económico y político que, o no tributan, o son importantes beneficiarios del gasto público. Vencer las resistencias de esos centros de poder, con una dinámica política como la descrita, parece difícil.

### Desafíos provenientes de la insuficiente democratización de los Estados de derecho

Los Estados democráticos de derecho son un elemento constitutivo de la democracia (O'Donnell, 2004). Por tanto, debilidades importantes en su organización y funcionamiento constituyen una violación fundamental de este concepto y manifiestan un rezago en los procesos de democratización

GRÁFICO 7.4

#### Centroamérica: gasto público en educación como porcentaje del PIB. 2000-2005



Fuente: Fuentes, 2007.

de las sociedades. Son una amenaza a la democracia en la medida en que implican incapacidades para someter a las autoridades a la ley y la tutela de los derechos de las personas. Ambas situaciones conspiran contra la soberanía del “demos”. Esta situación se convierte en un riesgo político cuando la falta de independencia política del Poder Judicial, la corrupción judicial o los obstáculos al acceso ciudadano a la justicia generan conflictos entre las fuerzas políticas.

Esta sección valora si en Centroamérica existen amenazas y riesgos provenientes de la conformación y funcionamiento de los Estados democráticos de derecho, mediante un análisis de los sistemas de administración de justicia. La principal conclusión es que las debilidades de la mayoría de estos sistemas constituyen una amenaza importante. Las barreras para el acceso ciudadano a la justicia se agravan por la falta de transparencia y rendición de cuentas en la mayor parte de los poderes judiciales del istmo. A su vez, la falta de transparencia y rendición de cuentas está asociada a serios problemas de independencia externa e interna de los sistemas de administración de justicia y a preocupantes síntomas de corrupción judicial. Esta es una grave amenaza a la democracia en la región y, al menos en un país (Nicaragua), ha generado riesgos para la estabilidad democrática.

### Débil base presupuestaria limita el acceso a la justicia<sup>52</sup>

Cinco años después de la publicación del *Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá* (2003), el presente Informe mantiene, con pocos matices, las conclusiones sobre el estado del acceso ciudadano a la justicia. En aquella ocasión se señaló que los sistemas de justicia contaban con una base presupuestaria precaria<sup>53</sup>. Además, se detectó una serie de insuficiencias en la infraestructura institucional que podían debilitar las condiciones objetivas para garantizar el acceso a la justicia: pocos operadores judiciales y una distribución desigual de los servicios judiciales en el territorio; en particular, se enfatizó la fragili-

dad de la defensa pública, un problema serio cuando se considera que en algunos países más del 50% la población es pobre. Finalmente, se llamó la atención sobre la escasez de mecanismos de rendición de cuentas y transparencia en los sistemas de justicia.

Una primera medida del acceso ciudadano a la justicia es el gasto judicial. Gastos judiciales muy bajos se traducen en severas limitaciones de infraestructura de los sistemas de administración de justicia y en pocos operadores de justicia para atender las demandas de la población<sup>54</sup>.

Durante el período 2002-2007 no hubo cambios en los recursos que las constituciones políticas de cada país asignan para sufragar los gastos de los poderes judiciales. Costa Rica y El Salvador encabezan el grupo con un 6% de sus presupuestos nacionales; les sigue Honduras con un 3% y quedan atrás Guatemala y Panamá, con un 2%. Sin embargo, en la mayor parte de la región hoy se invierten más recursos en la operación de los poderes judiciales que al inicio de la década (gráfico 7.5). En 2006, el país que más gastó en términos absolutos fue El Salvador

(165 millones de dólares) y el que menos, Panamá (42 millones de dólares). En varias naciones una porción del aumento del gasto se explica por el financiamiento externo otorgado por organismos multilaterales y bilaterales a los procesos de modernización.

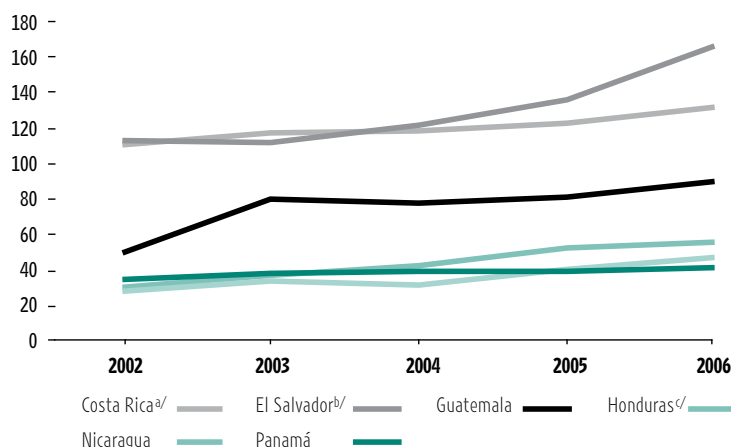
Cuando se comparan estos niveles de gasto con el PIB anual, el gasto judicial ronda en el mejor de los casos el 1% (El Salvador, Nicaragua y Honduras) y en el peor, nuevamente Panamá, poco menos del 0,3%. El aumento del gasto judicial registrado en los últimos años no alteró de modo significativo estas proporciones. A la luz de esta situación puede afirmarse que en Centroamérica la mayoría de los países invierte poco en sus sistemas judiciales.

Al examinar el gasto per cápita, una medida más adecuada para determinar el grado de esfuerzo que realiza una nación, se reitera la situación observada por el *Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá* (2003): Costa Rica y El Salvador son, por mucho, los que más invierten en esta materia.

Costa Rica es el país con mayor gasto per cápita, y su nivel real de

GRÁFICO 7.5

### Centroamérica: presupuesto de los poderes judiciales. 2002-2006 (MILLONES DE DÓLARES)



a/En Costa Rica: se excluyen los gastos correspondientes al Ministerio Público y el Organismo de Investigación Judicial. Para los años 2002 y 2003 los gastos de estas dos instituciones se estimaron con base en el porcentaje que tuvieron en el 2004 (10,5% y 21,2%, respectivamente).

b/En El Salvador los presupuestos del 2004 al 2006 incluyen fondos externos y de contrapartida del proyecto de modernización judicial.

c/En Honduras los presupuestos del 2005 y 2006 incluyen préstamos del Banco Mundial y el BID para el proyecto de modernización judicial.

Fuente: Solana, 2007.

esfuerzo es aun mayor si se incluye en el análisis una serie de dependencias del Poder Judicial. El Salvador es el que, en términos absolutos, más avance registra en el istmo (cuadro 7.14). Los demás muestran niveles de gasto per cápita entre dos y cuatro veces más bajos; entre ellos destaca Guatemala como el que menos recursos destina a este campo. Nicaragua exhibe el mayor incremento en el gasto judicial per cápita si se confronta la situación de 2006 con la existente en 2002<sup>55</sup>. En términos comparativos, el gasto judicial en toda la región es bajo excepto en Costa Rica, que tiene un nivel intermedio con respecto a las naciones de la OECD (véase el capítulo 12)<sup>56</sup>.

Una segunda medida de las condiciones objetivas del acceso ciudadano a la justicia es la infraestructura de los servicios judiciales. Un indicador de ello son las oficinas jurisdiccionales que, a lo largo del istmo, conocen los asuntos legales. Pocas o cada vez menos oficinas, o bien su concentración en pocos centros urbanos, podrían asociarse a barreras de acceso de las personas a la justicia, sea por distancia geográfica en relación con sus lugares de residencia, o porque, aunque no estén muy lejanas, resultan inadecuadas para el volumen de trabajo que demanda la población. De las 2.413 oficinas jurisdiccionales que tenían en conjunto los seis países centroamericanos en el 2006, 1.405

(58,2%) eran juzgados de paz, que son los que conocen los asuntos de menor cuantía. Conforme aumenta el nivel de especialización, las oficinas se van concentrando en las grandes ciudades, hasta que los tribunales de apelación y las salas de la Corte Suprema se ubican exclusivamente en la capital (Solana, 2007). Este patrón geográfico podría estar constituyendo un obstáculo en países donde hay comunidades distantes y con dificultades de acceso a las ciudades, sobre todo si se considera que muchos procedimientos judiciales requieren la presencia del interesado en alguna de sus etapas.

Entre los años 2002 y 2006 se crearon en Centroamérica 158 oficinas jurisdiccionales (75 juzgados de paz, 72 de primera instancia y 11 de segunda instancia). Sobresale el caso de Nicaragua, donde se establecieron 98 oficinas, por efecto, principalmente, de la entrada en vigencia del nuevo Código Procesal Penal. La situación inversa se presenta en Honduras, pues en 2006 había dos oficinas menos que en 2002. Además cabe mencionar que entre las nuevas sedes se encuentran instancias para la protección de derechos de grupos vulnerables, como los juzgados de justicia penal de adolescencia en Nicaragua y los juzgados de violencia doméstica en Costa Rica. En general puede decirse que, en promedio, la población atendida por las oficinas jurisdiccionales se ha mantenido estable en el istmo, con excepción de Nicaragua, donde se ha experimentado una notable mejoría (cuadro 7.15). El Salvador ostenta la razón entre habitantes y oficinas más baja de la región (12.642 en 2006), mientras que Guatemala registra la razón más alta (22.215 en el mismo año).

Otra medida de las condiciones objetivas del acceso ciudadano a la justicia es la cantidad de operadores del sistema. Un número insuficiente de operadores jurídicos (jueces, fiscales y defensores públicos) puede señalar la existencia de problemas para atender la demanda de la población. Un indicador en este sentido es la cantidad de operadores por 100.000 habitantes. En todos los países centroamericanos se observan grandes limitaciones para garantizar tanto el

CUADRO 7.14

### Centroamérica: presupuesto de los poderes judiciales por habitante. 2002-2006 (EN DÓLARES)

País	Presupuesto per cápita					Diferencia 2002-2006
	2002	2003	2004	2005	2006	
Costa Rica <sup>a/</sup>	27,0	28,0	27,9	28,5	29,9	2,9
El Salvador	17,3	16,9	18,1	19,7	23,7	6,4
Guatemala	4,3	6,6	6,3	6,4	6,9	2,6
Honduras	4,8	5,7	6,4	7,6	8,0	3,2
Nicaragua	5,4	6,4	6,0	7,4	9,2	3,8
Panamá	11,4	12,3	12,5	12,3	12,9	1,5

a/ Si se contemplaran el presupuesto del Ministerio Público y el Organismo de Investigación Judicial, los valores per cápita en Costa Rica serían: 39,0 (2002), 40,5 (2003), 40,8 (2004), 42,4 (2005) y 44,6 (2006).

Fuente: Solana, 2007.

CUADRO 7.15

### Centroamérica: oficinas jurisdiccionales<sup>a/</sup> y relación con el número de habitantes. 2002-2006

País	Número de oficinas		Variación	Número de habitantes por oficina		Número de oficinas por 1.000.000 de habitantes	
	2002	2006		2002	2006	2002	2006
Costa Rica	247 <sup>b/</sup>	258	11	16.555	17.049	60	59
El Salvador	552	553	1	11.805	12.642	85	79
Guatemala	560	586	26	21.050	22.215	48	45
Honduras	442	440	-2	14.687	15.984	68	63
Nicaragua	246	344	98	21.350	16.075	47	62
Panamá	208	232	24	14.714	14.150	68	71

a/ Incluye salas de la Corte Suprema de Justicia.

b/ Para Costa Rica en el 2002 se agregaron cinco juzgados de ejecución que no se consideraron en el Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá.

Fuente: Solana, 2007.

equilibrio entre demandante y demandado, como los derechos relacionados con el debido proceso (cuadro 7.16). Ese desequilibrio es más notable cuando se analiza el número de defensores públicos por cada 100.000 habitantes, dado que estos funcionarios sirven precisamente a las personas de menores ingresos, quienes necesitan tener acceso a la defensa pública (no tienen recursos para pagar un abogado). Aun con un sistema de justicia de mayor cobertura geográfica, una pobre defensa pública limita los derechos ciudadanos de acceso a una justicia pronta y cumplida<sup>57</sup>.

Un estudio realizado en el 2007 por el Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente (Ilanud), reporta que en Costa Rica la Defensa Pública prestó sus servicios a personas de todos los niveles socioeconómicos, la mitad de ellas pertenecientes al estrato bajo (Carranza, 2007)<sup>58</sup>. En Guatemala y Nicaragua el 90%, y en Honduras el 70% de los defendidos provienen del nivel socioeconómico bajo.

En Guatemala y Nicaragua no solo hay pocos defensores públicos por 100.000 habitantes, sino que son claramente menos numerosos que los fiscales, lo que denota un desequilibrio entre demandante y demandado. En El Salvador y Honduras el desequilibrio también es significativo, pero a partir de un mejor indicador de defensores por 100.000 habitantes.

De manera similar, una relación baja de jueces y fiscales con respecto a la población se traduce en atrasos considerables en la tramitación y resolución de las causas judiciales. En este sentido, existe una relativa uniformidad en el indicador de fiscales y jueces en la región, excepto en Nicaragua y Panamá en el caso de los fiscales (bajos niveles) y en Costa Rica en el indicador de jueces, que duplica al resto.

### Baja transparencia y escasa rendición de cuentas del Poder Judicial afectan independencia política y combate a la corrupción

Las recientes e importantes inversiones realizadas por los poderes judiciales en tecnologías de información y telecomunicaciones, han tenido como propósito no solo dotar a los servidores judiciales de equipos y herramientas tecnológicas que mejoren la gestión de los despachos, sino facilitar el acceso de las personas a información sobre la gestión judicial. No obstante, en este último ámbito existen graves deficiencias en Centroamérica. En la mayoría de los países las estadísticas judiciales son pocas y no están actualizadas (situación que afectó la elaboración de este mismo Informe). Las instituciones tampoco acostumban emitir informes que permitan valorar la eficiencia de su gestión y, si los presentan, tiene poca difusión. La excepción en este campo, pese a

sus limitaciones, es Costa Rica, cuyo Poder Judicial implantó con éxito el uso del expediente electrónico, posee una contraloría de servicios (para procesar quejas de los usuarios) y se ha incorporado activamente en el denominado “gobierno digital”; además, su sitio institucional en Internet tiene un menú de servicios en línea<sup>59</sup>.

La poca transparencia de los poderes judiciales en la mayor parte de la región es una fuerte barrera para el combate a la corrupción judicial<sup>60</sup>. De acuerdo con estudios recientes, la corrupción judicial constituye un problema grave en Centroamérica, que erosiona el Estado de derecho (Fundación para el Debido Proceso Legal, 2007; Díaz y Linares, 2005). Según el *Barómetro Global de Corrupción* 2006, que elabora la organización Transparencia Internacional, el índice de corrupción correspondiente a 2005 muestra al sistema judicial de Panamá con el valor más alto (4,5) y al de Costa Rica con el más bajo (3,6), en una escala de valores en la que una puntuación igual a 1 indica “sin corrupción” y 5 “muy corrupto”. Nicaragua y Guatemala se encuentran en posiciones intermedias, pero con altos puntajes (4,4 y 3,9 puntos, respectivamente; TI, 2007). Por otra parte, hay una extendida percepción ciudadana acerca de la prevalencia de prácticas corruptas en los sistemas judiciales<sup>61</sup>.

Asimismo, la falta de transparencia y rendición de cuentas conspira contra la independencia judicial (Díaz y Linares, 2005, Ramos et al., 2004, Ramos, 2005)<sup>62</sup>. De acuerdo con la Fundación para el Debido Proceso Legal, en Centroamérica prevalece un modelo judicial con una rígida estructura jerárquica, una carrera judicial basada en antigüedad y méritos, funciones gubernativas de la judicatura otorgadas a los poderes políticos (en particular el mecanismo de selección) y presunta apoliticidad y rol técnico en el ejercicio de la función jurisdiccional. Este modelo, conocido como “burocrático”, se combina con un sistema “corporativo”, o de autogobierno de lo judicial. En este sistema corporativo las máximas autoridades judiciales determinan el modo en que se designan los funcionarios judiciales. El reclutamiento de miembros de la

CUADRO 7.16

#### Centroamérica: número de jueces, fiscales y defensores públicos<sup>a/</sup>. 2006 (POR 100.000 HABITANTES)

País	Total	Jueces	Fiscales	Defensores públicos	Relación fiscales/defensores
Costa Rica	31,5	18,0	7,7	5,8	1,3
El Salvador	22,4	9,1	9,4 <sup>b/</sup>	3,9	2,4
Guatemala	15,2	6,1	6,8 <sup>c/</sup>	2,3	2,8
Honduras	18,6	8,4	6,9	3,3	2,1
Nicaragua	13,5	7,1	4,7	1,7	2,8
Panamá	12,0	7,8	2,3	1,9	1,2

a/ Incluye magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

b/ En el 2005.

c/ En el 2004.

Fuente: Solana, 2007.

judicatura, especialmente de la Corte Suprema, surge como un elemento decisivo en la aparición y mantenimiento de las prácticas corruptas en sede jurisdiccional.

En toda Centroamérica, la designación de los integrantes de la Corte Suprema es potestad de los órganos políticos (Ramos et al., 2004; Díaz y Linares, 2005). El Segundo Informe reportó la creación de mecanismos de consulta ciudadana para la elección de magistrados y jueces (Honduras y El Salvador, por ejemplo); sin embargo, como es común en otras democracias, los Congresos tienen la última palabra en la elección de los jueces supremos. Este nexo institucional se ha convertido en un canal de presiones políticas hacia la cúpula judicial, la cual en algunos países suele conformarse según criterios políticos y no con base en méritos y calidades profesionales. En Nicaragua, Honduras y El Salvador el mayor problema del Poder Judicial -según una encuesta entre miembros de la judicatura en cinco países de la región- es la falta de independencia política, es decir, la injerencia de otros poderes del

Estado y de los partidos políticos: respectivamente, el 45,4%, el 37,2% y el 16,4% de las personas entrevistadas en casa país opinaron así (Ramos, 2005). Además de las presiones externas, los jueces señalaron la inestabilidad laboral como amenaza a la independencia judicial (cuadro 7.17)<sup>63</sup>.

Un caso extremo de falta de independencia del Poder Judicial frente al sistema político es el de Nicaragua, donde los partidos políticos controlan la Corte Suprema de Justicia y los jueces tienen filiación partidista reconocida. Durante el período 2002-2007 este hecho generó severos y recurrentes conflictos políticos que amenazaron la estabilidad del gobierno del presidente Bolaños, y que estuvieron relacionados con el enjuiciamiento del expresidente Alemán. En contraste, el Poder Judicial costarricense ha sido capaz de procesar (con lentitud) los casos de presunta corrupción de dos expresidentes de la República y otros altos funcionarios, sin que este hecho haya generado riesgos para la estabilidad.

A los problemas de independencia externa se suman las amenazas a la

“independencia interna” (de los jueces con respecto a la estructura del sistema judicial) por las deficiencias en los mecanismos de reclutamiento de los jueces de menor grado. En varios países hay consejos de la judicatura para este fin, pero están bajo el control de la cúpula judicial: la Corte Suprema nombra a sus integrantes, es jerárquicamente superior en lo funcional o, incluso, selecciona en forma directa a los funcionarios judiciales. Estos consejos no pueden, por lo tanto, limitar la influencia indebida que ejercen las Cortes Supremas en Centroamérica sobre los jueces, a través de los procesos de selección (en Costa Rica este problema se ha atenuado en la última década).

Ante estas debilidades institucionales, la respuesta de la judicatura centroamericana a la corrupción judicial transita predominantemente por la senda de los mecanismos tradicionales de control de la desviación jurisdiccional, es decir, el régimen disciplinario para jueces y personal auxiliar, y la persecución por parte de los ministerios públicos. Lamentablemente no se registran,

CUADRO 7.17

### Centroamérica: principales obstáculos para la independencia judicial según los miembros de la judicatura. 2004

País	Primer obstáculo	Segundo obstáculo
Costa Rica	Inestabilidad en el cargo (17,6%). Dependencia financiera (17,6%).	Dependencia de los jueces con respecto a las decisiones de la Corte Suprema de Justicia (16,2%).
El Salvador	Manejo que los medios de comunicación y grupos de presión hacen de los casos (29,5%).	Deficiente formación de los jueces (14,8%).
Guatemala	Inestabilidad en el cargo (30,2%).	Amenazas a la seguridad e integridad física de los jueces y sus familias (14,3%). Manejo que los medios de comunicación y grupos de presión hacen de los casos (14,3%).
Honduras	Inestabilidad en el cargo (31,4%).	Sistema de nombramiento de los jueces (17,6%). Influencia de las cúpulas de los partidos políticos (17,6%).
Nicaragua	Inestabilidad en el cargo (34,5%).	Sistema de nombramiento de los jueces (20,0%). Influencia de las cúpulas de los partidos políticos (18,2%).

N= 303 operadores judiciales entrevistados en los cinco países.

Pregunta: ¿Cuál considera usted el principal obstáculo para la independencia judicial en su país?

Fuente: Díaz y Linares, 2005 con base en Ramos et al., 2004.

en ningún país, programas especiales orientados a prevenir, sancionar o erradicar la corrupción judicial. Los instrumentos disciplinarios no están diseñados para enfrentar las manifestaciones actuales de la corrupción en el sistema de justicia. Se siguen procesos de corte inquisitivo, que reservan a la Corte Suprema la última decisión en cuanto a sanciones, y en algunos casos se incluyen supuestos normativos que ofrecen un amplio margen de valoración sobre acciones indebidas. Esto abre portillos a la arbitrariedad contra jueces disidentes pero íntegros, situación que limita los avances logrados con la adopción de leyes de carrera judicial, por el amplio margen de poder y discrecionalidad que se otorga a la cúpula judicial en materia de sanciones disciplinarias<sup>64</sup>.

En toda Centroamérica la sociedad civil ha planteado recientemente una nueva ola de iniciativas de monitoreo y rendición de cuentas, encaminadas a luchar de manera frontal contra la corrupción en la judicatura. En El Salvador, las organizaciones Protejes y Fespad han diseñado indicadores para evaluar la transparencia, independencia y desempeño de las y los jueces. En Panamá, la Alianza Ciudadana pro Justicia -una coalición de dieciséis ONG- realizó una evaluación minuciosa de seis laudos de la Corte Suprema y concluyó que cuatro de ellos daban cuenta de graves deficiencias en el trabajo de los jueces o de casos de influencia indebida (Fundación para el Debido Proceso Legal, 2007).

### Desafíos provenientes de la convivencia ciudadana

Esta sección analiza las amenazas y riesgos a la estabilidad política en el istmo centroamericano derivadas de la convivencia ciudadana. Por su origen, las amenazas pueden clasificarse como políticas o prepolíticas. Las amenazas políticas se relaciona con la manera en que las y los ciudadanos participan en el sistema político. En una democracia, la principal amenaza es que las personas apoyen a fuerzas que propugnen la ruptura de las instituciones políticas y su reemplazo por regímenes autoritarios, pues ello es indicativo de una baja

legitimidad del sistema y, por tanto, señala una condición de fragilidad. Esta amenaza se convierte en un serio riesgo político cuando una mayoría de personas apoya (pasiva o activamente) a las fuerzas autoritarias<sup>65</sup>. La conclusión más relevante sobre este tema es que no hay apoyo ciudadano para un régimen autoritario en Centroamérica, aunque sí se observa cierto respaldo a la posibilidad de otorgar poderes especiales a los presidentes.

Las amenazas prepolíticas se originan en la manera en que las personas se vinculan entre sí en ámbitos de la vida económica y social del país. Estas amenazas no surgen de disputas relacionadas con la toma o el ejercicio del poder político, pero crean condiciones adversas para la estabilidad democrática. Cabe señalar que las amenazas prepolíticas son múltiples y en algunos casos poco estudiadas<sup>66</sup>. Esta sección se centra en una de ellas: la presencia y diversidad de actores ilegales con capacidad de control operativo del territorio<sup>67</sup>. Esta presencia constituye una amenaza al sistema democrático y

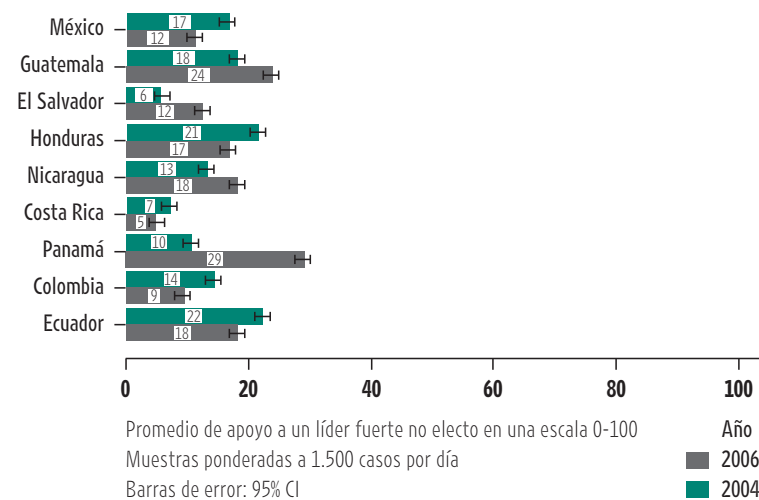
al Estado mismo en la medida en que implica, objetivamente, un rompimiento del monopolio estatal sobre el uso de la violencia legítima en el territorio, que es la base del orden legal público. Se convierte en un riesgo político serio cuando estos actores ilegales logran constituirse en poderosos factores económicos y políticos, enraizados en la economía y la geopolítica regionales y con amplia expresión territorial. La principal conclusión en este ámbito es que, en efecto, Centroamérica enfrenta una amenaza importante por la operación de actores ilegales, sobre todo los vinculados al narcotráfico (para más detalle, consúltese el capítulo 12).

### Bajos riesgos derivados de las amenazas políticas a la estabilidad

En Centroamérica, la demanda política a favor de un reemplazo de la democracia por un sistema autoritario es baja y no muy distinta a la observada en otros países<sup>68</sup> (gráfico 7.6). En una escala de 0-100<sup>69</sup>, los promedios nacionales oscilan entre el 10 y el 20, de

GRÁFICO 7.6

#### América Latina: apoyo promedio a un líder fuerte que no sea electo. 2004 y 2006

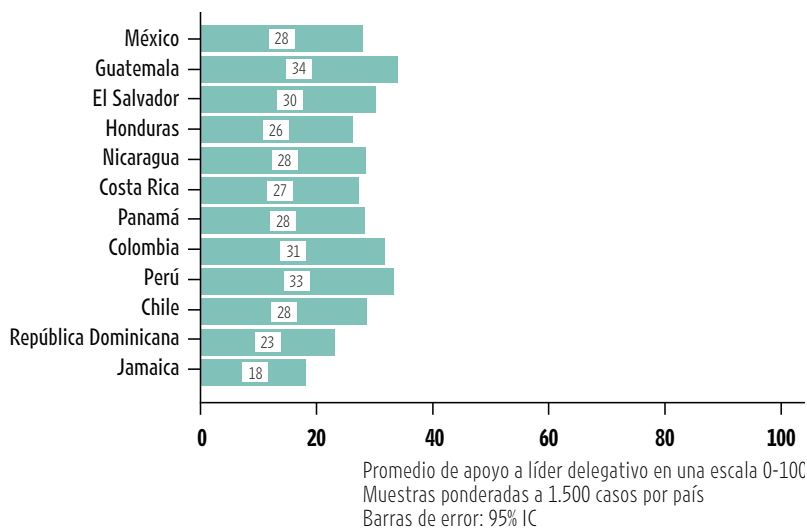


Nota: Para medir el apoyo al autoritarismo se empleó la siguiente pregunta: "Hay gente que dice que necesitamos un líder fuerte que no tenga que ser elegido a través del voto. Otros dicen que aunque las cosas no funcionen, la democracia electoral, o sea el voto popular, es siempre lo mejor. ¿Qué piensa usted?"

Fuente: Vargas, 2007b, con base en las encuestas de Lapop de 2006.

GRÁFICO 7.7

**América Latina: apoyo promedio a un líder con poderes especiales que sea electo por la vía democrática. 2004 Y 2006**



Nota: Las preguntas empleadas para medir el apoyo a un líder fuerte fueron las siguientes: "Teniendo en cuenta la situación actual del país, quisiera que me diga con cuál de las siguientes frases está más de acuerdo. POP1.1. Para el progreso del país, es necesario que nuestros presidentes limiten la voz y el voto de los partidos de la oposición [o al contrario] 2. Aunque atrase el progreso del país, nuestros presidentes no deben limitar la voz y el voto de los partidos de la oposición. POP2.1. La Asamblea Legislativa impide mucho la labor de nuestros presidentes y debería ser ignorada [o al contrario] 2. Aun cuando estorbe su labor, nuestros presidentes no deberían pasar por encima de la Asamblea Legislativa. POP3. 1. Los jueces con frecuencia estorban la labor de nuestros presidentes y deberían ser ignorados [o al contrario] 2. Aun cuando a veces los jueces estorban la labor de nuestros presidentes, sus decisiones siempre tienen que ser obedecidas. POP4. 1. Nuestros presidentes deben tener el poder necesario para que puedan actuar a favor del interés nacional [o al contrario] 2. Se debe limitar el poder de nuestros presidentes para que nuestras libertades no corran peligro. POP5. 1. Nuestros presidentes deben hacer lo que el pueblo quiere aunque las leyes se lo impidan [o al contrario] 2. Nuestros presidentes deben obedecer las leyes aunque al pueblo no le guste."

Fuente: Vargas, 2007, con base en las encuestas de Lapop de 2006.

CUADRO 7.18

**Centroamérica: apoyo a un presidente con poderes especiales y a un líder fuerte no electo. 2006**

Apoyo a presidente con poderes especiales	Apoyo a líder fuerte no electo	Apoyo a democracia electoral	Entrevistados	
			Porcentaje	Total
Alto	3,3	15,3	18,6	2.544
Bajo	6,9	43,8	50,7	6.937
Nulo	3,2	27,6	30,8	4.215
Porcentaje de entrevistados	13,4	86,6	100,0	
Total entrevistados	1.835	11.861		13.696

Nota: Un apoyo alto a un presidente con poderes especiales significa que el entrevistado apoyó al líder fuerte en tres o más de las preguntas de la batería POP1-5. Apoyo bajo quiere decir que apoyó al líder fuerte en una o dos de las preguntas, y apoyo nulo significa un rechazo total a un líder fuerte.

Fuente: Vargas, 2007, con base en las encuestas de Lapop de 2006.

acuerdo con observaciones efectuadas en 2004 y 2006. Costa Rica es el país donde el apoyo al reemplazo autoritario es más bajo: el promedio en ambos años osciló entre 5 y 7. El respaldo al autoritarismo es más alto y estable es Guatemala, donde el promedio fluctuó entre 18 y 24. Panamá experimentó un salto notable entre los dos años, pero el cambio es difícil de explicar mientras no se tengan nuevas observaciones. En resumen, en la actualidad la amenaza que significa una mayoría ciudadana a favor del autoritarismo es débil en la región.

Sin embargo, la investigación realizada para este Informe identificó una amenaza asociada a este tema sobre la que debe ponerse especial atención, pues parece ser más seria que la demanda por el reemplazo autoritario de los actuales regímenes políticos. Se detectó un extendido apoyo ciudadano al "vaciamiento" de las instituciones de la democracia representativa, mediante el otorgamiento de poderes especiales al presidente de la República, a fin de que resuelva los problemas del país<sup>70</sup>. Se trata de una demanda por un líder fuerte que sea eficaz y decisivo ante los problemas y que, en razón de ello, no esté entrabado por los controles políticos y legales implicados en una democracia representativa<sup>71</sup>. En todos los países centroamericanos, sin excepción, el apoyo a un líder fuerte osciló en promedio entre 25 y 35, en una escala de 0-100<sup>72</sup>. Este nivel de apoyo no es muy distinto al observado en otros países del hemisferio (excepto Jamaica). Cabe anotar que estos resultados son consistentes con los reportados por estudios previos (PNUD, 2004).

Cuando se analiza en detalle esta situación, se observa que más de dos terceras partes de las y los centroamericanas se manifiestan a favor de un presidente con poderes especiales (69,3%) (cuadro 7.18). La demanda de aproximadamente una cuarta parte de ellos (18,6% del 69,3%) puede calificarse como robusta, pues en la mayoría de las circunstancias investigadas pidieron poderes especiales para el Ejecutivo (alto apoyo). El resto tiene una demanda más débil y tentativa, pues no siempre se expresó apoyo a dichos poderes.



Sin embargo, el dato relevante es que, al menos bajo ciertas circunstancias, la mayoría de las y los ciudadanos se decantan por un líder fuerte. Un hallazgo preocupante es que apenas una tercera parte de la ciudadanía (30,8%) se pronunció en contra de los poderes especiales en cualquiera de las circunstancias indagadas.

Para valorar los riesgos implicados en esta amenaza es necesario despejar varias interrogantes. La primera de ellas es si las personas que respaldan a un presidente con poderes especiales también apoyan el reemplazo del sistema. Esto podría ser conceptualizado como una demanda robusta por un rompimiento constitucional. La respuesta es que no: solo una proporción muy pequeña de las y los centroamericanos quiere ambas cosas a la vez (3,3%). Ocho de cada diez personas que demandan un presidente con poderes especiales piensan que se debe preservar la democracia electoral (15,3% del 18,6%). Están dispuestas a “dar un cheque en blanco” a las autoridades, pero sin renunciar a las elecciones democráticas como método para escoger a sus gobernantes.

En segundo lugar, aunque el grupo que rechaza tanto el autoritarismo como el presidente con poderes especiales es minoritario (27,6%) -apoya fuertemente el orden constitucional democrático vigente- tiene un tamaño ocho veces más grande que el de quienes formulan la demanda robusta por un rompimiento constitucional. En principio, se trata de una correlación favorable.

En tercer lugar, sin embargo, la amenaza que representa un extendido respaldo a un presidente con poderes especiales podría transformarse en un serio riesgo político para la estabilidad democrática si ese apoyo adquiere un perfil social y político definido. En otras palabras, si quienes abogan por un presidente fuerte constituyen un grupo social y muestran un comportamiento político similar, entonces su demanda estaría indicando la presencia de una fuerza política con amplia base social e intereses compartidos. La información disponible sugiere, no obstante, que en Centroamérica la demanda a favor de los poderes especiales es

social y políticamente difusa, es decir, no es impulsada por actores sociales y políticos definidos (Vargas, 2007b). Los patrones de participación social y política de quienes defienden esta posición no son muy distintos a los del resto y tampoco poseen características sociales y demográficas muy diferentes al promedio de la población, aunque tienden a tener niveles educativos un poco más bajos<sup>73</sup>.

### Riesgos potenciales provenientes de amenazas prepolíticas

En el ámbito de la convivencia ciudadana, la principal amenaza prepolítica a la estabilidad democrática en Centroamérica proviene de la compleja situación de inseguridad que enfrenta el istmo. Este hecho constituye un riesgo potencial, e inédito, para la estabilidad democrática en algunos países, con implicaciones para la dinámica regional. Por su importancia estratégica, este asunto es analizado en profundidad en el capítulo 12 del presente Informe. Este acápite se limita a describir, *grosso modo*, la naturaleza de este problema, enfocando un aspecto particular del tema general, a saber, la amenaza que representan las organizaciones del crimen organizado que, en la práctica, tienen la capacidad para disputar a los Estados el control operativo sobre regiones del territorio<sup>74</sup>.

A diferencia de otras amenazas del crimen organizado que también tienen efectos adversos sobre el orden público<sup>75</sup>, esta tiene un impacto directo sobre la estabilidad democrática pues socava la autoridad legítima sobre el monopolio del uso de la fuerza por parte del Estado. Esta amenaza se convierte en un riesgo político cuando los actores ilegales controlan amplias zonas geográficas de un país, tanto en áreas urbanas como rurales, donde imponen su autoridad mediante la violencia y, sin que sea excluyente, la cooptación o eliminación de la autoridad pública<sup>76</sup>.

En Centroamérica operan múltiples actores ilegales relacionados con actividades como: tráfico de ilegal de personas<sup>77</sup>, prostitución, pornografía infantil, tráfico de órganos, narcotráfico, “sica-riato”, secuestro y extorsión, lavado de

dinero, tráfico de armas, de desechos químicos y nucleares, tráfico de autos robados, comercio ilícito de madera y tráfico de especies en peligro de extinción, entre otros. De estos, sin embargo, solo hay dos actores que han desarrollado la capacidad para disputarle a los Estados el control operativo de territorios: el narcotráfico y las pandillas o “maras”.

La relevancia de los actores ligados al narcotráfico se origina en aspectos geopolíticos que se analizan en el capítulo 12<sup>78</sup>. Centroamérica es un puente de paso entre los centros de producción de la droga en el sur y el principal mercado en el norte de América. En el primer semestre de 2005 se identificaron 122 rutas aéreas sospechosas de ser corredores de droga. Aunque estos corredores varían por tratarse de rutas monitoreadas de manera permanente por autoridades nacionales e internacionales, así como por satélites, su importancia no es menor: recorren toda la región, incluido el Caribe, y tienen como destino final o intermedio a México (CRI, 2005). Asimismo, las pistas de aterrizaje son constantemente cambiadas para evitar que sean descubiertas. En cuanto a la actividad marítima ilegal, en el mismo periodo se detectaron 318 rutas que corrían por la costa atlántica y 119 por la pacífica; de ellas, el 60% correspondía al tránsito de lanchas rápidas, el 35% a barcos pesqueros y el 5% a otros tipos de embarcaciones (veleros, yates privados, etc.) (CRI, 2005).

Esta realidad coloca en situación de vulnerabilidad a las fuerzas del Estado en su conjunto. Así ocurre en el caso de los “puntos ciegos”, lugares donde opera el crimen organizado y que no cuentan con una presencia continua o suficiente de las autoridades nacionales. En Nicaragua existe una cadena de estos puntos desde los numerosos cayos e islotes del Caribe hasta la Región Autónoma del Atlántico Norte y la Región Autónoma del Atlántico Sur (IEEPP, 2005). En Honduras las costas de las Islas de la Bahía, las playas de los departamentos de Atlántida, Colón y parte de Cortés son también puntos ciegos de tráfico. “El departamento de Gracias a Dios (zona de

la Mosquitia hondureña) ubicado en el litoral atlántico, que colinda con la República de Nicaragua, es la zona por donde entran los mayores cargamentos de cocaína sobre todo por vía marítima y aérea, desde donde salen embarques de droga hacia el interior del país, Guatemala, Belice, demás países de América del Norte, del Caribe y Europa, además de Francisco Morazán, Olancho, Comayagua y La Paz” (Caldera y Landaverde, 2004).

En Costa Rica, puerto Limón, en el Atlántico, la zona franca de Golfito (en la costa del Pacífico), Quepos y Guanacaste son puntos por los que transita la droga, además de los cargamentos que se trasladan por vía terrestre desde la frontera panameña, que también presenta numerosos puntos ciegos. Entre Guatemala y México existen ocho pasos fronterizos legales y 29 ilegales, junto a numerosos puntos ciegos entre ambas naciones<sup>79</sup>. La apertura del último cruce legal en El Ceibo, en el límite entre los estados de Tabasco y El Petén, está generando un nuevo corredor para el narcotráfico.

Los puntos ciegos son tantos que desbordan las capacidades de control territorial por parte del Estado, no solo en cuanto a presencia policial, sino también en términos de la capacidad de control sobre las rutas marítimas y

aéreas. Esto requiere alta tecnología, inversiones en infraestructura marítima y satelital, vigilancia a lo largo de las fronteras, operaciones de inteligencia, planeación y estrategia, además de coordinaciones interinstitucionales, interregionales e internacionales para combatir al crimen organizado. No obstante, como se comenta en el capítulo 12, la penetración en los aparatos estatales varía en los países de la región.

Como ya se mencionó, la operación de actores ilegales constituye una amenaza para los Estados democráticos en la medida en que controlan extensos territorios, en los que han logrado debilitar o impedir la presencia pública. En el caso del narcotráfico en Centroamérica, sin embargo, no existe información sistemática disponible que permita valorar el riesgo para la estabilidad política que tal situación representa. Se sabe que los actores vinculados a esta actividad tienen poderes económicos y nexos políticos, y que han logrado penetrar las estructuras institucionales de los Estados, por lo que puede suponerse que, en efecto, se han convertido en un riesgo político<sup>80</sup>. En los próximos años esta situación deberá ser cuidadosamente monitoreada.

El tema de las maras es analizado con detenimiento en el capítulo 12. En relación con la amenaza que represen-

tan para la estabilidad política, este acápite únicamente puntualiza que, pese a ser organizaciones delincuenciales violentas, que tienen una presencia estable en centros urbanos de los países del norte centroamericano, no hay evidencias para afirmar que se hayan constituido en un riesgo para la estabilidad democrática.

Indudablemente las maras son un importante factor de inseguridad en la región y, en este sentido, constituyen una fuerte amenaza a la convivencia ciudadana en varias naciones del istmo. Las investigaciones de años recientes han documentado las constantes mutaciones del fenómeno y su reciente evolución hacia una de las más complejas expresiones de delincuencia organizada (Santacruz y Concha, 2001; Cruz y Carranza, 2006; Aguilar y Miranda, 2006; Aguilar, 2007). Las transformaciones y el proceso de expansión transnacional experimentado por estos grupos han agravado el uso de la violencia criminal entre las pandillas (recuadro 7.3).

En la última década, en el triángulo norte del istmo (Guatemala, Honduras y El Salvador), las maras han pasado de ser agrupaciones que generaban molestia social e inseguridad por su participación en robos de poca monta, faltas a la moral y desórdenes públicos, a cometer delitos más graves, como

### RECUADRO 7.3

#### Maras que operan en Centroamérica

Las estadísticas sobre las maras son variables, pero se estima que en Centroamérica pueden llegar a integrar a decenas de miles de miembros, la gran mayoría de ellos guatemaltecos, hondureños y salvadoreños.

Los grupos más conocidos son dos de acción internacional: la Mara Salvatrucha 13 (MS13) y la Calle 18, que han sido las pandillas dominantes entre otras bandas de delincuentes. La MS13 tiene sus raíces a principios de los años setenta en la ciudad estadounidense de Los Ángeles, cuando el flujo de refugiados y personas

desplazadas de América Central comenzó a crecer. En un principio, protegió a los inmigrantes salvadoreños de las pandillas locales de Los Ángeles, pero se estima que actualmente tiene presencia en treinta países del mundo<sup>82</sup>. A partir de los años ochenta la MS13 experimentó un cambio cualitativo, cuando se le sumaron decenas de migrantes que huían de las guerras en Centroamérica hacia Estados Unidos.

En Guatemala, Honduras y El Salvador las maras Salvatrucha y Barrio 18 lograron absorber y neutralizar a muchas de las

pandillas tradicionales a través de una dinámica expansionista y dominante. En la actualidad se registra una presencia minoritaria de grupos como la Mao-Mao o Máquina en El Salvador, los Breakers (BKS) y los Wifers (WF) en Guatemala y los Cholos y los Vatos Locos en Honduras, los cuales tienen un ámbito de operación limitado y un menor número de miembros (Argueta et al., citados por Cruz y Carranza, 2005; Andino, 2006 y Ranum, 2006).

Fuente: Aguilar y Carranza, 2008.

homicidios, extorsión, distribución de drogas, robos y violaciones<sup>81</sup>. En contraste, en el sur de Centroamérica, las pandillas nicaragüenses de hoy se asemejan más a sus homólogas de hace una década. Se trata en general de grupos locales, dispersos y poco estructurados, vinculados en algunos casos a la criminalidad interna. Según la Policía Nacional de Nicaragua, los delitos asociados usualmente a las pandillas son robos menores, faltas al orden público, lesiones y daños (Aguilar y Carranza, 2008; Cordero et al., 2006; Bellanger, 2006).

Sin embargo, y a diferencia del narcotráfico, ninguno de los gobiernos centroamericanos, en particular aquellos que han definido a las maras como la principal amenaza a la seguridad nacional, han podido justificar la aseveración de que constituyen un riesgo para la estabilidad democrática. Las estadísticas oficiales no confirman el alto grado de responsabilidad criminal atribuido a estos grupos (consúltese el capítulo 12). Un indicador del nivel de participación delincinencial de las maras es el número de pandilleros registrados en los sistemas penitencia-

rios de los respectivos países. De acuerdo con estas fuentes, a finales del 2007 en El Salvador los pandilleros recluidos representaban una tercera parte de la población penitenciaria (32%), mientras que en el 2005 en Honduras constituían la quinta parte (21,6%) y en Guatemala solamente el 5,8% (Aguilar y Carranza, 2008). Por último, aunque se conocen instancias de colaboración entre algunas maras y otros actores ilegales<sup>83</sup>, no existen evidencias sólidas sobre una colusión con el narcotráfico o incluso con el terrorismo, como se ha afirmado.

**La coordinación y edición técnica** de este capítulo correspondió a Jorge Vargas Cullell y Evelyn Villarreal.

**La compilación** estuvo a cargo de Cristina Rojas.

**Se agradece** la lectura crítica realizada por Fabrice Lehoucq y varios miembros del Consejo Consultivo.

**Se prepararon los siguientes insumos:** "Sistemas de partidos políticos y gestión electoral en Centroamérica", de Alvaro Artiga; "El financiamiento de los derechos de las personas", de Juan Alberto Fuentes; "Estadísticas de administración de la justicia en Centroamérica", de Emilio Solana; "Actitudes pro-autoritarias en la población centroamericana a partir de la encuesta Barómetro de las Américas", de Jorge Vargas Cullell; "Exclusiones sociales y habilitación ciudadana", de Arodys Robles; "Actores ilegales en Centroamérica: el caso del narcotráfico", de Georgina Sánchez y Raúl Benítez; "Actores ilegales en Centroamérica: el caso de las maras en el Triángulo Norte", de Jeannette Aguilar y Marlon Carranza.

Un recuadro fue preparado por Monserrat Solano, de la Fundación Debido Proceso.

**Por suministrar información no publicada** se agradece a: Manuel Alcántara, del Proyecto de Élités Latinoamericanas (PELA) de la Universidad de Salamanca y a Elías Carranza, director del Ilanud en Costa Rica.

**La revisión y corrección de cifras** la efectuó Elisa Sánchez.

**El taller de consulta** se llevó a cabo el 13 de noviembre de 2007 en Guatemala, con la asistencia de: Byron Alvarado (Guatemala), Alvaro Artiga (El Salvador), Víctor Borge (Costa Rica), Alvaro Cáliz (Honduras), Alexander Chacón (Costa Rica), Erick Coyoy (Guatemala), Mario Cuevas (Guatemala), Juan Alberto Fuentes (Guatemala), Angélica Gálvez (Guatemala), Markelda Herrera (Panamá), Jaime López (Nicaragua), Otilia Lux (Guatemala), Wilfredo Méndez (Honduras), Jonathan Menkos (Guatemala), Evelyn Morales (Guatemala), Cristina Rojas (Costa Rica), Ignacio Saiz (Guatemala), Ricardo Sol (Costa Rica), Emilio Solana (Costa Rica), Edelberto Torres (Guatemala), Alejandra Vázquez (Guatemala) y Juliane Walter (Guatemala).

## NOTAS

**1** Para que un riesgo exista es necesaria una situación en la que dos o más resultados son posibles, el resultado concreto es desconocido y al menos una de las posibilidades no es deseada (Covello y Merkhoffer, 1993).

**2** Se describen ciertos rasgos de los sistemas políticos en la medida en que ello permite fundamentar la existencia de una amenaza o un riesgo. Consúltese el capítulo 2 para una descripción sintética de la evolución reciente de estas democracias.

**3** El concepto de ciudadanía como agencia moral fue tomado de O'Donnell, 2004.

**4** Esta noción se acerca a lo que Parry y Moran denominan "*a democratization within democracy*" (Parry y Moran, 1994).

**5** Un derecho es un mandato legalmente aprobado y reconocido por una autoridad legítimamente constituida y facultada para el caso, que otorga a una persona la capacidad jurídica para tener determinadas conductas y, en todo caso, para establecer reclamos contra el Estado, otro individuo o persona jurídica. Una garantía institucional se refiere a las normas, regulaciones y organizaciones de carácter constitucional, legal y administrativo diseñadas para proteger los derechos y remediar las violaciones a los mismos.

**6** Un examen en profundidad sobre la evolución de los sistemas electorales en América Latina es el trabajo publicado recientemente por IDEA Internacional y la Universidad Nacional Autónoma de México (Zovatto y Orozco, 2008). Este es el estudio más exhaustivo publicado a la fecha, aunque este Informe no necesariamente coincide con lo allí indicado para los casos bajo examen.

**7** El control bipartidista sobre la estructura electoral queda establecido en el artículo 16 de la Ley 331. Dos de los tres miembros de los consejos electorales regionales y municipales, así como las juntas receptoras de votos, serán designados alternativamente de entre los partidos políticos que hubiesen obtenido el primero y el segundo lugar en las votaciones. La reinstauración del monopolio de los partidos sobre las candidaturas a puestos de elección popular se consigna en el artículo 62 (derechos de los partidos). Los artículos 10 y 74 confieren al CSE la potestad de cancelar la personería jurídica de los partidos cuando no participen en la elección o no logren obtener el 4% de la votación para presidente o, en el caso de las coaliciones, del 4% multiplicado por el número de partidos que participen en ellas. Una barrera más alta a la participación política es la obligación de presentar una cantidad de firmas de ciudadanos equivalente al 3% del padrón electoral de las últimas elecciones, como requisito para la inscripción de un nuevo partido (artículo 65).

**8** Sin embargo, es probable que este país termine aliándose con el resto de la región si se ratifica la reforma

constitucional que fue aprobada por la Asamblea Legislativa del período 2003-2006.

**9** Como parte de esa reforma, actualmente se utilizan las fotografías de todos los aspirantes a diputados, y se permite que el votante escoja a los candidatos que desee, de cualquier partido.

**10** La reforma hondureña incluyó la creación de instrumentos de democracia directa como el plebiscito y el referéndum. En Costa Rica el referéndum fue creado mediante reforma constitucional en mayo de 2002 (Ley 8281) y regulado mediante la Ley 8492, de abril de 2006.

**11** Todo sistema electoral introduce distorsiones al principio de la igualdad del voto.

**12** El principio de proporcionalidad no busca "manufacturar" mayorías, sino permitir la presencia de las más diversas fuerzas sociales y políticas en el ámbito del Parlamento o de los gobiernos municipales, en proporción a su apoyo electoral.

**13** Hay que tomar en cuenta que Guatemala tiene un distrito uninominal y 9 de 22 distritos plurinominales con 3 ó 2 escaños, y que la fórmula electoral utilizada es la D'Hondt, que entre las fórmulas proporcionales es la que mayor desproporción genera. El caso panameño combina distritos uninominales (27) y plurinominales, de los cuales 8 tienen 3 ó 2 escaños. Es muy probable que estas combinaciones sean las causantes de los mayores efectos desproporcionales en estos dos países.

**14** No hay que olvidar que el tipo de sistema de partidos es una variable por considerar. Una mayor proporcionalidad en formato bipartidista (Honduras) puede no ser equivalente a una mayor proporcionalidad en formato multipartidista (Guatemala y Costa Rica). También debe valorarse si dicho multipartidismo es más polarizado, como en el primer caso, o moderado, como en el segundo.

**15** Posteriormente se han realizado más investigaciones sobre este tema. Para una revisión reciente de esta literatura, véase Scarrow, 2008.

**16** De 27 países que mantienen relaciones diplomáticas con Taiwán, 5 son centroamericanos. Costa Rica rompió este vínculo en el año 2007. La región es el principal destinatario de fondos blandos y cooperación taiwaneses, denominados comúnmente "la diplomacia del dólar".

**17** Para mayor detalle sobre el tema de las regulaciones existentes consúltese: "Political Finance Database", de IDEA International, actualizada a noviembre del 2004 en <http://www.idea.int/parties/finance/db/>

**18** Consúltese el capítulo 6 del *Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá* (2003) para una descripción más detallada del diseño institucional de las

autoridades electorales. En la medida en que los cambios son pocos, esa descripción se mantiene vigente.

**19** Ese escrutinio, desde las juntas receptoras de votos hasta la máxima autoridad electoral, debe reflejar la voluntad de los ciudadanos expresada en las urnas.

**20** No en todos los países se fijan plazos, los cuales incluso pueden variar según el tipo de elección. La mayor celeridad se registra en Guatemala.

**21** Puede parecer obvio que cuanto más tarde se cierre el registro menores serán las probabilidades de que algún ciudadano apto se quede sin ejercer el sufragio. Pero también serán mayores las probabilidades de que se introduzcan modificaciones al registro, incluyendo aquellas relacionadas con el domicilio y el lugar de votación de los electores.

**22** Véase la revisión conceptual sobre el tema en Artiga, 2007b.

**23** Honduras y Nicaragua son casos curiosos pues, a pesar de exhibir sistemas bipartidistas, sus presidentes actuales no cuentan con mayorías legislativas.

**24** El índice de poderes presidenciales formales es un promedio de los poderes presidenciales no legislativos y legislativos. Incluye criterios como la capacidad legislativa del presidente por medio de decretos o convocatoria del Congreso, la capacidad de censura legislativa sobre el gabinete y la capacidad de disolución del Parlamento por parte del Ejecutivo. El promedio de este índice para América Latina es de 0,39. Los países centroamericanos se sitúan por debajo del promedio, con excepción de Panamá (0,46) y El Salvador (0,42). (PNUD, 2004).

**25** Se utiliza el término irresponsabilidad en el sentido de que las decisiones que los representantes adoptan no están limitadas por la necesidad de defender una línea partidaria o una reputación, puesto que los partidos tienen corta vida.

**26** El índice de fluidez se calcula mediante la fórmula:  $fp = (ea + ed)$ , donde  $ea$  es el porcentaje de escaños que obtienen los partidos que aparecen por primera vez en el Parlamento o, por lo menos, que en la anterior elección no obtuvieron escaños pero en la elección presente sí y  $ed$  es el porcentaje de escaños de los partidos que desaparecen o, por lo menos, que en esta elección no obtuvieron escaños.

**27** Dado que en estos regímenes las elecciones presidenciales tienen resultados absolutos ("todo o nada"), márgenes de victoria muy ajustados generan incertidumbre entre adversarios políticos poco dispuestos a cooperar entre sí. Como ambos tienen alguna base para declararse ganadores, usualmente incrementan sus demandas para presionar a las autoridades electorales o, cuando menos, para debilitar la posición del contrincante.

**28** Para un mayor análisis sobre el uso de alianzas o coaliciones para disminuir el riesgo para la estabilidad política consúltese Artiga, 2007b.

**29** El sistema de partidos nicaragüense ha sido considerado bipartidista en tanto dicha figura se basa en los promedios. Pero, de acuerdo con los resultados de las elecciones presidenciales y legislativas de 2006, Nicaragua debería ubicarse más bien en la categoría del multipartidismo y, en ese contexto, el FSLN estaría en desventaja frente a una eventual alianza legislativa entre la ALN y el PLC. Ambos partidos constituyen el bloque antisandinista y es esa posible confluencia la que mantiene a Nicaragua en el ámbito de los sistemas bipartidistas y polarizados. La no cristalización del bloque antisandinista en un solo partido le da el carácter de sistema con oferta partidista fluida. En la medida en que el FSLN mantenga su contingente legislativo cohesionado, la fluidez puede terminar favoreciendo a su gobierno, porque podría "arrancarle votos" al bloque antisandinista para llevar adelante su agenda política.

**30** Burns et al., (2001) señalan que la participación es crucial para la democracia por varias razones: contribuye a la creación de comunidad, el desarrollo de virtudes democráticas y habilidades cívicas del individuo y a la protección igualitaria de intereses (aquellos que no participan pueden quedar en desventaja respecto de los otros ciudadanos, en la medida en que la acción gubernamental podría no tomarlos en cuenta). El principio democrático de "una persona-un voto" es la manifestación más obvia del vínculo entre participación (voluntaria) e igualdad en la protección de intereses. Véase también Schlozman et al., 1999.

**31** La escuela de la alta participación postula que la democracia necesita una amplia participación, pues de ella dependen la legitimidad de los gobiernos, la estabilidad del sistema y la equidad en la distribución de sus políticas. Por otra parte, la escuela elitista de la democracia cuestiona los altos grados de participación por considerar que podrían tener un efecto desestabilizador del sistema y convertirse en una amenaza para el orden democrático. El debate se centra en lo que debe ser la democracia y en el número de individuos e intereses que ella es capaz de asimilar sin perder cohesión y un "sentido inteligente de dirección" (Crotty, 1991). Asimismo, cabe señalar que para esta última escuela la participación es un medio para el logro de un mayor bienestar de la colectividad, y no un fin en sí mismo. Así, lo ideal sería que este objetivo pudiera concretarse mediante gobiernos representativos y no participativos (Almond y Verba, 1963). A esto la escuela participativa responde que, si bien no se puede garantizar que las decisiones colectivas tomadas mediante una alta participación sean las ideales, tampoco se puede asegurar que las decisiones de una élite "iluminada" se adoptan en función de los intereses de la mayoría (Kavanagh, 1983).

**32** Para obtener información comparada sobre participación electoral consúltese IDEA, 2008.

**33** Debe tomarse en cuenta que, durante la segunda mitad del siglo XX, este país mostró uno de los niveles más altos de participación electoral en el hemisferio, en un contexto en el que la abstención no es sancionada.

**34** Existen investigaciones que comparan, en un momento determinado, los niveles de participación electoral en algunos países de la región (Seligson, 1991 y 2004). Las rondas sistemáticas de estudios promovidos por el Proyecto de Opinión Pública de América Latina (Lapop, por su sigla en inglés) en todos los países (tres rondas: 2004, 2006 y 2008) constituyen, a futuro, la principal fuente de información.

**35** Esta sección se basa en Robles, 2008.

**36** La pobreza absoluta está asociada a la malnutrición severa, que afecta la capacidad de raciocinio; a la mortalidad prematura, que es la manera más radical de impedir que una persona ejerza sus derechos, y a la imposibilidad material de utilizar el tiempo para otros usos que no sean asegurar la supervivencia.

**37** Por ejemplo, la existencia de poderosas fuerzas políticas orientadas a reemplazar a las autoridades vigentes, una profunda crisis económica que deteriore súbita y generalizadamente las condiciones de vida de la población, o un profundo descontento ciudadano con el sistema.

**38** Sen define las capacidades de las personas o de los hogares como un vector de logros de lo que llama *functionings*. Estos últimos pueden referirse a la nutrición adecuada, salud, actividades en la comunidad y otras que se relacionen con el bienestar de las personas, pero sobre todo con la libertad de los individuos para escoger el conjunto que les permite lograr el mayor bienestar (Sen, 1992).

**39** En otras palabras, si una persona ya se encontraba excluida en alguna de las otras dimensiones, la exclusión en la dimensión social aumenta su grado de exclusión. Sin embargo, la persona no se considera excluida si esta es la única dimensión en que se encuentra afectada por una exclusión.

**40** Por tratarse de un análisis distinto al efectuado en el acápite anterior, en este caso se incluyó la exclusión política dentro de la variable dependiente.

**41** Esta especificación se adoptó después de estimar para cada uno de los países un modelo logístico ordenado, que es lo apropiado para captar la mayor cantidad de información de la variable dependiente cuando esta es ordinal. No obstante, se desechó, ya que en ninguno de los casos se cumplía con el supuesto de proporcionalidad. Es decir, no se puede suponer que el vector de valores es constante en las comparaciones entre las distintas categorías. El modelo logístico ordenado generalizado no tiene el supuesto de proporcionalidad, ya que permite que  $\beta$  varíe al comparar cada una de las categorías. En símbolos, en vez de estimar

$$\frac{\Pr(y \leq m | x)}{\Pr(y < m | x)} = \tau_m \cdot x \beta$$

$$\text{se estima } \frac{\Pr(y \leq m | x)}{\Pr(y < m | x)} = \tau_m \cdot x \beta_m$$

para  $j=1$  a  $J-1$ , donde  $J-1$  se refiere al total de comparaciones posibles, o sea, en este caso, a las categorías ordenadas del grado de exclusión con la categoría 0 exclusiones como categoría de referencia.

**42** Analícese el derecho a la propiedad privada: supone la plena capacidad jurídica para acumular como propios y disponer libremente de terrenos, fábricas o cualquier otro bien; ello a su vez supone la existencia de instituciones públicas con competencias legales, técnicas y logísticas para dar seguridad jurídica, permitir la libre compra y venta de activos en los mercados y remediar conflictos. Sin este entramado de instituciones y burocracias competentes, ese derecho -uno que concierne a una libertad económica, que afecta el ámbito de las decisiones privadas donde no desea que el Estado intervenga y que permite a la empresa privada operar- no es efectivo. Y, evidentemente, las instituciones son imposibles si no hay un presupuesto público, un cargo al erario (Vargas, 2007b).

**43** En Panamá la importancia de los impuestos indirectos en la estructura tributaria es baja, en comparación con el resto del istmo.

**44** Esto es equivalente, en promedio, al 6,2% del PIB de cada país.

**45** La recaudación es relativamente baja como consecuencia de los procesos de desgravación arancelaria y apertura económica impulsados desde los años noventa, aunque la dispersión de las tasas arancelarias sigue siendo relativamente alta y existe una gran cantidad de bienes exentos del pago de los aranceles, debido a los regímenes de zona franca de extendido uso en los países de la región.

**46** Recientemente se ha indicado que en Centroamérica se da una variante del Estado mínimo que se podría denominar "Estado rehén", debido a la gran influencia que sobre él ejercen algunos grupos, tales como gremios laborales y empresariales, o el mismo sistema de partidos, nutrido de bases "clientelistas" y capturado por intereses patrimoniales (Schneider, 2006).

**47** En cuanto a la incidencia relativa del gasto, aunque el efecto de este sobre el ingreso de los hogares en general pueda ser limitado, su impacto resulta muy significativo en los hogares más pobres. Así, aun cuando exista una proporción importante del gasto público social que se destine a las clases medias o altas, debe tomarse en cuenta que, como resultado de los ingresos tan bajos de la población en situación de pobreza, en América Latina, el gasto social en su conjunto contribuye al ingreso de los hogares más pobres cinco veces más que con respecto al ingreso de todos los hogares y diez veces más con respecto al ingreso promedio del quintil más rico (Fuentes, 2007).

**48** En ninguna nación de Centroamérica está totalmente claro si la orientación, en términos generales, es progresiva o regresiva, pues son muy pocos los elementos para emitir un juicio con suficiente rigor técnico. Tampoco se pueden hacer comparaciones entre los países, pues cada uno cuenta con información muy disímil con respecto a los demás.

**49** Se debe aclarar que en El Salvador solamente se ha analizado la progresividad del gasto en educación y salud, sectores en los que el aumento de la cobertura ha permitido que grupos de menos recursos accedan a estos servicios.

**50** Desde el punto de vista de la incidencia absoluta, los datos obtenidos revelan que en Centroamérica existen diferentes grados de progresividad del gasto en educación. Lamentablemente, no todos los países tienen disponibles datos actuales sobre la distribución del gasto público por quintiles de ingreso, pues no en todos los casos las encuestas de ingresos y gastos tienen un carácter anual. Además, en algunas naciones los quintiles se refieren a niveles de ingreso, en otros a niveles de consumo. Estos hechos dificultan un análisis preciso y comparativo de la situación actual en la región.

**51** Esto se explica por la baja matrícula de los jóvenes pobres en los niveles superiores al primario, como resultado de una baja cobertura pública de estos niveles, y por la alta probabilidad de deserción, asociada en muchos casos a una temprana inserción en el mercado laboral.

**52** Para obtener una perspectiva complementaria sobre este tema, véase el análisis sobre el primer dilema estratégico regional, democracia y seguridad de las personas, en el capítulo 12.

**53** Si bien los recursos financieros no son suficientes para garantizar la independencia judicial, sí son un elemento

esencial para que el sistema cumpla su función y haga frente a los embates de otros poderes del Estado y de diversos actores sociales.

**54** Se trata de un indicador muy agregado y poco fino, pues no contempla la eficiencia y la eficacia del gasto. Por ejemplo, un alto nivel de gasto judicial no necesariamente implica un sistema de administración de justicia capaz de garantizar una justicia pronta, cumplida e igual para todos. Aun así, el análisis del gasto es un punto de partida para examinar el acceso ciudadano a la justicia.

**55** Una vez que se logre armonizar los parámetros de recolección estadística de los poderes judiciales centroamericanos, será importante determinar si los montos asignados efectivamente se ejecutan y en qué proporción, ya que suele haber diferencia entre el presupuesto autorizado y el efectivamente ejecutado.

**56** En Alemania y los Países Bajos, por ejemplo, se registran gastos per cápita anuales de más de 60 dólares (OECD, 2007).

**57** Un indicador del acceso efectivo de las personas a la justicia, relacionado con la eficiencia de los servicios, es la mora judicial. Sin embargo, en Centroamérica no existen estadísticas comparables (en algunos países del todo no existen estadísticas) sobre este tema.

**58** Cabe destacar que la Defensa Pública de Costa Rica tiene la posibilidad legal de cobrar por los servicios que preste a aquellas personas que tengan ingresos para pagar su defensa (artículos 153 y 154 de la Ley Orgánica del Poder Judicial).

**59** En Costa Rica existen la intranet judicial, la red corporativa de telecomunicaciones, el sistema de depósitos judiciales automatizados y el sistema de automatización del Complejo de Ciencias Forenses.

**60** Los siguientes párrafos se basan, en parte, en el resumen elaborado para este Informe por Monserrat Solano, de la Fundación para el Debido Proceso Legal, con base en el estudio sobre corrupción judicial en Centroamérica y Panamá efectuado por esa institución en el 2007.

**61** Exceptuando a los costarricenses, los centroamericanos perciben una corrupción extendida en sus poderes judiciales. Si bien los individuos censuran los actos corruptos que califican como de mediana gravedad o graves, declaran convivir con prácticas de corrupción que consideran "leves", a las que juzgan como mecanismos de compensación de las desigualdades. Se crea así un umbral de tolerancia, y el establecimiento, de hecho, de una "escala" de actos corruptos cuya valoración se da según la motivación, el rango de la persona, el impacto social de la conducta y la cantidad de dinero involucrada (Fundación para el Debido Proceso Legal, 2007). El *Barómetro de las Américas*, de la Universidad de Vanderbilt, ha obtenido resultados coincidentes con esta apreciación (véase capítulo 12).

**62** Un estudio relevante y actual sobre la independencia judicial en Centroamérica fue el realizado por Ramos et al. (2004), para la Agencia Española de Cooperación.

**63** La falta de garantías de independencia y lo extenso de los procesos aumenta la vulnerabilidad de los operadores de justicia a presiones de grupos privados. En especial, un riesgo para el sistema de justicia que merece ser destacado son las presiones y amenazas a operadores provenientes de grupos de narcotraficantes y otras modalidades de crimen organizado.

**64** Por ello la Fundación para el Debido Proceso Legal recomienda la sustitución del modelo "burocrático" y "corporativo" de gobierno judicial, por un nuevo modelo "democrático", que reduzca la concentración de funciones y la influencia extrajudicial de la Corte Suprema. Este giro en la gestión judicial debe complementarse con una combinación adecuada de medidas represivas con aquellas de naturaleza preventiva y educativa (Fundación para el Debido Proceso Legal, 2007).

**65** Otras amenazas políticas son el uso de la violencia como estrategia para obtener o mantenerse en el poder, incluyendo el asesinato político, las desapariciones y secuestros, o la violación sistemática de los derechos humanos por parte de los aparatos del Estado. Este tema fue tratado en el capítulo 2, en el que se concluyó que en Centroamérica no existen políticas sistemáticas de violación de los derechos humanos por parte de los Estados. Sin embargo, en varios de ellos la violación de las libertades civiles, producto de la violencia social y la debilidad de las instituciones del Estado de derecho, lleva a calificarlos como "semidemocracias" o países parcialmente libres en los principales índices internacionales.

**66** Por ejemplo, en pequeñas economías como las centroamericanas, la convergencia de una generalizada presencia de estructuras monopólicas que controlan varios mercados imperfectos, puede otorgar poderes extraordinarios de veto sobre la política pública a pocos actores, es decir, la constitución de dominios reservados de amplio espectro. Por otra parte, condiciones estructurales de la economía pueden ser más o menos favorables para el surgimiento -y mantenimiento- de las democracias. Boix ha sugerido que economías basadas en la explotación de activos fijos, como la tierra o los recursos naturales, presentan en principio condiciones más desfavorables que aquellas basadas en la explotación de activos móviles (Boix, 2003).

**67** Aquí el análisis de la amenaza (prepolítica) de los actores ilegales es escueto, dado que este tema se trabaja con profundidad en el capítulo 12 del Informe.

**68** Para mayor detalle consúltese Vargas, 2007a.

**69** 100 indica que todas las y los ciudadanos apoyarían el reemplazo de la democracia electoral; 0 indica una situación en la que nadie apoyaría tal acción.

**70** Estos poderes especiales implican potestades del Ejecutivo para limitar la voz de la oposición, desatender las decisiones del Congreso o del Poder Judicial, e incluso apartarse de algunas normas constitucionales y legales.

**71** En la literatura académica el concepto más empleado para describir este tipo de demanda política es el de democracia delegativa (O'Donnell, 1993). Los casos más representativos serían el de Alberto Fujimori en Perú y el de Hugo Chávez en Venezuela.

**72** 100 indica que todas las y los ciudadanos apoyarían a un líder fuerte en todas las circunstancias; 0 indica una situación en la que nadie apoyaría a un líder fuerte en ninguna circunstancia.

**73** Es importante indicar que no se lograron identificar factores que expliquen la demanda a favor de poderes especiales, con la fuente de información disponible (Lapop). Los análisis estadísticos revelaron algunos predictores, pero sus efectos fueron débiles. En parte este resultado puede ser la consecuencia de mejores medidas sobre las actitudes pro-autoritarias. Sin embargo, lo cierto es que los teorías usuales (desarrollo humano, capital social, socialización ciudadana y apoyo difuso-específico) tienen un muy bajo poder explicativo de este fenómeno. Por ello, resulta necesario

dedicar mayores esfuerzos a la búsqueda de nuevas interpretaciones sobre el tema.

**74** De acuerdo con la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, el crimen organizado es cualquier grupo constituido con el propósito de delinquir (ONUDD, 2007). Esta amplia definición incluye fenómenos muy distintos, desde pandillas organizadas para la delincuencia común, hasta sofisticadas organizaciones internacionales dedicadas al tráfico de armas y drogas.

**75** Los actores ilegales lesionan los derechos ciudadanos en tanto aumentan la exposición de las personas a la violencia delictiva; su operación puede servir de justificación a las autoridades públicas para restringir el régimen de libertades civiles (capítulo 11) y, en muchos casos, tienen efectos adversos sobre la institucionalidad pues cooptan las instituciones públicas para su beneficio, en detrimento del bienestar general.

**76** Los actores ilegales intervienen en los sistemas financieros, sociales y políticos, y socavan la acción estatal a través del uso de la corrupción como eje fundamental por el que transitan todas las modalidades de criminalidad organizada. Operan a través de redes flexibles, de rápida expansión, con gran capacidad de adaptación y readaptación. En ocasiones estas redes pueden evitar los mecanismos estatales de control. Los procesos de globalización les han servido de plataforma para formar, a través de redes y alianzas estratégicas, verdaderas multinacionales del crimen. Si el Estado en Centroamérica está amenazado por la disputa sobre el control del territorio, los riesgos específicos para la estabilidad democrática se originan en las capacidades de los actores ilegales para corromper a funcionarios, agentes de aduanas, policía, militares, empresas privadas y agentes públicos, e incluso autoridades superiores de gobierno.

**77** El tráfico ilegal de personas involucra a su vez dos figuras distintas: el "coyotaje" para la migración intra o extrarregional (véase el capítulo 6 de este Informe) y la trata de blancas.

**78** La ONUDD (2007) concluye que la delincuencia organizada en el istmo se distingue de la de otras partes del mundo en al menos dos aspectos: su exposición al flujo de drogas, dada su posición geográfica entre los países productores y consumidores, y los niveles de violencia de sus sociedades.

**79** Varios de estos pasos están documentados en Yurrita, 2007.

**80** El problema aquí no es la existencia del riesgo, sino la imposibilidad de determinarlo con mayor precisión.

**81** Se han ido erosionando reglas vigentes en las pandillas, como la prohibición de robar o atentar contra alguien de su propio barrio o comunidad, lo que ha incrementado los ataques hacia la población civil. Asimismo, dentro de estos grupos se ordenan ejecuciones contra algunos de sus propios miembros, situación que evidencia drásticas transformaciones en el valor de la solidaridad que predominó por muchos años en estas agrupaciones (Aguilar y Carranza, 2008)

**82** Testimonio de Lainie Reisman en la audiencia sobre "Violencia en América Central", ante el Subcomité del Hemisferio Occidental del Comité de Asuntos Exteriores de la Cámara de Diputados de los Estados Unidos, 26 de junio de 2007.

**83** Por ejemplo, la práctica del "sicariato" o la distribución de drogas al menudeo como formas de generar ingresos.



## C A P Í T U L O

## 8

El desafío regional  
de la lucha  
contra la corrupción

## INDICE

<b>Hallazgos relevantes</b>	<b>322</b>
<b>Valoración general 2008</b>	<b>323</b>
<b>Valoración general 2003</b>	<b>324</b>
<b>Introducción</b>	<b>325</b>
<b>Percepciones sobre la corrupción</b>	<b>325</b>
Indicadores internacionales	325
Difundida creencia ciudadana en una corrupción generalizada	327
Incidencia de la corrupción menor que la percibida	327
Extendida tolerancia de actos corruptos	330
<b>Los avances en la lucha contra la corrupción</b>	<b>330</b>
Amplia ratificación de acuerdos y tratados internacionales	331
Avances en el acceso a la información	332
Los medios de comunicación en la lucha contra la corrupción	332
Nuevas tecnologías y el uso de Internet	335
Más canales de participación ciudadana	336
<b>Debilidades de las instituciones de control</b>	<b>338</b>
Proliferación descoordinada de instituciones "sin dientes"	338
Falta de independencia	341
Inexistente protección de testigos	343
<b>Desconfianza ciudadana en los sistemas de control</b>	<b>344</b>
Miedo y percepción de ineficacia incentivan la no denuncia	344
Creencia generalizada en la impunidad	345
<b>Ejemplos de corrupción en sectores específicos de la gestión pública</b>	<b>346</b>
Vacíos legislativos y prácticas irregulares en la contratación pública	346
Falta de transparencia y rendición de cuentas en los servicios de salud	347
Pagos indebidos en trámites empresariales	349
<b>Nota especial: Nuevas instituciones de control y su potencial inexplorado para el combate a la corrupción</b>	<b>350</b>
Los <i>ombudsman</i> y su magistratura de influencias	352
Defensorías o comisiones de derechos del consumidor	352

## PREGUNTA GENERADORA

¿Cómo han evolucionado la percepción y la incidencia de la corrupción en Centroamérica?

## Preguntas específicas

1. ¿Han tenido resultados tangibles las reformas legales e institucionales implementadas para fortalecer el control de la corrupción en la función pública?
2. ¿Qué factores de la organización y funcionamiento de las instituciones de control se asocian a incentivos a la corrupción?
3. ¿Son efectivas las sanciones legales y administrativas para castigar a los responsables de los actos de corrupción reportados?
4. ¿Existen experiencias exitosas de participación ciudadana en el control de la corrupción?
5. ¿Es posible identificar consecuencias de la corrupción sobre la cobertura y calidad en la prestación de los servicios públicos?



## HALLAZGOS RELEVANTES

>> En los indicadores internacionales sobre la percepción de corrupción, dos países centroamericanos presentan datos comparables con las peores situaciones en el mundo; el resto se encuentra en una posición intermedia. Los indicadores de victimización muestran una situación menos grave (entre 6% y 23%), en tanto que las encuestas de opinión evidencian una extendida percepción de corrupción en todo el aparato estatal.

>> Todos los países han ratificado la Convención Interamericana contra la Corrupción y la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción. Para la primera ya se han realizado dos rondas de verificación.

>> La participación ciudadana en la fiscalización de la gestión pública se concreta por medio de mecanismos de auditoría social o haciendo uso de los canales institucionales recientemente instalados (contralorías de servicio, ventanillas de denuncias en las cortes de cuentas, oficinas ciudadanas en los congresos, etc.).

>> Los medios de comunicación son un canal privilegiado para la denuncia de la corrupción. No obstante, la fiscalización que realizan está limitada por la concentración de la propiedad de los medios, persistentes obstáculos legales para la libertad de expresión e incluso amenazas a la integridad física de las y los periodistas.

>> Se han presentado escándalos de corrupción también a lo interno de los

órganos de control, por lo menos en tres países. La mayoría de los nombramientos de los jefes de estas entidades siguen siendo influidos por los partidos políticos en el poder.

>> Las instituciones de rendición de cuentas no han logrado hacer efectivas la rectoría y la coordinación de actividades del sistema; sus funciones se traslapan y compiten por recursos e información escasos. Ello no está contribuyendo a generar un círculo de interacción virtuoso que impulse la transparencia y la rendición de cuentas.

>> Más del 40% de los ciudadanos en todas las naciones considera que su gobierno no hace muy poco o nada por combatir la corrupción. La percepción sobre la posibilidad de tener un juicio justo y que se castigue al delincuente es muy baja.

>> Solamente dos cortes de cuentas o contralorías de la región tienen capacidad para sancionar por sí mismas, sin tener que recurrir a la Administración o al Poder Judicial.

>> Se observan vacíos importantes en la legislación sobre protección de testigos y en la implementación de un régimen de servicio civil basado en la evaluación y los méritos.

>> Existe una relación entre mayor corrupción en los servicios y el deterioro en la calidad de los mismos.

## VALORACIÓN GENERAL 2008

La corrupción, entendida como “el abuso en el poder para obtener un beneficio propio”, constituye un reto para las democracias centroamericanas. La gestión pública, en particular, es muy vulnerable a las prácticas corruptas, incentivadas por débiles sistemas de control y rendición y petición de cuentas. Se mantienen las serias limitaciones institucionales apuntadas en el Segundo Informe (2003) sobre los mecanismos de *accountability* o rendición de cuentas -con las excepciones también señaladas en ese Informe- y en algunos casos incluso empeoraron.

Sin embargo, hoy como nunca antes el tema de la corrupción política se encuentra posicionado en el debate público, y se ha incrementado la participación ciudadana por medio de la denuncia, la cual ha sido especialmente estimulada por la creación de canales institucionales, un periodismo investigativo que está en auge y el trabajo de organizaciones civiles dedicadas a esta área.

Esta mayor petición de cuentas desde la ciudadanía y los medios de comunicación no encuentra su contraparte en la institucionalidad estatal de control y lucha contra la corrupción, la cual más bien actúa como un embudo hasta llegar a ciertos cuellos de botella que desaceleran el avance en el plano normativo y la concienciación ciudadana. Ciertamente la ratificación de convenios internacionales y compromisos en este ámbito ha sido abundante. Todos los países centroamericanos son parte de la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC) y en

el 2007 los presidentes firmaron la Declaración de Guatemala contra la Corrupción. Empero, las principales instancias en esta lucha, los poderes judiciales y las cortes de cuentas o contralorías, tienen muchas limitaciones para investigar y sancionar a funcionarios corruptos. Aun en Costa Rica, donde el desarrollo de esas entidades comenzó hace más de cincuenta años, y en Panamá, donde se cuenta con una Contraloría General de las más fuertes del área, las capacidades institucionales restringen la fiscalización y el seguimiento en esta materia.

Aunque no es posible cuantificar la extensión de la corrupción o la magnitud de sus costos e impactos, el análisis efectuado para este Informe sí pudo constatar que en tres áreas específicas (contratación pública, servicios de salud y trámites empresariales), esta práctica ocasiona un deterioro en la calidad de los servicios y limita el acceso de la ciudadanía a ellos. En la contratación pública las pérdidas son cuantiosas, sobre todo si se comparan con los exiguos presupuestos públicos. En el caso de los servicios de salud, la corrupción afecta a buena parte de la población más vulnerable, que no puede costear servicios privados de salud. Y en lo que concierne los trámites a cargo de entidades públicas, los países donde el soborno tiene mayor presencia requieren tiempos y costos más altos para otorgar permisos y autorizar inscripciones, con las implicaciones que ello genera en el clima para la instalación de empresas y la inversión.

## VALORACIÓN GENERAL 2003

El *Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá* definió la democracia no solo como un sistema para elegir gobernantes, sino también como un modo de organizar las instituciones del Estado y sus relaciones con la sociedad. Esta organización va más allá de la elección democrática; se trata de la construcción de Estados democrático de derecho, en donde los ciudadanos gocen de sus derechos civiles y políticos, incluyendo la rendición de cuentas de los representantes políticos y funcionarios públicos.

En su edición del 2003, este Informe señaló que el reconocimiento y la protección del derecho de petición y rendición de cuentas era una asignatura pendiente en gran parte de la región. El análisis privilegió el tema de los débiles controles sobre la Administración e, indirectamente, mencionó las implicaciones que ello conllevaba para promover la corrupción. Se encontró que la mayoría de países exhibía vacíos legales importantes en ese sentido:

“Las entidades especializadas en el control de la administración pública

(cortes de cuentas, fiscalías, *ombudsman*, etc.) enfrentan serias dificultades. En varios países las cortes de cuentas o contralorías enfrentan el triple desafío de la escasez de recursos, potestades contraloras débiles e intentos por cooptarlas políticamente. La excepción -no exenta de dificultades en al menos un país- es el desempeño de los *ombudsman* (...). La calidad de los mismos regímenes, y no solo las posibilidades de control ciudadano sobre la gestión pública, puede verse afectada si no se logra que los gobernantes gobiernen democráticamente (...). En varios países se han generado ácidas pugnas entre el Ejecutivo, el Legislativo y las entidades de control, que han producido cambios en la autonomía política y la organización institucional de estas últimas, y han estallado escándalos de corrupción política que han trascendido las fronteras y han afectado las relaciones internacionales. A esta compleja situación se agrega el hecho de que existe alguna evidencia acerca de una tolerancia ciudadana hacia ciertos actos de corrupción pública.”

## C A P Í T U L O

## 8

El desafío regional  
de la lucha  
contra la corrupción**Introducción**

El énfasis del estudio realizado para este capítulo fue identificar los factores legales o institucionales que obstaculizan la lucha contra la corrupción. Este fenómeno tiene sus orígenes en múltiples ámbitos de la sociedad, y esa es una de las dificultades que enfrentan los programas que buscan combatirlo. Los determinantes económicos, políticos, institucionales, sociales y culturales juegan todos un papel importante. Sin embargo, aquí se hace énfasis en las características institucionales y los elementos políticos que están alentando la corrupción, ya que es en estos ámbitos donde se ha concentrado buena parte de los esfuerzos anticorrupción, y también donde se encuentra la mayor cantidad de información sobre el tema.

En primera instancia, el capítulo muestra un panorama general de los indicadores internacionales que miden la corrupción. Luego hace un recuento de algunos esfuerzos realizados recientemente a lo largo del istmo. En tercer lugar, analiza el desempeño del conjunto de agencias anticorrupción y mecanismos de rendición de cuentas (Poder Judicial, corte de cuentas y *ombudsman*), para después profundizar en los patrones de corrupción que se presentan en tres sectores específicos. Finalmente se agrega una nota especial sobre dos instituciones que están llamadas a jugar un papel fundamental en la

lucha contra este problema: los *ombudsman* y las defensorías del consumidor.

Dado que fue necesario hacer frente a considerables limitaciones en la existencia, disponibilidad y homogeneidad de la información para todos los países de la región, este capítulo representa una propuesta de estudio que puede -y debe- ser complementada desde distintas perspectivas y fuentes.

**Percepción, victimización y tolerancia de la corrupción**

El carácter ilícito y encubierto de la corrupción hace imposible cuantificar su extensión en Centroamérica. En general, las naciones no cuentan con registros históricos sobre denuncias o casos reportados ante diversas instancias, lo cual imposibilita también el análisis de tendencias en esta materia. Frente a estas dificultades, se ha optado por aproximar el nivel de corrupción de un país por medio de indicadores internacionales y encuestas de opinión pública. En ambos casos se trata únicamente de la percepción de los ciudadanos sobre lo extendido del problema, y las comparaciones temporales son muy limitadas, ya que estas fuentes cambian de metodología año con año.

En el caso de Centroamérica, los datos no arrojan un panorama claro sobre la magnitud de la corrupción. Los países que obtienen relativamente buenas calificaciones en indicadores

internacionales resultan ser los peor evaluados en las encuestas de opinión y los que registran mayores porcentajes de victimización por la corrupción. Si esto se complementa con estudios e informes nacionales también se encuentran discrepancias importantes, en forma concordante con lo que sucede en varias regiones del mundo<sup>2</sup>. La variación puede deberse en parte a que cada fuente mide situaciones distintas y, por ello, se debe seleccionar la más adecuada a los propósitos de la investigación. En el caso de la incidencia y la victimización, los índices tienden a medir corrupción administrativa o cotidiana, mientras que los índices de percepción global más bien aluden a la corrupción de “cuello blanco” o captura del Estado (recuadro 8.1) y los indicadores internacionales derivados de encuestas a empresarios y operadores económicos se enfocan en la corrupción en los trámites y permisos para el desarrollo de actividades comerciales (Knack, 2006). Estas aclaraciones son útiles para poner en contexto el panorama general que se presenta a continuación.

**Indicadores internacionales marcan diferencias entre países**

Algunos instrumentos internacionales señalan que la corrupción es percibida como alta en la mayoría de los países centroamericanos, y que algunos de ellos se encuentran entre

## RECUADRO 8.1

**Corrupción de alto nivel y corrupción pequeña**

Los actos corruptos pueden dividirse, de manera general, en *grand* corrupción o de alto nivel, también conocida como corrupción de cuello blanco, y corrupción *petite* o administrativa (Heidenheimer, 1978). La primera se refiere a las acciones ilegales que se realizan entre las élites políticas y las altas jerarquías de gobierno, lo que incluye presidentes, ministros, diputados, alcaldes y presidentes o directivos de instituciones públicas. También pertenecen a esta categoría las irregularidades en el financiamiento de campañas políticas.

Usualmente esta corrupción de alto nivel involucra complejas redes de individuos y empresarios organizados para llevar a cabo las transacciones (Moody-Stuart, 1997). Por su parte, la pequeña corrupción es aquella que opera en las esferas administrativas, en la cotidianidad de los trámites y la prestación de servicios públicos. Casi siempre se da de forma bilateral entre el funcionario y el ciudadano. Ejemplo de ello son los pagos irregulares o "mordidas" para obtener licencias comerciales o para evitar multas de tránsito y sanciones municipales.

La corrupción de alto nivel y la pequeña corrupción afectan a la ciudadanía de manera diferenciada. Es percibida, por lo tanto, de distinto modo. La corrupción pequeña afecta más directamente a las personas, mientras que la *grand* corrupción tiende a ser más secreta.

A lo largo de este capítulo se hace referencia a los dos tipos de corrupción. Sin embargo, se debe tener presente que se trata de fenómenos analíticamente distintos y que la información para cada tipo proviene de fuentes de información diferentes.

## CUADRO 8.1

**Centroamérica: índice de percepción de la corrupción. 2003 y 2007**

País	2003			2007		
	Calificación	Puesto entre 133 países analizados	Puesto entre 19 países de América Latina <sup>a/</sup>	Calificación	Puesto entre 180 países analizados	Puesto entre 19 países de América Latina
Costa Rica	4,3	50	4	5,0	46	3
El Salvador	3,7	59	7	4,0	67	5
Panamá	3,4	66	10	3,2	94	10
Nicaragua	2,6	88	12	2,6	123	15
Guatemala	2,4	100	14	2,8	111	14
Honduras	2,3	106	17	2,5	131	16

a/ Chile, Uruguay, Cuba, Costa Rica, Brasil, Colombia, El Salvador, Perú, México, Panamá, República Dominicana, Nicaragua, Argentina, Guatemala, Venezuela, Bolivia, Honduras, Ecuador y Paraguay.

Fuente: Elaboración propia, con base en los informes anuales de Transparencia Internacional.

los más afectados por este problema en América Latina<sup>3</sup>. Por un lado, el índice de percepción de corrupción (IPC)<sup>4</sup> de Transparencia Internacional -que corresponde al grado de corrupción según la perciben los empresarios y los analistas de cada país y que usa un escala de 10 (sin corrupción) a 0 (altamente corrupto)- otorga a Nicaragua, Honduras y Guatemala calificaciones inferiores a 3,3, es decir, por debajo del tercio más bajo, y a Panamá, El Salvador y Costa Rica cifras por encima de esa puntuación, lo que los sitúa en el tercio intermedio (cuadro 8.1).

A pesar de algunas pequeñas mejoras en las calificaciones de algunos países, el único cambio importante reportado es el de Costa Rica, cuyo puntaje aumentó a 5,0 en el 2007. Esta variación se debe a un reconocimiento por la independencia mostrada por el Poder Judicial ante los escándalos de corrupción del 2004 (Transparencia Internacional, 2007a). A nivel de América Latina, en el último año analizado Costa Rica y El Salvador estuvieron entre las cinco naciones mejor calificadas; sin embargo, la puntuación

de Guatemala, Honduras, Panamá y Nicaragua siguió siendo baja, inferior a 3,6, que es el promedio regional.

En términos generales, para Centroamérica el IPC delinea un panorama en el cual prevalece una brecha entre dos grupos de países, el primero liderado por Costa Rica y constituido además por El Salvador, con algún progreso, y Panamá que no cae más allá de 3; en el segundo grupo están Honduras, Nicaragua y Guatemala, con calificaciones consistentemente bajas y ubicados en el grupo de países peor evaluados

del índice (junto con Vietnam, Nigeria e Irán, entre otros).

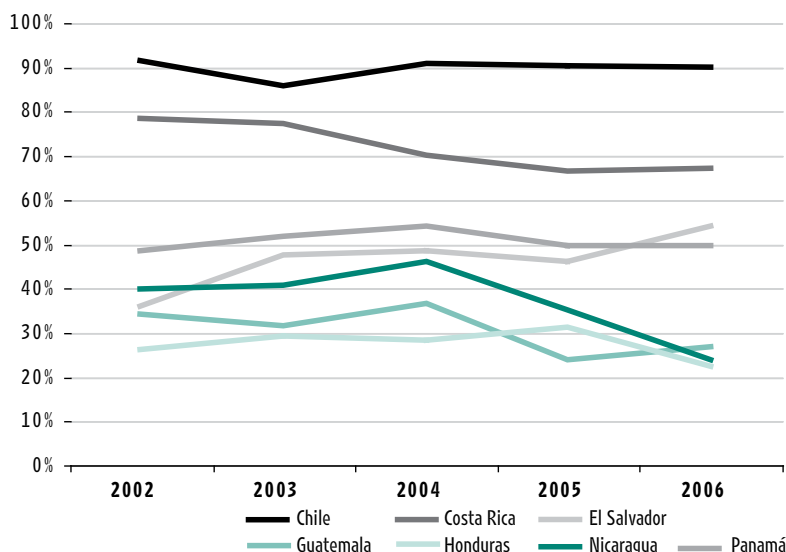
El *Barómetro Global de la Corrupción* presentado por Transparencia Internacional en el año 2005, permite desagregar la percepción de las personas sobre los efectos de la corrupción en los servicios públicos en cuatro países centroamericanos. La mayoría de las y los ciudadanos tiende a calificar peor a las instituciones políticas (partidos, parlamentos), pero también es muy crítica en relación con diversas instituciones y servicios públicos: en una escala de 1 a 5, donde 5 indica que la institución, organización o servicio en cuestión es “muy corrupto”, las calificaciones están en todos los casos por encima de la media aritmética (3,0). Cabe señalar que esta negativa percepción se aplica por igual a los sectores empresariales, que son vistos como muy afectados por la corrupción. El estudio señala a Nicaragua como el país más afectado por este problema; le siguen Guatemala, Costa Rica y, finalmente, Panamá.

Los indicadores desarrollados por el Instituto del Banco Mundial sobre control de la corrupción<sup>5</sup> muestran una situación similar. La información disponible también revela un empeoramiento a partir de 2003, seguido por unos años de estancamiento en Costa Rica y Panamá, una significativa caída reciente en el control de la corrupción por parte de los gobiernos de Nicaragua y Honduras, y una leve recuperación en los casos de El Salvador y Guatemala; en este último país, sin embargo, la mejoría se produjo después de un descenso importante alrededor del 2003. Todos se mantienen aún en un percentil medio-bajo (gráfico 8.1).

Comparando estos datos con los de otras naciones de América Latina, se observa que Bolivia y Ecuador mantienen niveles (percibidos) de control de la corrupción similares a los de Guatemala, Nicaragua y Honduras. El Salvador y Panamá arrojaron cifras semejantes a las de Perú y México, países con índices de desarrollo humano más altos que Centroamérica. Costa Rica de nuevo se destaca en estos indicadores, tanto en el ámbito

GRÁFICO 8.1

### Centroamérica y Chile: índice de control de corrupción<sup>a/</sup> 2002-2006



a/ Este índice forma parte de los indicadores de gobernabilidad del Banco Mundial, en donde los que se recopilan opiniones de empresarios, ciudadanos y expertos, provenientes de diversas organizaciones internacionales, institutos de investigación y ONG en todo el mundo. El percentil indica la ubicación del país entre todos los países; 0 es el peor rango y 100 el mejor.

Fuente: Kaufmann et al., 2007.

centroamericano como en el latinoamericano. Chile es el país que se sitúa en el percentil más alto de toda la región.

### Difundida creencia ciudadana en una corrupción generalizada

De acuerdo con los estudios de opinión pública, las personas perciben que la corrupción está mucho o bastante más extendida que lo que reportan las mediciones internacionales. Según el *Latinobarómetro*, con excepción de Chile, en todas las naciones latinoamericanas más del 80% de los entrevistados cree que el problema está presente en todo el sector público. El *Barómetro de las Américas* del 2006 obtuvo porcentajes similares, que van desde 97% en Costa Rica hasta 69% en El Salvador. No obstante, la grave situación que muestran estas mediciones debe ser tomada con cautela, debido a que hay diferencias en la manera en que las personas de cada país interpretan y definen la corrupción. Es difícil explicar por qué países con desarrollos institucionales tan

disímiles tienen niveles de percepción de la corrupción similares, y aun más difícil es interpretar las brechas entre esa percepción generalizada y los datos de incidencia o victimización (Vargas y Rosero, 2007).

Por otro lado, estos instrumentos tienen limitaciones para captar formas cada vez más sofisticadas de corrupción, como la captura del Estado por parte de grupos de interés. Los riesgos de que actores privados logren controlar las instituciones públicas se incrementan drásticamente con fenómenos de magnitud creciente, como el narcotráfico y el crimen organizado, en lo que algunos autores empiezan a llamar “la reconfiguración cooptada del Estado” (recuadro 8.2).

### Incidencia de la corrupción: alta en relación con el mundo desarrollado, pero menor que la percibida

En contraste con las percepciones ciudadanas acerca de lo extendido de

## RECUADRO 8.2

**Más allá de la captura económica del Estado: la reconfiguración cooptada del Estado**

La captura del Estado se define como un tipo de corrupción en el que agentes privados legales intervienen durante la formulación de leyes, regulaciones y políticas públicas, con el propósito básico de obtener beneficio económico para su provecho particular. No obstante, en Estados de derecho en proceso de consolidación, puede haber actores legales e ilegales interesados en interferir en la conducción del Estado al nivel de diversos órganos e instancias del poder público, y en los órdenes nacional, regional o local.

Esta intervención se adelanta mediante procedimientos variados, más allá del mero soborno, que exceden la esfera económica, como la obtención de impunidad y del poder territorial. El examen de los procedimientos y etapas de la captura del Estado, que inicia con la captura económica, lleva al análisis de formas más complejas y sofisticadas de captura. Se denomina a la etapa de mayor complejidad como reconfiguración cooptada del Estado.

Fuente: Garay, 2008.

## CUADRO 8.2

**Centroamérica: percepción de la población<sup>a/</sup> sobre la corrupción en los últimos doce meses. 2001-2007**  
(PORCENTAJES)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Costa Rica	18	24	17	28	21	16	23
El Salvador	19	16	20	14	9	12	12
Guatemala	16	31	10	23	12	19	10
Honduras	24	23	16	16	8	10	9
Nicaragua	17	41	18	21	16	13	10
Panamá	21	23	18	15	8	6	6

a/ Porcentaje de respuestas afirmativas a la pregunta ¿Ha sabido usted, o algún pariente, de algún acto de corrupción en los últimos doce meses?

Fuente: Latinobarómetro, 2001-2007.

tadas en el cuadro 8.2 no son del todo comparables en términos temporales, por las diferencias en el diseño muestral de los estudios a lo largo de los años (Latinobarómetro, 2007)<sup>6</sup>.

Esta menor incidencia de la corrupción reportada es consistente con las mediciones del *Barómetro de las Américas 2006*, que muestra porcentajes de victimización de la corrupción bajos o intermedios (entre 11,3% y 19,3%). El Barómetro logra una mejor medición de la incidencia, pues interroga a las personas acerca de si ellas mismas han sido víctimas de un acto de corrupción y repasa una serie de servicios públicos. En los dos años que se tienen con este indicador, Costa Rica registró un aumento, de 14% en 2004 a 19% en 2006; los demás países del área obtuvieron porcentajes inferiores, que van desde 18% en Nicaragua hasta 11% en Panamá. Estos porcentajes ubican a los países centroamericanos entre las naciones con menor incidencia de la corrupción en América Latina<sup>7</sup> (Vargas y Rosero, 2007). En todo caso, estos datos son alrededor de seis veces superiores a la victimización reportada en los países de Europa occidental (Seligson, 2004).

Al complementar la información con los datos agregados sobre la incidencia de la corrupción en la organización y prestación de servicios públicos, se obtiene evidencia de que esta práctica genera fuertes impactos sociales también en el nivel “micro”. Es decir, la corrupción en los servicios públicos comúnmente afecta a individuos, familias y pequeños negocios, lo cual en principio parecería poco significativo en términos de daño a la institucionalidad o la economía nacional. Sin embargo, a la larga la suma de estos actos y sus consecuencias en personas y sectores, al agregarse y multiplicarse por miles o millones de usuarios, tiene una repercusión enorme, que no perjudica a un país en lo económico, sino también en la confianza ciudadana en la política, en la credibilidad de las instituciones e incluso en los valores de la sociedad.

En Guatemala y Costa Rica se cuenta con estudios recientes que permiten tener una idea más precisa de la

la corrupción, los indicadores acerca de su incidencia real (victimización) muestran una dimensión del problema mucho menor a la que podría suponerse a partir de dichas percepciones. Sin embargo, al igual que los otros indicadores analizados, los datos sobre incidencia deben interpretarse con ciertas precauciones. En el caso de Centroamérica, la relativamente baja victimización está mediada por las debilidades institucionales del Estado: vastos grupos de la población no tienen acceso a los servicios públicos, debido a su pobreza y a la escasa presencia territorial de las

instituciones públicas en amplias zonas del istmo; por lo tanto, no son víctimas de la corrupción.

La incidencia de la corrupción se mide a partir del porcentaje de personas que responden afirmativamente al preguntárseles “¿Ha sabido usted, o algún pariente, de algún acto de corrupción en los últimos doce meses?” El *Latinobarómetro* de 2007 para todos los países de Centroamérica indica que entre un 6% y un 23% de los ciudadanos manifestó tener conocimiento de algún caso de corrupción ocurrido en los últimos meses. Las cifras presen-

incidencia de la corrupción en la función pública. En el caso de Guatemala, los trámites en los que se reportó mayor incidencia de corrupción están relacionados con: impedir que un policía de tránsito decomise un automóvil, pasar mercancía por la aduana, eludir una infracción o evitar ser detenido por una infracción que no se cometió, el trámite para trabajar o vender en la vía pública o en el mercado municipal, y la conexión o reconexión del servicio de agua potable en el domicilio (cuadro 8.3) (Acción Ciudadana, 2006b).

En Costa Rica, utilizando una metodología similar se encontró que “arreglar con un funcionario multas de tránsito” registró un alto porcentaje de reportes por pago de sobornos, junto con el acceso a un tratamiento médico y, en menor medida, la recuperación de un auto robado, la obtención de la licencia de conducir y la adquisición de títulos académicos falsificados (Poltronieri, 2006).

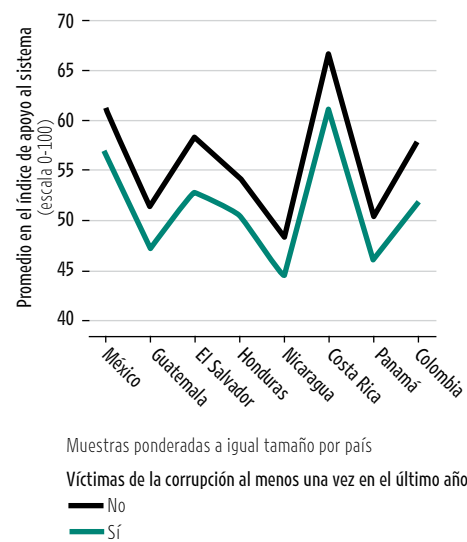
Para completar el panorama sobre la

corrupción en la región, y reconociendo de nuevo la dificultad de medirla, también hay que tomar en cuenta el estado del fenómeno según lo expresado en diagnósticos nacionales de organizaciones ciudadanas, o en los informes de avance de metas de los gobiernos. Estas publicaciones por lo general no coinciden, ya que presentan escenarios mucho más críticos<sup>8</sup> o bien mucho más favorables que los reportados por los estudios de opinión (Grupo Cívico Ética y Transparencia, 2006, 2007a y 2007b; Cenidh, 2008; Proyecto AAA, 2004).

La incidencia de los actos corruptos es importante porque hay una relación directa entre la victimización por esta causa y el apoyo al sistema democrático. Las personas que no han sido víctimas de corrupción muestran consistentemente un mayor apoyo a la democracia que los que sí lo han sido (Seligson, 2004; Vargas y Rosero, 2007) (gráfico 8.2). Por ende, la corrupción deprime el respaldo ciudadano al sistema político.

GRÁFICO 8.2

**América Latina: apoyo al sistema democrático según experiencia con actos corruptos. 2004 Y 2006**



CUADRO 8.3

**Costa Rica y Guatemala: experiencias de corrupción en servicios públicos. 2006<sup>a/</sup>**  
 (PORCENTAJES)

Trámite realizado	Porcentaje de encuestados que hicieron el trámite		Al realizar el trámite dio "mordida" (soborno)	
	Costa Rica	Guatemala	Costa Rica	Guatemala
Obtener un crédito o préstamo en efectivo para casa, negocio o automóvil en instituciones públicas	30,1	2,0	0	0
Obtener matrícula en una escuela pública	32,4	4,9	0,9	6,8
Recibir apoyo o ser beneficiario de fondos o programas del Gobierno <sup>b/</sup>	9,6	1,8	0	9,1
Conexión o reconexión de luz en el domicilio	21,7	8,9	0,9	9,3
Servicios municipales para mejoras de agua, drenaje, alumbrado, pavimento, mantenimiento de parques y jardines		8,1		17,5
Atención urgente de un paciente o ingreso antes de lo programado en un centro de salud o en un hospital público	5,9	6,3	18,6	14,5
Conexión o reconexión de agua potable en el domicilio	21,6	14,9	0,9	15,6
Trabajar o vender en la vía pública o en el mercado municipal		3,8		20,0
Evitar una infracción o ser detenido por una acción que no se cometió	7,5	4,9	21,3	30,5
Pasar mercadería en alguna aduana, puesto de registro, retén, garita o puesto fronterizo		3,7		36,4
Evitar que un agente de la Policía Municipal de Tránsito decomise un automóvil		2,5		40,0
Adquirir título de estudios falsificado	3,6		5,6	
Obtención de licencia de conducir	47,0		6,1	

a/ Para los propósitos de este estudio, se destacan en el cuadro los trámites con mayor y nula experiencia, así como los relacionados con servicios públicos básicos. Para acceder a la tabla completa de trámites medidos por este estudio consúltese Acción Ciudadana, 2006b.

b/ En Guatemala como Foguavi, FIS, Fonapaz, Programa Nacional de Fertilizantes, etc. Y en Costa Rica el IMAS.

Fuente: Acción Ciudadana, 2006b.



En síntesis, dentro de los rangos internacionales, los indicadores de victimización muestran que los países centroamericanos se encuentran en una posición intermedia o baja, en tanto que las encuestas de opinión y los reportes de casos nacionales presentan una situación más grave, de extendida percepción de corrupción en todo el aparato estatal. Sin embargo, aunque la victimización reportada sea menor que la percibida, es varias veces superior a la registrada en los países más avanzados de Europa y en Estados Unidos.

### Extendida tolerancia de actos corruptos

Los indicadores mostrados anteriormente presentan la contradicción<sup>9</sup>, ya anotada, entre una generalizada percepción de corrupción en los asuntos públicos y datos que revelan una menor incidencia real del fenómeno. Surge entonces una serie de interrogantes: ¿un menor número de personas enteradas de casos de corrupción indica que estos efectivamente ocurren con poca frecuencia?, ¿se trata de diferencias que se explican por discrepancias de registros y mayor denuncia en unos países que en otros? o, lo que sería más

alarmante, ¿es posible que los centroamericanos estén desilusionados con los esfuerzos anticorrupción y que ya no la vean como un problema solucionable, sino como una práctica necesaria y socialmente aceptada? Aunque no existe información para responder a estas interrogantes, se sabe que cuanto mayor sea la tolerancia hacia actos como el soborno o los pagos ilegales, algunas personas podrían justificarlos y considerarlos inevitables en su contexto específico. De ahí que el reconocimiento de la corrupción como tal puede variar (Brea et al., 2006).

En el *Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá* se exploró este tema y se concluyó que las personas distinguieron escalas de corrupción y expresaron grados de tolerancia distintos según la gravedad del hecho. Los criterios para clasificar los actos fueron: a) su implicación colectiva, b) el fin que lo motiva (es menos grave cuando se hace por necesidad) y c) la persona que lo comete (es más grave en cuanto más poder y autoridad tenga la persona). Así, un acto de corrupción leve es aquel que, aun violando la ley, se hace con el fin de resolver una necesidad inmediata

y sin perjudicar a terceras personas, mientras que un acto de corrupción grave perjudica a la población o a un grupo importante de ésta y es motivado por la avaricia. El estudio exploratorio encontró que las personas eran muy tolerantes a la corrupción pequeña, que además era muy extendida y cotidiana, pero intolerantes con la intermedia y la grave (cobros indebidos en servicios de salud, pago de jueces, donaciones políticas, etc.) (Proyecto Estado de la Región, 2003). Sobre este tema se profundizó en la última ronda de encuestas del *Barómetro de las Américas*, y se pudo observar que las personas tienden a rechazar los actos corruptos en general, pero son más permisivas con aquellos que son cercanos a su vida diaria (cuadro 8.4).

### Los avances en la lucha contra la corrupción

En los últimos años distintos actores han llevado a cabo evaluaciones<sup>10</sup> sobre las actividades de lucha contra la corrupción. Estos estudios, desarrollados por los gobiernos, la sociedad civil, los medios de comunicación y la cooperación internacional, entre otros, ya de por sí indican mayores niveles

CUADRO 8.4

#### Centroamérica: percepción sobre actos corruptos. 2006

País	A veces se justifica pagar una "mordida"	¿Se considera corrupción cuando...		
		Un diputado acepta una "mordida" de una empresa	Una persona desempleada usa a un familiar político como "palanca" para conseguir empleo	Una madre paga para agilizar la obtención de una partida de nacimiento de uno de sus hijos
Costa Rica	26,7	95,4	60,7	47,7
El Salvador	16,2	94,4	40,5	45,9
Guatemala	9,0	90,9	73,7	56,3
Honduras	14,1	96,3	59,2	53,7
Nicaragua	21,1	89,0	58,8	48,4
Panamá	21,7	92,7	65,4	47,6
Total países de la encuesta	23,6	92,6	55,3	45,1

Preguntas: ¿Cree que como están las cosas a veces se justifica pagar una mordida?, por ejemplo, un diputado acepta una mordida de 10.000 dólares de parte de una empresa, una persona desempleada es cuñada de un político importante y este usa su "palanca" para conseguirle un trabajo, una madre con varios hijos tiene que sacar una partida de nacimiento para uno de ellos.

Fuente: Lapop, 2006.

de conciencia y de actuación frente al problema que los prevalecientes una década atrás.

Los avances más positivos se ven reflejados en la ratificación e implementación de convenciones internacionales, algunas mejoras normativas, sobre todo en materia de acceso a la información, un rol activo de los medios de comunicación, una mayor participación de la sociedad civil, el establecimiento de instancias gubernamentales o estatales encargadas de luchar contra este problema, el uso de nuevas tecnologías, y, en general, esfuerzos asociados a medidas cada vez más institucionales que coyunturales.

Sin embargo, estos avances no son homogéneos en todos los países de la región. Aún se presentan deficiencias que deben ser corregidas y cambios que requieren recursos adecuados y voluntad política para ser implementados. Algunas de esas debilidades serán tratadas más adelante en este capítulo, otras fueron señaladas en distintos capítulos del Informe, como los vacíos en materia de transparencia y control en el financiamiento de partidos políticos, las graves fallas y la politización en el Poder Judicial y la influencia de actores ilegales en diversos ámbitos de la institucionalidad pública (véase capítulos 7 y 12).

Desde esta perspectiva, los esfuerzos anticorrupción parecen insuficientes.

No obstante, el análisis que se presenta a continuación plantea que, frente al enorme reto que significa este problema para la región, las acciones realizadas en los últimos años deben ser valoradas como signos de cambio positivo y, según sea el caso, deben ser también evaluadas, reorientadas y modificadas o implementadas en todo su alcance.

### Amplia ratificación de acuerdos y tratados internacionales

Entre los avances legales cabe citar, en primer lugar, los progresos en la implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC) y la ratificación de la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción (Uncac, por su sigla en inglés) (cuadro 8.5). Es importante tener en cuenta que la ratificación de estos instrumentos es solo el punto de partida del enorme reto que supone adecuar la normativa de cada país a estos acuerdos y lograr su aplicación en la práctica.

En el caso de la CICC, los avances en Centroamérica se han debido en gran medida al mecanismo establecido para valorar el cumplimiento de este acuerdo. Desde el 2003 las naciones del istmo han participado en dos rondas de evaluación y han desarrollado adaptaciones normativas a partir de este instrumento internacional. Los temas examinados en la primera ronda (2004-2005) fueron: prevención de

conflictos de interés, deber de denuncia de actos de corrupción, mecanismos para la buena administración de los recursos públicos, órganos superiores de control, declaraciones de patrimonio y mecanismos para la participación de la sociedad civil en la prevención de la corrupción. En la segunda (2006-2007) se evaluaron: compras públicas, contratación de funcionarios públicos, protección a los denunciantes y ciertos actos de corrupción que deben tipificarse como delitos. Además se incluyó el examen de la aplicación que los Estados Parte han dado a las recomendaciones de la primera ronda.

Si bien el mecanismo de seguimiento de la CICC muestra algunas debilidades, relacionadas por ejemplo con su agilidad o con el fraccionamiento de sus ámbitos de evaluación, se debe resaltar su importancia por distintas razones. En primer lugar, la CICC y su mecanismo de seguimiento constituyen compromisos a nivel de Estado sobre los cuales deben rendir cuentas los gobiernos de la región. En segundo lugar, la labor realizada en este ámbito ha permitido generar un cúmulo de información detallada y de carácter técnico<sup>11</sup> que identifica las debilidades y los avances en cada país, lo cual proporciona referencias detalladas sobre los esfuerzos que aún se deben desplegar. En tercer lugar, el mecanismo de seguimiento ha abierto espacios para

CUADRO 8.5

### Centroamérica: convenciones internacionales contra la corrupción sancionadas y ratificadas

País	Convención Interamericana contra la Corrupción		Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción	
	Suscripción	Ratificación	Suscripción	Ratificación
Costa Rica	29 de marzo de 1996	9 de mayo de 1997	10 de diciembre de 2003	21 de marzo de 2007
El Salvador	29 de marzo 1996	26 de octubre de 1998	10 de diciembre de 2003	1 de julio de 2004
Guatemala	4 de junio de 1996	12 de junio de 2001	9 de diciembre de 2003	3 de noviembre de 2006
Honduras	29 de marzo de 1996	25 de mayo de 1998	17 de mayo de 2004	23 de mayo de 2005
Nicaragua	29 de marzo de 1996	17 de marzo de 1999	10 de diciembre de 2003	15 de febrero de 2006
Panamá	29 de marzo de 1996	20 de julio de 1998	10 de diciembre de 2003	23 de septiembre de 2005

Fuente: Red Probidad, 2007 y Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.

que la sociedad civil aporte insumos para evaluar el cumplimiento de la Convención. Finalmente, la CICC contiene un conjunto de medidas internacionalmente aceptadas que brindan al ciudadano parámetros para exigir reformas a sus gobiernos.

En el caso de la Uncac no se cuenta con un mecanismo institucional de seguimiento. Sin embargo, es de gran importancia para la región si se considera que incluye medidas tanto complementarias como novedosas en comparación con la CICC. Entre otras cosas, la Uncac establece derechos ciudadanos como la participación en las decisiones sobre las políticas públicas y el acceso a la información gubernamental; además atribuye al sector privado la responsabilidad de fijar estándares de conducta para sus ejecutivos en lo referente a los negocios con el Estado y en las relaciones con sus competidores (Red Probidad, 2007) y prevé medidas sobre la repatriación de capitales y la extradición de personas acusadas de corrupción.

### Promulgación de leyes nacionales y avances en el acceso a la información

En los últimos años la mayoría de los países de la región legisló en los ámbitos de la función pública, organismos de vigilancia y control, blanqueo de capitales y fraude fiscal, mientras que la contratación pública y el financiamiento de los partidos y las campañas políticas, áreas de alta vulnerabilidad en términos de corrupción, han sido objeto de menor actividad a lo largo del istmo (cuadro 8.6).

En materia de acceso a la información, de particular importancia desde la óptica de la transparencia y la rendición de cuentas, desatacan las leyes aprobadas en Honduras en el año 2006 y en Nicaragua en el 2007, así como la jurisprudencia desarrollada en Costa Rica (Transparencia Internacional-Costa Rica, 2006) y la normativa adoptada para el Poder Ejecutivo en Guatemala en 2005<sup>12</sup>.

Las nuevas leyes no han estado exentas de debate. Por ejemplo en Honduras se ha criticado la aplicabilidad de la

ley solo a partir de la fecha de su aprobación y se han planteado dudas sobre la independencia en la selección de los comisionados del recién creado Instituto de Acceso a la Información Pública (ACI-Participa, 2007). En Costa Rica la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública, promulgada inmediatamente después de los escándalos del 2004, se calificó como desproporcionada y llena de errores que ahora está tratando de corregir el Congreso (proyecto de ley n° 15788, actualmente en la Comisión de Asuntos Jurídicos)<sup>13</sup>. No obstante, estas leyes proporcionan herramientas de interacción entre la ciudadanía y la administración pública, como la obligación que recae sobre las instancias responsables de implementarlas y el deber ciudadano de utilizarlas.

Guatemala, El Salvador y Costa Rica no cuentan con leyes específicas sobre acceso a la información pública, aunque en el último de estos países existe una amplia jurisprudencia en la materia (Proyecto Estado de la Nación, 2001). Panamá, por su parte, sigue enfrentando el enorme reto de implementar y mejorar la normativa instaurada desde el año 2001.

### Los medios de comunicación en la lucha contra la corrupción

Los medios de comunicación colectiva han contribuido a posicionar el tema de la corrupción ante la opinión pública. En Nicaragua y Costa Rica la labor del periodismo de investigación ha sido clave para poner al descubierto graves hechos de corrupción, que incluso condujeron al procesamiento judicial de expresidentes. Se ha denunciado también a alcaldes, congresistas, candidatos presidenciales y partidos políticos. En otros países se han puesto en evidencia casos de alta cuantía y otros que involucran complejas redes de manejo de las irregularidades, lo que ha requerido una labor de investigación en profundidad incluso fuera de la región (cuadro 8.7).

El desarrollo del periodismo investigativo es un fenómeno presente, en algunos casos de manera incipiente, en toda América Latina. Ha resultado

crucial para revelar casos de abuso del poder político (por ejemplo, los “Vladivideos” en Perú). Este rol de la prensa no está exento de críticas, especialmente debido las violaciones que se puedan cometer en contra de las libertades ciudadanas o por los vínculos políticos e intereses de los propietarios de los medios (Peruzzotti y Smulovitz, 2002; Thompson, 2000; Waisbord, 2000). Sin embargo, lo cierto es que los medios de comunicación se han convertido en un canal privilegiado para denunciar hechos de corrupción, pues tienen algunas ventajas con las que no cuentan las instituciones gubernamentales, ni los ciudadanos.

A diferencia de otras personas y grupos, los periodistas tienen acceso “informal” a una vasta cantidad de información; en general, gozan de amplia confianza ciudadana<sup>14</sup>, no tienen el deber de revelar sus fuentes (pueden conservar el anonimato del denunciante), pueden emplear técnicas de “interrogación” más flexibles que las que debe utilizar un fiscal, cuentan con recursos como disponibilidad de tiempo, acceso a tecnologías y entrenamiento para dar seguimiento a un tema, y tienen nuevos incentivos para realizar investigaciones sobresalientes (premios internacionales, reconocimientos, etc.).

Algunos cambios legales han sido particularmente importantes para promover la investigación periodística en el istmo. En el 2005 la Corte Suprema de Justicia de Honduras eliminó los delitos de prensa (artículos 411 y 412 del Código Penal), por considerarlos violatorios del derecho de libre expresión consagrado en la Constitución. En ese mismo año, la Corte Interamericana de Derechos Humanos obligó al Estado costarricense a revertir dos sentencias judiciales en contra de periodistas que habían sido acusados de difamación.

El periodismo en Centroamérica sigue enfrentando las limitaciones que se señalaron en el Segundo Informe (2003), tales como la concentración de la propiedad de los medios en grupos que en algunos casos tienen conexiones políticas y empresariales, obstáculos legales a la libertad de prensa y expresión (Chamorro, 2002; ACI-Participa,

## CUADRO 8.6

## Centroamérica: principales leyes y regulaciones anticorrupción. 2002-2007

País	Acceso a la información	Función pública	Organismos de vigilancia/control	Blanqueo de capitales y fraude fiscal	Contratación pública	Financiamiento de partidos y campañas
<b>Costa Rica</b>	Ley 8003/2002, reforma a la Constitución para incluir el principio de la rendición de cuentas.	Ley 8131/2001, de Administración Financiera y Presupuestos Públicos. Ley 8292/2002, de Control Interno.	Ley 8242/2002, de Creación de la Procuraduría de la Ética Pública.	Decreto 31684/2004, Reglamento General a la Ley sobre Estupefacientes, Sustancias Psicotrópicas, Drogas de Uso no Autorizado, Legitimación de Capitales y Actividades Conexas.	Ley 8511/2005, Reforma a la Ley de Contratación Administrativa y su reglamento (2007). Reglamento de Compras Gubernamentales Compraped (24 de octubre del 2005). Decreto 31483/2003, Reglamento de Proveedurías Institucionales.	
	Ley 8220/2002, protección al ciudadano del exceso de requisitos y trámites administrativos.	Ley 8422/2004, contra la Corrupción y el Enriquecimiento ilícito en la Función Pública. Decreto 33146/ 2006, sobre principios que deben seguir los funcionarios públicos en el ejercicio de sus cargos.	Ley 1038/2006, de Ética Gubernamental, crea el Tribunal de Ética Gubernamental Ley 776/2005, de Protección al Consumidor, crea la Defensoría del Consumidor.	Reglamento Suger-2004, Información Financiera de Entidades, Grupos y Conglomerados Financieros.	Decreto 909/2006, reforma a la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública.	
<b>El Salvador</b>		Decreto 101/2005, Normas Éticas para la Función Pública.	Ley 1038/2006, de Ética Gubernamental, crea el Tribunal de Ética Gubernamental Ley 776/2005, de Protección al Consumidor, crea la Defensoría del Consumidor.	Ley 487/2004, sobre delitos de defraudación al fisco.		
<b>Guatemala</b>	Acuerdo 645/2005, sobre normas de acceso a la información pública en el organismo judicial y sus dependencias.	Ley 89/2002, de Prohibidad y Responsabilidad de Funcionarios Públicos. Acuerdo Gubernativo 197/2004 sobre normas de ética del organismo.	Ley Orgánica 31/2002, de la Contraloría General de Cuentas. Resolución 007/2002, crea la Comisión de Combate a la Corrupción del Sector Justicia. Acuerdos 469/2002 y 27/2003, crean la Comisión Nacional por la Transparencia y contra la Corrupción.	Ley 19/2002, de Bancos y Grupos Financieros. Ley 18/2002, de Supervisión Financiera.	Acuerdos 80/2004 y 644/2005; reforman el Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado y crea el sistema "Guatecompras". Ley de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, 92/2005, regula el uso del Sistema "Guatecompras".	Ley 10/2004, Electoral y de Partidos Políticos (se regula el financiamiento privado). Acuerdo 19/2007 del Tribunal Electoral, Reglamento sobre Control y Fiscalización del Financiamiento de los Partidos Políticos.
<b>Honduras</b>	Ley 170/2006, de Transparencia y Acceso a la Información Pública.	Ley 438/2002, de Prohibidad de los Servidores Públicos.	Ley 7/2005, del Consejo Nacional Anticorrupción. Decreto 67/2002, crea la Oficina de Ética Pública	Ley 45/2002, contra el delito de lavado de activos. Ley 419/2002, sobre delitos de fraude, enriquecimiento ilícito, encubrimiento y tráfico de influencias.	Decreto 10/2005, crea el sistema "HondúCompras".	Ley 44/2004, Electoral y de las Organizaciones Políticas.
<b>Nicaragua</b>	Ley 621/2007, de Acceso a la Información Pública.	Ley 438/2002, de Prohibidad de los Servidores Públicos.	Decreto 179/2004 y 110/2007, crean el Consejo Nacional de Transparencia contra la Corrupción. Decreto 15/2002, Código de Ética del Tribunal Electoral.			
<b>Panamá</b>	Ley 6/2002, de Transparencia en la Gestión Pública.	Decreto 246/2004, Código Uniforme de Ética de los Servidores Públicos del Gobierno Central.	Decreto 78/2003, crea la Unidad de Análisis Financiero para la prevención del blanqueo de capitales y el financiamiento del terrorismo.	Ley 45/2003 y 14/2007, sobre delitos financieros; fraude, transferencias ilegales y blanqueo de capitales, entre otros. Decreto 78/2003, crea la Unidad de Análisis Financiero para la prevención del blanqueo de capitales y el financiamiento del terrorismo.	Ley 22/2006, de Contrataciones Públicas (incluye el sistema electrónico de contrataciones públicas "PanamaCompra").	Ley Electoral, 60/2002 (regula el financiamiento de campañas).

Fuente: Elaboración propia con base en Maytin, 2007.

CUADRO 8.7

### Centroamérica: finalistas del Premio Anual a la Mejor Investigación Periodística de un Caso de Corrupción en América Latina y el Caribe. 2002-2006

País, Año, Medio, Autor	Caso	Temas
Nicaragua, 2002, diario <i>La Prensa</i> , Jorge Loáiciga Mayorga.	Los "checazos" de Alemán	Un elaborado mecanismo de malversación de fondos desde la Dirección General de Ingresos, a través de su Director General, permitió lavar más de diez millones de dólares. El dinero, en forma de notas de crédito, era depositado en cuentas de empresas del Director General en Panamá, y luego era utilizado para pagar deudas del Presidente de Nicaragua, con el estatal Banco Nicaragüense de Industria y Comercio.
Guatemala, 2002, <i>Siglo XXI</i> , <i>La Prensa de Panamá</i> , Rodolfo Florez y Rolando Rodríguez.	La conexión Panamá	El presidente de Guatemala y otros altos funcionarios de su gobierno abrieron trece cuentas en Panamá y las Islas Vírgenes Británicas a nombre de "empresas de cartón". Se pretendía realizar transferencias mensuales por montos de entre 300.000 y 500.000 dólares a dichas cuentas.
Guatemala, 2003, diario <i>Prensa Libre</i> , Vernick Gudiel.	El despojo del Seguro Social	Millonario fraude en el Instituto Guatemalteco del Seguro Social.
Costa Rica, 2004, diario <i>La Nación</i> , Giannina Segnini, Ernesto Rivera y Mauricio Herrera.	Pagos ilícitos a expresidentes	Las empresas Instrumentarium Medko Medical, de Finlandia, y Alcatel-CIT, de Francia, realizaron pagos ilícitos a tres expresidentes de la República.
Costa Rica, 2004, <i>Telenoticias</i> , Canal 7, Liliana Carranza, Pilar Cisneros e Ignacio Santos.	Corrupción alcanza a tres expresidentes	Pagos ilícitos de las compañías Alcatel e Instrumentarium a expresidentes de la República
El Salvador, 2004, <i>La Prensa Gráfica</i> , Rafael García.	Anomalías en licitaciones de Cossal	Contratos irregulares de los organizadores de los XIX Juegos Centroamericanos y del Caribe.
Guatemala, 2004, <i>Prensa Libre</i> , Jennyfer Paredes.	Millones de quetzales de impuestos desviados a campañas electorales	Financiamiento con dinero del Estado de las campañas electorales de dos partidos políticos.
Guatemala, 2004, diario <i>Siglo XXI</i> , Coralia Orantes, Carlos Menocal.	Así lavó millones la banda de Portillo	Prácticas de lavado de dinero de altos funcionarios vinculados a un expresidente de la República, a través del Banco Crédito Hipotecario Nacional.
Costa Rica, 2005, diario <i>La Nación</i> , Giannina Segnini, Ernesto Rivera y Mauricio Herrera	Pago de comisiones al alcalde de San José	Pago de comisiones al alcalde de San José por parte de la empresa canadiense EBI, a fin de obtener la operación del relleno sanitario de la ciudad.
El Salvador, 2005, <i>La Prensa Gráfica</i> , Rafael García.	Empresa de Ministro de Turismo gana licitación	Participación ilegal de una empresa del Ministro de Turismo en negocios con el Estado.
Guatemala, 2006, <i>Prensa Libre</i> , Martín Rodríguez y Jennyffer Paredes.	Pacur, negocio de obras para diputados	Compra de votos a cambio de obras, realizada entre el Gobierno y la mayoría de los 158 diputados del Congreso. Las investigaciones pusieron al descubierto las millonarias cuotas de obras que tenían los parlamentarios, las cuales eran adjudicadas en forma directa y sin licitación.
Costa Rica, 2006, diario <i>La Nación</i> , Gianinna Segnini, Vanessa Loaiza y Mauricio Herrera.	El fondo fantasma de las compañías reaseguradoras y los pagos a una empresa de un expresidente de la República	Empresas intermediarias en la colocación de reaseguros del Instituto Nacional de Seguros aumentaron sin justificación el valor de las primas para asegurar la infraestructura del Instituto Costarricense de Electricidad; crearon un fondo "fantasma" de capacitación fuera de la supervisión estatal, y pagaron cheques a una sociedad de inversión controlada por el entonces Presidente de la República.

Fuente: Instituto de Prensa y Sociedad y Transparencia Internacional.

2007b; Transparencia Internacional-Costa Rica, 2006; Proyecto Estado de la Nación, 2001), e incluso atentados a la integridad física o patrimonial de los periodistas. Entre 2003 y 2008, un periodista fue asesinado en cada uno de los países de Centroamérica; en Guatemala y Costa Rica se registraron dos casos en el mismo período<sup>15</sup>, según datos del proyecto Impunidad, de la Sociedad Interamericana de Prensa (SIP).

En este sentido cabe agregar que, en el 2007, los países no mejoraron en el indicador de Freedom House sobre libertad de prensa, con respecto a lo reportado en el 2003 para el Segundo Informe. En el primero de esos años solo dos países (Costa Rica y Belice) eran catalogados como libres. Panamá disminuyó su calificación y pasó de la categoría de libre en el 2003, a la de parcialmente libre en el 2007, debido al hostil ambiente legal en que deben

desenvolverse los periodistas. Los demás países se encuentran también en la categoría de parcialmente libres (Freedom House, 2007; véase también el Compendio Estadístico).

### Nuevas tecnologías y el uso de Internet

Recientemente se han empezado a aplicar en todos los países del área, aunque con marcadas disparidades, nuevas tecnologías que permiten mayor transparencia en procesos particularmente sensibles, como la contratación pública y la realización de trámites (cuadro 8.8).

La disponibilidad de información, e incluso la posibilidad de hacer gestiones y compras por vía electrónica, contribuyen a favorecer la transparencia dentro y fuera del Estado, además de contribuir a la mejora de la gestión.

Algunas de las herramientas que aplican nuevas tecnologías ya cuentan

con varios años de operación como el portal de “Guatecompras” (sistema de compras y contrataciones del Estado guatemalteco) y “Comprared” en Costa Rica. Otras son más recientes, como el portal de transparencia fiscal o las distintas páginas del Ejecutivo de Guatemala, “PanamaCompra” (relativo a las compras del sector público), “PanamaTramita” (para facilitar los trámites de los ciudadanos con la administración) y otros apenas inician su marcha, como “Comprasal” y “NicaraguaCompra” (relacionados con adquisiciones y contrataciones públicas). En términos generales, Panamá muestra el mayor grado de avance en la informatización de trámites y servicios públicos.

Si bien es importante extender el uso de nuevas tecnologías a todas las naciones del istmo y a distintas áreas de la gestión pública, es igualmente necesario analizar y aprender de las

CUADRO 8.8

### Centroamérica: portales electrónicos para contratación, trámites y servicios públicos

País	Herramienta/procedimiento de simplificación de trámites
Guatemala	Adquisiciones públicas en línea, <a href="http://www.guatecompras.gob.gt">www.guatecompras.gob.gt</a> Pago de impuestos en línea, <a href="http://www.sat.gob.gt">www.sat.gob.gt</a> Ventanilla única del Ministerio de Economía, <a href="http://www.mineco.gob.gt">www.mineco.gob.gt</a>
El Salvador	Pago de impuestos, servicio en línea de antecedentes penales, consulta de esquelas, cálculo de refrendos y placas; información sobre trámites <a href="http://www.servicios.gob.sv/">http://www.servicios.gob.sv/</a> <a href="http://www.mh.gob.sv">www.mh.gob.sv</a> <a href="http://www.gobernacion.gob.sv">www.gobernacion.gob.sv</a> <a href="http://www.minec.gob.sv/">http://www.minec.gob.sv/</a>
Honduras	Sistema de Información de Contratación y Adquisiciones del Estado, <a href="http://www.honducopras.gob.hn/">www.honducopras.gob.hn/</a> Honduras Compite, <a href="http://www.hondurascompite.com/">http://www.hondurascompite.com/</a>
Nicaragua	NicaraguaCompra, <a href="http://www.nicaraguacompra.gob.ni/siscaefportal">http://www.nicaraguacompra.gob.ni/siscaefportal</a>
Costa Rica	Sistema de Compras Gubernamentales, Comprared <a href="https://www.hacienda.go.cr/Msib21/Espanol/DGABCA/OV_ST_CompraRed.htm">https://www.hacienda.go.cr/Msib21/Espanol/DGABCA/OV_ST_CompraRed.htm</a> Simplificación de trámites, <a href="http://www.tramites.go.cr">www.tramites.go.cr</a> Sistema Integrado de la Actividad Contractual (SIAC) Contraloría General de la República
Panamá	Panamá Tramita, <a href="http://www.panamatramita.gob.pa">www.panamatramita.gob.pa</a> Panamá Compra, <a href="http://www.panamacompra.gob.pa">www.panamacompra.gob.pa</a> Panamá Emprende, <a href="http://www.panamaemprende.gob.pa">www.panamaemprende.gob.pa</a>

Fuente: Acción Ciudadana.

experiencias que ya existen. Un estudio realizado por Crucianelli (2008) entre julio y septiembre de 2007, sobre 160 portales gubernamentales de Panamá, El Salvador, Honduras y Nicaragua, indica que en cuatro variables relacionadas con el manejo de fondos del Estado (presupuesto, compras, proveedores y sueldos), los países aún muestran deficiencias en cantidad y calidad de la información proporcionada en línea.

El mismo estudio señala que los sitios *web* de Panamá muestran mejores condiciones en variables como consultas y trámites *online*, estadísticas, compras del Estado, listas de proveedores, sueldos de funcionarios, marco legal y actualización de la información. En contraste, los sitios de Nicaragua tuvieron retrocesos frente a algunos avances alcanzados, pues “documentos públicos que se encontraban disponibles en línea hasta diciembre de 2006, a partir de 2007 han desaparecido” e incluso en ellos se presentan “sesgos cercanos a las herramientas virtuales de propaganda política y no a las vías modernas para acercar información valiosa al ciudadano responsable, el que ejerce el control social”.

### Más canales de participación ciudadana

Otro aspecto positivo que se debe destacar en años recientes es la creciente presión por parte de la ciudadanía para que los gobiernos no sean indiferentes ante la corrupción. En la región ya se cuenta con múltiples experiencias de auditoría social en todos los niveles de gobierno, solicitudes de rendición de cuentas a las autoridades y representantes, requerimientos de información pública en cuestiones que afectan la vida cotidiana de las personas, participación en la elaboración y seguimiento de planes y presupuestos públicos, entre otras iniciativas.

Las auditorías o contralorías sociales han sido legalmente reconocidas en toda Centroamérica, aunque funcionan con más dinamismo y permanencia en Honduras, Nicaragua y Guatemala. Se utilizan por lo general a nivel de gobiernos locales (véase capítulo 9). Su función principal es fiscalizar la gestión

pública para que esté acorde con el interés general de la población. Las realizadas hasta ahora han sido de naturaleza muy variada y casi siempre financiadas por donantes internacionales. Su aporte principal ha sido que han llevado el concepto de rendición de cuentas a muchos rincones del istmo, y que han involucrado en los procesos a las personas y grupos socialmente excluidos. Sin embargo, después de analizar varias experiencias de auditoría social, un estudio realizado para el BID llegó a las siguientes conclusiones:

- No existe una adecuada interacción entre las instancias de auditoría social y el resto de las instituciones de control y fiscalización, cuyas funciones generalmente terminan duplicándose. Tampoco se dan de manera óptima las sinergias necesarias entre los cientos de experimentos de auditoría social que se efectúan en un país, ya que no existe un plan general que las conduzca hacia un norte en común.
- La mayoría de las experiencias se enmarca dentro de la ley, pero otras son vulnerables a posibles interpretaciones jurídicas que amenazan su permanencia. Se necesita una base legal más fuerte.
- No se han hecho mediciones sobre el impacto de las auditorías sociales. En general los proyectos no son evaluados.
- Las iniciativas de rendición local de cuentas no cuentan con suficiente arraigo y poder político, ni con los procedimientos que conducirían a la toma de acciones contra aquellos funcionarios que no estén cumpliendo con su deber de acuerdo con las normas establecidas.
- La comunidad internacional debe facilitar los procesos, no solo con financiamiento, sino con otros tipos de apoyo.
- El intercambio de experiencias, lecciones aprendidas y resultados de los experimentos de rendición local

de cuentas se está llevando a cabo, pero mejorar su nivel e intensidad, especialmente entre los encargados de conducir los procesos, crearía un valor agregado (Sollis y Winder, 2006).

En cuanto a movilización ciudadana en el ámbito de corrupción y transparencia, en Honduras y Nicaragua la presión de la ciudadanía contribuyó en gran medida a la aprobación de las leyes de acceso a la información<sup>16</sup>, en tanto que en Panamá se ha constatado una mejoría en la calidad de los espacios de participación ciudadana. Un ejemplo de ello es el proyecto ProIntegridad y el del Índice de Integridad de las Instituciones Públicas<sup>17</sup> (Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana, 2007a).

Las instituciones de control han abierto canales de participación que han tenido muy buenos resultados. Además de las defensorías de los derechos humanos, entidades como las contralorías, los congresos, las procuradurías y algunas instituciones gubernamentales, ya cuentan con “ventanillas” de recepción de denuncias. La Contraloría de Costa Rica tramita cerca de 700 denuncias al año (Programa Estado de la Nación, 2007), mientras que en la Contraloría de Panamá hay una oficina de denuncia ciudadana que atendió y concluyó 834 casos en el 2007 y ha iniciado ante el Ministerio Público procesos que pueden ser seguidos vía Internet. Estos espacios de participación son útiles como mecanismos de “alerta temprana”, que le permiten a los ciudadanos cierto anonimato y han llevado a detectar importantes casos de corrupción que no fueron captados por las instancias internas o formales de control.

Cabe señalar además que un número considerable de organizaciones de la sociedad civil se ha involucrado en el seguimiento de la aplicación de la CICC a lo largo de la región, examinando en qué medida los países han incorporado las normas de este instrumento internacional en sus ordenamientos jurídicos y a través de qué mecanismos hacen aplicables esas normas, además de desarrollar en algunos casos incidencia directa en los gobiernos y parlamentos<sup>18</sup>.

Una mayor incidencia ciudadana ha contribuido, junto con otros factores ya señalados, como la labor de los medios de comunicación, para que el tema se haya posicionado como un asunto prioritario en el debate político nacional y regional. En estas condiciones, las autoridades públicas han

debido reaccionar ante las demandas por erradicar o, al menos, disminuir la corrupción en la función pública. Un ejemplo de esta respuesta es la Duodécima Conferencia Internacional Anticorrupción, que se llevó a cabo en Guatemala en el 2006. Por primera vez la temática de corrupción y trans-

parencia convocó a los presidentes de la región centroamericana para firmar la “Declaración de Guatemala por una región libre de corrupción” (recuadro 8.3). Este documento representa un avance en tanto establece un acuerdo en el más alto nivel político para dar prioridad al tema y reconocerlo como problema de

### RECUADRO 8.3

#### El liderazgo político y la “Declaración de Guatemala por una región libre de corrupción”

En el liderazgo político radica en gran medida la posibilidad real de desarrollar iniciativas novedosas, hacer las reformas jurídicas pendientes, implementar las convenciones internacionales y las herramientas de transparencia ya existentes, y convocar a la sociedad en su conjunto para atacar un problema como la corrupción. Instituciones como el Banco Mundial y Transparencia Internacional le confieren una gran relevancia al papel que juegan los líderes políticos y las autoridades institucionales, en el éxito o fracaso de los programas anticorrupción. Ello después de comprobar, tras reiterados experimentos alrededor del mundo, que la promulgación de leyes y la creación de instituciones anticorrupción no produjeron por sí solas los resultados esperados (World Bank, 2006).

En cuanto a la voluntad política en los más altos niveles de la administración pública y la política, es importante mencionar la “Declaración de Guatemala por una región libre de corrupción”, firmada por los presidentes centroamericanos el 15 de noviembre de 2006. Este acuerdo sintetiza en buena medida la agenda común de los gobiernos en materia de lucha contra la corrupción para los próximos años. Identifica trece áreas prioritarias y acciones específicas que los mandatarios se comprometieron a abordar, y pone la lucha contra la corrupción en el ámbito de la integración regional. El seguimiento realizado luego de un año de la suscripción de este instrumento indica que la mayoría de los gobiernos debe esforzarse aun más por alcanzar las metas trazadas, en tanto la sociedad civil y otros actores como medios, empresas y agencias de cooperación internacional, pueden contribuir más en esta tarea.

Los acuerdos de la “Declaración de Guatemala” son:

- Diseñar e implementar, en los casos en que no se ha hecho, planes nacionales para promover la transparencia en la administración pública, con el concurso de los diferentes sectores políticos, sociales y económicos.
- Proponer y promover la aprobación, en los países donde aún no se ha hecho, de un marco regulatorio que garantice el libre acceso ciudadano a la información pública en poder del Estado, en forma veraz y oportuna, sin más restricciones que las contempladas en las Constituciones Políticas.
- Garantizar que las instituciones estatales adopten la rendición de cuentas obligatoria, en forma periódica, a fin de visualizar la correcta administración de los recursos por parte de los servidores públicos.
- Fortalecer e institucionalizar las entidades encargadas de la formulación de políticas, planes de transparencia y de combate a la corrupción, conforme a los tratados y convenios internacionales sobre estos temas.
- Implementar normativas jurídicas en materia de contrataciones públicas en los países donde esto aún no se ha hecho, en busca de sistemas eficaces y eficientes, que optimicen y hagan transparentes los procedimientos de las adquisiciones de bienes y servicios por parte del Estado.
- Priorizar las acciones encaminadas a prevenir la corrupción en el manejo de los programas y fondos sociales, a fin de que la inversión en este rubro tenga un mayor impacto en la reducción de la pobreza.
- Promover en los países que corresponda la elaboración, aprobación e implementación de las normativas de conducta que regulen el comportamiento ético tanto en el sector público como en el privado, que incluyan medidas para prevenir y controlar potenciales conflictos de intereses, y sancionar efectivamente a quienes incumplan tales normativas.
- Promover, en los países donde esto no se ha hecho, la normativa, los procedimientos y los mecanismos efectivos de denuncia de actos de corrupción y las medidas de protección de testigos y otras personas que intervienen en el proceso, que faciliten la investigación y sanción de conductas ilícitas.
- Destinar recursos para implementar programas de educación y sensibilización ciudadana que promuevan una cultura de valores éticos en la sociedad.
- Promover la aplicación de la normativa y adoptar procedimientos para evitar la corrupción transnacional.
- Promover el fortalecimiento de los órganos superiores de control para que sean efectivamente independientes, con autonomía funcional y financiera.
- Promover la adopción de normativas que establezcan sistemas de control para el financiamiento electoral y político.
- Continuar el proceso de reforma del servicio civil en la administración pública, a fin de que los Estados Parte cuenten con servidores públicos que gocen de estabilidad laboral en virtud de su desempeño y eficiencia, y que sean garantes del cumplimiento de las funciones del Estado y la sostenibilidad de las políticas públicas.

Fuente: Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana, 2007a.



carácter regional y transnacional. No obstante, adolece de las mismas limitaciones que muchos otros acuerdos centroamericanos: tiene metas poco realistas, no establece un plan de trabajo, no designa responsables ni asigna recursos, y tampoco prevé consecuencias o efectos en caso de incumplimiento.

### Debilidades de las instituciones de control

El *Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá* concluyó que, al iniciar el siglo XX, los sistemas de administración de justicia y de rendición de cuentas tenían serias deficiencias (en el capítulo 7 se da seguimiento al desempeño de los órganos judiciales). Las fiscalías contra la corrupción creadas en la década de los noventa eran un reflejo de estas debilidades. Se constató que no contaban con personal especializado, sus volúmenes de trabajo eran bajos comparados con la magnitud del problema de la corrupción y se encontraban desfinanciadas (Proyecto Estado de la Región, 2003).

Más allá de debilidades técnicas o presupuestarias que puedan enfrentar, y aun cuando estas pudieran ser solventadas las fiscalías tienen problemas estructurales que no les permiten ejercer de manera eficaz su labor. En esta sección se examinan algunas de las deficiencias de los sistemas de control horizontal<sup>19</sup> que dificultan el combate eficaz de la corrupción, como por ejemplo la atomización y descoordinación con que trabajan las instituciones, las escasas capacidades sancionatorias que poseen y la falta de autonomía con respecto a los sujetos que deben fiscalizar. Por último se apunta la ausencia de legislación para la protección de testigos como uno de los vacíos legales más importantes. Cabe aclarar, sin embargo, que estos problemas no están presentes de la misma forma en todos los países.

Se ha enfocado el análisis en las instituciones de control más directamente involucradas en el combate de la corrupción: el Poder Judicial, las procuradurías o fiscalías anticorrupción, las cortes de cuentas y los *ombudsmen*. Aunque se reconoce que todas las entidades públicas juegan un papel

en el control y la transparencia de la Administración, los sectores institucionales mencionados son los llamados a liderar este esfuerzo. Sin embargo, por las serias debilidades que padecen, su impacto en la lucha contra la corrupción resulta limitado.

### Proliferación descoordinada de instituciones "sin dientes"

El diseño mismo del sistema de control y rendición de cuentas puede minar los esfuerzos de gobiernos y ciudadanos organizados para combatir la corrupción. El concepto de rendición de cuentas refiere a una red de instituciones que interactúan (Mainwaring y Welna, 2003), como en una especie de círculo virtuoso (Schedler et al., 1999) o a un sistema que supone un funcionamiento interdependiente de sus partes en relación con las autoridades políticas. Si una institución es fuerte o eficiente en su lucha contra la corrupción pero otra no lo es, la interacción entre ambas puede ser negativa y afectar la capacidad global de la sociedad para encarar este fenómeno (Taylor y Buranelli, 2006). Aunque la eficacia en la gestión de estas instituciones es diferente según los países y entidades de que se trate, hay algunas situaciones que son comunes en la región.

En Centroamérica los sistemas de rendición de cuentas carecen de una rectoría efectiva y una coordinación sistemática de actividades. Reformas legales recientes han establecido que las contralorías o cortes de cuentas tienen la potestad de rectoría y coordinación de estos sistemas. Sin embargo, esto no ha llegado a implementarse, y no se ha ido más allá de reuniones para compartir información entre instituciones cuando ha sido necesario, pero no como una práctica común. Se han puesto en marcha iniciativas para buscar una mayor coordinación interinstitucional en la lucha contra la corrupción, como en los casos del Consejo Nacional de Transparencia contra la Corrupción de Panamá, el Consejo Nacional Anticorrupción de Honduras, el Comité de Ética Intergubernamental de El Salvador y la Red Interinstitucional de Transparencia en Costa Rica.

Lamentablemente, estos esfuerzos no han logrado la articulación del sistema.

La proliferación de órganos de control durante el período de democratización del área, y más recientemente como parte de los esfuerzos por modernizar el Estado, se ha dado sin ninguna planificación. Tampoco se ha seguido una política pública que tenga como norte estratégico, por ejemplo, el mejoramiento de la función pública por medio de la rendición de cuentas. Esta carencia de planificación o de un marco general acarrea tres problemas principales. En primer lugar, la dificultad para asignar a las nuevas instituciones recursos financieros y humanos suficientes, en un contexto en que la tendencia predominante es de "achicamiento" del aparato burocrático<sup>20</sup>. Muchas de las instancias se han creado sin que la ley respectiva les señale una fuente fresca de financiamiento. Así sucedió con la Procuraduría de la Ética en Costa Rica, donde tuvo que intervenir la Sala Constitucional para obligar a los congresistas a dotar de un presupuesto y las plazas necesarias a la nueva entidad.

Algunos órganos de control dependen sustancialmente de fondos de cooperación internacional. En Honduras, el 41% del presupuesto de la Procuraduría de los Derechos Humanos proviene de esa fuente. Además hay casos de entidades que venden sus servicios (la Contraloría General de Panamá, por ejemplo, realiza consultorías), pese a la pérdida de independencia que esto puede generar. Varias de estas instancias han sido conformadas desde el Poder Ejecutivo, lo cual no solo limita su rango de acción, sino que pone límites a su permanencia, como en los casos de la Oficina de Ética Pública de Nicaragua y la Comisión Presidencial por la Transparencia y contra la Corrupción de Guatemala, esta última renovada por el gobierno electo en el año 2007.

Un segundo problema derivado de la falta de planificación es que las nuevas instituciones nacen con funciones que muchas veces duplican, se traslapan o generan mayores demandas para las entidades ya existentes (Saborío, 2004). A los controles clásicos de las

democracias (la división de poderes, las auditorías o contralorías externas), se adicionó en años recientes una serie de entes especializados que coadyuvan en la fiscalización de la administración pública y la protección de los derechos ciudadanos<sup>21</sup>. Las principales funciones de estos últimos se pueden resumir en prevención, fiscalización, investigación y sanción. Sobre algunos de ellos ha recaído la responsabilidad de dar seguimiento a las convenciones internacionales, además de su labor de concientización y difusión preventiva. Como se puede observar en el cuadro 8.9, hay una concentración de entidades clásicas y especializadas en las tres primeras funciones antes apuntadas.

El marco legal provee a todos estos órganos de competencias similares en cuanto a fiscalización e investigación. Probablemente la idea fue generar mayor capacidad mediante la creación de controles cruzados y múltiples actores que se fiscalizaran entre sí. No obs-

tante, en un contexto de recursos escasos, esta duplicidad sin coordinación y sin una estrategia general, no contribuye a establecer un círculo virtuoso. Por el contrario, promueve la competencia entre las instituciones por las fuentes de información, particularmente cuando hay documentos o evidencias poco accesibles.

El tercer problema es que, no obstante la proliferación de agencias de control, la capacidad punitiva está concentrada en el Poder Judicial, a través de la justicia penal y, en menor medida, de las cortes de cuentas. La Corte de Cuentas de El Salvador dispone de la figura del juicio de cuentas para imponer responsabilidades administrativas o patrimoniales y obligar al pago respectivo. En Panamá la Contraloría General de la República también puede iniciar procesos de responsabilidad patrimonial y emitir resoluciones de reparo, cargo o reintegro y descargos. En el resto de los países, las contralorías o los

entes especializados en el control de la corrupción necesitan activar canales administrativos en las instituciones o procesos judiciales para lograr que se implementen sus dictámenes. Tal es el caso de Tribunal Superior de Cuentas hondureño que elabora sobreseimientos o “pliegos de responsabilidad” que son judiciales mediante la actuación de la PGR, o la Contraloría General de la República de Costa Rica que recomienda sanciones para que la Administración las aplique en un plazo específico. En la mayoría de los casos estas instancias pueden recibir denuncias y tramitarlas, iniciar investigaciones y resolverlas, e incluso tienen a su alcance los medios de comunicación como estrategia de exposición y censura moral. Sin embargo, requieren la intervención de otras autoridades para forzar el cumplimiento de sus recomendaciones (los *ombudsman* y las agencias de protección al consumidor son un caso especial que será tratado al final de este capítulo).

CUADRO 8.9

**Centroamérica: principales instituciones de control horizontal de la corrupción, por función**

	Prevención y fiscalización	Investigación	Sanción <sup>a/</sup>
Instituciones clásicas	Parlamento	Parlamento (comisiones de investigación) Procuradurías Ministerio Público	Parlamento <sup>b/</sup> (sanciones políticas) Tribunales penales
Instituciones especializadas	Cortes de cuentas y contralorías, <i>ombudsman</i> , consejos nacionales anticorrupción, superintendencias o autoridades reguladoras de servicios, oficinas o comisiones presidenciales de transparencia y anticorrupción, tribunales o procuradurías de ética, auditorías internas, defensorías o comisiones del consumidor	Cortes de cuentas y contralorías, <i>ombudsman</i> , fiscalías anticorrupción, superintendencias o autoridades reguladoras de servicios, tribunales o procuradurías de ética, auditorías internas	Cortes de cuentas <sup>c/</sup> (sanciones administrativas) superintendencias o autoridades reguladoras de servicios

a/ Se refiere a la capacidad de sanción que tenga la institución por sí sola, sin necesidad de acudir a terceros para que se aplique la sanción.  
 b/ En Costa Rica y Honduras los congresos no tienen capacidad sancionatoria, excepto la potestad de formular una llamada de atención "moral".  
 c/ Solamente en Panamá (responsabilidad patrimonial) y El Salvador (juicio de cuentas) las cortes de cuentas o contralorías pueden imponer sanciones por sí solas.

Fuente: Elaboración propia.

Los tres problemas antes comentados se hacen evidentes cuando se suscita un escándalo de corrupción. En ese momento se activan múltiples agencias de control, gubernamentales y ciudadanas, la mayoría de las cuales puede iniciar investigaciones y recopilar evidencia. En algunos casos esto dificulta la labor posterior del Poder Judicial, pues varias entidades se adelantan a recabar información y con ello ponen sobre aviso a los involucrados. El caso de Costa Rica puede ejemplificar este fenómeno; en el 2004, los escándalos de corrupción en que se vieron implicados varios altos funcionarios y tres expresidentes de la República, provocaron la activación de al menos nueve instituciones de control<sup>22</sup>, incluyendo una auditoría internacional contratada por el gobierno de Finlandia, que también se vio inmerso en el caso. El resultado final de las investigaciones que se condujeron en cada una de esas instancias fueron al menos cinco informes distintos, cuyo valor agregado para fortalecer el conjunto del sistema de rendición de cuentas resulta dudoso.

### El cuello de botella en la justicia penal

El Poder Judicial y sus diversos órganos<sup>23</sup> constituyen la institución más fuerte en la lucha contra la corrupción. Es en los tribunales donde concluyen las denuncias ciudadanas o las investigaciones de otras agencias de control, pero además los poderes judiciales mismos se han involucrado directamente en la persecución de actos corruptos, mediante la creación de fiscalías y unidades especiales.

A pesar de la escasa información generada por estas oficinas, se puede afirmar que continúan trabajando con serias limitaciones (carencia de recursos humanos suficientes y capacitados, dificultades para preparar las pruebas, etc.). Además de los pocos casos que reciben, solo una proporción muy pequeña resulta en sentencias condenatorias<sup>24</sup> (Proyecto Estado de la Región, 2003; Programa Estado de la Nación, 2007). Con base en revisiones de prensa electrónica<sup>25</sup> y consultas a expertos se elaboró el cuadro 8.10, el cual da cuenta de la exigua cantidad de juicios que han

finalizado en los últimos cinco años con una sentencia condenatoria que involucre a una figura política importante.

La justicia penal es el principal canal para sancionar a las personas que han incurrido en actos de corrupción contra la función pública. La tipificación de los delitos varía a lo largo de Centroamérica. De hecho, los nombres de los delitos que se consignan en la primera columna del cuadro 8.11 corresponden a tipos generales, que no necesariamente están llamados así en los códigos penales y en algunos casos tienen múltiples desagregaciones (cohecho propio, impropio, peculado culposo, no culposo, etc.). Llama la atención que el delito de soborno internacional no está tipificado en tres países.

Aun considerando que al final del largo proceso judicial se produzca una sentencia condenatoria, en algunos países las multas o medidas alternativas establecidas son ínfimas en comparación con el monto sustraído o el daño causado. Nótese en el cuadro 8.11 que las multas fijas no exceden en ningún caso los 7.000 dólares. Las penas de

CUADRO 8.10

### Costa Rica, Nicaragua y Panamá: condenas relevantes impuestas a figuras políticas en casos de corrupción finalizados. 1999-2003

País	Año	Caso	Condenados
El Salvador	2007	Sobornos por otorgamiento de contratos para proyectos de agua potable	El presidente de la institución
Nicaragua	2002	Fraude, exacciones ilegales y malversación de caudales públicos (caso Canal 6)	Varios particulares y exfuncionarios públicos
Nicaragua	2003	Blanqueo de capitales, fraude, malversación de fondos y delitos electorales (casos La Huaca y los "camionetazos")	Un expresidente
Costa Rica	1999	Ministerio de Trabajo, venta de permisos de trabajo a nicaragüenses	Un ministro y su asesor principal
Guatemala	2002 y 2003	Fraude por venta de terrenos sobrevaluados al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS)	Presidente y vicepresidente de la institución. La sentencia luego fue revocada y solo se condenó a la persona que adquirió los terrenos.

Fuente: Elaboración propia.

cárcel son muy variadas y dependen de múltiples factores involucrados en el delito, pero en general las más severas imponen diez, doce y hasta quince años de prisión, mientras que las penas mínimas inician en seis meses. Los delitos que se castigan con más rigor son las variaciones de cohecho, peculado y prevaricato. Se presentan notables diferencias entre los países: mientras en Panamá la condena máxima por un delito de prevaricato es de cuatro años, en Costa Rica y El Salvador es de hasta quince y diez años, respectivamente. La inhabilitación para ejercer cargos en la administración pública se contempla como sanción para distintos delitos en tres naciones.

A manera de ilustración, en Guatemala, en un proceso contra un exministro se impuso una pena de siete años de cárcel y un sanción de tres millones de quetzales (aproximadamente 400.000 dólares), cuando el monto de lo sustraído y recibido ilegalmente se calculaba en ochenta millones de quetzales (más de diez millones de dólares). Aunque es necesario investigar más este tema, parece existir inequidad en las sanciones y las responsabilidades que recaen sobre los funcionarios de acuerdo con el rango que hayan tenido (Acción Ciudadana, 2008).

Tomando en cuenta que la fortaleza de las instituciones se encuentra en la prevención, la fiscalización y la investigación, uno de los requisitos fundamentales para cumplir adecuadamente estas tareas es contar con independencia para actuar en contra de la Administración y los poderes políticos y económicos.

### Falta de independencia

La independencia de la institucionalidad encargada del control de la función pública ha probado ser una característica que evoluciona y se adquiere a medida que se va consolidando el Estado de derecho. Esta condición abarca los componentes legal, financiero y político. Legalmente, las instituciones deben contar con el reconocimiento explícito de su autonomía para actuar; financieramente, deben tener la posibilidad de elaborar sus propios presupuestos y de que estos sean aprobados sin injerencias

de grupos de interés, y políticamente, el nombramiento de sus jefes debe basarse en un sistema de méritos y ser el resultado de una mayoría parlamentaria.

En Centroamérica el sistema de controles con mayores garantías de independencia es el costarricense, pero no siempre fue así. La primera generación de mecanismos de control<sup>26</sup>, establecida en la Constitución de 1949, estaba sujeta por lo general a las decisiones del Poder Ejecutivo, los nombramientos se hacían por partido político, tenía problemas de presupuesto y recursos y competencias legales muy limitadas (Villarreal, 2003). Estas mismas debilidades se pueden observar en la primera década de funcionamiento de los órganos de control horizontal, en los países centroamericanos que recientemente superaron conflictos bélicos e iniciaron su democratización. En esta sección se comenta principalmente la falta de autonomía del Ejecutivo y las influencias económicas indebidas con las cuales han nacido estas instituciones en la mayor parte de la región.

### Nombramientos partidistas de jefes

Una área de atención prioritaria es el nombramiento de las autoridades de las instituciones de control. Las principales fallas detectadas son la inexistencia de requisitos técnicos y de experiencia previa en la materia respectiva y la falta de información a la ciudadanía durante los procesos de selección. Solamente en dos países los concursos para llenar estos cargos son abiertos a todos los ciudadanos que quieran postularse y cumplan los requerimientos mínimos de edad, nacionalidad, conducta moral, etc. Aunque la mayoría cuenta con mecanismos de calificación (comisiones, cuestionarios, etc.), la información sobre estos procesos de evaluación es escasa, y no existe un procedimiento que facilite un amplio escrutinio público de los postulantes (cuadro 8.12). Las elecciones recientes de estas autoridades han provocado críticas, y en algunos casos han creado vacíos de poder en las instituciones y aumentado la desconfianza ciudadana hacia ellas.

En el caso de Guatemala, la organización Acción Ciudadana resalta como uno de los principales problemas el mecanismo de nombramiento de la persona que ejerce el cargo de Contralor General de Cuentas, debido a “la falta de un proceso idóneo y transparente para elegir a los seis candidatos que presenta la Comisión de Postulación ante el Congreso de la República”. En El Salvador “se cuestiona el suficiente grado de independencia real de la Corte de Cuentas, así como su grado de politización”, pues mientras que “no se plantean en la Constitución particulares condicionamientos técnicos en la elección de los magistrados de la Corte de Cuentas, como la experiencia profesional acreditada durante un número determinado de años (...) o su necesaria despolitización”, la forma de elección de estos magistrados “permite que dos de los principales partidos salvadoreños ocupen la Corte de Cuentas, identificándose sus intervenciones con los intereses de estos partidos” (Fusades, 2005). Cabe mencionar que el actual presidente de la Corte de Cuentas ha ocupado ese cargo por catorce años<sup>27</sup>. En Costa Rica, la Procuraduría General de la República funcionó durante tres años con un jefe interino, en espera de que el Congreso designara a un nuevo titular. En el 2004 el nombramiento de un nuevo *ombudsman* tardó cerca de un año. En el 2002, la Aresop estuvo sin regulador por dos meses. La Contraloría General de la República también estuvo sin máxima autoridad por cerca de cinco meses, luego de que la elección del contralor fuera dejada sin efecto por el Parlamento, a raíz de cuestionamientos por presuntas conductas no éticas por su parte de éste (Villarreal, 2006).

### Corrupción interna limita una actuación independiente

Los órganos de control se encuentran constantemente sometidos a fuertes influencias de distintos grupos económicos y políticos. Para no sucumbir ante esas presiones, ellos mismos requieren controles y transparencia en sus actuaciones, de tal forma que reduzcan la corrupción en su interior.

## CUADRO 8.11

**Centroamérica: tipología de sanciones máximas y mínimas para delitos relacionados con corrupción**

Tipo de delito <sup>a/</sup>	Guatemala	Honduras	El Salvador	Nicaragua	Costa Rica	Panamá <sup>b/</sup>
Abuso de autoridad	1 a 3 años de prisión	3 a 6 años de prisión e inhabilitación por el doble del tiempo	2 a 4 años de prisión e inhabilitación por el mismo tiempo	6 meses a 2 años de prisión e inhabilitación de 6 meses a 4 años	3 meses a 2 años de prisión	1 a 2 años de prisión o su equivalente en días-multa o arresto de fines de semana
Nobramientos ilegales	Multa de 13 a 67 dólares	Multa de 1.326 a 2.656 dólares e inhabilitación de 1 a 3 años	No está tipificado	100 a 300 días- multa e inhabilitación de 1 a 4 años	30 a 90 días- multa	No está tipificado
Usurpación de funciones	1 a 3 años	2 a 5 años de prisión. Multa de 530 a 2.652 dólares	No está tipificado	1 a 3 años de prisión e inhabilitación por el mismo período	1 mes a 1 año de prisión	2 a 4 años de prisión
Cohecho	4 a 10 años de prisión y multa de 6.724 a 67.724 dólares, más inhabilitación por el doble del tiempo	Multa de más de 2.650 dólares, de 1 a 9 años de prisión, más inhabilitación absoluta por el doble del tiempo	2 a 6 años de prisión e inhabilitación especial del empleo o cargo por igual tiempo.	4 a 6 años de prisión e inhabilitación por el mismo tiempo	De 6 meses a 6 años de prisión e inhabilitación de 10 a 15 años	2 a 4 años de prisión (hasta 8 años para jueces)
Peculado	3 a 10 años de prisión y multa de 67 a 674 dólares	No está tipificado	6 a 15 años de prisión	4 a 12 años de prisión e inhabilitación absoluta por el mismo período	3 a 12 años de prisión	4 a 15 años de prisión
Peculado culposo	Multa de 13 a 135 dólares	No está tipificado	2 a 5 años de prisión	No está tipificado	30 a 150 días- multa	3 a 6 años de prisión
Malversación	Multa de 13 a 135 dólares, se duplica si el daño es a bienes del Estado	2 a 12 años de prisión e inhabilitación absoluta por el doble del tiempo	50 a 100 días- multa o 1 a 3 años de prisión	2 a 5 años de prisión e inhabilitación por el mismo tiempo	1 a 8 años de prisión	1 a 6 años de prisión
Negociaciones ilícitas	1 a 3 años de prisión y multa de 40 a 4.000 dólares	3 a 6 años de prisión e inhabilitación por el doble del tiempo	4 a 8 años de prisión e inhabilitación por igual tiempo	4 a 6 años de prisión y de 100 a 300 días- multa	1 a 4 años de prisión	No está tipificado
Concusión	No está tipificado	No está tipificado	3 a 6 años de prisión e inhabilitación del cargo o empleo por igual tiempo	No está tipificado	2 a 8 años de prisión	3 a 6 años de prisión
Enriquecimiento ilícito	No está tipificado	Se castiga según el monto de enriquecimiento	3 a 10 años de prisión e inhabilitación por igual tiempo	3 a 6 años de prisión e inhabilitación por el mismo tiempo	3 a 6 años de prisión	3 a 12 años de prisión
Soborno internacional	No está tipificado, se aplica la figura de cohecho transnacional	No está tipificado	2 a 4 años de prisión	4 a 8 años de prisión y de 500 a 1.000 días-multa	2 a 10 años de prisión	No está tipificado
Tráfico de influencias	No está tipificado	4 a 9 años de prisión, multa de 5.300 dólares e inhabilitación absoluta por el doble del tiempo	1 a 5 años de prisión y multa de 50 a 100 días-multa	4 a 6 años de prisión e inhabilitación por el mismo período	2 a 5 años de prisión	4 a 8 años de prisión
Fraude	1 a 4 años de prisión	6 a 9 años de prisión e inhabilitación por el doble del tiempo	No está tipificado	5 a 10 años de prisión e inhabilitación por el mismo período	1 a 3 años de prisión y entre 100 y 200 días- multa	3 a 6 años de prisión
Exacciones ilegales	6 meses a 2 años de prisión y multa de 7 a 40 dólares, se puede duplicar si es en beneficio propio o de terceros	3 a 8 años de prisión e inhabilitación por el doble del tiempo	6 meses a 2 años de prisión	2 a 6 años de prisión e inhabilitación por el mismo período	1 mes a 1 año de prisión	3 a 6 años de prisión
Prevaricato	3 a 10 años de prisión.	3 a 9 años de prisión e inhabilitación por el doble del tiempo	3 a 10 años de prisión e inhabilitación por igual tiempo	5 a 7 años de prisión e inhabilitación por el mismo período.	2 a 15 años de prisión	2 a 4 años de prisión

a/ Son tipos generales de delitos; no se incluye la desagregación en subtipos que cada uno de ellos puede tener. No necesariamente tienen este nombre en cada país.

b/ A la fecha de redacción de este informe todavía no estaba en vigencia el nuevo código penal, Ley 14 de 18 de mayo de 2007.

Fuente: Elaboración propia con base en los códigos penales y leyes especiales de delitos contra la función pública.

CUADRO 8.12

**Centroamérica: características del nombramiento de autoridades de las cortes de cuentas**

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Requisitos técnicos y experiencia previa en la materia	No	No	No	Sí	No	No
Proceso de competencia abierta	Sí	No	No	Sí	No	No
Mecanismo de calificación de atestados	Sí	No	Sí	Sí	No	Sí
Información transparente y y masiva en el proceso	No	No	No	No	No	No
Elección por mayoría calificada	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Participación de la sociedad civil	No	No	No <sup>a/</sup>	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	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí

a/ Han existido comisiones de postulación y en algunas ocasiones las elecciones de candidatos para el cargo de contralor general de cuentas ha sido monitoreadas desde la sociedad civil (Coalición para la Transparencia).

Fuente: Elaboración propia.

Si bien cada país de la región tiene limitaciones que debe enfrentar en su sistema de control horizontal (dentro de las mismas instituciones), un problema común que en mayor o menor medida afecta a toda Centroamérica es la corrupción en el Poder Judicial. Los capítulos 7 y 12 de este Informe abordan este tema a partir de un estudio desarrollado por la Fundación para el Debido Proceso (2007), por lo cual no se trata en detalle en el presente análisis.

Las instancias especializadas de control no han estado exentas de acusaciones de corrupción. En Guatemala, el desempeño de la Contraloría General de Cuentas es limitado y su imagen se ha visto afectada por las investigaciones por cargos de corrupción a las que han sido sometidos dos contralores anteriores. En 2007, la Corte de Cuentas de El Salvador fue llevada a los tribunales por la Fiscalía General de la República, luego de descubrirse que sus auditores pedían sobornos a alcaldes para minimizar los señalamientos de los informes de auditoría. En Nicaragua, en el mismo año, la auditoría interna de la Contraloría emitió un informe en el que hizo ver una serie de violaciones a la Ley de Contratación del Estado (compra de bienes y servicios con cotizaciones “arregladas”); además se ha identificado como prioritario “reformar y modernizar la Ley

Orgánica de la Contraloría General de la República para que esté acorde con las modernas técnicas de auditoría gubernamental” (Grupo Cívico Ética y Transparencia, 2006). El caso de la Contraloría de Panamá es particular, porque no cuenta con departamento de auditoría interna.

Estos hechos son ilustrativos de un problema de fondo relacionado con la pregunta ¿quién fiscaliza a los controladores?<sup>28</sup>, en especial en un contexto de débiles controles intergubernamentales y escasa participación ciudadana. Una propuesta que se presenta en la sección final de este capítulo sugiere involucrar en mayor medida a los *ombudsman*, para que actúen como fiscalizadores de los órganos contralores.

### Inexistente protección de testigos

A las debilidades institucionales apuntadas se adicionan varias lagunas jurídicas de mucha importancia, como es el caso de la inexistencia de marcos legales adecuados para la protección tanto de testigos como de denunciantes de actos de corrupción. Estos son aspectos incluidos en la Convención Interamericana contra la Corrupción y en la Declaración de Guatemala. En ese país, las leyes en la materia son poco adecuadas a los preceptos de la CICC (Acción Ciudadana, 2007a) y todavía está pendiente fortalecer el

presupuesto de las instancias encargadas de brindar esa protección, así como generar estadísticas sobre el tema (Comisión Presidencial para la Transparencia y Contra la Corrupción, 2006). En el caso de Nicaragua, “aún se necesitan medidas eficaces para proteger a los periodistas y denunciantes de prácticas de corrupción” para lo cual se ha propuesto que el Estado establezca un sistema de protección de denunciantes que incluya medidas de estabilidad laboral, así como garantías frente a procesos judiciales (Grupo Cívico Ética y Transparencia, 2007a).

Un minucioso análisis realizado por las organizaciones Funde, ISD, Fespap e Iudop, como parte del seguimiento a la CICC en El Salvador, concluye entre otras cosas que “si se considera que los delitos de corrupción, al menos los financieros, no son susceptibles de ser fácilmente denunciados por particulares, sino por personas que se desempeñan cerca de quien ejerce la corrupción (...) la denuncia que debiera ser particularmente protegida es la de los mismos servidores públicos, para lo cual se requiere que los órganos investigadores del Estado sean ajenos a los intereses de los partidos políticos, como la Fiscalía General de la República, la Corte de Cuentas de la República y la Corte Suprema de Justicia” (Funde et al., 2007).

En Panamá existen normas que obligan al funcionario público a denunciar actos que causen perjuicios al Estado. Sin embargo, el potencial agente denunciante, o testigo, percibe un clima desalentador para el ejercicio cívico de este deber. Las carencias en materia de protección de testigos profundizan el malestar general ante los riesgos que asumen los denunciantes. El ciudadano común considera incompetente el sistema de protección de derechos básicos, sea éste la Defensoría del Pueblo, la Policía Nacional o el Ministerio Público, por la falta de recursos y la corrupción que, según la creencia general, influye sobre él.

Pese a lo anterior, se han presentado algunos avances normativos importantes. En el caso de Costa Rica, la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública regula todo lo concerniente a las denuncias de actos de corrupción y su admisibilidad, y estableció un procedimiento único para su recepción y tramitación (Procuraduría de la Ética Pública, 2007). Está pendiente reforzar la normatividad para fortalecer la protección para testigos, víctimas, fiscales u otras personas que puedan verse afectadas como resultado de su participación en la investigación de un delito. En el caso de Honduras, en el año 2007 se aprobó la ley de Protección a Testigos, peritos y demás intervinientes en el proceso penal. Se considera que “esta ley está a la vanguardia de la legislación internacional vigente en la materia de protección a testigos” (ACI-Participa, 2007b).

### Desconfianza ciudadana en los sistemas de control

La institucionalidad de control y combate a la corrupción interactúa en un contexto social determinado, que genera -o no- retroalimentación y apoyo a su labor. En Centroamérica, pese a un mayor activismo y a la prioridad asignada al tema en el debate público, la ciudadanía muestra preocupantes actitudes de desconfianza hacia el sistema institucional de control sobre la acción pública.

### Miedo y percepción de ineficacia incentivan la no denuncia

La inexistencia o ineficacia de los mecanismos para reportar y denunciar casos constituye un factor de riesgo de corrupción. Ello, aunado a una cierta tolerancia de la ciudadanía, como se vio al inicio de este capítulo, genera un caldo de cultivo para la incidencia de este fenómeno.

Los datos disponibles revelan importantes limitaciones en el funcionamiento de estos mecanismos. En un estudio realizado para el sector salud de Nicaragua, Di Tella y Savedoff (2001) encontraron que el miedo -y no la falta de conocimiento- fue la razón principal por la cual las personas encuestadas no denunciaron actos de corrupción. El mismo trabajo señala que se percibe una ausencia o baja calidad del control para enfrentar estas situaciones.

En Panamá se indagaron las opiniones de usuarios de servicios públicos sobre el proceso para denunciar prácticas irregulares y se observó que dos de cada cinco personas respondieron que el procedimiento es engorroso, carente de independencia e implica un riesgo de seguridad personal. Esta opinión la compartían los funcionarios públicos, en una proporción de uno de cada dos encuestados (Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana, 2004). Al comparar estos datos con otros estudios, los investigadores indican que “el ambiente para la denuncia de otros delitos parece compartir las mismas características que para los delitos de corrupción”. La no denuncia es también un fenómeno extendido en otras áreas de la vida social panameña: según un análisis reciente, el 57,4% de las víctimas de actos de delincuencia no denuncia el crimen. De ellas, el 44,3% justifica su acción porque considera que denunciar “no sirve para nada” (Pérez y Seligson, 2007).

En Honduras también se han manifestado dudas sobre los mecanismos de control. En el año 2002, cerca del 75% de los usuarios de servicios públicos encuestados por el Banco Mundial indicó que no había reportado incidentes de corrupción aun cuando había sido afectado por ellos. Entre las razones

señaladas para tal comportamiento se encuentran respuestas como “todos lo saben pero nadie lo reporta”, “quienes lo reportan terminan sufriendo más”, “no se puede probar nada” o “a nadie se le investigará o se le castigará”. Los funcionarios públicos consultados agregaron que “no hay protección contra posibles represalias” (Banco Mundial, 2002).

En Guatemala, en el 2005 solo un 15% de los hogares afirmó conocer cómo reportar la corrupción y, de estos, solo un 34% calificó los mecanismos como eficientes. Mientras que “todos los hogares entrevistados consideran que la no investigación de los casos, por parte de las autoridades, es una razón importante para no reportar los casos de corrupción”, el 95% de ellos “considera que la preocupación, derivada de un potencial acoso y de eventuales represalias, determina la decisión de no reportar los casos de corrupción en el país” (Banco Mundial, 2005).

A pesar de lo anterior, en Guatemala las personas encuestadas en este estudio del Banco Mundial “manifestaron como importante la disposición de mecanismos para denunciar anomalías, como buzones físicos, línea telefónica y uso del Internet”. Esta opinión no es nada despreciable si se tiene en cuenta que “el grado hasta el cual los ciudadanos se ven forzados a pagar sobornos para obtener servicios públicos en instituciones guatemaltecas, es sustancialmente inferior cuando en tales instituciones existen mecanismos para que los ciudadanos los hagan responsables por la calidad del servicios que proveen” (Banco Mundial, 2005). Es decir, la presión ciudadana sirve de desincentivo para la corrupción o como incentivo para que los funcionarios públicos presten un mejor servicio, “al mismo tiempo que los expone más cuando reciben sobornos” (Banco Mundial, 2005).

En efecto, al analizar algunas condiciones institucionales de empresas prestadoras de servicios, la organización Acción Ciudadana indica que la “estructura organizacional que no cuenta con un eficiente sistema de denuncias y mecanismos de reclamo, al que puedan recurrir los usuarios de los servicios

que presta, es más propensa a la comisión de actos de corrupción por parte del recurso humano que en ella se desempeña, particularmente por quienes desempeñan cargos intermedios y están directamente vinculados a la prestación de los servicios y a la atención de los usuarios” (Acción Ciudadana, 2008).

La falta de seguimiento de las denuncias por parte de las autoridades competentes es otra debilidad que se ha señalado como un factor que desestimula la participación de la ciudadanía. Las instituciones de control especializadas, como las cortes de cuentas o las fiscalías, muestran grandes limitaciones en sus capacidades institucionales para atender y dar seguimiento a todas las denuncias ciudadanas.

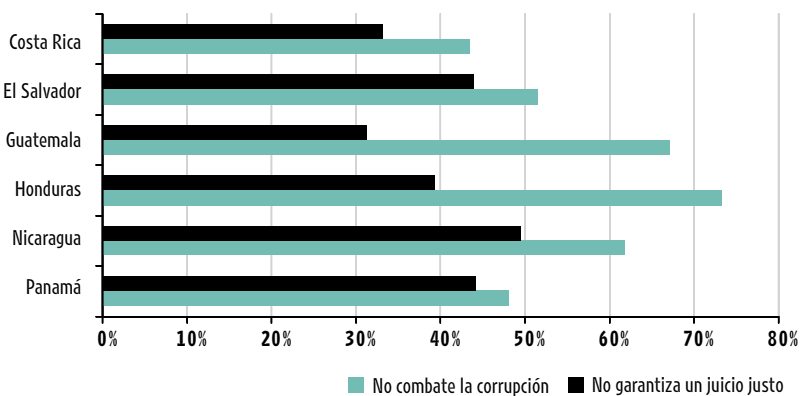
### Creencia generalizada en la impunidad de los infractores

La percepción de impunidad que expresa la población es alta en toda la región (gráfico 8.3). Este problema no es exclusivo para los delitos de corrupción, sino en general para todas las materias judiciales, en especial las relacionadas con seguridad ciudadana (véase el capítulo 12). En este capítulo se han señalado problemas en el diseño institucional que, por un lado, crea instancias de control especializadas sin capacidad de sanción (“sin dientes”) y por otro lado, genera un efecto de embudo en el Poder Judicial, que finalmente es el que determina el desenlace de los casos de corrupción. Esto con el agravante de que los procesos judiciales tienden a ser largos y el porcentaje de condenas bajo. Además, para que exista una sanción es indispensable que exista una denuncia, y en esta área la ciudadanía en Centroamérica muestra desconocimiento o apatía para utilizar los canales disponibles, como se mostró en párrafos anteriores.

En términos generales, la confianza ciudadana en las instituciones de control tiende a ser menor que la confianza en los medios de comunicación (gráfico 8.4). En las mediciones del *Barómetro de las Américas*, utilizando el promedio 2004-2006 para eliminar el efecto de fluctuaciones de corto plazo, se observa que en todos los países los medios de

GRÁFICO 8.3

**Centroamérica: porcentaje de personas que consideran<sup>a/</sup> que el sistema judicial no garantiza un juicio justo y que el Gobierno no combate la corrupción. 2006**

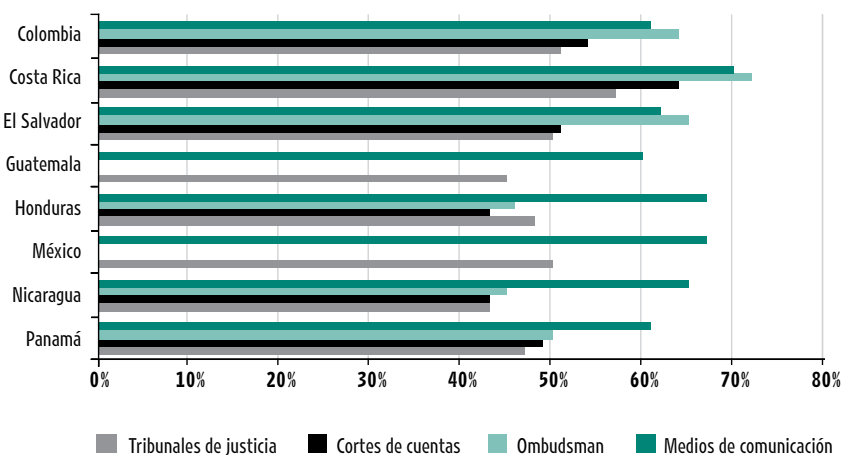


a/ Preguntas: ¿Considera que el gobierno hace esfuerzos para combatir la corrupción? ¿Garantizan los tribunales un juicio justo? Porcentajes de personas que respondieron: nada, muy poco o poco, con valores de 1, 2 y 3 respectivamente.

Fuente: Lapop, 2006.

GRÁFICO 8.4

**América Latina: grado de confianza en las instituciones de control<sup>a/</sup> 2004-2006**



a/ Guatemala y México no tienen cortes de cuentas y *ombudsman*. El grado de confianza en las instituciones de control se mide en una escala de 0-100; 0 denota que nadie tiene confianza en la institución y 100 que todos los entrevistados tienen mucha confianza en la institución.

Fuente: Lapop, 2004 y 2006.

comunicación tienen un nivel entre 10 a 17 puntos porcentuales más alto (en una escala de 0 a 100) que las instituciones de control. Las excepciones son El Salvador, Costa Rica y Colombia,

donde el *ombudsman* goza de una confianza similar a la de los medios. Debe anotarse que, salvo Honduras, el sistema de justicia tiende a recibir las peores calificaciones en todos los países.



### Ejemplos de corrupción en sectores específicos de la gestión pública

La naturaleza de la corrupción en la función pública -una práctica ilegal en ocasiones difícilmente detectable- dificulta estudiar no solo su magnitud real y sus implicaciones (recuadro 8.4) sino sus modalidades de funcionamiento. Pese a ello, sigue siendo cierto que ambos temas son relevantes. Debido a la inopia de estudios sistemáticos en esas materias, en esta sección se ha optado por un enfoque más puntual, que procura recopilar evidencias sobre la manera en que opera la corrupción en tres ámbitos de la función pública: la contratación pública, por su impacto

económico; la prestación de servicios de salud, por su vínculo directo con el bienestar básico de la ciudadanía y por ser un derecho humano fundamental, y la gestión de trámites ante entidades públicas, por su frecuencia e importancia en el día a día de las personas (trato ciudadano) y del desarrollo de las empresas<sup>29</sup>. Se trata, además, de ámbitos para los cuales existe algún acervo de información corroborada.

### Vacíos legislativos y prácticas irregulares en la contratación pública

Los sistemas de contratación pública en Centroamérica tienen serias fallas que los hacen vulnerables a la corrup-

ción. Si bien se han emprendido reformas para fortalecerlos, entre las cuales destaca el incremento en el uso de sistemas de contratación electrónica, aún se presentan debilidades en las leyes y problemas en la práctica que son comunes a todos los países del istmo.

Se debe tener en cuenta que atacar la corrupción en los sistemas de adquisiciones requiere el funcionamiento coordinado de todo el sistema de controles, es decir, incluye un conjunto de medidas relacionadas con distintas áreas, como el control interno, externo o social, la capacidad técnica de los funcionarios públicos encargados de tomar las decisiones sobre compras públicas, los sistemas de información

#### RECUADRO 8.4

### El costo de la corrupción en Centroamérica

El estudio pionero de Mauro (1995) demostró los efectos negativos de la corrupción en la economía, utilizando para ello la relación entre los índices de riesgo-país y el crecimiento económico. Desde entonces se ha abierto una línea de investigación tendiente a cuantificar el peso de la corrupción para las naciones. Los análisis han comprobado la existencia de un efecto negativo en: el ingreso per cápita (Kaufmann y Kraay, 2002), la productividad per cápita y los ingresos fiscales (Tanzi y Davoodi, 2001), la distribución de los ingresos y la pobreza (Gupta et al, 2002), entre otros.

En Centroamérica se han realizado ejercicios similares. Siguiendo la metodología de Wei (1999), en el caso de Panamá se calculó que una mejoría en el nivel de corrupción (medido por el valor promedio del índice de riesgo del Informe de Competitividad Mundial (por su sigla en inglés ICRG) en 1991 y 1997, que en este caso es 2,0) a los niveles de corrupción que poseen otros países como Costa Rica (cuyo valor promedio del ICRG entre 1991 y 1997 es 5), aumentaría la tasa de crecimiento promedio durante el período 1990-1997 en 1,98 puntos porcentuales. Es decir, si Panamá hubiese alcanzado el valor indicado, sus ingresos per cápita se

habrían incrementado en 633 dólares. Esto puede interpretarse como un costo de oportunidad de los ingresos que se dejó de percibir, los cuales representarían un 20,6% menos en el ingreso per cápita al ser comparados con el producto prevaleciente en el 2006.

Siguiendo un procedimiento similar, se tendría que la inversión extranjera directa durante el período 1990-1997 se habría aumentado en 3,0 puntos porcentuales, lo cual supone una enorme pérdida para el país (visto como un costo de oportunidad) que equivaldría a 24,7 millones de dólares en tan solo un año (Mosquera, 2006).

En Costa Rica, la suma de los fondos sustraídos únicamente en seis grandes casos de corrupción en los últimos años (Fondo de Emergencias, Aviación Civil, Banco Anglo, Fondo de Compensación Social, CCSS-Fischel, ICE-Alcatel) asciende a cerca de 330,5 millones de dólares. Este dinero representa cerca de un tercio del presupuesto total asignado al Ministerio de Educación Pública, casi el mismo monto destinado a los primeros ciclos de educación escolar y casi el doble de lo estipulado para el tercer ciclo y la educación diversificada. Asimismo, el monto de los casos de corrupción representa el 95% del presupuesto del Ministerio de Agricultura y Ganadería (Acuña, 2004).

En Nicaragua, un único caso ejemplifica la pérdida económica ocasionada por actos de corrupción. Se trata del caso contra un expresidente de la República, al que se acusó de malversación y desviación de aproximadamente 1.400 millones de córdobas (cerca de 100 millones de dólares), que fueron extraídos del presupuesto público y "lavados" en bancos extranjeros. Este monto equivale casi a la totalidad presupuesto de salud del año 2004, que era de 1.532 millones de córdobas, o el de educación, que era de 1.564 millones. También representa casi el 17% de las exportaciones del país (Grupo Cívico Ética y Transparencia, 2006)

Tomando como referencia la metodología del Banco Mundial, la cual considera que el costo de la corrupción, principalmente el soborno, asciende a alrededor del 3% de la economía mundial, en Centroamérica ese porcentaje equivale a 2.922 millones de dólares (el PIB de la región en el 2006 fue de 97.404,9 millones de dólares). Esta cifra representa el 83% y el 85% de las exportaciones de Guatemala y El Salvador, respectivamente, y sobrepasa en más del 50% las exportaciones de Honduras y Nicaragua (datos del CMCA, 2006).

entorno a esas transacciones, la regulación sobre conflictos de interés de servidores públicos y de oferentes, entre otros elementos que forman parte del blindaje que debe existir alrededor de los recursos públicos.

Acción Ciudadana ilustra esta idea para el caso de Guatemala, donde “los avances y logros en la promoción de la transparencia en las adquisiciones públicas, mediante la implementación de sistemas de compra electrónica, al igual que la expansión en el uso de las otras herramientas del Sistema Integrado de Administración Financiera, se ven mercados por la falta de reformas integrales de combate contra la corrupción (...) en áreas estratégicas como los sistemas de declaraciones juradas patrimoniales, los mecanismos para detectar y solucionar los conflictos de intereses, así como el acceso a la información pública; las

cuales no han experimentado los cambios necesarios para una promoción de la transparencia efectiva” (Acción Ciudadana, 2006a).

Al comparar los sistemas de contratación pública de Guatemala, Panamá y Costa Rica con un sistema ideal derivado de las medidas contempladas en la CICC, la Uncac y otros estándares internacionales, Transparencia Internacional identificó que estos países todavía se encuentran lejos de ese ideal (cuadro 8.13). El abuso del mecanismo de adjudicación directa, la limitación de la publicidad de la contratación, debilidades en materia de inhabilidades e incompatibilidades, así como dificultades en el acceso a la información y la participación ciudadana, son algunos de los obstáculos que se han identificado en la región (Transparencia Internacional, 2006b).

### Falta de transparencia y rendición de cuentas en los servicios de salud

El área de salud presenta múltiples dimensiones que la hacen particularmente vulnerable a los abusos y a la corrupción. De acuerdo con el *Informe Global de Corrupción 2006* de Transparencia Internacional, ningún otro sector enfrenta una combinación de incertidumbre (ante el problema de salud y su solución), información asimétrica (entre un ciudadano y un médico) y un gran número de actores dispersos, como la que interviene en el sector salud.

Los hallazgos de este Informe (Transparencia Internacional, 2007a) se suman a la evidencia recogida por Lewis (2004) al revisar información en un amplio número de países; este autor destaca como problemas de corrupción

CUADRO 8.13

#### Costa Rica, Guatemala y Panamá: informe de cumplimiento sobre contrataciones públicas

2005-2006  
(PORCENTAJES)

Indicadores <sup>a/</sup>	Guatemala	Costa Rica	Panamá
<b>A. Indicadores institucionales</b>			
Planeación del gasto público	66,7	46,7	46,7
Mecanismos de selección objetiva	45,0	66,7	16,7
Ejecución y cumplimiento de contrato	42,9	21,4	14,3
Control de la actividad contractual	51,2	55,8	40,7
Acceso a la información	54,2	64,6	47,9
<b>B. Indicadores de integridad del sistema (o de contexto)</b>			
Transparencia institucional		100,0	
Calidad del sistema político	69,8	64,3	66,9
Calidad de la burocracia	60,9	85,7	55,7
Calidad del sistema judicial	75,8	60,0	74,2
<b>C. Indicadores de desempeño</b>	Sin información estadística	Avances parciales <sup>b/</sup>	100,0
<b>D. Indicadores de percepción</b>	91,7	58,3	37,5

a/ Las respuestas se basan en 138 indicadores de cuatro tipos que buscan observar distintos aspectos de la transparencia de los sistemas de contratación pública: i) indicadores institucionales, ii) indicadores de integridad del sistema, iii) indicadores de percepción, iv) indicadores de desempeño. Los indicadores comparan la respuesta dada a un sistema ideal de contrataciones determinado por los estándares mínimos de Transparencia Internacional sobre contrataciones públicas, la CICC y la Uncac, y prácticas internacionales. El riesgo corresponde a la diferencia entre la realidad y este ideal. La escala va de 0 a 100 (donde 100 es riesgo alto y 0 ningún riesgo).

b/ En general pareciera que no se cuenta con información “dura” que permita evaluar el desempeño institucional. Sin embargo, hay avances en el tema de la publicación de licitaciones en periódicos nacionales, además de la obligatoria en el diario oficial, y la apertura de sitios en Internet para difundir la información correspondiente.

Fuente: Transparencia Internacional.

comunes en los sistemas de salud el ausentismo del personal<sup>30</sup>, el mal manejo de los fondos asignados y el desvío hacia otros propósitos, los pagos ilegales por servicios, irregularidades en la contratación y adquisición de provisiones, y compra de plazas y ascensos laborales.

Desafortunadamente las naciones centroamericanas no son ajenas a estos problemas. En primer lugar, en cuanto al ausentismo y el desvío de recursos del sistema de salud, al analizar la corrupción reportada en algunos hospitales de Costa Rica y Nicaragua, Di Tella y Savedoff (2001) encontraron que los abusos más recurrentes fueron el robo de provisiones médicas y el ausentismo por parte del equipo médico, junto con la realización de cobros ilegales por la prestación de servicios. En Costa Rica, mientras el ausentismo fue particularmente extendido y confirmado por el 90% de personal de enfermería y doctores encuestados por este estudio, la mayor parte de ellos indicó que el robo se presenta con alguna y no con mucha frecuencia.

En Nicaragua el ausentismo fue reportado como un problema presente en algunos hospitales, junto con el uso de equipos en pacientes privados o amigos. En cuanto a los recursos disponibles para la operación de los hospitales analizados, situaciones como el uso particular de un vehículo público, gastos en actividades no relacionadas con servicios de salud, tratamiento preferencial de pacientes y desvío de donaciones para uso personal, fueron las más señaladas por usuarios y personal como frecuentes o constantes (Di Tella y Savedoff, 2001).

En segundo lugar, con respecto a pagos ilegales, además de los datos recogidos por Di Tella y Savedoff para el caso de Nicaragua, los estudios de Acción Ciudadana y de la Universidad de Costa Rica identifican dos servicios de salud particularmente afectados por el soborno. En el caso de Guatemala se trata de “arreglar para que se atendiera urgentemente a un paciente o que éste ingresara antes de los programado en un puesto/centro de salud o en un hospital público”, en tanto que en Costa Rica

corresponde a la posibilidad de recibir “tratamiento médico o una operación en la Caja Costarricense de Seguro Social pagando a un médico”.

En tercer lugar, en algunos países se han identificado debilidades que afectan la contratación pública en el sector salud. El estudio de Lewis indica que en Costa Rica las compras públicas de medicamentos presentan fallas por la falta de monitoreo de la calidad y la eficacia de las medicinas, la ausencia de auditorías sobre los procesos e interferencia política incontrolada en las adquisiciones (Lewis, 2006). En Guatemala, ante la necesidad de incrementar la transparencia en la compra de medicinas por parte del Estado, en el año 2005 la Coalición por la Transparencia formuló recomendaciones de carácter estructural como modificaciones a la Ley de Compras y Contrataciones, la reducción de la discrecionalidad de las juntas de calificación de los procesos de contratación, la creación de una política de salud de acuerdo con las necesidades del país y las normas internacionales vigentes, y garantizar el acompañamiento y asesoramiento técnico del personal encargado de los procesos de compras y contrataciones (Coalición por la Transparencia, 2006).

Por último, la malversación de fondos y bienes destinados al sector salud en Centroamérica se ha manifestado ante la opinión pública a través de destacados casos de corrupción. Costa Rica, El Salvador y Guatemala han tenido escándalos relacionados con la adquisición de medicamentos, equipo médico y infraestructura, mientras que en Honduras y Nicaragua se presentaron irregularidades en los programas de modernización del sector salud. Estos ejemplos ilustran de manera dramática las dimensiones de este problema, cuyo alcance va más allá de afectar al usuario individual de los servicios.

La existencia de corrupción en el sector salud es más grave si se considera desde la perspectiva de desarrollo humano, puesto que la satisfacción de necesidades en este ámbito es de carácter prioritario para la población. El hecho de que en Guatemala y Costa

Rica se haya reportado una alta incidencia de corrupción en trámites como recibir un servicio urgente o solicitar una cita médica, ayuda a ilustrar este argumento. Sin entrar en un análisis detallado sobre la calidad o la cantidad de los servicios que pueden ser proporcionados, un estudio del Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi, 2007), estima que aproximadamente diez millones de ciudadanos centroamericanos (24,5% de la población total) vivirían en la actualidad sin la posibilidad de ejercer su derecho a la salud, mientras que 30,7 millones (72,8% de la población total) carecerían de afiliación a la seguridad social (capítulos 2 y 4). En esa medida, la demanda no satisfecha por acceder al sistema de salud y la dificultad para sustituir ese servicio por uno privado, podría asociarse a una mayor propensión a incurrir en actos corruptos para obtenerlo.

Es importante aclarar, no obstante, que este riesgo de corrupción no es exclusivo de la población de más bajos ingresos. El Banco Mundial (2002) indica que, en el caso de Honduras, la incidencia del soborno reportada por los usuarios de servicios de centros de salud y seguro social fue mayor en el grupo de ingresos medios, mientras que los grupos de bajo y de alto ingreso registraron niveles similares de frecuencia de soborno, aunque en todos los casos el porcentaje de reportes de alta frecuencia de este tipo de corrupción se mantuvo por debajo del 5%. Igualmente, en Costa Rica, si bien el mayor índice de corrupción lo tienen las personas que declararon ingresos menores a 60 dólares mensuales (30.000 colones), el 37% de todos los sobornos se encuentra en el grupo de ingresos de entre 500 y 1.000 dólares (250.000 y 500.000 colones) mensuales, es decir un grupo de ingresos medios, mientras que las personas con ingresos superiores a 2.000 dólares (un millón de colones) mensuales no reportaron sobornos (Poltronieri, 2006).

Adicionalmente, la corrupción “está asociada con una menor calidad del servicio ofrecido y con un menor acceso de los pobres a los servicios del Estado”. En el caso de Guatemala,

donde se reporta mayor incidencia de corrupción en instituciones del sistema de salud que en otras entidades públicas, “los servicios ofrecidos por las agencias que registran niveles menores de corrupción administrativa, son considerados como de mejor calidad y más accesibles a los pobres que los servicios ofrecidos por agencias con niveles mayores de corrupción” (Banco Mundial, 2005). Una situación similar se presenta en Honduras, donde se encontró que “hay una correlación negativa importante entre el soborno y la calidad del servicio” (Banco Mundial, 2002). Esto estaría revelando que la corrupción tiene un efecto directo sobre la calidad de los servicios de salud. Lamentablemente, existiría un incentivo para que el ciudadano que quiere recibir un servicio de calidad utilice el soborno para acceder a él, con lo cual a la larga se podría presentar una baja generalizada en la calidad del servicio.

### Pagos indebidos en trámites empresariales

En lo que respecta a trámites como registros, permisos, licencias y otros tipos de gestiones para iniciar actividades empresariales, nuevamente la única fuente de información con que se cuenta son datos de encuestas. La información generada por el *Barómetro Global de la Corrupción* y el *Barómetro de las Américas*, indica que si bien la percepción de corrupción en los servicios de registros y permisos (clasificados de manera general como registros y permisos que debe solicitar la ciudadanía ante las autoridades públicas) no es la más alta entre los sectores analizados, este servicio sí está siendo afectado por la corrupción. Sin embargo, estas encuestas no presentan una muestra específica de empresarios.

Entrando en el ámbito comercial, de acuerdo con el Banco Mundial, el porcentaje de empresas con operaciones en Centroamérica que en el año 2006 calificaron la corrupción como una “traba muy importante”, es mayor que las opiniones de las empresas con operaciones en otros países de América Latina. Además, la corrupción fue

identificada por los empresarios como la segunda traba más importante, siendo la primera la burocracia y la tercera el crimen (World Bank, 2006b).

Los datos del *Investment Climate Survey*, del Banco Mundial, permiten obtener detalles para Guatemala, Honduras y Nicaragua. Las ediciones de esta encuesta realizadas entre 2003 y 2004 indican que el ámbito en que la mayoría de empresarios reporta que se le solicitó pagar sobornos es el relacionado con la agilización de procedimientos con funcionarios públicos. Los datos de los tres países revelan que en más de la mitad de los casos a los empresarios se les pide un soborno para acelerar un trámite. Esto es aun más llamativo en Honduras, donde seis de cada diez empresarios han enfrentado esta situación (gráfico 8.5).

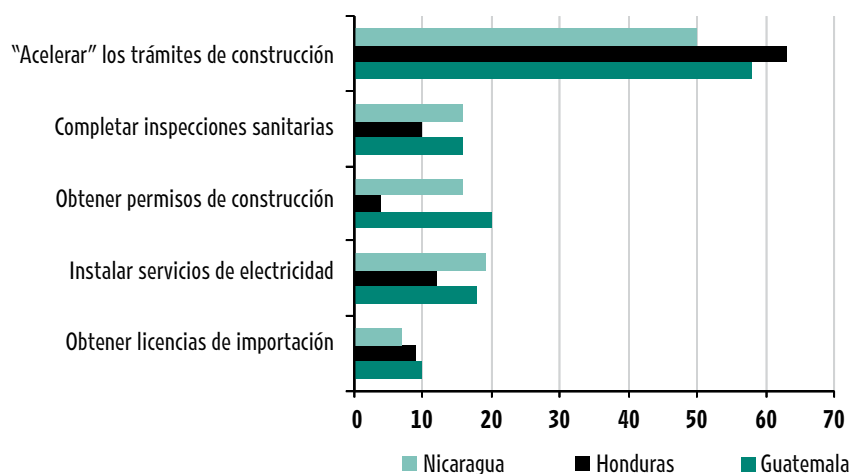
Al mirar otros trámites específicos se encuentra que Guatemala es el país más afectado por la solicitud de sobornos para la obtención de permisos de construcción, mientras que Nicaragua lo es para la instalación del servicio eléctrico.

La información disponible sobre la renovación de licencias o permisos también señala una importante incidencia de corrupción en Guatemala y Nicaragua, particularmente en lo que concierne a lo que las empresas participantes en el estudio identificaron como la “necesidad de pagar sobornos” para renovar permisos ante el Ministerio de Agricultura y ante las autoridades sanitarias y para poder cumplir con requisitos de construcción. Los datos de Honduras indican menor incidencia de corrupción en este tipo de trámites (gráfico 8.6)

La perspectiva de riesgos de corrupción también es útil para analizar los incentivos institucionales para la incidencia de esta práctica en trámites como registros, permisos, licencias y actividades comerciales<sup>31</sup>. Tradicionalmente se ha asociado una mayor cantidad de procedimientos y de tiempo con mayores oportunidades o riesgos de corrupción. Esta idea podría fortalecerse si los trámites en los cuales se reporta algún tipo de actuación indebida son aquellos mismos en los que es necesario dedicar

GRÁFICO 8.5

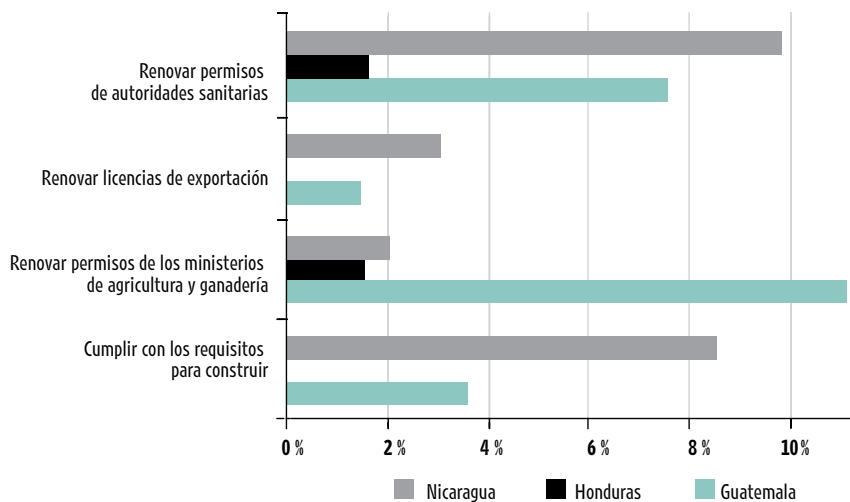
**Guatemala, Honduras y Nicaragua: Porcentaje de empresas que declararon sobre algún tipo de corrupción para agilizar trámites y servicios públicos. 2003-2004**



Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos de *Investment Climate Survey*, 2003-2004, Banco Mundial.

GRÁFICO 8.6

### Guatemala, Honduras y Nicaragua: porcentaje de empresas que declararon haber recibido solicitudes de sobornos para renovar permisos. 2003-2004



Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos de *Investment Climate Survey*, 2003-2004, Banco Mundial.

información para Nicaragua, Guatemala y Honduras, indica que entre quince y veinte días al año del tiempo de los gerentes se destina a interactuar con funcionarios públicos, además de que una proporción superior al 50% de las empresas incurre en el pago de sobornos para agilizar los trámites. De este modo, los procedimientos que requieren más tiempo podrían generar mayores riesgos de corrupción y este sería un escenario válido para la región según los datos analizados. Debe reconocerse, sin embargo, que una mayor cantidad de tiempo dedicado a la interacción con funcionarios públicos puede ser el resultado no solo de un mayor número de trámites, sino también de la necesidad o interés por asegurar un negocio con el Estado.

El recuadro 8.5 presenta algunas medidas que pueden ayudar a combatir la corrupción en las entidades encargadas de proporcionar servicios públicos y que también pueden ser aplicadas en el ámbito de los trámites, en tanto estos implican una interacción entre funcionarios y ciudadanos. También resulta fundamental que exista información pública, clara y completa, sobre el costo y el procedimiento para acceder a un servicio o a un trámite. Con esta información disponible, será más difícil exigir pagos indebidos a los ciudadanos.

#### Nota especial: Nuevas instituciones de control y su potencial inexplorado para el combate a la corrupción

Como parte de la proliferación de órganos de control, en los últimos veinte años han surgido en todos los países centroamericanos agencias de protección de derechos ciudadanos. Estas son los *ombudsman* o defensorías de derechos humanos y las instancias de protección al consumidor. Ninguno de los dos tipos de instituciones se creó con el propósito específico de combatir la corrupción. No obstante, su labor cotidiana en defensa de los derechos ciudadanos tiene un enorme potencial para colaborar en esa lucha y mejorar el funcionamiento general de la red de control y rendición de cuentas de un país.

un tiempo considerable para completar un número alto de procedimientos.

Los datos presentados en la sección sobre patrones de la corrupción (gráficos 8.5 y 8.6), señalan la incidencia de corrupción en trámites asociados con licencias de importación, instalación de servicios de electricidad, permisos de construcción e inspecciones sanitarias. Ahora bien, el cuadro 8.14, proporcionado por el estudio *Doing Business* del Banco Mundial, arroja información muy variada, tanto entre países como entre tipos de trámites.

Si bien se podría indicar, por ejemplo, que las naciones centroamericanas en general cuentan con una mayor cantidad de procedimientos, tiempo requerido y costos implicados en la obtención de licencias en contraste con los países de la OCDE, hay diferencias notables entre algunos países de la misma región y entre los factores medidos, como el número de procedimientos entre El Salvador (34) y Honduras (17), o el costo entre Guatemala (1.142 dólares) y Panamá (143 dólares). Algo similar puede verse en otros ámbitos, como registro de propiedades, pago de impuestos y comercio transfronterizo. Podría pensarse que en el istmo la

mayor cantidad de procedimientos en algunos casos (por ejemplo en el número de impuestos que se deben pagar) supone una mayor interacción entre usuarios/empresarios y funcionarios públicos y, por lo tanto, más oportunidades para que haya corrupción, siempre y cuando se presente una oferta por parte del usuario/empresario o una demanda por parte del funcionario.

Un incentivo más evidente podría relacionarse con el tiempo que requieren estos trámites, pues en este caso los datos de *Doing Business* sí muestran una tendencia clara en la región centroamericana, donde la duración de los procedimientos analizados es mayor que la correspondiente a los países de la OCDE, aunque Panamá es la excepción en varios de ellos. En esa medida se plantea que, si el tiempo para obtener una licencia o completar un procedimiento es prolongado, habrá mayor incentivo bien sea para que el usuario/empresario quiera agilizarlo con alguna modalidad de corrupción, o para que el funcionario público solicite un soborno u otro acto ilícito.

La base de datos del *Investment Climate Survey* (2003-2004), que desafortunadamente solo dispone de

CUADRO 8.14

### Centroamérica: trámites para empresas en materia de licencias, registro de propiedad, pago de impuestos y comercio transfronterizo

Trámite/ indicador	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá	América Latina y el Caribe	Países OCDE
<b>Manejo de licencias<sup>a/</sup></b>								
Número de procedimientos	23	34	22	17	17	25	16,9	14
Duración (días)	178	155	235	125	219	149	238,6	153,3
Costo <sup>b/</sup>	244,2	197,9	1.142,2	634,1	898,6	143,9	268,2	62,2
<b>Registro de propiedades<sup>c/</sup></b>								
Número de procedimientos	6	5	5	7	8	7	8,2	4,9
Duración (días)	21	31	30	24	124	44	58,9	28
Costo (porcentaje del valor de la propiedad)	3,3	3,6	1,0	5,8	3,5	2,4	5,0	4,6
<b>Pago de impuestos<sup>d/</sup></b>								
Pagos (número)	43	66	39	47	64	59	48,7	15,1
Tiempo (horas)	402	224	344	424	240	482	366,9	183,3
<b>Comercio transfronterizo<sup>e/</sup></b>								
Documentos para exportar (número)	7	8	11	7	5	3	6,7	4,5
Tiempo para exportar (días)	18	21	19	20	36	9	22,6	9,8
Costo de exportación (US\$ por contenedor)	660	540	1.052	1.065	1.021	650	1.095,6	905
Documentos para importar (número)	8	11	11	11	5	4	7,7	5
Tiempo para importar (días)	25	18	18	23	38	9	24	10,4
Costo de importación (US\$ por contenedor)	660	540	1.177	975	1.054	850	1.208,3	986,1

a/ Procedimientos, tiempo y costo para construir un almacén, incluyendo obtener licencias y permisos, completar las notificaciones e inspecciones requeridas, y lograr las conexiones a los servicios públicos.

b/ Porcentaje del ingreso per cápita.

c/ Facilidad con que las empresas pueden asegurar los derechos de propiedad; incluye el número de pasos, el tiempo y el costo de registro de la propiedad.

d/ Muestra las complicaciones que las medidas administrativas imponen al pago de impuestos. Estas medidas incluyen el número de pagos que un nuevo empresario debe realizar, el número de horas de preparación requeridas, la declaración y el pago.

e/ Costos y procedimientos relacionados con la importación y exportación de un embarque estándar de mercancías. Cada procedimiento oficial se registra comenzando desde el acuerdo final entre las dos partes y terminando con la entrega de las mercancías.

Fuente: *Doing Business* 2008, World Bank.

RECUADRO 8.5

### Algunas propuestas para luchar contra la corrupción en los servicios públicos

- Establecer sistemas de denuncia y mecanismos de reclamo de carácter público, de manera que las quejas y las respuestas a las mismas puedan ser conocidas por todos los ciudadanos y los entes contralores o fiscalizadores del Estado.

- Organizar la demanda. Cuando existen asociaciones de usuarios u otro tipo de organizaciones sociales que vigilan, acompañan y monitorean la prestación de los servicios públicos, estén estos a cargo del Estado o del mercado, hay muchas posibilidades de que los mismos sean

de acceso equitativo y funcionen de forma transparente y eficiente.

- Potenciar la oferta en la prestación de los servicios públicos.

- Evitar el monopolio en la prestación de un servicio, pues tiende a crear situaciones inequitativas e ineficientes, más aun cuando se trata de servicios públicos en manos privadas.

- Fortalecer los entes reguladores de los servicios públicos privatizados (super-

intendencias), a la vez que se promueve el buen funcionamiento del sistema de justicia y de los órganos de control del Estado.

- Cuando el Poder Judicial y los órganos de control del Estado no funcionan adecuadamente, o carecen de independencia frente a otros actores, sean estos del Estado o del mercado, el acceso a los servicios públicos, que se basa en el precepto de igualdad legal de los ciudadanos, entra en crisis.

Fuente: Acción Ciudadana, 2008.

En efecto, ambas instituciones tienen ventajas que las hacen privilegiadas para incursionar en casos de prácticas ilegales en la función pública. Tienen una interacción directa y cotidiana con la ciudadanía y además cuentan con potestades de resolución y sanción, tal como se verá seguidamente. El objetivo de este apartado es presentar la situación actual de estos entes y explorar su potencial para combatir la corrupción.

### Los *ombudsmen* y su magistratura de influencias

Los *ombudsmen* o defensores de los derechos humanos o del pueblo se encuentran en todas las naciones centroamericanas. En 1985 Guatemala fue uno de los primeros países en Latinoamérica en crear esta institución. El *Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá* presentó una descripción del marco legal e institucional de estas defensorías e hizo ver que tenían naturalezas y dinámicas distintas, unas más enfocadas hacia los derechos humanos y otras hacia irregularidades en la administración pública. Además, en algunos casos disfrutaban de un alto prestigio (Costa Rica, Honduras y Guatemala), mientras que en otros se habían visto envueltos en crisis de confianza (El Salvador y Nicaragua) (Proyecto Estado de la Región, 2003).

Esta sección hace énfasis en la labor que realizan los *ombudsmen* como instituciones de control y en su naturaleza privilegiada para contribuir en la lucha contra la corrupción. Ciertamente se reconoce que en ningún país tienen capacidad sancionatoria, pues su función la llevan a cabo por medio de la “magistratura de influencias”, es decir, su intervención y sus recomendaciones se acatan dependiendo de la voluntad de los aludidos y de la autoridad moral del defensor o procurador. No obstante, la flexibilidad que proporciona la magistratura de influencias es justamente la característica que hace que estas instituciones tengan un margen de maniobra importante en el combate a la corrupción.

Además de esta flexibilidad, las defensorías o procuradurías tienen

competencias para iniciar investigaciones en las instituciones públicas, ya sea motivadas por una denuncia o por cuenta propia (de oficio). Otra de las ventajas que poseen es su cercanía con la población, al ser espacios de interacción entre las demandas ciudadanas y las instituciones públicas. La mayoría de *ombudsmen* cuenta con diversos canales para atender denuncias (teléfono, correo electrónico, fax, etc.) y con oficinas regionales o programas de oficinas móviles para llegar a todo el país. También son beneficiarios privilegiados de fondos de cooperación internacional, que se adicionan a los crecientes presupuestos nacionales que les han sido asignados en los últimos cinco años (cuadro 8.15).

Si la red de instituciones de control funciona de manera adecuada, las procuradurías de la ética, comisiones anti-corrupción o cortes de cuentas pueden complementar sus investigaciones con documentación y denuncias que recibe el *ombudsmen* y que, de otro modo, tal vez no llegaría hasta ellos. Se trabaja en un sistema de cooperación mutua. Pero también, si la red de controles no opera correctamente, las defensorías pueden asumir un papel fundamental en la denuncia de actos de corrupción, comenzando por poner en evidencia que las instituciones de control no están cumpliendo con su deber. El *ombudsmen* puede actuar como el fiscalizador de las instituciones de control, las que a su vez deben rendir cuentas por sus actuaciones (Maino, 1992; Uggla, 2003; UNDP, 1997; Diamond, 1999).

Las labores de los *ombudsmen* en Honduras y Guatemala se han destacado por su dinamismo en la promoción de la transparencia y la rendición de cuentas. En el primer país, además, las auditorías sociales ya mencionadas tienen una amplia cobertura territorial y temática.

### Defensorías o comisiones de derechos del consumidor

Las defensorías de los derechos de los consumidores y de la competencia funcionan como dispositivos de gran utilidad en la lucha contra la corrupción. A fin de cuentas, el costo de la

corrupción se traslada a los consumidores y usuarios; en tal sentido, una mayor conciencia y una amplia promoción de los derechos de este grupo abona al sistema general de controles y rendición de cuentas. En cuanto a la labor preventiva, los organismos de protección del consumidor propugnan por la seguridad jurídica, la transparencia en la información, la competencia justa y la responsabilidad de las empresas y entidades proveedoras de bienes y servicios. También contribuyen al activar mecanismos de investigación e incluso, en algunos casos, imponer sanciones por incumplimiento de las leyes.

En los últimos años se ha establecido en toda Centroamérica el marco normativo e institucional para la protección del consumidor. Este avance se ha dado en forma simultánea a la adopción de un estilo de desarrollo basado en la apertura comercial, la promoción de las exportaciones, la entrada en vigencia de tratados de libre comercio y la incorporación de las tecnologías de la información y las comunicaciones.

Todas las naciones del istmo cuentan con legislación específica sobre protección de los derechos de los consumidores. Todas las constituciones políticas tienen disposiciones en esta materia, aunque el objeto tutelado esté definido de manera distinta (cuadro 8.16). En Costa Rica y Panamá los textos constitucionales reconocen explícitamente el derecho del consumidor, mientras que en el resto del área lo que se establece es la obligación del Estado de proteger al consumidor. La legislación derivada de estos preceptos se promulgó o se reformó principalmente durante el período 1994-2007 (con excepción de Honduras, cuya ley es de 1989).

La reciente emergencia de la protección al consumidor es una característica compartida con la mayor parte de los países de América Latina (Unctad, 2004). De hecho, el tema comienza a aparecer en las declaraciones de las cumbres presidenciales celebradas a partir del 2004, tales como la Cumbre Extraordinaria de las Américas, la XVI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, la XXX Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de

CUADRO 8.15

**Centroamérica: información general de las defensorías de los derechos humanos. 2002-2006**

Año	2002	2003	2004	2005	2006
<b>Costa Rica</b>					
Presupuesto total recibido (dólares)	2.738.132	2.976.833	3.092.388	3.559.847	3.511.457
Presupuesto total ejecutado (dólares)	2.514.221	2.682.136	2.767.804	3.115.542	3.043.795
Número de oficinas regionales	4	4	4	4	4
Denuncias recibidas <sup>a/</sup>	10.361	10.835	11.615	11.205	8.970
Expedientes abiertos	1.956	2.094	1.874	2.302	2.044
Expedientes cerrados	1.919	1.643	2.026	1.883	2.639
<b>Guatemala</b>					
Presupuesto total recibido (dólares)	4.514.890	5.046.256	5.983.851	8.733.658	9.093.804
Recibido (dólares)					
Donaciones internacionales (dólares)	538	1.241	1.638	1.627	2.192
Presupuesto total ejecutado (dólares)	4.482.839	5.024.653	5.755.644	8.325.381	8.998.840
Número de funcionarios	61	59	69	62	84
Número de oficinas regionales	28	28	28	33	36
Denuncias recibidas	23.299	36.908	35.677	25.361	24.020
Expedientes abiertos	431	2.109	2.968	2.997	3.066
<b>Honduras</b>					
Presupuesto total recibido (dólares)	1.300.000	1.400.000	1.400.000	1.500.000	1.700.000
Donaciones internacionales (dólares)	900.000	700.000	600.000	700.000	700.000
Presupuesto total ejecutado (dólares)	2.135.500	2.041.900	1.942.100	2.113.900	2.299.900
Número de funcionarios	94	114	119	126	129
Número de oficinas regionales	14	15	16	16	16
Número de denuncias recibidas	9.273	9.374	11.500	9.061	9.390
<b>Nicaragua</b>					
Número de denuncias recibidas	1.877	2.423	1.936	2.425	
<b>Panamá</b>					
Presupuesto total recibido (dólares)	2.800.000	2.325.000	2.325.000	2.345.000	2.437.000
Donaciones internacionales (dólares)		28.300			
Presupuesto total ejecutado (dólares)	2.617.000	2.324.000	2.237.000	2.317.000	2.437.000
Número de funcionarios	125	124	122	126	138
Número de oficinas regionales	3	1	0	0	0

Nota: Este cuadro se elaboró con la colaboración de la Secretaría Técnica (IIDH) y la Presidencia del Consejo Centroamericano de Procuradores de Derechos Humanos (CCPDH). Las variables reflejan la información suministrada por los *ombudsmen* de cada país. El Salvador no respondió la solicitud de información.

a/ Se refiere a denuncias que son competencia de la Defensoría, aunque el número de consultas que se atiende es casi el doble de estas cifras.

Fuente: Pegrarn, 2007, con base en la información recibida directamente de cada institución.

Gobierno de los Países del Sistema de la Integración Centroamericana y la XVII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno y su programa de acción. Este desarrollo, aunque significativo, es incipiente en comparación con lo que sucede en los países más avanzados del mundo.

En la actualidad, también en todos los países del istmo, existen agencias gubernamentales especializadas en la protección del consumidor. A nivel regional se cuenta con el Consejo Centroamericano de Protección al

Consumidor (Concadeco)<sup>32</sup>, inserto en el Sistema de Integración Centroamericana (SICA). Las agencias gubernamentales tienen estatus jurídicos diferentes. En Guatemala, Honduras y Nicaragua son direcciones dentro de un ministerio, lo que las subordina directamente a una autoridad ministerial. En estos casos, además, se trata de carteras que tienen varias funciones (generalmente de estímulo a la producción y el comercio). Este diseño institucional crea, en principio, dos problemas: por una parte, el ministerio relacionado con los productores y

comerciantes (proveedores de bienes y servicios) está encargado también de proteger a los consumidores, lo cual puede generar tensiones y conflictos de prioridades; por otra parte, dentro de los respectivos poderes ejecutivos, estos ministerios se han debilitado, en virtud del abandono de las políticas de fomento de la producción nacional que se registra en la región desde la década de los noventa<sup>33</sup>.

En El Salvador y Panamá los órganos de protección del consumidor son instituciones independientes de



carácter descentralizado. Son autónomas en términos de personería jurídica, patrimonio y administración, lo que, en principio, les da una mayor garantía de independencia. Costa Rica optó por un diseño institucional complejo. Se trata de un sistema mixto, pues la función de protección al consumidor la desempeñan dos órganos: uno es una dependencia de un ministerio (la Dirección de Apoyo al Consumidor del Ministerio de Economía e Industria, DAC-MEIC) y el otro es la Comisión Nacional del Consumidor (CNC), un órgano desconcentrado adscrito al mismo ministerio, pero que cuenta con personería jurídica instrumental. Adicionalmente, la regulación de las tarifas de los servicios públicos y la protección de sus usuarios recaen en otra institución: la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (Aresep).

Aunque todos los países reconocen, alternativamente, los derechos del consumidor o la obligación del Estado de protegerlos, no en todos ellos se ha logrado la incorporación efectiva de estos principios en las legislaciones nacionales. Una revisión de la manera en que la normativa vigente trata un conjunto de nueve derechos elementales reconocidos por las Naciones Unidas, arroja que estos son consignados de modo expreso por las leyes en Costa Rica, El Salvador y Panamá (cuadro 8.17). En Guatemala y Nicaragua el marco legal está bastante desarrollado, pero muestra algunas debilidades: en el primer caso en lo que concierne al derecho a reclamar en la vía judicial está insuficientemente desarrollado y en el segundo con respecto a los derechos a elegir y acceder a variedad de bienes y servicios, así como a la idoneidad del

bien o servicio en los términos ofertados. Honduras es, por mucho, el país con el marco legal más deficiente<sup>34</sup>.

Los mecanismos que pueden utilizarse para proteger los derechos de los consumidores son muy diversos. Con la excepción de Honduras y, parcialmente, de Nicaragua, en Centroamérica la legislación prevé la resolución alterna de conflictos (conciliación vía mediación o arbitraje). En todos los países el órgano de protección del consumidor puede imponer sanciones a proveedores o vendedores que infrinjan la ley. Sin embargo, hay aquí importantes diferencias. En Costa Rica y Panamá el procedimiento sancionador solo puede activarse a raíz de una denuncia o queja de un consumidor. En cambio, en la mayoría de los otros países, los órganos de protección pueden iniciar investigaciones “de oficio”, que culminen

CUADRO 8.16

**Centroamérica: marco normativo e institucional básico de la protección al consumidor. 2007**

País	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Norma constitucional	Artículo 46	Artículo 101	Artículo 119	Artículo 331	Artículos 10 y 105	Artículo 49
Principio reconocido	Derechos del consumidor	Obligación del Estado de proteger al consumidor	Obligación del Estado de proteger al consumidor	Obligación del Estado de proteger al consumidor	Obligación del Estado de proteger al consumidor	Derechos del consumidor y obligación del Estado de protegerlo
Marco legal	Ley 7472, de 1995	Ley 776, de 2005	Ley 006-2003, de 2003	Ley 41-89, de 1989	Ley 182, de 1994 y Ley 2187, de 1999	Ley 45, de 2007
Agencia especializada	DAC-MEIC y CNC	Defensoría del Consumidor	DAAC-MEC	DGPC-SIC	DGCTM-MFIC	Acodeco
Estatus	Sistema mixto <sup>a/</sup>	Entidad descentralizada <sup>b/</sup>	Dependencia de ministerio <sup>c/</sup>	Dependencia de ministerio	Dependencia de ministerio	Entidad descentralizada

**Siglas:**

Costa Rica: DAC-MEIC: Dirección de Apoyo al Consumidor del Ministerio de Economía, Industria y Comercio; CNC: Comisión Nacional del Consumidor.

El Salvador: DC: Defensoría del Consumidor. La ley creó también un tribunal sancionador.

Guatemala: DAAC-MEC: Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor del Ministerio de Economía.

Honduras: DGPC-SIC: Dirección General de Producción y Consumo de la Secretaría de Industria y Comercio.

Nicaragua: DGCTM-MFIC: Dirección General de Competencia y Transparencia de Mercados del Ministerio de Fomento, Industria y Comercio.

Panamá: Acodeco: Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia.

a/ Sistema mixto: la CNC es un órgano desconcentrado con personería jurídica instrumental; la DAC-MEIC es una dependencia del ministerio.

b/ Entidad descentralizada: posee personería jurídica y autonomía administrativa y presupuestaria.

c/ Dependencia de ministerio: dirección o departamento de un ministerio o secretaría, bajo la jerarquía del ministro respectivo.

Fuente: Elaboración propia con base en Maguñá, 2008.

CUADRO 8.17

**Centroamérica: incorporación de los derechos del consumidor en la legislación nacional. 2007**

Derechos de consumidor	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Derecho de información suficiente, sencilla y oportuna	X	X	X		X	X
Derecho de protección contra bienes o servicios riesgosos	X	X	X		X	X
Derecho a educación en materia de derechos del consumidor	X	X	X		X	X
Derecho a elegir y acceder a variedad de bienes y servicios	X	X	X			X
Derecho a no ser discriminado y recibir un trato equitativo	X	X	X		X	X
Derecho a la idoneidad del bien o servicio en los términos ofertados	X	X	X	X		X
Derecho a defender sus intereses en forma individual o colectiva	X	X	X	X	X	X
Derecho a reclamar en vía administrativa	X	X	X	X	X	X
Derecho a reclamar por vía judicial	X	X		X	X	X

"X" significa que, en ese país, la ley reconoce ese derecho. La casilla gris muestra omisión o debilidad de la ley en el tema correspondiente.

Fuente: Elaboración propia con base en Maguiña, 2008.

CUADRO 8.18

**Centroamérica: mecanismos de protección del consumidor. 2007**

Mecanismos	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
<b>Resolución alterna de conflictos</b>						
Mediación o conciliación	X	X	X		X	X
Arbitraje	X	X	X			X
<b>Sanciones</b>						
Procedimiento sancionador de oficio		X	X	X	X	
Procedimiento sancionador por denuncia	X	X	X	X	X	X
Vía judicial (no excluyente) <sup>a/</sup>	X	X			X	X
<b>Control de precios</b>						
En situaciones de emergencia <sup>b/</sup>	b/	X		X	X	X
En condiciones "normales" <sup>c/</sup>			X	X	X	
Bienes y servicios públicos		X	X	X	X	X
Monto máximo de sanciones administrativas (dólares)	12.000	852.000	14.301	52.548	1.606	25.000

"X" significa que, en ese país, la ley reconoce este mecanismo. La casilla gris muestra omisión o debilidad de la ley en el tema correspondiente.

a/ Solo como derecho del consumidor para resolver su conflicto con el proveedor.

b/ Los precios de los servicios públicos son regulados por una entidad distinta: la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos.

c/ Condiciones normales: la entidad puede regular precios aun cuando no esté declarada una emergencia por parte del gobierno.

Fuente: Elaboración propia con base en Maguiña, 2008.

eventualmente en una sanción, cuando lo consideren necesario. La normativa salvadoreña plantea esta importante facultad en términos de la defensa de los "intereses difusos" de los consumidores.

En todas las naciones está previsto el control de precios de bienes y servicios, aunque la amplitud de esta competencia varía significativamente según el caso. La facultad expresa de controlar precios en situaciones de emergencia es una característica común en el istmo

(con la excepción parcial de Guatemala, donde la legislación sobre derechos del consumidor remite a otras leyes). Empero, los países le han introducido diversas limitaciones: en Costa Rica los bienes y servicios públicos están excluidos de la competencia del órgano de protección del consumidor<sup>35</sup> y la regulación de precios está reservada a situaciones de emergencia. Esta última condición la comparten El Salvador y Panamá. En cambio, Honduras y

Nicaragua tienen las leyes más intervencionistas, pues conceden amplias facultades de control de precios.

En términos generales, la legislación más desarrollada en términos de la diversidad de mecanismos de protección de los derechos del consumidor es la salvadoreña (cuadro 8.18). Es también la que prevé montos máximos de sanciones administrativas sustancialmente superiores a los del resto de los países (entre 34 y 556 veces).

Las capacidades institucionales y técnicas de los órganos de protección del consumidor son claves para la tutela efectiva de los derechos reconocidos por el marco legal. En este ámbito, todos los países del área muestran importantes limitaciones (cuadro 8.19). Por ejemplo, una garantía para el funcionamiento independiente de estas entidades es contar con una fuente de ingresos propios, que no pueda ser afectada por presiones de grupos políticos y económicos. Sin embargo, exepctuando a Guatemala, los recursos de los órganos de protección provienen de cargos al presupuesto general del Estado. En algunos casos, las decisiones de estas instancias están sujetas a revisión por parte de una autoridad política (ministro). La selección de los jerarcas de este sector no está abierta a concurso público, lo que introduce incertidumbre. Finalmente, con excepción de El Salvador y Panamá, la presencia territorial de los servicios de protección de los consumidores tiende a ser muy escasa (en la capital o en unos cuantos departamentos). Además,

en los casos en que existen oficinas regionales, muchas de ellas tienen poca capacidad para brindar sus servicios (Maguiña, 2008).

De acuerdo con la información disponible, los órganos de protección de derechos de El Salvador y Panamá y, en menor medida, de Costa Rica, son los que poseen mayor autonomía administrativa y funcional. El Salvador es el país donde la presencia territorial está más descentralizada. Honduras es el caso contrario: el órgano de protección cuenta con menor autonomía administrativa y funcional, y su presencia territorial es escasa.

El análisis del volumen de trabajo y los resultados obtenidos por las agencias especializadas en la protección del consumidor en Centroamérica permite una primera aproximación al tema de su incidencia real. Los indicadores disponibles sobre el volumen de trabajo señalan, en términos generales, que estas agencias tienen todavía una presencia escasa. En países con varios millones de consumidores, la cantidad

de consultas, conciliaciones, denuncias recibidas y supervisiones realizadas por estos órganos es relativamente baja (cuadro 8.20). En este contexto, sin embargo, hay importantes diferencias. La Defensoría del Consumidor de El Salvador es, por mucho, la que tiene un mayor volumen de trabajo, a pesar de su reciente creación.

Si se mide por resultados, la labor de las agencias de protección muestra logros muy distintos, aunque de nuevo modestos. Los beneficios obtenidos por los consumidores de las conciliaciones en El Salvador<sup>36</sup> y Panamá son entre diez y veinte veces más altos que en Costa Rica, Guatemala y Honduras.

En todos los países, los montos de las multas impuestas a vendedores y proveedores en 2006 fueron bajos, independientemente de la dureza de las sanciones previstas en las respectivas legislaciones.

Finalmente, en los últimos años en todo el istmo han surgido asociaciones de consumidores ligadas a la defensa de sus derechos (Maguiña, 2008). Estas

CUADRO 8.19

### Centroamérica: autonomía y descentralización de las entidades de protección de los derechos del consumidor. 2007

Mecanismos	Indicador	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Autonomía económica	Ingresos propios			X			
	Cobro de multas por institución	X		X	X	X	X
	Rubro específico en presupuesto	X	X	X	X	X	X
Autonomía administrativa	Independencia de otra entidad		X				X
	Personal propio	X	X	X		X	X
	Administración de presupuesto	X	X	X			X
Autonomía funcional	Elección de autoridades por concurso						
	No sujeto a revisión por autoridad ministerial	X	X			X	X
	Difusión de lineamientos y resoluciones	X	X	X			X
	Revisiones por Poder Judicial	X	X	X			X
Descentralización	Oficinas regionales en...						
	Menos del 25% de los departamentos	X			X		
	Entre 26% y 75% de los departamentos			X		X	
	Más del 75% de los departamentos		X			X	

En las dimensiones de autonomía económica, administrativa y funcional, "X" significa que, en ese país, la ley otorga facultades en estas materias a la agencia de protección de consumidores. En la dimensión de descentralización, "X" indica la situación del país.

Fuente: Elaboración propia con base en Maguiña, 2008.

CUADRO 8.20

### Centroamérica<sup>a/</sup>: información sobre volumen de trabajo y resultados de las instituciones de protección de derechos del consumidor. 2006

Dimensión / indicador	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Panamá
<b>Volumen de trabajo</b>					
Orientaciones solicitadas	27.374	35.347		2.000	12.586
Conciliaciones ingresadas	1.717	6.352	4.118	300	417
Denuncias recibidas	1.916			660	946
Supervisiones iniciadas	24	3.762	10.408	4.365	40.000
Actividades educativas	35	52	47	35	62
<b>Resultados</b>					
Beneficio para consumidores por conciliación (dólares)	586.690	9.618.597	398.423	347.000	5.218.461
Multas impuestas por denuncias (dólares)	427.746			35.095	482.675

a/ No se cuenta con información sobre Nicaragua.

Fuente: Maguiña, 2008, con base en la información provista por las instituciones de cada país.

organizaciones, de carácter no gubernamental, tienen orientaciones y alcances muy diversos. Algunas tienen un mandato general, como el Comité para la Defensa del Consumidor Hondureño (Codecoh) o la Liga de Defensa del Consumidor de Nicaragua (Licodenic); otras defienden intereses específicos, como la Asociación de Usuarios de Transporte Urbano y Extraurbano (Autue) de Guatemala. Algunas asociaciones procuran un alcance nacional -la

Asociación Nacional de Consumidores y Usuarios (Uncurepa) de Panamá-, en tanto que otras son de carácter local, como las asociaciones de consumidores de Granada (Acugra) y de León (Adeconle) en Nicaragua. Algunas organizaciones promocionan propuestas políticas e ideológicas más amplias, como la Asociación de Consumidores Libres de Costa Rica, cercana a la ideología liberal, mientras que muchas son asociaciones circunscritas a

la defensa sectorial (por ejemplo, la Asociación Nacional de Consumidores de Medicamentos, Anacomege, de Panamá). En términos generales, la organización de consumidores en la región tiene un carácter todavía incipiente. Su surgimiento ha ocurrido entre cuatro y cinco décadas después de la emergencia de los movimientos sociales de defensa del consumidor en Estados Unidos y Europa (Chatriot et al., 2006; Hilton, 2005).

**La coordinación y edición técnica de este capítulo** correspondió a Evelyn Villarreal. La compilación estuvo a cargo de Andrés Hernández (coordinador de programas del Departamento de las Américas de Transparencia Internacional, TI), con el apoyo de Alejandro Salas, Ana Revuelta y Juanita Riaño. Se agradece el apoyo de la Secretaría Internacional de TI, con sede en Berlín. Se agradece la lectura crítica realizada por Jaime López, Jorge Vargas, Gilberth Calderón y varios miembros del Consejo Consultivo. Brindaron información: Leo Valladares, Rafael López y Guillermo López (Honduras) y Markelda Herrera (Panamá).

**Se prepararon los siguientes insumos:** "Patrones de la corrupción en Centroamérica", coordinado por Manfredo Marroquín, Alejandro Uriza, Lilliam Sierra, Marvin Flores y Luis Martínez, de Acción Ciudadana (Capítulo de TI en Guatemala); "Acciones de combate a la corrupción en Centroamérica", de Angélica

Maytín (Presidenta del Capítulo de TI, Panamá); "Buenas prácticas internacionales" de TI Berlín. La recopilación de información en cada país estuvo a cargo de: Tatiana López (coordinación de asistentes), Rogelia Varinia Arévalo y Gabriela Contreras (Guatemala), Patricia Salvador y Patricio Mosquera (Panamá), Lenina Meza, Lilliam Sierram y Gretta Mancilla (Honduras), Enrique González (Costa Rica), Ismael López (Nicaragua) y Marco Rodríguez (El Salvador).

**La revisión y corrección de cifras** la efectuó Elisa Sánchez.

**El taller de consulta** se llevó a cabo el 12 de noviembre de 2007 en Guatemala, con la asistencia de: Alexander Chacón, Cristina Rojas, Francisco Dall'Anese y Marta Acosta (Costa Rica), Andrés Amaya y Jaime López (El Salvador), Angélica Maytín y Markelda Herrera (Panamá), Carlos Melgar, César Augusto Lechuga, Gretta Mancilla, Hugo Maúl, Jorge Cajas, Lilliam Sierra, Lizardo Bolaños, Lissette Ordoñez, Manfredo Marroquín, Mayra Palencia,

Norma Benítez, Otilia Lux, Renzo Céspedes, Roberto Alfaro, Sergio Quiñonez, Víctor Hugo Godoy, Violeta Mazariegos y Vivian Guzmán (Guatemala), Rodrigo Zambrana (Nicaragua) y Wilfredo Méndez (Honduras).

**La recopilación de la información sobre los Ombudsman** estuvo a cargo de la secretaría (IIDH) técnica del CCPDH, específicamente se agradece la colaboración de la defensora Lisbeth Quesada y el apoyo técnico de Tatiana Serrano, Lorena González y el personal nacional de cada Ombudsman que contribuyó con la sistematización de la información.

**La información sobre las defensorías del consumidor** fue recopilada gracias a Concadeco, por la intervención de la defensora Ana Evelyn Jacir, Roxana de Guardado y el personal nacional de cada agencia que contribuyó con la sistematización de los datos.

## NOTAS

**1** Para los propósitos del presente análisis se usa esta definición de corrupción, que fue incluida en el Segundo Informe (2003), y es igualmente utilizada por la organización Transparencia Internacional a nivel mundial.

**2** Esta contradicción fue comprobada también en un estudio de Razafindrakoto y Roubaud (2006), realizado en ocho capitales de África entre 2000 y 2003. Sus hallazgos muestran que la percepción ciudadana expresada a través de encuestas difería sustancialmente de la percepción de expertos y especialistas en el tema de corrupción. Por ejemplo, el 13% de la población experimentó actos de corrupción y los expertos predijeron que esa proporción era del 54%. La diferencia puede sugerir distintas formas de concebir la corrupción: un concepto común para la población y otro especializado para el estudioso del tema. Para la región de Europa del Este y Asia un análisis crítico de los indicadores de corrupción puede verse en Knack, 2006.

**3** En el Compendio Estadístico se consignan otras fuentes de información que producen indicadores internacionales sobre el tema.

**4** La metodología del IPC no pretende mostrar comparaciones sólidas en el tiempo; su valor radica principalmente en que proporciona un estado de situación en períodos determinados.

**5** El indicador de control de la corrupción es una de las seis dimensiones que se calculan como parte de los indicadores de gobernabilidad del Instituto del Banco Mundial. Las dimensiones restantes son: 1) voz y rendición de cuentas, 2) inestabilidad política y violencia, 3) efectividad del gobierno, 4) marco regulatorio y 5) Estado de derecho. Estas seis dimensiones, a su vez, agrupan 31 indicadores, compilados por medio de entrevistas e información cuantitativa de más de trece organizaciones, para un total de 178 países. Estos últimos se distribuyen en percentiles de 1 a 100, donde 100 es la calificación máxima e indica un cumplimiento satisfactorio de todos los indicadores incluidos en esa dimensión.

**6** La medición del *Latinobarómetro* no está exenta de problemas. La pregunta no necesariamente mide incidencia, pues consulta a las personas si han sabido de un acto de corrupción, no si lo han experimentado, y además abre el espectro a si otras personas han sabido, lo que agrega más imprecisión.

**7** Por ejemplo Haití registra 50% de victimización, México, Bolivia y Ecuador, entre otros, presentan más de un 30% (Vargas y Rosero 2007, con base en Lapop, 2006).

**8** Algunas apreciaciones son: "la legislación interna se encuentra estancada, las formas de corrupción aumentan y sigue arrastrando los niveles más altos de corrupción" y "En Nicaragua la política estatal no es la lucha contra la corrupción, sino al revés: la corrupción es política de Estado" (Grupo Cívico Ética y Transparencia, 2006 y 2007b)

**9** La brecha entre percepción e incidencia se presenta también en el tema de seguridad ciudadana, pero a diferencia de este ámbito, en materia de corrupción no existe un equivalente a la tasa de homicidios o robos, contra el cual se

pueden contrastar las opiniones de una encuesta, debido a la falta de registros completos e históricos sobre casos.

**10** La Red Probidad preparó en el 2006 un estudio titulado *Esfuerzos gubernamentales de lucha contra la corrupción en Centroamérica* con reportes para Nicaragua, Honduras, El Salvador, Costa Rica, y un reporte especial sobre el canal de Panamá (<http://probidad.net/blog/publicaciones/>). Los estudios de país del Sistema Nacional de Integridad de Transparencia Internacional ([www.transparency.org/recrea](http://www.transparency.org/recrea)) proporcionan una mirada detallada a la situación de Guatemala, Nicaragua, Honduras, Panamá y Costa Rica. Además, en el 2006 fueron actualizadas las organizaciones Acción Ciudadana en Guatemala, Ética y Transparencia en Nicaragua, TI en Panamá, ACI-Participa en Honduras y TI en Costa Rica. También se cuenta con evaluaciones realizadas por el proyecto AAA-Usaid y Casals and Associates (2004).

**11** Informes disponibles en el sitio de la Oficina de Cooperación Jurídica de la OEA, <http://www.oas.org/juridico/spanish/Lucha.html>

**12** Ante los lentos avances en el proceso de aprobación de una ley de acceso a la información por el Congreso guatemalteco, en el año 2005 el Presidente de ese país emitió un acuerdo gubernativo que obligó a todas las instancias del organismo ejecutivo a presentar informes anuales y en acto público. Este avance, pese a su importancia, solo atañe al Ejecutivo y, dada su naturaleza, podría carecer de estabilidad a largo plazo.

**13** "La reciente promulgación de la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública, n° 8422, de 6 de octubre de 2004, trajo consigo una importante contribución al esquema normativo que pretende prevenir y extirpar ese flagelo social pero, lamentablemente, esa normativa se aprobó con una serie de incoherencias y sin sentidos que afectarían a muchos servidores públicos en sus derechos fundamentales, así como al buen funcionamiento del engranaje público como tal" (proyecto de ley n° 15788).

**14** En Latinoamérica, el único caso en que la prensa no cuenta con una confianza ciudadana mayor que la otorgada a las instituciones públicas es Chile: solamente un 28% de las personas consultadas expresó alta o alguna confianza en los medios de comunicación (CID-Gallup, 2002).

**15** La SIP tiene como criterio solo incluir en esta lista a los periodistas asesinados o desaparecidos en represalia por su ejercicio profesional. No se puede afirmar si estos casos están relacionados con investigaciones sobre corrupción.

**16** Se destaca el rol asumido en Honduras por la Alianza 72, constituida por un grupo de organizaciones sociales, que impulsó el debate y la posterior aprobación de la ley de acceso a la información. En el caso de Nicaragua, este papel lo jugó el Grupo Promotor de la Ley de Acceso a la Información Pública, conformado por organizaciones sociales y algunas instancias públicas.

**17** Estos proyectos son auspiciados por el Centro de Estudios y Acción Social Panameño ([www.ceaspa.org.pa](http://www.ceaspa.org.pa)) y la Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana ([www.libertadciudadana.org](http://www.libertadciudadana.org)).

**18** Los informes de la sociedad civil sobre el cumplimiento de la CICC están disponibles en: [http://www.transparency.org/index.php/regional\\_pages/americas/conveniones/sociedad\\_civil/soc\\_civil\\_oea/oas\\_mecanismo](http://www.transparency.org/index.php/regional_pages/americas/conveniones/sociedad_civil/soc_civil_oea/oas_mecanismo).

**19** Por controles horizontales se entiende la fiscalización entre las mismas instituciones del Estado, incluyendo el balance entre poderes y los entes especializados de control. Por su parte, el control vertical alude a la fiscalización desde la ciudadanía hacia el Estado (por ejemplo la petición de cuentas en los procesos electorales) (O'Donnell, 2003). Una variación de este último es el control social, que específicamente se refiere a la participación organizada (Peruzzotti y Smulovitz, 2002). Otros autores tienen clasificaciones distintas; véase por ejemplo Mainwaring, 2003; Moreno et al., 2003; Philp, 2000; Mulgan, 2003; Behn, 2001.

**20** Son los mismos organismos internacionales que recomiendan disminuir el tamaño de las burocracias y reducir los presupuestos públicos, los que también impulsan la creación de nuevas instituciones (defensorías, comisiones, fiscalías) y estas instituciones, a su vez, presionan por mayor cantidad de recursos y plazas.

**21** Esta clasificación se inspira en O'Donnell (2003) que divide a los actores de control en instituciones de balance (de poder), incluyendo los poderes del Estado, y agencias especializadas de control horizontal (por ejemplo las cortes de cuentas, *ombudsman*, procuradurías, etc.).

**22** Sala Constitucional, Comisión de Notables nombrada por el Presidente de la República, Comisión de investigación del Congreso, Contraloría General de la República, Procuraduría de la Ética, Comisión de Promoción de la Competencia del Ministerio de Economía, Defensoría de los Habitantes, auditorías internas de cada institución (CCSS e ICE) y comités de ética de los partidos políticos.

**23** En el Segundo Informe (2003) se presentó una descripción detallada de los sistemas de administración de justicia en Centroamérica, cuya organización no ha variado hasta la fecha.

**24** Se intentó para este Informe actualizar la cifra de casos recibidos por las fiscalías anticorrupción, pero no fue posible lograr encontrarlas. Para el caso de Costa Rica, en el 2005 los datos estadísticos de la Fiscalía de Delitos Económicos y contra la Corrupción son los siguientes: 1.643 denuncias por acciones contra los deberes de la función pública, 597 denuncias excluyendo la categoría de abuso de autoridad, 9,7% de los casos terminados y 108 personas sentenciadas, 26,9% de sentencias condenatorias (Solana, 2007).

**25** Los medios consultados fueron: Guatemala: *Prensa Libre*, 2006; Honduras: *El Heraldo*, 2006-2007; Costa Rica: *La Nación* 2004-2008; El Salvador: *La Prensa Gráfica* 2005-2007 y *El Faro* 2007; Nicaragua: *La Prensa* y *El Nuevo Diario*, 2004-2007; Transparencia Internacional, 2007a.

**26** La Constitución Política de 1949 creó la Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la República y el Servicio Nacional de Electricidad (SNE) para la fiscalización de los servicios públicos. Asimismo, fortaleció los contrapesos del Ejecutivo como el Tribunal Supremo Electoral y el Poder

Judicial. No obstante, en esa época el tema de la corrupción no era visto como un área de prioridad para estas instituciones (Villarreal, 2003).

**27** El presidente de la Corte, miembro del Consejo Ejecutivo del PCN, dirigió la institución desde 1990 hasta 1998, fecha en que se retiró para competir por su partido en las elecciones presidenciales de 1999. Regresó a la Corte en 2002 y se ha mantenido en el cargo desde entonces. Fue reelecto recientemente hasta el 2011, pese a llamados de diversas organizaciones para despolitizar la institución (incluyendo la red Probidad y Fusades).

**28** La pregunta tiene sus orígenes en la filosofía griega: *Quis custodiet ipsos custodes?* Es atribuida originalmente a Platón, en *La República*, escrito aproximadamente en 360 a.C. La respuesta en esta obra señala que los controladores deben controlarse a sí mismos contra sí mismos. En la actualidad ha sido utilizada principalmente para el estudio de las relaciones cívico-militares, la policía, el Poder Judicial y en el tema de la rendición de cuentas.

**29** El enfoque en sectores específicos tiene el propósito de ilustrar la problemática más amplia y multifacética de la corrupción en la función pública y, de esa manera, contribuir a explorar posibles soluciones. Todos ellos son campos en los cuales es necesario profundizar el análisis y explorar alternativas específicas para su abordaje.

**30** En su estudio sobre corrupción en el sector salud en varios países, Lewis indica que el ausentismo ocurre por varias razones, muchas de ellas legítimas o necesarias. "Por ejemplo, el personal médico en áreas rurales frecuentemente debe viajar a las ciudades a recibir su pago, obtener provisiones o medicinas o tiene retrasos debido a una infraestructura pobre o al clima (...) [Sin embargo,] en otros casos, algunos miembros del personal médico o de los servicios de salud cuentan con otros compromisos o preferencias y no se presentan a su lugar de trabajo. En efecto, reciben un salario pero proporcionan servicios mínimos o ningún servicio. Esto es, en efecto, un robo, una forma de *responsabilidad pública para beneficio propio*" (Lewis, 2006).

**31** La información disponible no permite establecer relaciones completamente claras entre algunos factores asociados a los trámites y la existencia de corrupción. Por lo tanto, lo que aquí se hace es una aproximación a los incentivos institucionales, planteando como factores de riesgo de corrupción las cargas que deben enfrentar los usuarios o empresarios para realizar un trámite u obtener un permiso, específicamente en número de procedimientos y tiempo para completarlos.

**32** El Consejo Centroamericano de Protección al Consumidor tiene las siguientes finalidades: a) crear mecanismos que permitan fortalecer la defensa y protección de los derechos de los consumidores centroamericanos, b) desarrollar e intensificar las relaciones entre las agencias gubernamentales de

protección al consumidor de Centroamérica, por medio de la cooperación y la ayuda mutua, para la solución de controversias en el consumo transfronterizo, c) contribuir desde su ámbito de acción a los procesos de integración económica y social de la región (Concadedo, 2007).

**33** Para el caso de Costa Rica, véase Programa Estado de la Nación, 2004.

**34** Durante el proceso de edición de este Informe, en Honduras se aprobó una nueva ley del consumidor, que se encontraba en proceso de sanción presidencial para su publicación y entrada en vigencia.

**35** En Costa Rica, la regulación de los precios de los servicios públicos está encomendada a otra entidad, la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (Aresep), la cual recibe quejas y denuncias de los usuarios y puede imponer sanciones.

**36** El Tribunal Sancionador de la Defensoría del Consumidor de El Salvador comenzó a operar en el 2006. En el 2007, el monto de las multas impuestas ascendió a 1,2 millones de dólares.



## C A P Í T U L O

## 9

El desafío regional  
de fortalecer los  
gobiernos locales

## INDICE

<b>Hallazgos relevantes</b>	<b>362</b>
<b>Valoración general 2008</b>	<b>363</b>
<b>Valoración general 1999</b>	<b>364</b>
<b>Panorama general de los gobiernos locales en la región</b>	<b>365</b>
<b>Sin mayores novedades en materia de competencias municipales</b>	<b>367</b>
<b>Finanzas municipales</b>	<b>369</b>
Se profundiza la dependencia de los gobiernos locales con respecto al Poder Ejecutivo	370
Mejores instrumentos para la administración municipal, pero sin avances en la descentralización de los ingresos	372
Crecimiento de los ingresos municipales con grandes brechas entre países	373
No se fortalece la base tributaria de los ayuntamientos	373
Niveles desiguales de inversión municipal	375
<b>Régimen político municipal</b>	<b>375</b>
Pocos cambios en los sistemas electorales	375
Control electoral	377
Avances legislativos en materia de rendición de cuentas	378
En todos los países hay comisiones legislativas especializadas en asuntos municipales	<b>378</b>
<b>Participación ciudadana</b>	<b>379</b>
Ampliación de mecanismos de democracia directa	380
Bajos niveles de participación ciudadana en la región	381
Anexo	385

## PREGUNTA GENERADORA

¿Cómo han evolucionado la descentralización y el fortalecimiento de los gobiernos locales en Centroamérica?

## Preguntas específicas

1. ¿Qué cambios ha experimentado el marco legal de los gobiernos locales centroamericanos?
2. ¿Cuál es el estado de las finanzas municipales de los gobiernos locales en Centroamérica desde 1999?
3. ¿Qué porcentaje del total de los ingresos municipales corresponde a las transferencias del Gobierno Central en cada una de las naciones del istmo?
4. ¿Ha habido variaciones en la cantidad y el tipo de competencias de las municipalidades de la región desde 1999?
5. ¿Se dieron cambios significativos en los mecanismos de democracia directa en el espacio local en el período 1999-2007?
6. ¿Qué cambios ha tenido la participación ciudadana en los mecanismos de democracia directa en el ámbito local en Centroamérica en el período 1999-2007?



## HALLAZGOS RELEVANTES

- >> La densidad de población promedio por municipio en Centroamérica es de 314 habitantes por kilómetro cuadrado.
- >> Ninguno de los municipios en los que se ubica la ciudad capital, con la excepción de Managua, es el de mayor densidad de habitantes en el país.
- >> El 90% de los 1.194 municipios sobre los que se dispone de datos se ubica en la categoría de desarrollo humano medio.
- >> El análisis regional de los niveles de desarrollo humano municipal revela dos situaciones: países cuyos territorios son relativamente homogéneos en cuanto a logros, sean estos favorables o no, y naciones con fuertes fracturas internas en sus niveles de desarrollo humano.
- >> En el período 1999-2007 el régimen que regula el funcionamiento de los municipios experimentó grandes transformaciones. Pese a la profusión de reformas legislativas, puede decirse que éstas no introdujeron modificaciones sustanciales en el marco de competencias municipales.
- >> En el cuatrienio 2002-2005, el promedio de transferencias estatales como porcentaje de los ingresos totales de los ayuntamientos pasó de 26% a 30%. A pesar de este aumento en el conjunto de la región, hay diferencias importantes entre los países.
- >> Entre 1999 y 2007 se registraron importantes reformas en materia de administración financiera municipal.
- >> En el período 1993-2004 los ingresos per cápita de los gobiernos locales centroamericanos crecieron a un ritmo anual promedio del 5,4%.
- >> El ingreso tributario per cápita promedio de los ayuntamientos de Costa Rica, Nicaragua y Panamá, en el cuatrienio 2002-2005, fue de 14,5 dólares, mientras en Honduras y El Salvador el promedio fue de 5,3 dólares.
- >> En promedio, las municipalidades de la región dedican el 36% de sus recursos a gastos administrativos y poco menos de un tercio (27%) a la inversión.
- >> En todas las naciones del istmo, el partido que triunfó en los últimos comicios nacionales tiene bajo su control la mayor cantidad de ayuntamientos.
- >> En comparación con lo reportado en el informe regional de 1999, las y los centroamericanos tienen hoy un mayor número de vías para incidir en los asuntos de sus comunidades, pero ello no necesariamente significa que hagan uso de ellas.

## VALORACIÓN GENERAL 2008

Distintos actores regionales coinciden en la necesidad de modernizar y fortalecer al régimen municipal en Centroamérica. El propósito de contar con gobiernos locales más eficientes y democráticos tiene un carácter político y estratégico a la vez. En términos políticos significa dotarlos de más y mejores capacidades para representar los intereses de sus pobladores y comunidades. Por su parte, la dimensión estratégica radica en reconocer que, en países donde la presencia y acción del Estado en todo el territorio han sido históricamente débiles, como es el caso de Centroamérica, una gestión municipal provista de las capacidades y los recursos necesarios puede marcar una gran diferencia.

En este contexto, la descentralización, entendida como el proceso mediante el cual se transfieren competencias y poder político desde el Gobierno Central a instancias del Estado cercanas a la población (Proyecto Estado de la Región, 1999), se posicionó en los años noventa como la aspiración central para transformar radicalmente la situación de las municipalidades centroamericanas. Este capítulo examina la evolución de esas entidades en la última década. Para ello utiliza como referente principal el capítulo respectivo

del informe de 1999. En esta oportunidad se recopila evidencia empírica sobre distintos temas, con el afán de responder a la interrogante de cómo evolucionaron la descentralización y el fortalecimiento de los gobiernos locales en la región.

La conclusión más relevante de esta sección del Informe es que, prácticamente veinte años después de haber sido planteada en el istmo centroamericano, la descentralización de recursos y competencias públicas a favor de los gobiernos locales no termina de materializarse. Ha sido evidente el desequilibrio existente entre el discurso político a favor de la descentralización y la pobre gestión institucional tendiente a articularla con la realidad. Por otra parte, la democratización de los regímenes políticos municipales no ha tenido avances sustantivos durante la primera década del siglo XXI. Tanto el impulso descentralizador como el impulso democratizador de los gobiernos locales experimentados en los años noventa disminuyeron de manera sensible su intensidad.

En este período es posible identificar algunos progresos en el tema de la descentralización, por la aprobación de legislación específica. Sin embargo, la debilidad financiera y administrativa de los ayuntamientos constituye la principal barrera para su im-

plementación. En efecto, las municipalidades centroamericanas experimentaron un deterioro de sus recursos propios, debido a su creciente dependencia de los fondos que les trasladan los gobiernos centrales. Este hecho se agrava por la inexistencia de una política de descentralización de los ingresos que incentive la generación de nuevas fuentes de recursos. Además, en los últimos diez años el marco de competencias y potestades municipales no sufrió grandes transformaciones, lo mismo que su estructura tributaria.

Pese a la ralentización de los impulsos descentralizador y democratizador de los gobiernos locales, es preciso reconocer algunos avances puntuales en estas materias entre 1999 y 2007. Por una parte, las reformas legales encaminadas a proporcionar a los gobiernos locales mejores instrumentos para la administración municipal y definir obligaciones para que las autoridades rindan cuentas sobre su gestión, fueron la base para una mayor apertura democrática a nivel local. Por otra parte destaca la tendencia regional a provisionarse de un mayor número de mecanismos de democracia directa. Esta última medida facilita el traslado de decisiones políticas municipales a la ciudadanía.

### VALORACIÓN GENERAL 1999

Un pilar del impulso democratizador durante los años noventa ha sido el esfuerzo por fortalecer las competencias y la democracia de los gobiernos locales. La descentralización y la democracia local se refuerzan recíprocamente, pues mayores competencias para el gobierno local tornan más importante el poder municipal y

confieren mayor poder democrático a las comunidades. Pero, en Centroamérica, descentralización y democracia local no necesariamente se dan juntas, ni avanzan al mismo ritmo. La evidencia parece sugerir que los pasos para constituir democracias locales han caminado más rápido que los de la descentralización.

## CAPÍTULO

## 9

## El desafío regional de fortalecer los gobiernos locales

**Panorama general de los gobiernos locales en la región**

En Centroamérica existen 1.201 municipios. El número global se incrementó en dieciséis con respecto a lo reportado en el *Primer Informe Estado de la Región*, en 1999, debido a la creación de ocho gobiernos locales en Panamá, dos en Guatemala y seis en Nicaragua. En las demás naciones el número de ayuntamientos no varió.

Según los datos más recientes, la densidad de población promedio por municipio es de 314 habitantes por kilómetro cuadrado. En Costa Rica y El Salvador la densidad es mayor que la media regional, en Guatemala es ligeramente menor y Nicaragua, Panamá y Honduras están por debajo del promedio (cuadro 9.1). Dentro de los países las diferencias entre los municipios con mayor y menor densidad son más altas en El Salvador y Costa Rica, seguidos por Panamá y Guatemala. Por último aparecen Nicaragua y Honduras.

En toda la región existen municipios de pequeña extensión territorial y densamente poblados. En ese sentido, la localidad con más alta concentración de pobladores en toda Centroamérica es Cuscatancingo, en El Salvador, que en sus escasos 5,4 km<sup>2</sup> alberga a poco más de 21.000 habitantes por kilómetro cuadrado. Le siguen San Miguelito (Panamá), San Pedro Sula (Honduras), Tibás (Costa Rica), Managua (Nicaragua)

y Sumpango (Guatemala). Un primer hallazgo relevante en este tema es que ninguno de los municipios en los que se ubica la ciudad capital, con la excepción de Managua, es el de mayor densidad de habitantes en el país. Sin embargo, cuando se examinan, por departamento o provincia, las densidades de población, se puede observar que en los departamentos capitalinos es donde existen las más altas disparidades, con la salvedad del caso guatemalteco (cuadro 9.2).

El análisis de la distribución geográfica de la densidad de habitantes por municipio permite identificar

con claridad tres situaciones. Por un lado, en el sur del istmo, Costa Rica y Panamá muestran un patrón de enclaves: baja concentración poblacional en amplias zonas geográficas, combinada con pequeñas áreas densamente pobladas y ubicadas en el centro del territorio. Por otro lado, en el centro y norte de Centroamérica la población se aglutina sobre todo en ciudades cercanas al océano Pacífico, siguiendo un patrón relativamente homogéneo que se prolonga de norte a sur, al estilo de una cordillera montañosa. La zona alrededor de San Pedro Sula y el corredor que lo conecta con Tegucigalpa es la

CUADRO 9.1

**Centroamérica: superficie, población y número de municipios, según país. CIRCA 2005**

País	Superficie (km <sup>2</sup> )	Población en miles	Número municipios	Densidad promedio por municipio	Cantidad promedio de habitantes por municipio (en miles)
Total	488.450	40.253	1.201	314	34
Costa Rica	51.100	4.402	81	748	54
El Salvador	21.041	6.991	262	587	27
Guatemala	108.889	13.019	332	309	39
Honduras	112.492	7.367	298	86	24
Nicaragua	131.832	5.523	153	153	36
Panamá	75.517	3.284	75	143	44

Fuente: Elaboración propia a partir de Proyecto Estado de la Nación, 1999.

CUADRO 9.2

**Centroamérica: departamentos o provincias con las mayores y menores diferencias de densidad de población por municipio.**

CIRCA 2005

Diferencias	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Departamento con las diferencias más bajas entre municipios	Guanacaste	Chalatenango	Izabal	Gracias a Dios	Río San Juan	Emberá
Departamento con las diferencias más altas entre municipios	San José	San Salvador	Sacatepéquez	Francisco Morazán	Managua	Panamá

Fuente: Elaboración propia.

MAPA 9.1

**Centroamérica: densidad de población por municipio.**

CIRCA 2005



Fuente: Róger Bonilla, Centro Centroamericano de Población-UCR.

dispone del IDH a nivel municipal en cada uno de los seis países.

Los resultados derivados de estos estudios permiten esbozar la configuración de una ecología local del desarrollo humano en la región. Por un lado, el 90% de los 1.194 municipios<sup>1</sup> se ubica en la categoría de desarrollo humano medio (cuadro 9.3). Asimismo, en todas las naciones, salvo en Honduras, los municipios con mayor desarrollo humano pertenecen al departamento capitalino. Los mejores ejemplos son Guatemala y El Salvador, pues, en ambos casos, seis de los diez municipios con mayor IDH forman parte de los departamentos de San Salvador y Guatemala. Les siguen el departamento de Panamá y la provincia de San José, en Costa Rica, con cinco cada uno.

Tal como sucede con la densidad de población, el análisis de los niveles de desarrollo humano municipal en Centroamérica revela diferentes situaciones: en primer lugar, países cuyos territorios son relativamente homogéneos en cuanto a logros de desarrollo humano, sean estos favorables o no; estos son los casos de Costa Rica, Honduras y El Salvador. En segundo lugar, naciones con fuertes fracturas internas en sus niveles de desarrollo humano: Panamá, Guatemala y Nicaragua (mapa 9.2). Además cabe anotar que, en los casos de Panamá, Nicaragua y Guatemala, las regiones más rurales y con mayor proporción de población indígena poseen bajos índices de desarrollo humano (González, 2007b).

Por último, en todos los países de la región, con excepción de Costa Rica, destaca un número considerable de cabeceras de departamento o provincia entre los municipios con más altos niveles de desarrollo humano. En este sentido, las cabeceras son depositarias del poder político y centros de cabildeo sobre temas nacionales; por tanto, es de esperar que cuenten con apoyo en infraestructura y otros rubros de inversión social, mientras que los municipios pequeños y alejados tienen escasas posibilidades de ejercer influencia en la toma de decisiones departamentales o nacionales (PNUD, 2002e).

excepción a esta tendencia. Por último, las regiones caribeñas se caracterizan por bajos niveles de densidad poblacional (mapa 9.1).

El segundo factor considerado para valorar el panorama de los ayuntamientos centroamericanos se relaciona con la calidad de vida de sus poblado-

res, mediante el índice de desarrollo humano (IDH). Este indicador ha sido utilizado, desde su creación, como una medida del bienestar de las sociedades. En el caso del istmo, gracias al esfuerzo de las agencias del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) a lo largo de la región, se

CUADRO 9.3

**Centroamérica: municipios según nivel de desarrollo humano<sup>a/</sup>. 2000-2005**

País	IDH alto <sup>b/</sup>	%	IDH medio-alto	%	IDH medio-bajo	%	IDH bajo	%	Total	%
Costa Rica	18	22	60	74	3	4	0	0	81	100
El Salvador	5	2	152	58	105	40	0	0	262	100
Guatemala	5	2	68	21	208	63	50	15	331	100
Honduras	0	0	53	18	236	79	9	3	298	100
Nicaragua	1	1	41	28	78	53	27	18	147	100
Panamá	0	0	26	35	36	48	13	17	75	100
<b>Total</b>	<b>29</b>	<b>2</b>	<b>400</b>	<b>34</b>	<b>666</b>	<b>56</b>	<b>99</b>	<b>8</b>	<b>1.194</b>	<b>100</b>

a/ Los índices de desarrollo humano no son comparables entre países, debido a que se utilizan metodologías distintas para su cálculo en cada caso.

b/ Categorías de desarrollo humano: alto: 0,800-1, medio-alto: 0,651-0,799, medio-bajo: 0,501-0,650, bajo: menor o igual a 0,500.

Fuente: Elaboración propia a partir de los documentos elaborados por las oficinas del PNUD en los países de la región.

MAPA 9.2

**Centroamérica: índice de desarrollo humano<sup>a/</sup> por municipio. CIRCA 2005**



a/ Los índices de desarrollo humano no son comparables entre países, debido a que en cada caso se utilizan metodologías distintas para su cálculo.

Fuente: Róger Bonilla, Centro Centroamericano de Población-UCR.

**Sin mayores novedades en materia de competencias municipales**

En el período 1999-2007 el régimen que regula las competencias municipales experimentó grandes transformaciones. Los cambios introducidos comprenden reformas constitucionales, modificaciones a las leyes existentes y aprobación de nuevas disposiciones legales. Sobresalen en este último grupo las reformas de carácter financiero y administrativo (cuadro 9.4). Complementariamente, en dos países se promulgaron leyes para impulsar el proceso de descentralización; en Guatemala la Ley General de Descentralización (2002) establece procedimientos para el traslado de competencias y recursos a las municipalidades, y en Panamá la Ley General de Ambiente (1998) previó que la Agencia Nacional de Ambiente transfiera funciones a las autoridades municipales, aunque sin definir con claridad cuáles competencias serán trasladadas. En ambos casos se contempla la existencia de una política nacional de descentralización. Costa Rica aprobó en el 2001 una reforma constitucional para destinar una proporción del presupuesto del Gobierno Central a las municipalidades, ligada a una ley de transferencia de competencias.

Pese a la profusión de reformas legislativas, puede decirse que éstas no introdujeron modificaciones sustanciales en el marco de competencias municipales. Aun en los casos en que hubo cambios legales que en forma expresa obligaban a la descentralización, ésta no se encuentra vigente (Costa Rica) o no existe evidencia de que se esté aplicando (Panamá y Guatemala). Por ello puede afirmarse que, en esta materia, la región se encuentra prácticamente en la misma situación que diez años atrás, a pesar de la retórica en favor de la descentralización; así, las principales fuentes de ingreso de los ayuntamientos y los servicios públicos continúan en manos de los gobiernos nacionales. En síntesis, la información disponible demuestra que el traslado de funciones a las municipalidades marcha a un ritmo lento.

Hay, sin embargo, algunos avances específicos relevantes. Por ejemplo, en el 2001 se creó en Honduras la Policía Municipal, con el objetivo de mitigar el clima de inseguridad ciudadana prevaliente. En Nicaragua, la Ley 76, de Regulación de Zonas Costeras (2003), autorizó el cobro de una “contribución especial” para mantenimiento, limpieza, protección del medio ambiente y seguridad ciudadana en las playas.

El área que muestra una mayor evolución es la relacionada con la información catastral. El programa de regularización del catastro y registro en Costa Rica, la Ley General de Catastro Nacional (2005) en Panamá, así como

la Ley del Registro de Información Catastral en Guatemala (2005), son esfuerzos recientes que sientan las bases para la actualización de tarifas y la modernización de la administración del impuesto territorial.

En el período estudiado también se identificaron casos de re-centralización de competencias. Los mejores ejemplos se presentan en Guatemala, donde la regulación de los programas de vivienda y renovación urbana, así como la administración del Registro Civil, dejaron de ser potestades municipales y pasaron a manos de instancias nacionales.

Por último, cabe destacar que hay grandes variaciones en el apoyo ciudadano

a la descentralización de competencias en favor de las municipalidades, según la última medición comparada disponible sobre este tema (2006). En términos generales, puede decirse que en las naciones centroamericanas (y en otros países de América Latina) no existe un respaldo mayoritario a la descentralización, con la notable excepción de Nicaragua, donde más de la mitad de las personas está de acuerdo con ella. El caso contrario es el de Panamá, donde solo una de cada seis personas favorece el traslado de funciones. En cinco de los nueve países analizados, hay una mayoría a favor de mantener las cosas tal como están o de darle

CUADRO 9.4

**Centroamérica: principales reformas a la legislación municipal. 1999-2007**

País	Reformas o leyes aprobadas (1999-2007)	Leyes conexas	Reformas pendientes
Costa Rica	Reformas constitucionales (2001) Impuesto que se destina a la red vial municipal (2001) Ley General de creación de Concejos Municipales de Distrito (2001) Causales para la pérdida de credenciales municipales (2004) Ampliación de las potestades de los concejos de distrito (2005) Elecciones municipales de medio período (2008)		Financiamiento de las campañas electorales municipales Ley de aprobación municipal de tributos Ley marco de patentes Ley marco de descentralización de competencias y recursos
Nicaragua	Régimen presupuestario municipal (2001) Ley de transferencias presupuestarias a los municipios de Nicaragua (2003) Ley de Solvencia Municipal (2003) Ley de Carrera Administrativa Municipal (2004) Ley de Contrataciones Municipales (2007)	Ley Electoral (2000) Ley de Participación Ciudadana (2003) Ley de Regulación de Zonas Costeras (2003) Ley General de Catastro Nacional (2005)	Reglamentación de la Ley General de Catastro Nacional Ley sobre los registros públicos de la propiedad inmueble mercantil Ley de Urbanismo
El Salvador	Reformas al Código Municipal (competencias, transparencia, participación y asociativismo) (2005) Aumento del Fondo para el Desarrollo Económico y Social (Fodes) (2005) Reformas a la Ley General Tributaria Municipal (2006) Ley Reguladora del Endeudamiento Público Municipal Ley de la Carrera Administrativa Municipal (2006)	Reformas a la Ley de Adquisiciones y Compras de la Administración Pública (2005) Ley de Turismo (2005) Ley de Ética Gubernamental (2006)	Ley de ordenamiento territorial del Área Metropolitana de San Salvador y de los municipios aledaños Ley Marco de Descentralización Ley de Participación Ley del Banco Municipal de Desarrollo

CUADRO 9.4

CONTINUACIÓN

**Centroamérica: principales reformas a la legislación municipal. 1999-2007**

País	Reformas o leyes aprobadas (1999-2007)	Leyes conexas	Reformas pendientes
Guatemala	Reformas al Código Municipal (competencias, organización, transparencia, participación y asociativismo) (2002)	Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (2002) Reforma a la ley del impuesto al valor agregado (2002) Ley en materia de antejuicio (2002) Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas (2002) Ley de probidad y responsabilidades de los funcionarios y empleados públicos (2002) Ley de Desarrollo Social (2001) Reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos (2004) Ley del Registro de Información Catastral (2005) Ley de Registro Nacional de Personas (2005)	Código Tributario Municipal Ley de Servicio Civil Municipal Reformas al Código Municipal Modificaciones a la Ley del Registro Nacional de Personas y a la Ley del Registro de Información Catastral
Panamá	Reformas constitucionales (1999 y 2004) Ordenamiento territorial (2006) Juntas de planificación municipal (2006)	Ley de Transparencia en la Gestión Pública (2002) Ley de Contrataciones Públicas (2006) Política Nacional de descentralización de la gestión ambiental (2007)	Ley Orgánica del Régimen Municipal y de Corregimientos Ley de Carrera Administrativa Municipal Leyes de descentralización
Honduras	Reformas al Código Municipal (2000) Ordenamiento territorial (2003)	Ley de Policía y Convivencia Social (2001) Ley marco del sector de agua potable y saneamiento (2003) Ley del Notario (2005) Participación ciudadana (2006) Ley de exoneración tributaria municipal (2007)	Ley de Finanzas Municipales Ley de Servicio Civil Municipal Reformas a la Ley de Municipalidades Reformas a la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas

Fuente: Elaboración propia con base en González, 2007b.

más competencias al Gobierno Central (cuadro 9.5). Esto plantea un obstáculo importante a los esfuerzos regionales por descentralizar el Estado, pues de todo el istmo solo en Nicaragua y Guatemala (con condiciones) esta tesis goza de mayoría popular.

### Finanzas municipales

Uno de los componentes fundamentales de cualquier administración municipal es el estado de sus finanzas. Si los gobiernos locales disponen de fuentes robustas y frescas de

financiamiento, es posible que ejecuten proyectos y acciones dirigidas a mejorar el nivel de vida de los municipios y de sus habitantes. De igual modo, si no se cuenta con una base mínima de recursos es poco probable que se desarrolle una buena gestión municipal.

Esta sección analiza el comportamiento de un conjunto acotado de indicadores sobre las finanzas municipales en los países de la región. Además se mencionan los principales cambios legales asociados al tema. La

información recopilada corresponde al cuatrienio 2002-2005. Los resultados de investigación constatan un deterioro de los recursos municipales propios a expensas de las transferencias estatales y, con ello, la profundización de la dependencia de los gobiernos locales con respecto a los gobiernos nacionales. Por otra parte, en el ámbito de los egresos locales se detectó el predominio de los gastos administrativos sobre la inversión. Finalmente, el análisis permitió verificar la débil condición del sistema tributario municipal.



CUADRO 9.5

**América Latina: apoyo ciudadano a la descentralización de competencias en favor de las municipalidades<sup>a/</sup>. 2006**  
(PORCENTAJES)

País	Más competencias				Total	Casos
	Al municipio	Al municipio si da buenos servicios	Al Gobierno Central	No cambiar nada		
Colombia	32,6	1,8	64,2	1,3	100	1.413
Costa Rica	42,1	6,9	44,2	6,8	100	2.801
Ecuador	48,2	6,6	39,4	5,8	100	2.827
El Salvador	39,8	3,0	52,3	4,9	100	2.759
Guatemala	38,1	16,7	40,6	4,5	100	1.278
Honduras	40,4	6,0	50,5	3,1	100	2.765
México	36,3	7,8	49,5	6,4	100	1.274
Nicaragua	54,4	4,9	36,9	3,8	100	1.328
Panamá	16,5	3,5	71,5	8,5	100	1.370
Total	40,0	6,1	48,9	5,1	100	17.815

a/ La pregunta en cuestión fue: ¿Apoya usted dar más obligaciones a los municipios?

Fuente: Vargas, 2007 con base en Universidad de Vanderbilt, 2006.

### Se profundiza la dependencia de los gobiernos locales con respecto al Poder Ejecutivo

Los cambios en la legislación financiera municipal en Centroamérica se circunscriben a dos ámbitos: el de los ingresos municipales (propios o transferencias) y el de las reformas en materia de administración financiera local. Sobre el primer tema el hallazgo más relevante es la consolidación del modelo basado en transferencias estatales. Esta situación obedece a dos factores: por un lado, durante el período 1999-2007 más países en la región adoptaron este esquema de financiamiento y, por otro, en aquellos casos en los que éste ya existía, las transferencias del gobierno nacional a los gobiernos locales aumentaron considerablemente.

Las transferencias estatales a los ayuntamientos se introdujeron por primera vez en la constitución guatemalteca de 1985, como una respuesta a la inexistencia de fuentes propias de financiamiento municipal y a la rígida estructura tributaria local. Costa Rica<sup>2</sup> y Nicaragua fueron los últimos países en incorporar a sus legislaciones el modelo de financiamiento mencionado; Guatemala, Honduras<sup>3</sup> y El Salvador

lo habían hecho años antes. Además, en estos tres casos se produjo un incremento en la proporción de los ingresos municipales que representan las transferencias estatales. Panamá, por su parte, posee un sistema *sui generis*, pues el Gobierno Central subsidia a la mayoría de las municipalidades, aunque con recursos modestos.

Este esquema de financiamiento ha provocado que los municipios de algunos países sean cada vez más dependientes de los fondos que les transfieren los gobiernos centrales, al tiempo que se desincentivan los esfuerzos por crear y diversificar las fuentes de recursos propios. En este sentido, los ayuntamientos de Costa Rica y Panamá son los que menos dependen de las transferencias estatales.

Ciertamente se han presentado algunas modificaciones en las fuentes de ingresos propios, aquellos generados en el municipio gracias al cobro de impuestos, permisos y autorizaciones de diversa índole. Sin embargo, la importancia de estas reformas es marginal en comparación con las transferencias. Por ejemplo, en Guatemala la reforma del impuesto al valor agregado y la Ley de Anuncios en las Vías Urbanas

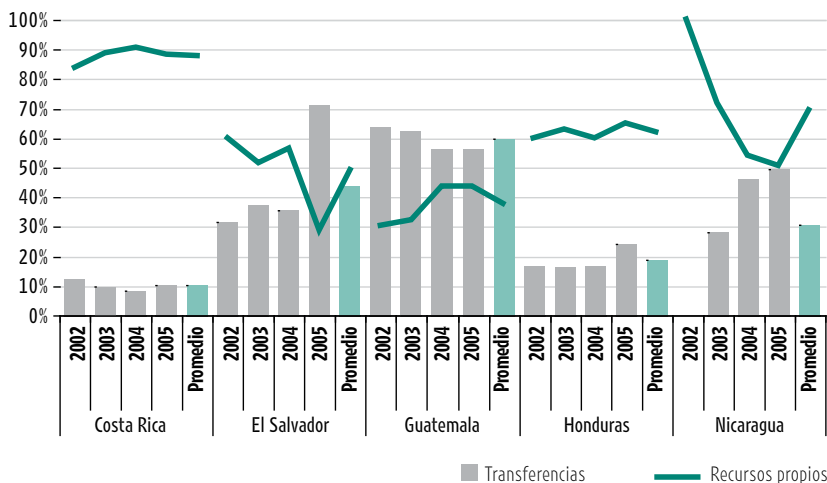
y Extraurbanas incrementaron los ingresos municipales, en Honduras la Ley de Equidad Tributaria le otorgó al ayuntamiento la potestad de certificar el valor fiscal de las propiedades, y en Panamá incluso se descentralizó el manejo del impuesto territorial en el municipio de Colón, aunque aún está pendiente su implementación.

En el cuatrienio 2002-2005, el promedio de transferencias estatales como porcentaje de los ingresos totales de los municipios experimentó un incremento de cuatro puntos porcentuales, al pasar de 26% a 30%. Esto quiere decir que, en términos relativos, los ingresos de las municipales centroamericanas dependen cada vez más de los recursos que los gobiernos nacionales trasladan a esas instancias<sup>4</sup>. Los porcentajes de transferencias en Guatemala, El Salvador y Nicaragua superan la media regional, en Costa Rica y Honduras se ubican por debajo del promedio (gráfico 9.1).

A pesar de este aumento en el conjunto de la región, hay diferencias importantes entre los países. Así, en Guatemala, El Salvador y Nicaragua las transferencias estatales constituyen más del 40% de los ingresos municipales totales. El caso extremo es el de Guatemala, donde los

GRÁFICO 9.1

**Centroamérica<sup>a/</sup>: transferencias estatales y recursos propios de las municipalidades como porcentaje de los ingresos municipales totales. 2002-2005**

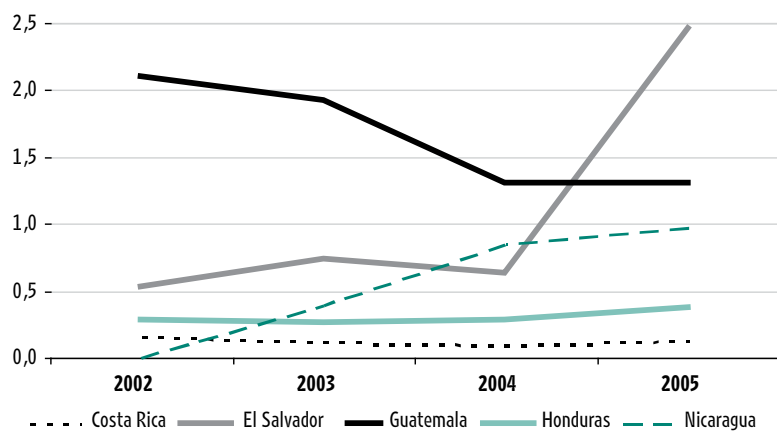


a/ No incluye a Panamá por falta de información.

Fuente: Elaboración propia con base en González, 2007b.

GRÁFICO 9.2

**Centroamérica<sup>a/</sup>: razón entre transferencias y recursos propios municipales. 2002-2005**



a/ No incluye a Panamá por falta de información.

Nota: El valor 1 en la escala expresa una situación de paridad entre transferencias del Gobierno Central y recursos municipales generados por los mismos gobiernos locales (recursos propios). Una situación mayor que 1 expresa que las transferencias son mayores que los recursos propios, y una situación menor que 1 indica que las transferencias son menores.

Fuente: Elaboración propia a partir de González, 2007b.

aportes gubernamentales ascienden en promedio a un 60% del total de ingresos de los ayuntamientos.

Por otra parte, El Salvador y Nicaragua son los países en los que las transferencias mostraron un mayor

crecimiento entre 2002 y 2005: de 32% a 71% en el primero, y de 28% a 49% en el segundo. En Honduras y en Panamá el incremento en el mismo período fue menor del 10%. Por último, en Costa Rica y Guatemala disminuyó el porcentaje de asignaciones gubernamentales como fuente de ingresos municipales. La razón entre las transferencias y los recursos propios es considerablemente menor en Honduras y Costa Rica, comparado con lo que sucede en Guatemala, Nicaragua y El Salvador (gráfico 9.2). De ahí que se concluya que, durante el período 2002-2005, en el ámbito municipal centroamericano se dio un deterioro en la relación recursos propios versus transferencias.

Esta situación tiene efectos políticos concretos, pues hace que los gobiernos locales sean más vulnerables ante la influencia política y la presión financiera de las autoridades nacionales, lo que se constituye en un serio obstáculo a la autonomía municipal. Este hecho podría tener mayores consecuencias en los ayuntamientos centroamericanos controlados por partidos de oposición, donde podría utilizarse el mecanismo de transferencias para “castigar” a los gobiernos locales que no son del partido en el gobierno y favorecer a los del oficialismo.

Existe una amplia gama de disposiciones que regulan la asignación de las transferencias gubernamentales a las municipalidades. Una revisión exhaustiva permite concluir que el único criterio de distribución común a todos los países es el de la cantidad de población (cuadro 9.6). Asimismo, en estas normas se estipula la participación de diferentes actores institucionales en el cálculo y la adjudicación de los fondos, e incluso en algunos casos se considera la representación de la corporación municipal. Si bien todas las naciones del istmo cuentan con regulaciones en esta materia, incluidas disposiciones constitucionales, diversos estudios revelan desfases importantes o incumplimientos en la asignación y el traslado efectivo de los recursos (Usaid, 2004g).

En el caso de Costa Rica, desde 1999 existe la Ley de Control de las Partidas

Específicas con Cargo al Presupuesto Nacional (n° 7755). Según esta norma, el Ministerio de Planificación y Política Económica (Mideplan) se encarga de determinar el monto por transferir a cada ayuntamiento. Además, en 2001 se aprobó una reforma constitucional para trasladar gradualmente a las municipalidades fondos del Presupuesto Nacional. La distribución se realiza por medio de una comisión mixta integrada por un representante del Mideplan, otro de la Presidencia de la República y dos delegados de la Unión de Gobiernos Locales (decreto 2780-H-MP-PLAN). El monto asignado también se ve afectado por un informe de morosidad que cada año emite la Contraloría General de la República.

En El Salvador se utiliza el Fondo para el Desarrollo Económico y Social, creado en 1988 (decreto legislativo n° 74), el cual es manejado por el Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (Isdem). En el caso hondureño esta materia aparece regulada en la Ley de Municipalidades (decreto n° 134) y sus reformas del año 2000. En ambos

países las normas definen porcentajes específicos para gastos administrativos y de inversión, procurando que los segundos superen a los primeros.

En lo que respecta a Guatemala, se tiene un aporte establecido por vía constitucional y los recursos provenientes de impuestos específicos (IVA-PAZ, distribución de petróleo y derivados, circulación de vehículos, bienes inmuebles). En el cálculo de la transferencia interviene una comisión integrada por el Secretario de Planificación y Programación de la Presidencia de la República, el Director Técnico del Presupuesto del Ministerio de Finanzas, el Presidente de la Asociación Nacional de Municipalidades y el Presidente de la Asociación Guatemalteca de Alcaldes y Autoridades Indígenas (Agaai). La Tesorería Nacional es la entidad responsable de ejecutar los pagos (Alonso et al., 2004).

Por su parte, Nicaragua aprobó en el 2003 la Ley de Transferencias Presupuestarias a los Municipios (n° 446). En este caso corresponde al Ministerio de Hacienda y Crédito Público desa-

rollar y aplicar la fórmula de asignación de la partida presupuestaria. La misma ley dispone la creación de la Comisión de Transferencias a las Municipalidades, como instancia de asesoría y consulta, integrada por el Presidente Ejecutivo del Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal (Inifom), el Presidente de la Asociación de Municipios de Nicaragua (Amunic), el Presidente de la Asociación de Municipios de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica de Nicaragua (Amuracan), el Director del Sistema Nacional de Inversión Pública y el Presidente de la Comisión de Asuntos Municipales de la Asamblea Nacional. Otra de las particularidades de esta norma es que estipula un porcentaje fijo para el municipio de Managua, equivalente al 2,5% del total de la partida presupuestaria (Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, 2003b).

Finalmente, el dinamismo de las transferencias como fuente de ingresos municipales en la región, en contraste con los pocos cambios experimentados en la generación de recursos propios, puede interpretarse desde dos perspectivas que no son excluyentes entre sí. Por un lado, el gasto público es más descentralizado en aquellos países donde existen disposiciones que obligan a transferir una mayor cantidad de recursos a los gobiernos locales. En principio esto puede considerarse un hecho positivo. Sin embargo, una alta dependencia de los ayuntamientos en relación con las transferencias estatales, combinada con la inexistencia de un proceso de descentralización de los ingresos, socava el principio de autonomía municipal. La evidencia empírica apunta a que la situación centroamericana se asemeja más a la segunda interpretación que a la primera, salvo algunas excepciones ya mencionadas.

### Mejores instrumentos para la administración municipal, pero sin avances en la descentralización de los ingresos

Durante el período 1999-2007 se registraron importantes reformas en materia de administración financiera municipal. Un buen ejemplo de ello es el caso de Nicaragua. En este país el

CUADRO 9.6

#### Centroamérica<sup>a/</sup>: distribución porcentual de los criterios aplicados para la asignación de transferencias gubernamentales, por país

Criterio	Costa Rica <sup>b/</sup>	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua
Población	25	50	25	60	25
Extensión territorial	25	5			
Condición de pobreza	50	20			
Equidad		25	25	40	
Ingreso per cápita			25		
Número de aldeas y caseríos			15		
Inverso del ingreso per cápita			10		
Equidad fiscal					25
Eficiencia de recaudación del impuesto de bienes inmuebles (IBI)					25
Ejecución de transferencias					25

a/ No incluye el caso de Panamá por falta de información.

b/ Adicionalmente, en Costa Rica el artículo 5 de la Ley 7755 indica que se rebajará entre un 10% y un 20% de la cifra que le corresponde a cada municipalidad: si la morosidad en cuanto al total recaudable por el cobro de los tributos y precios municipales es de entre un 15% y un 30% se deducirá un 10%, y si es superior al 30% se rebajará un 20%.

Fuente: Elaboración propia con base en las leyes de los países.

régimen municipal se aprovisionó de instrumentos como la Ley del Régimen Presupuestario Municipal, la Ley de Contrataciones Municipales y la Ley de Solvencia Municipal. Del mismo modo, en El Salvador se promulgaron la Ley de Endeudamiento Municipal y la Ley Tributaria Municipal. En Guatemala se crearon las oficinas municipales de planificación, se implementó la administración financiera integrada y se introdujeron las figuras de gerente municipal y director financiero.

Otro ámbito en el que se han dado cambios legales recientes se relaciona con el tema de la carrera administrativa municipal. Para un buen gobierno local, la profesionalización y la estabilidad de los servidores públicos son factores determinantes. A la fecha de edición del presente Informe, tres países (El Salvador, Nicaragua y Costa Rica) poseen alguna disposición que regula el servicio civil municipal y en Panamá existe una norma que habilita a los ayuntamientos a adherirse a la carrera administrativa del gobierno nacional. A pesar de estos avances en la profesionalización del funcionario municipal, el mayor desafío de las reformas es precisamente su implementación. En los países restantes persiste un rezago normativo considerable.

### Crecimiento de los ingresos municipales con grandes brechas entre países

Entre 1993 y 2004, los ingresos per cápita de los gobiernos locales centroamericanos, en dólares estadounidenses, crecieron aceleradamente, a un ritmo anual promedio del 5,4%. En todos los países el nivel de ingreso del 2004 era mayor que el reportado para 1993, y en esos once años el promedio regional de ingresos municipales por habitante casi se duplicó, al pasar de 11 a 21 dólares. No obstante, las cifras continúan siendo bajas. En términos generales, dos patrones caracterizan el comportamiento de este indicador; por un lado, en todos los casos los ingresos experimentaron un crecimiento y, por otro, aumentaron las brechas entre los países identificadas por el *Primer Informe Estado de la Región en 1999*.

De las cinco naciones con información disponible, excluyendo a Guatemala, Honduras, El Salvador y Costa Rica presentaron las mayores tasas anuales de crecimiento en el período estudiado. En los dos primeros los incrementos proporcionales fueron muy fuertes, pero debe tomarse en cuenta que se trata de países con los niveles de ingreso por habitante más bajos de la región. Por su parte, los municipios panameños y nicaragüenses registraron un crecimiento menor que el promedio regional. Costa Rica tiene los mayores ingresos municipales per cápita. Al analizar las cifras absolutas sobresale el aumento de las disparidades entre naciones. En 1993, la diferencia entre el país con el ingreso municipal per cápita más alto (Costa Rica) y el más bajo (El Salvador) era de poco menos de 15 dólares; en el 2004 esta brecha se amplió a 28 dólares (cuadro 9.7).

### No se fortalece la base tributaria de los ayuntamientos

Varios estudios han enfatizado en la idea de que la importancia tributaria de los gobiernos locales en la región es minúscula (Eguino et al., 2002 y Espitia, 2004, entre otros). La evidencia empírica disponible para la elaboración de este capítulo, antes que contradecir esta apreciación, la refuerza. Para dar cuenta de ello, en esta oportunidad se actualizan dos indicadores utiliza-

dos en el *Primer Informe Estado de la Región*: la presión tributaria y la carga tributaria. La primera se refiere al peso de los ingresos tributarios con respecto al total de ingresos municipales, en tanto que la segunda mide la importancia de los ingresos tributarios municipales en relación con el producto interno bruto (PIB).

En términos comparativos, Nicaragua es el país con la mayor carga tributaria de Centroamérica: 1,25 en promedio para el período 2002-2006. Le siguen Honduras (0,68) y Costa Rica (0,43). Ahora bien, en el régimen municipal centroamericano una más alta carga tributaria no necesariamente es sinónimo de una mayor presión tributaria. Dos casos ejemplifican esta situación. Honduras tiene la segunda más alta carga tributaria y, a la vez, la presión tributaria más baja de la región. Panamá es el caso contrario: su carga tributaria es la segunda más baja del istmo, pero sus ingresos tributarios constituyen una porción significativa del total de ingresos municipales (gráfico 9.3). En el comportamiento de la presión tributaria municipal incide el peso de las transferencias gubernamentales, pues en aquellos países donde éstas son elevadas el indicador mencionado es bastante menor que en el resto. Por su parte, la carga tributaria municipal de las naciones centroamericanas en general es baja.

CUADRO 9.7

#### Centroamérica: ingresos corrientes per cápita de los gobiernos locales. 1993 y 2004 (DÓLARES)

País	Ingreso per cápita		Crecimiento porcentual (1993-2004)	Porcentaje de crecimiento anual
	1993	2004		
Costa Rica	18,4	34,8	89,7	6,0
El Salvador	3,7	7,2	93,4	6,2
Guatemala	5,4			
Honduras	6,7	16,9	151,6	8,8
Nicaragua	12,5	14,7	17,4	1,5
Panamá	18,1	29,0	60,4	4,4
Promedio	10,8	20,5	82,5	5,4

Fuente: Elaboración propia a partir de Proyecto Estado de la Nación, 1999.

Sin una ampliación sustancial de la base tributaria municipal en la región es difícil que estas instancias puedan disponer de los fondos requeridos para atender las demandas de sus pobladores, a menos que se opte por desfinanciar a los gobiernos nacionales. En países como los centroamericanos, donde la presencia del Estado en todo el territorio por la vía de los servicios ha sido tradicionalmente débil, la acción municipal puede ser clave para llenar ese vacío, pero para ello es preciso contar con las capacidades y los recursos necesarios.

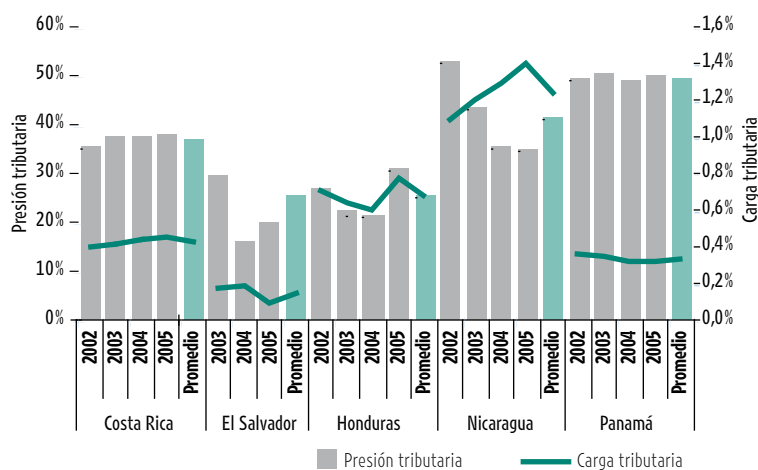
La debilidad de la base tributaria de los municipios queda patente al examinar el comportamiento de otros indicadores, como las fuentes de recursos y los niveles de ingreso tributario por habitante. En cuanto al primero de ellos, los ingresos municipales se clasifican en dos categorías según su origen: los recursos tributarios, que derivan de la existencia de algún impuesto local que grava bienes inmuebles o actividades económicas autorizadas por el ayuntamiento, y los ingresos no tributarios, que como su nombre lo indica no están relacionados con la recaudación de tributos locales, sino con el cobro de tarifas por la prestación de servicios municipales.

En el período 2002-2005 los ingresos tributarios municipales en la región mostraron notables contrastes entre países. En dos casos (Costa Rica y Nicaragua) la relación entre ingresos tributarios y no tributarios fue favorable a los primeros, mientras que en Honduras y El Salvador se presentó la situación inversa. Pese a lo anterior, en las municipalidades costarricenses hay más equilibrio entre ambas fuentes, y en Nicaragua se da la mayor disparidad entre los dos tipos de ingresos. Por el contrario, en El Salvador y Honduras prevalecen los recursos provenientes de la venta de bienes y servicios por encima de los impuestos (gráfico 9.4).

Dos limitaciones estructurales importantes sobre las cuales no se ha avanzado son la falta de autonomía municipal para fijar los impuestos locales y la carencia de un código tributario específico para este ámbito, con excepción de El Salvador, que cuenta con la Ley General Tributaria Municipal.

GRÁFICO 9.3

### Centroamérica<sup>a/</sup>: presión tributaria y carga tributaria municipal. 2002-2005

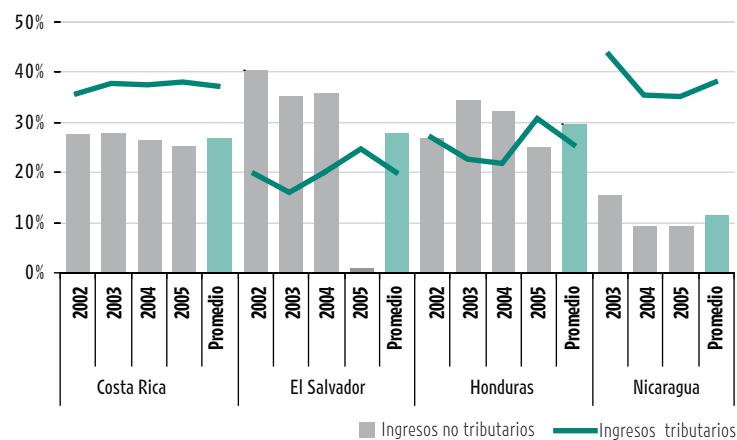


a/ No incluye a Guatemala por falta de información.

Fuente: Elaboración propia a partir de González, 2007b.

GRÁFICO 9.4

### Centroamérica<sup>a/</sup>: ingresos tributarios e ingresos no tributarios como porcentaje de los ingresos municipales. 2002-2005



a/ No incluye los casos de Panamá y Guatemala por falta de información.

Fuente: Elaboración propia con base en González, 2007b.

Con respecto al segundo indicador para evaluar la condición tributaria municipal en Centroamérica, el ingreso tributario per cápita promedio de los ayuntamientos de Costa Rica, Nicaragua y Panamá en el cuatrienio 2002-2005 fue de 14,5 dólares, mientras que en Honduras y El Salvador el promedio fue de 5,3 dólares. En Costa

Rica y Nicaragua dicho ingreso aumentó de forma sostenida en el período. Honduras y El Salvador experimentaron un comportamiento irregular y en Panamá el incremento se dio fundamentalmente en el 2005 (cuadro 9.8).

En resumen, en el sistema tributario municipal de la región se combinan dos factores perversos. Por un lado la base

CUADRO 9.8

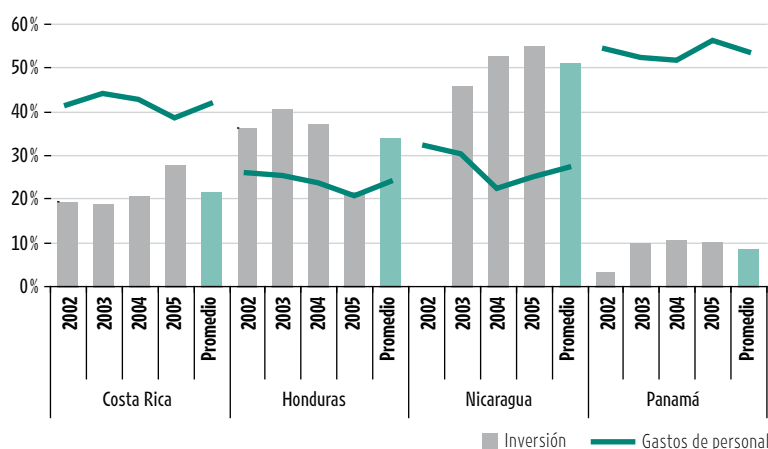
**Centroamérica<sup>a/</sup>: ingresos tributarios municipales per cápita.**2002-2005  
(DÓLARES)

País	2002	2003	2004	2005	Promedio (2002-2005)
Costa Rica	16,5	17,7	19,1	20,7	18,5
El Salvador		3,7	4,2	2,3	3,4
Honduras	7,0	6,5	6,4	9,1	7,3
Nicaragua	8,8	9,5	10,8	12,1	10,3
Panamá	14,5	14,7	14,4	15,7	14,8

a/ No incluye el caso de Guatemala por falta de información.

Fuente: Elaboración propia a partir de González, 2007b.

GRÁFICO 9.5

**Centroamérica<sup>a/</sup>: gastos de personal e inversión como porcentaje de los egresos municipales. 2002-2005**

a/ No incluye a El Salvador y Guatemala por falta de información.

Fuente: Elaboración propia con base en González, 2007b.

impositiva local es frágil<sup>5</sup> y, por otro, el ingreso tributario per cápita que se recauda es bajo. Esta situación imposibilita la ampliación de las capacidades de los gobiernos locales actuales, que se consideran limitadas, y a la vez impide reformar el ineficiente esquema de gestión tributaria municipal.

### Niveles desiguales de inversión municipal

Un último tema estudiado en materia de finanzas municipales es la proporción de recursos que los gobiernos locales destinan a inversión y a gastos administrativos. Los egresos reflejan las

prioridades de gasto de las autoridades y los distintos énfasis que se da a las políticas municipales. La principal conclusión al respecto es que, en términos generales, existen grandes desigualdades entre los niveles de inversión y los gastos administrativos en los municipios centroamericanos.

En promedio, las municipalidades de la región dedican el 36% de sus recursos a gastos administrativos y poco menos de un tercio (27%) a la inversión. No obstante, al considerar a los países individualmente se observan diferencias. En términos relativos, Nicaragua es el que destina la

mayor proporción de sus egresos municipales a invertir, con un promedio de 51%, seguido por Honduras, con 34%<sup>6</sup>. Panamá se caracteriza por ser la nación centroamericana que dedica el mayor porcentaje de sus egresos a cubrir los gastos de operación del aparato municipal: 53%. Le sigue Costa Rica con 41% (gráfico 9.5).

De acuerdo con este patrón, lo que en principio podría verse como una ventaja comparativa del régimen municipal en algún o algunos países, por ejemplo recaudar más ingresos tributarios que no tributarios, como en el caso de Costa Rica, o poseer más ingresos propios que transferencias como en el caso de Panamá, se neutraliza en alguna medida por el hecho de que una mayor proporción de los egresos se utiliza en gastos operativos.

### Régimen político municipal

El régimen político municipal alude a los mecanismos para la selección y sustitución de las autoridades de los órganos legislativos y ejecutivos en el plano local. En el *Primer Informe Estado de la Región (1999)* se señaló que durante los años noventa Centroamérica experimentó una democratización de los regímenes políticos municipales, gracias a la generalización de las elecciones directas de las autoridades locales y la ruptura del monopolio de los partidos políticos en la presentación de candidaturas a cargos municipales; también se anotó el rezago de Costa Rica en esta materia. En el presente Informe no se identifican cambios sustanciales en la situación reportada en 1999. En realidad la ola de apertura democrática municipal en Centroamérica se dio en los años noventa.

### Pocos cambios en los sistemas electorales

El hecho más sobresaliente del que da cuenta este capítulo en materia electoral es la celebración generalizada de comicios periódicos, libres y limpios para designar a las autoridades locales en los 1.201 municipios centroamericanos. La excepción no democrática anotada en 1999, la designación de los alcaldes en Costa Rica por parte de los concejos

municipales, fue superada a partir de 2002. A pesar de este logro político de gran envergadura, prevalecen en la región dos reglas antidemocráticas: el criterio de representación mayoritaria en los concejos municipales salvadoreños (en cada concejo hay solo un partido representado, el que gana por mayoría las elecciones) y la posibilidad de nombramiento y remoción de los alcaldes por parte del Poder Ejecutivo en Panamá (Proyecto Estado de la Nación, 1999).

Tal como sucede con las elecciones nacionales, la normativa electoral que regula los comicios municipales en el istmo exhibe diferencias importantes (Artiga, 2007). Por ejemplo, el mandato de las autoridades municipales centroamericanas varía entre tres y cinco años. En todos los casos, con excepción de Nicaragua, es posible la reelección inmediata de los alcaldes y con ello la carrera política municipal. En términos del mecanismo técnico empleado para el nombramiento del alcalde o alcaldesa predomina la fórmula de mayoría simple, mientras que para la conformación del concejo municipal se utilizan las fórmulas de cocientes y residuos en Costa Rica y Honduras, el método D'Hondt<sup>7</sup> en Guatemala y Nicaragua,

y la mayoría simple en El Salvador y Panamá (cuadro 9.9). En este último país la elección se realiza por distrito electoral, lo que en general permite que cada concejal o corregidor sea electo en forma individual y directa, lo que aumenta su grado de relación con los electores (Proyecto Estado de la Nación, 1999).

En lo que respecta a la fecha de celebración de los comicios, Costa Rica y Nicaragua son los únicos países de la región que efectúan elecciones municipales separadas de las nacionales. El Salvador escoge a sus diputados y alcaldes en un proceso separado de la designación presidencial. En 2008 Costa Rica aprobó la realización de elecciones de medio período a partir del año 2016; en esos comicios se elegirá a todas las autoridades locales, incluidos los regidores municipales. Con el plazo previsto para la aplicación de esta medida se procura evitar desfases políticos en la integración de los órganos municipales actuales.

En cuanto a la ruptura del monopolio de los partidos políticos en la presentación de candidaturas a cargos municipales, la situación en Centroamérica no ha variado mayormente desde 1999: como en esa época, en la actualidad la legislación electoral de tres países

permite la participación de otro tipo de agrupaciones, en tanto que la normativa de los otros tres lo impide. Lo que sí ha variado es la composición de los grupos: Nicaragua dio marcha atrás y reinstauró el monopolio de los partidos políticos en las elecciones municipales (reforma electoral del 2000) mientras que en Honduras una reforma efectuada en 2004 permitió la entrada de “grupos de electores independientes” aunque su fuerza electoral es menor comparada con la de los partidos tradicionales y con la de los comités cívicos guatemaltecos.

En Guatemala se mantienen los comités cívicos electorales gracias a su exitoso desempeño incluso en municipios grandes. En el caso de Panamá los partidos políticos nacionales se disputan los nombramientos con “candidatos independientes”, cuya existencia se ve favorecida por el sistema de candidaturas uninominales para los corregimientos en que se dividen los distritos electorales. Tanto en Costa Rica como en El Salvador persiste el monopolio de los partidos en la postulación de aspirantes a cargos municipales.

Otras reformas legales de índole política comprenden un abanico amplio de temas. Por ejemplo, en Costa Rica

CUADRO 9.9

### Centroamérica: marco legal de las elecciones municipales

País	Alcalde o alcaldesa					Concejo municipal			Candidaturas	
	Mandato en años	Reelección inmediata	Elección directa	F	Simultaneidad con el concejo	P de R		F	PP	Otros
						M	P			
Costa Rica	4	Sí	Sí	Ms	No		X	Hare + resto mayor	X <sup>a/</sup>	
El Salvador	3	Sí	Sí	Ms	Sí		X	Ms	X	
Guatemala	4	Sí	Sí	Ms	Sí		X	D'Hondt	X	X <sup>b/</sup>
Honduras	4	Sí	Sí	Ms	Sí		X	Hare + resto mayor	X	X <sup>c/</sup>
Nicaragua	4	No	Sí	Ms	No		X	D'Hondt	X	
Panamá	5	Sí	Sí	Ms	Sí	X		Ms	X	X <sup>d/</sup>

Simbología: F: fórmula electoral; Ms: mayoría simple; P de R: principio de representación; M: mayoritario; P: proporcional; PP: partidos políticos.

a/ Compiten también partidos políticos a escala provincial y municipal.

b/ Comités cívicos electorales.

c/ Grupos de electores independientes.

d/ Candidatos independientes. Las candidaturas son uninominales por cada corregimiento en que se dividen los distritos electorales.

Fuente: Artiga, 2007.

y Honduras se creó la figura de vice-alcalde, que ya existía desde 1997 en Nicaragua. Además en el caso, hondureño se introdujo la figura del comisionado municipal, electo por el concejo municipal en cabildo abierto. En Guatemala una modificación a la ley electoral reformó los requisitos de los comités cívicos electorales, y la normativa en materia de antejuicio definió los procedimientos sancionatorios contra los funcionarios y autoridades electas. Por último, en Nicaragua la Ley Electoral del 2000 designó al alcalde como presidente del concejo municipal, al igual que ocurre en Guatemala, Honduras y El Salvador, mientras que en Costa Rica y Panamá coexisten las figuras de presidente municipal y el alcalde.

### Control electoral

En todas las naciones del istmo, el partido que triunfó en los últimos comicios nacionales tiene bajo su control la mayor cantidad de ayuntamientos. Este control es muy amplio en Costa Rica (el PLN ganó el 73% de los municipios) y Panamá (el PRD obtuvo el 67%) y bastante más débil en Guatemala, donde el partido actualmente en el poder domina una primera minoría plural (31% de las alcaldías); en este país, en realidad, se observa una fuerte dispersión (cuadro 9.10). En Nicaragua el arrastre electoral de los partidos regionales es considerablemente menor que el de los sandinistas o el de los liberales, y los partidos políticos cantonales costarricenses evidencian distintos grados de apoyo electoral, el cual es mayor en ciertas áreas urbanas (Curridabat, Santa Ana, Escazú) (Artiga, 2007).

Honduras, Nicaragua, Guatemala y El Salvador son los países en los que el segundo partido político más importante es el que posee en términos absolutos una mayor proporción de alcaldes municipales.

Desde la perspectiva geográfica, el control partidario de las alcaldías municipales en Centroamérica pone de manifiesto la existencia de tres grupos de naciones, similares a los mencionados para el caso de la distribución territorial de la densidad de población.

CUADRO 9.10

### Centroamérica: alcaldías ganadas en las últimas elecciones municipales, según partido político. 2004-2007

País	Año	Partido	Alcaldías	Porcentaje
Costa Rica	2006	PLN	59	72,8
		PUSC	11	13,6
		PAC	5	6,2
		Partidos cantonales	3	3,7
		PUN	1	1,2
		ML	1	1,2
		UPC	1	1,2
		Total	81	100
El Salvador	2006	Arena	147	56,1
		FMLN	54	20,6
		PCN	39	14,9
		PDC	14	5,3
		FMLN-CD	4	1,5
		CD	2	0,8
		CD-PNL	1	0,4
		PDC-FMLN	1	0,4
		Total	262	100
		Guatemala	2007	UNE
GANNA	78			23,5
PP	39			11,7
FRG	23			6,9
PU	24			7,2
Comités cívicos electorales	19			5,7
PAN	13			3,9
UCN	12			3,6
URNG-MAIZ	7			2,1
UD	4			1,2
DIA	3			0,9
ANN	2			0,6
EG	1			0,3
CASA	1			0,3
DCG	1			0,3
El Frente	2			0,6
Total	332			100
Honduras	2005	PLH	170	57,0
		PNH	127	42,6
		Piusd	1	0,3
		Total	298	100
Nicaragua	2004	FSLN	86	56,2
		PLC	58	37,9
		APRE	4	2,6
		Yatama	3	2,0
		PRN	1	0,7
		Sin datos	1	0,7
		Total	153	100
		Panamá	2004	PRD
PA	12			16,0
Molirena	6			8,0
PP	2			2,7
CD	2			2,7
Solidaridad	1			1,3
PLN	1			1,3
Libre postulación	1			1,3
Total	75			100

Fuente: Elaboración propia con base en estadísticas electorales oficiales.



Por un lado, en Panamá y Costa Rica el partido con el mayor número de alcaldes controla una porción mayoritaria del territorio. Lo contrario sucede en Guatemala y Nicaragua, países en los que existen verdaderos bastiones geográficos partidarios. En el primer caso esas zonas se ubican en el norte y corresponden al partido oficialista, mientras que en el segundo se localizan en las regiones autónomas caribeñas (norte y sur), con la particularidad de ser áreas controladas por agrupaciones de oposición. Por último, en Honduras y El Salvador el control de los ayuntamientos es más equilibrado territorialmente, a tal punto que es difícil distinguir sus fronteras (mapa 9.3).

### Avances legislativos en materia de rendición de cuentas

Uno de los avances legislativos más relevantes ocurridos en la última

década ha sido, en algunos países, la imposición de obligaciones legales a los gobiernos locales en materia de transparencia y rendición de cuentas. Un conjunto de leyes nacionales aprobadas entre 1999 y 2006 repercuten en el régimen municipal regional. El énfasis de esta normativa sobre la transparencia, la rendición de cuentas y el acceso a información sobre la gestión municipal. En cuanto a los dos primeros temas, en El Salvador la Ley de Ética Gubernamental (2006) ordena el nombramiento de una Comisión de Ética Municipal, mientras que en Panamá los municipios están facultados para formular sus propios códigos de ética, o bien adherirse al del Poder Ejecutivo. En este último país también se promulgaron la Ley de Transparencia (2006) y la Ley del Tribunal Superior de Cuentas (2002). En Costa Rica la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito

en la Función Pública establece causales automáticas para la pérdida de credenciales de las autoridades municipales. Por su parte, la Ley de Probidad y Responsabilidades de Funcionarios y Empleados Públicos de Guatemala (2002), así como la reforma a la Ley Orgánica de la Contraloría de Cuentas de la Nación, del mismo año, introducen normas aplicables a todas las entidades públicas. En los casos de El Salvador y Costa Rica, el Código Municipal obliga a un ejercicio anual de rendición de cuentas.

El presente Informe no logró obtener información sistemática sobre el grado en que las disposiciones comentadas se han puesto en práctica en la gestión de los gobiernos locales. Si existen importantes déficit en esta materia, como ocurre en el plano de los gobiernos nacionales, podría esperarse que una situación similar se dé en las municipalidades.

### En todos los países hay comisiones legislativas especializadas en asuntos municipales

En los congresos nacionales de todos los países existe una comisión legislativa especializada en el conocimiento y tramitación de reformas legales en materia municipal<sup>8</sup>. Algunas de estas instancias estudian propuestas de otra naturaleza, pero todas se ocupan de los asuntos municipales en el Parlamento. En Guatemala, además de la Comisión de Asuntos Municipales, se creó la Comisión de Descentralización y Desarrollo, y en Honduras existen dos comisiones municipales, cada una presidida por uno de los dos partidos políticos mayoritarios.

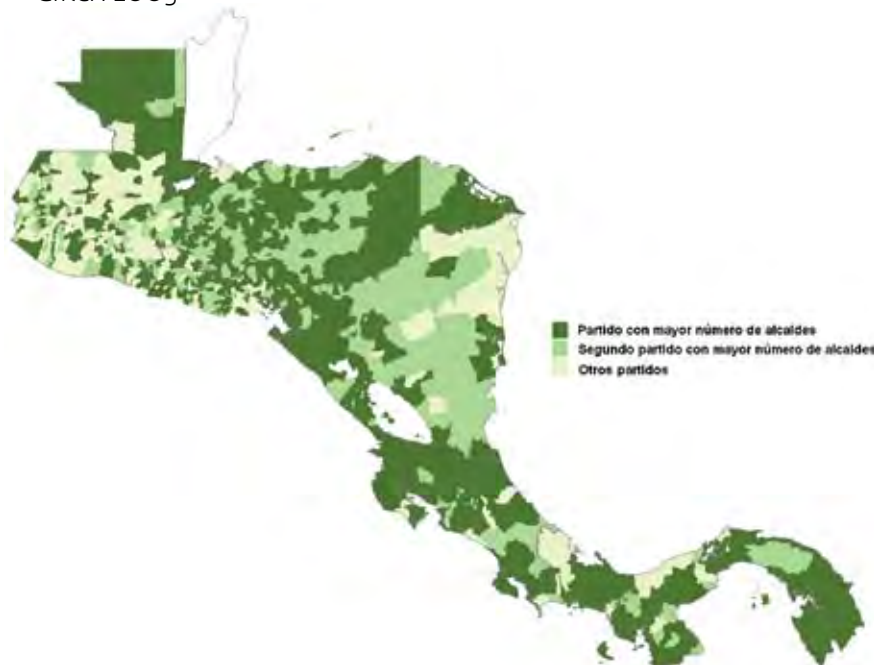
La existencia de comisiones parlamentarias de asuntos municipales es un hecho destacable, pues pone de manifiesto la relevancia que tiene este tema en la agenda legislativa de los congresos de la región y de los partidos políticos que los conforman.

En cuanto a la potestad de plantear propuestas de reforma o nueva legislación relacionada con el régimen municipal, en toda Centroamérica los legisladores y el Poder Ejecutivo son

MAPA 9.3

### Centroamérica: partidos políticos con el mayor número de alcaldes municipales.

CIRCA 2005



Nota: Partido político con mayor número de alcaldes: PLN (Costa Rica), Arena (El Salvador), UNE (Guatemala), PLH (Honduras), FSLN (Nicaragua) y PRD (Panamá). Segundo partido político con mayor número de alcaldes: PUSC (Costa Rica), FMLN (El Salvador), GANA (Guatemala), PNH (Honduras), PLC (Nicaragua) y PA (Panamá).

los principales actores políticos, aunque no los únicos. En Guatemala la Universidad de San Carlos posee iniciativa legislativa; en Costa Rica existe el mecanismo denominado “iniciativa ciudadana”, mediante el cual cualquier ciudadano puede presentar un proyecto de ley. El caso más llamativo es el de Nicaragua, donde los concejos municipales y los consejos regionales autónomos están facultados para proponer leyes. Además, en todos los países se identificaron organizaciones sociales que inciden en la legislación municipal o formulan propuestas, entre ellas las asociaciones municipales y algunas agencias de cooperación internacional (cuadro 9.11).

### Participación ciudadana

En el ámbito de la participación ciudadana, el hecho más sobresaliente del período 1999-2007 es la tendencia regional a aprovisionarse de un mayor número de mecanismos de democracia directa a nivel local<sup>9</sup>. Estas medidas procuran acercar las decisiones municipales a la ciudadanía, por lo que pueden ser consideradas como disposiciones de descentralización política. No obstante, como se verá más adelante, hay una diferencia importante entre lo que estipula la norma y lo que sucede en la realidad.

La reforma de leyes existentes, así como la aprobación de nuevos instrumentos legales, ampliaron y diversificaron

el tipo y las áreas de cobertura de los mecanismos de participación en el plano municipal. En comparación con lo reportado en 1999, las y los centroamericanos tienen hoy un mayor número de vías para incidir en los asuntos de sus comunidades, pero ello no necesariamente significa que hagan uso de ellas.

Dado que en la región existen distintas concepciones de lo que se entiende por participación ciudadana (recuadro 9.1), los mecanismos de democracia directa comprenden una amplia variedad de ámbitos. En efecto, las normas municipales reconocen por un lado mecanismos de información y de consulta, y por otro, instrumentos de control y participación en la gestión. Además

CUADRO 9.11

#### Centroamérica: actores de la legislación municipal. 1999-2007

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
<b>Comisión legislativa</b>	Comisión de Gobierno y Administración, Comisión Especial de Asuntos Municipales y de Desarrollo Local Participativo (2006)	Comisión de Asuntos Municipales	Comisión de Asuntos Municipales, Comisión de Descentralización y Desarrollo	Comisión de Asuntos Municipales 1 y Comisión de Asuntos Municipales 2	Comisión de Población, Desarrollo y Municipios	Comisión de Asuntos Municipales
<b>Actores con iniciativa de ley</b>	Diputados, Poder Ejecutivo e iniciativa popular (2006)	Diputados y Poder Ejecutivo	Diputados, Poder Ejecutivo, Corte Suprema de Justicia, Universidad de San Carlos y Tribunal Supremo Electoral	Diputados, organismos del Poder Ejecutivo	Diputados, Presidente de la República, Corte Suprema de Justicia, Consejo Supremo Electoral, consejos regionales autónomos, concejos municipales, diputados del Parlacen y los ciudadanos	Diputados, Poder Ejecutivo y Comisión Revisora de leyes del régimen provincial, municipal y de corregimientos
<b>Otros actores</b>	Unión Nacional de Gobiernos Locales, partidos políticos, Instituto de Fomento y Asesoría Municipal	Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador, Red para el Desarrollo Local, Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal	Comisión de Participación de los Acuerdos de Paz, organizaciones sociales y apoyo de la cooperación internacional	Asociación de Municipios de Honduras, sociedad civil	Asociación de Municipios, Red por la Democracia y el Desarrollo Local	Asociación de Municipios de Panamá, Coordinación por la Descentralización y el Desarrollo Local

Fuente: Elaboración propia con base en González, 2007c.

existen instancias de representación y consulta local.

### Ampliación de mecanismos de democracia directa

En todos los países del istmo existe uno o más mecanismos de información y consulta a nivel local<sup>10</sup>. Estos instrumentos presentan modalidades como consultas vinculantes, referendos, plebiscitos, cabildos, sesiones municipales abiertas y audiencias. En términos de su aplicación práctica, en el caso de Costa Rica entre 1999 y 2005 se llevaron a cabo siete plebiscitos, dos de ellos sobre división administrativa territorial y cinco relacionados con la protección del recurso hídrico y el ambiente (Rojas, 2007). En Honduras, el artículo 32 de la Ley de Municipalidades establece que, cada año, las corporaciones celebrarán no menos de cinco sesiones de cabildo abierto convocadas por el alcalde. Por otra parte, según un estudio de la

Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo (Usaid), 107 de 201 municipios salvadoreños considerados tienen comités de desarrollo local, 104 realizan habitualmente audiencias públicas, 90 efectúan cabildos abiertos y 61 han experimentado con sesiones abiertas de los concejos municipales (Enríquez, 2007; Usaid, 2004b).

Adicionalmente, en Costa Rica y Panamá se identificó la existencia de un instrumento de democracia directa previsto para decidir la permanencia o la revocatoria de mandato del alcalde municipal. El procedimiento panameño fue aprobado en 1980 y el costarricense en 1998. En este último caso cabe señalar que, pese a algunos intentos por llevarlo a la práctica en varias comunidades, el mecanismo aún no ha sido implementado.

Una segunda modalidad de participación se vincula con el control de la gestión municipal. Los temas que

han tenido un mayor desarrollo en este ámbito han sido la transparencia y la rendición de cuentas. La primera se refiere al acceso de los ciudadanos a información municipal oportuna, de calidad y comprensible. La rendición de cuentas, por su parte, constituye la obligación de informar a la población acerca de la gestión y la ejecución de los recursos públicos (González, 2007b). En ese sentido, el comisionado municipal hondureño representa una modalidad de control, pues tiene capacidad para evaluar la gestión y emitir opinión, denuncia o petición ante las autoridades locales.

Además de los mecanismos mencionados, existen diversas instancias de participación ciudadana, como consejos, comités, asociaciones y otras figuras organizativas. Muchas de ellas están vinculadas a la planificación, seguimiento o vigilancia y evaluación de la gestión pública, tal como sucede con las juntas municipales de planificación panameñas y los consejos municipales de desarrollo de Guatemala. También hay organizaciones de carácter sectorial que se dedican a actividades específicas, como la gestión de un proyecto o un servicio público municipal en particular; son los casos de las juntas o comités de agua, salud, educación, energía eléctrica o mantenimiento de caminos. Un ejemplo de esto último son las juntas viales cantonales costarricenses.

En lo que concierne a las instancias de representación comunal, los países han creado distintas figuras. En general, se trata de grupos de delegados de las circunscripciones o divisiones territoriales de los municipios, tales como los alcaldes auxiliares en Nicaragua, los concejos de distrito en Costa Rica, las juntas comunales en Panamá y las alcaldías comunitarias en municipios indígenas de Guatemala.

Por último, cabe anotar que en Nicaragua y Panamá existen disposiciones que facultan a las municipalidades para someter a consulta popular normativa u ordenanzas municipales, lo que constituye un mecanismo de participación ciudadana novedoso en el ámbito local.

Un hecho sobresaliente en el período estudiado (1999-2007) es la promulgación

#### RECUADRO 9.1

### Definiciones de participación ciudadana en la legislación centroamericana

Los países centroamericanos poseen, en sus marcos legales, una amplia gama de definiciones de participación ciudadana. Por ejemplo, en Nicaragua se entiende como un proceso en el que, en forma individual o colectiva, los actores sociales inciden y participan en la toma de decisiones, la gestión y el diseño de las políticas públicas en los diferentes niveles y modalidades de la administración del territorio nacional y en las instituciones públicas.

Según la normativa guatemalteca, la participación consiste en que una comunidad organizada con fines económicos, sociales o culturales, tome parte en la planificación, ejecución y control integral de las gestiones del gobierno nacional, departamental y municipal, para facilitar el proceso de descentralización. Para la legislación hondureña la participación

implica la inclusión del ciudadano en la formulación, ejecución y evaluación de todas las políticas y acciones del Estado. De acuerdo con la normativa salvadoreña, es obligación de los gobiernos locales promover la participación ciudadana, informar públicamente acerca de su gestión y tratar asuntos que los vecinos soliciten y los que el mismo concejo municipal considere convenientes.

En Costa Rica no hay una definición explícita sobre este tema. En su lugar las normas señalan que las municipalidades fomentarán la participación activa, consciente y democrática del pueblo en las decisiones del gobierno local. Las instituciones públicas están obligadas a colaborar para que estas decisiones se cumplan, pero no se estipulan los mecanismos mediante los cuales se dará tal colaboración.

Fuente: Elaboración propia con base en la Ley de Participación Ciudadana (Nicaragua), la Ley General de Descentralización (Guatemala), la Ley de Participación, la Ley de Municipalidades (Honduras) y el Código Municipal (El Salvador y Costa Rica).

reciente, en dos países de la región, de leyes de participación ciudadana. Nicaragua lo hizo en 2003 y Honduras en 2006. En ambos casos las normas definen una serie de principios que guían la participación y crean nuevos mecanismos e instancias de democracia directa. Destaca la ley nicaragüense, en la cual se establece que los ciudadanos tienen capacidad de iniciativa ante el concejo municipal.

### Bajos niveles de participación ciudadana en la región

No obstante la expansión de mecanismos e instancias de participación, hay una brecha considerable entre las normas vigentes y su puesta en práctica. Para documentar este punto se recurre a los hallazgos más relevantes sobre participación municipal obtenidos por medio de la encuesta de opinión pública *Cultura política de la democracia*, desarrollada por Mitchell Seligson y un grupo de investigadores en 2004 y 2006 en varios países de América Latina. En términos generales es posible aseverar que en Centroamérica existe una cultura de participación municipal relativamente homogénea. Esta cultura se caracteriza, entre otras cosas, por una baja participación ciudadana. Según el estudio, los factores determinantes de la participación son la acción comunitaria y la residencia en áreas rurales.

Aproximadamente uno de cada veinte centroamericanos (4,7%) asistió a un cabildo abierto y, además, formuló una petición ante sus autoridades locales (alta participación) durante los doce meses previos a la encuesta. Una de cada seis personas (16,9%) hizo una de las dos cosas. Más de tres cuartas partes de las y los ciudadanos no hicieron ni lo uno ni lo otro (cuadro 9.13).

Cuando se incluye un nuevo aspecto de la interacción de la ciudadanía con la municipalidad, efectuar trámites ante el gobierno local<sup>11</sup>, la situación no mejora mucho. En principio, esta actividad tendría que ser relativamente generalizada, debido a los servicios públicos que prestan las corporaciones municipales y las autorizaciones que de ellas dependen. Sin embargo, este no es el caso en Centroamérica. En toda la región

CUADRO 9.12

### Centroamérica: mecanismos e instancias de participación ciudadana a nivel local

País	Mecanismo
El Salvador	Cabildo abierto Consulta popular Consulta vecinal sectorial Planes de inversión participativos Sesiones de concejos municipales Comités de desarrollo local Consejos de seguridad ciudadana Presupuesto de inversión participativa Comités de transparencia municipal
Honduras	Plebiscito Referéndum Cabildo abierto Consejos de desarrollo municipal y departamental Comisiones de transparencia Mesas comunitarias de participación ciudadana Plebiscito para la creación de municipios
Guatemala	Consultas vecinales Cabildo abierto Sesiones de concejo municipal Audiencias Consulta para la formulación del presupuesto Consejos municipales de desarrollo Consejos comunitarios de desarrollo Asambleas comunitarias Consejos asesores indígenas Mecanismos consuetudinarios Elección/nominación de alcaldes comunitarios
Nicaragua	Cabildos municipales Consulta ciudadana Comités de desarrollo departamental Comités de desarrollo municipal Consejos de desarrollo municipal Asociaciones de pobladores Elaboración de la estrategia de desarrollo y el plan de inversión
Costa Rica	Audiencias públicas Cabildos Plebiscito Referéndum Juntas viales Concejos de distrito Comisiones municipales Organizaciones comunales Revocatoria del mandato del alcalde
Panamá	Referéndum Iniciativa Plebiscito Revocatoria del mandato del alcalde y los representantes de corregimientos Juntas comunales Juntas locales Juntas municipales de aseo Juntas de planificación municipal

Fuente: Elaboración propia con base en la legislación de cada país.

CUADRO 9.13

### América Latina: interacción ciudadana con la municipalidad en los últimos doce meses. 2004-2006

País	Participación alta		Participación intermedia		Participación nula		Total	
Bolivia	197	6,7	445	15,1	2.314	78,3	2.956	100
Colombia	143	4,9	501	17,1	2.286	78,0	2.930	100
Costa Rica	118	4,1	554	19,1	2.232	76,9	2.904	100
Ecuador	75	2,7	357	12,7	2.379	84,6	2.811	100
El Salvador	138	4,6	554	18,6	2.294	76,8	2.986	100
Guatemala	134	4,9	488	17,8	2.127	77,4	2.749	100
Honduras	143	4,9	585	20,0	2.195	75,1	2.923	100
México	174	6,1	490	17,3	2.167	76,5	2.831	100
Nicaragua	155	5,7	516	18,8	2.067	75,5	2.738	100
Panamá	70	2,5	364	12,8	2.410	84,7	2.844	100
Total	1.347	4,7	4.854	16,9	22.471	78,4	28.672	100

Nota: Alta participación: personas que asistieron a cabildos municipales y peticionaron ante sus autoridades locales; participación intermedia: personas que hicieron una de las dos actividades; participación nula: las personas no asistieron a cabildos municipales ni peticionaron ante autoridades locales.

Fuente: Vargas, 2007, con base en Universidad de Vanderbilt, 2006.

la mayoría de las personas no realiza trámites ni participa en ninguna actividad (cabildos, petición) relacionada con su municipalidad (cuadro 9.14). La situación es relativamente mejor en El Salvador, donde poco más de la mitad de las y los ciudadanos se encuentra en esta situación. Como era de esperar, la modalidad más frecuente de interacción, aunque practicada por una minoría, es la de efectuar trámites en las oficinas municipales; no obstante, las proporciones varían de modo significativo entre los países. Los porcentajes de personas que ejercen los tres tipos de interacción considerados (trámites, asistencia a cabildos y petición ante autoridades) son ínfimos: varían entre 1,9% y 4% del total.

Un examen de los correlatos o factores que explican la participación ciudadana en asuntos municipales en el istmo no arrojó resultados concluyentes. En términos generales, tomada la región en su conjunto<sup>12</sup>, los hombres participan más que las mujeres (en promedio, una tercera parte de ellos tiene algún tipo de participación en asuntos municipales, frente a una cuarta parte

CUADRO 9.14

### Centroamérica: distribución relativa de las modalidades de interacción ciudadana con las municipalidades. 2006

Interacción con municipalidades	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua
No tramita ni participa en nada	53,4	62,6	60,8	59,5
Solo tramita	25,9	20,6	12,5	19,5
Solo peticiona	2,8	3,0	4,8	4,0
Solo asiste a reuniones	4,2	3,0	9,2	5,0
Tramita y asiste a reuniones	4,4	1,7	3,9	3,0
Tramita y peticiona	5,4	6,6	3,4	5,1
Asiste a reuniones y peticiona	1,1	0,7	1,8	1,3
Tramita, asiste a reuniones y peticiona	2,9	1,9	3,7	2,7
Total	100	100	100	100
Casos	1.487	1.354	1.467	1.382

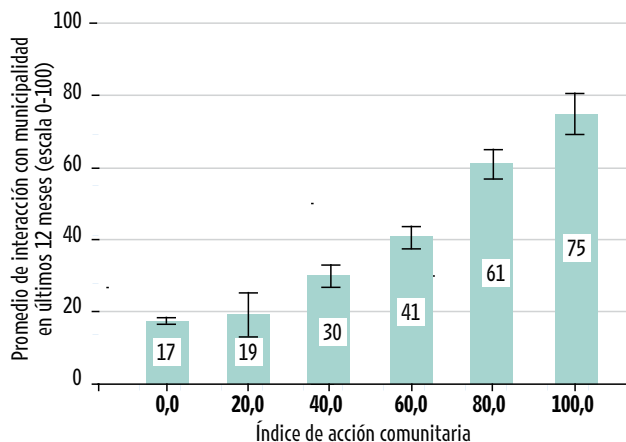
Fuente: Vargas, 2007, con base en Universidad de Vanderbilt, 2006.

de las mujeres) y la participación es más frecuente en los municipios rurales (de cada 100 personas 32 participan) que en los de las ciudades intermedias (27 de cada 100) y las capitales (23 de cada 100). Con mucho, lo que más ayuda a explicar la disposición de las personas a involucrarse en los asuntos municipales es el activismo comunitario: quienes más

participan en asociaciones comunales y otro tipo de organizaciones vecinales tienden a intervenir mucho más en los asuntos comunitarios (Vargas, 2007). En cambio, las diferencias entre países y la percepción sobre la calidad de la gestión del gobierno local no son factores que ayuden a explicar el concurso ciudadano en asuntos municipales.

GRÁFICO 9.6

### Centroamérica: participación de la población en asuntos municipales, según nivel de activismo comunitario. 2006



Casos ponderados a muestras nacionales de 1.500 casos  
Barras de error: intervalos de confianza al 95%

Nota: El índice de acción comunitaria corresponde al conteo simple de las actividades que las personas reportan efectuar en su barrio. Varía entre 0 (la persona no participa en ninguna actividad) y 4 (la persona que realiza todas las actividades investigadas). Para efectos de ilustración, la puntuación se estandarizó de 0 a 100. El índice se construye a partir de las siguientes preguntas: ¿Ha donado usted dinero o materiales para ayudar a solucionar algún problema de la comunidad o de su barrio?, ¿Ha contribuido usted con su propio trabajo o mano de obra?, ¿Ha estado asistiendo usted a reuniones comunitarias sobre algún problema o sobre alguna mejora? y ¿Ha tratado de ayudar usted a organizar algún grupo nuevo para resolver algún problema del barrio, o para buscar alguna mejora?

Fuente: Vargas, 2007, con base en Universidad de Vanderbilt, 2006.

**La coordinación de este capítulo** estuvo a cargo de Ronald Alfaro y Evelyn Villarreal, del Programa Estado de la Nación, y Patricia Durán y Juan Alberto González, de Femica.

#### Se prepararon los siguientes insumos:

"Evolución de los gobiernos locales en Costa Rica (1996-2006)", de Olman Rojas; "Gobiernos locales en Nicaragua (1999-2006)" y "Mecanismos de democracia directa en el espacio local. Caso centroamericano", de Marcelina Castillo; "Panorama general de los gobiernos locales en Centroamérica", de Ronald Alfaro; "Evolución de los gobiernos locales en Honduras (1999-2006)", de Guadalupe López y María Membreño; "Cambios en el marco legal centroamericano", de Alejandro Bravo; "Gobiernos locales en El Salvador (1999-2006)", de Alberto Enríquez; "Panorama y marco jurídico municipal en Guatemala (1999-2007)", "Panorama y marco jurídico municipal en Centroamérica" y "Las finanzas municipales en el istmo centroamericano" de Juan Alberto González; "Democracia local, participación y transparencia en Centroamérica", de Margarita Alfaro y "Consideraciones en torno al sistema municipal y la descentralización en Panamá (1999-2007)", de Ada Vergara. La ponencia "Sistemas de partidos políticos y electorales en Centroamérica", de Alvaro Artiga, proporcionó la información electoral.

**La edición técnica** fue realizada por Ronald Alfaro y Jorge Vargas. Se agradecen los comentarios y observaciones de Olman Rojas y Rokael Cardona.

**La revisión y corrección de cifras** la efectuó Elisa Sánchez.

**El taller de consulta** se llevó a cabo el 9 de octubre de 2007 en Honduras, con la asistencia de: Javier Acevedo (Honduras), Ronald Alfaro (Costa Rica), Marlin Oscar Ávila (Honduras), Heliodoro Bermúdez (Panamá), Margarita Bulh (El Salvador), Alvaro Cáliz (Honduras), Rokael Cardona (El Salvador), Luis Cosenza (Honduras), Allan Díaz (Honduras), Hazel Díaz (Costa Rica), Patricia Durán de Jager (Guatemala), Alberto Enríquez (El Salvador), Ronald Fiallos (Honduras), Juan Alberto González (Guatemala), Guadalupe López (Honduras), Mario Membreño (Honduras), Rafael Antonio Morán (El Salvador), Carlos Fredy Ochoa (Guatemala), René Vicente Osorio (Guatemala), Jorge Panay (Panamá), Allan Paredes (Honduras), Carlos Pinto (El Salvador), Rigoberto Quemé (Guatemala), Martín Iván Sinclair (Honduras), Marcelina del Socorro Castillo (Nicaragua), Jorge Vargas (Costa Rica) y Evelyn Villarreal (Costa Rica).

**Se agradece al Idelca** por el auspicio de este estudio, la organización de talleres para su presentación y consulta, y el acceso a investigaciones que están en elaboración. Por su apoyo y colaboración especial a Olman Rojas, Alberto Enríquez, Alejandro Bravo y Ada Vergara. Por suministrar información para este tema a Jorge Calderón, Jorge Panay y Jorge Calvo. Y por su apoyo a los estudiantes de la Maestría de Fundemuca, a José Antonio Samperi y Mónica Mazariegos. Asimismo, se reitera el agradecimiento a las organizaciones Comures y Amhon, en la figura de sus directores ejecutivos, Carlos Pinto y Allan Paredes, en el desarrollo de los estudios "Evolución de los gobiernos locales en Honduras (1999-2006)" y "Democracia local, participación y transparencia en Centroamérica", respectivamente. También a la Asociación de Municipios de Panamá (Amupa) por la información brindada. Otras instituciones que aportaron valiosos insumos para la elaboración de este capítulo son: el Programa de Desarrollo Local y Apoyo a la Descentralización de Panamá, la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de la República y el Sistema Integrado de Administración Financiera Municipal de Guatemala.

## NOTAS

**1** Debido a la creación reciente de nuevos municipios en varios países de la región, no se dispone de datos de desarrollo humano para siete localidades.

**2** En Costa Rica el cambio aprobado en 2001 no ha sido implementado, debido a que esta pendiente la promulgación de una ley de traslado de competencias y recursos.

**3** En Honduras también se modificaron los criterios de distribución de la transferencia a favor de los municipios menos poblados: se incrementó al 40% el criterio de igualdad de condiciones y se redujo al 60% el criterio de población. También se abrió la posibilidad de aumentar los gastos de administración al doble en municipios con ingresos menores a medio millón de lempiras.

**4** A juicio de algunos participantes en el taller de consulta de este capítulo, las transferencias desestiman la generación de recursos propios de los gobiernos locales y sus esfuerzos por incrementar los ingresos tributarios.

**5** Los montos impositivos regionales están desactualizados, son dispersos, dependen de la voluntad de los legisladores y generalmente no existe correspondencia entre el impuesto y los beneficios de la actividad de la que se derivan.

**6** No se contó con información actualizada de Guatemala y El Salvador.

**7** La fórmula D'Hondt es una fórmula proporcional mediante la cual se procura que los cargos de elección sean ganados con base en el número de votos logrados por las distintas candidaturas postuladas. Se utiliza una serie numérica en la que el total de votos que obtiene cada partido es dividido por cada uno de los divisores de la serie, y al final se adjudican los escaños a los partidos políticos que tengan los mayores cocientes (Artiga, 2007).

**8** En esta ocasión se incluyó un pequeño apartado para dar cuenta de los principales actores políticos que intervienen en la formulación y aprobación de normativa municipal. Este ejercicio de identificación de actores no es exhaustivo, sino de naturaleza exploratoria.

**9** Al igual que en el *Primer Informe Estado de la Región (1999)*, en esta oportunidad se examina la evolución de los mecanismos de participación ciudadana a nivel local. Lamentablemente, no fue posible estudiar la aplicación práctica de esos mecanismos y sus principales efectos políticos, debido a la falta de información en los países estudiados. En su lugar se optó por actualizar lo publicado en 1999.

**10** Se entiende por mecanismos de información y consulta aquellos mediante los cuales los ciudadanos son convocados para emitir su opinión sobre la labor de la municipalidad ante un tema específico, o para manifestar su apoyo o rechazo a una iniciativa del ayuntamiento.

**11** Sobre este punto la información está disponible solo para cuatro países centroamericanos.

**12** Se realizó un análisis de regresión logística binaria con la participación en asuntos municipales como variable dependiente (Sí participa/No participa). Se utilizó una muestra consolidada de los seis países centroamericanos (se incluyeron los países como una "variable *dummy*" para examinar su incidencia). Se consideró una amplia gama de variables socio-demográficas, territoriales y de actitudes y prácticas sociales y políticas, así como de evaluación de la gestión municipal. Los resultados fueron modestos: la capacidad explicativa de los modelos de regresión fue baja (Pseudo R de Cox Snell del modelo desplegado con todos los factores determinantes fue ,108). El modelo de mejor ajuste fue el que consideró las variables relacionadas con el capital social: activismo comunitario y confianza interpersonal. Con un mínimo de variables se logró un importante aumento en la capacidad predictiva del modelo.

## CAPÍTULO

## ANEXO

## 9

Centroamérica: indicadores municipales  
según país, departamento y municipio  
CIRCA 2005

País	Provincia/ Departamento	Municipio	Superficie Km <sup>2</sup>	Densidad	Población	IDH	Nivel IDH	Partido del alcalde
<b>COSTA RICA</b>								
	<b>San José</b>	San José	44,6	7.772,3	346.799	0,809	Alto	PLN
		Escazú	34,5	1.713,3	59.091	0,919	Alto	PLN
		Desamparados	118,3	1.839,7	217.568	0,751	Medio alto	PLN
		Puriscal	553,7	58,5	32.364	0,740	Medio alto	PLN
		Tarrazú	297,5	54,0	16.055	0,665	Medio alto	PLN
		Aserrí	167,1	332,2	55.511	0,709	Medio alto	PLN
		Mora	162,0	148,0	23.990	0,786	Medio alto	PLN
		Goicoechea	31,5	4.117,2	129.692	0,794	Medio alto	PLN
		Santa Ana	61,4	636,2	39.078	0,897	Alto	PLN
		Alajuelita	21,2	3.779,7	80.017	0,727	Medio alto	PLN
		Vásquez de Coronado	222,2	279,3	62.058	0,789	Medio alto	PLN
		Acosta	342,2	60,4	20.678	0,678	Medio alto	PLN
		Tibás	8,2	9.859,1	80.352	0,829	Alto	PAC
		Moravia	28,6	1.928,5	55.195	0,847	Alto	PAC
		Montes de Oca	15,2	3.637,8	55.149	0,873	Alto	UPC
		Turrubares	415,3	13,0	5.385	0,704	Medio alto	PUSC
		Dota	400,2	18,3	7.323	0,712	Medio alto	PLN
		Curridabat	16,0	4.283,2	68.317	0,891	Alto	PCSX
		Pérez Zeledón	1.905,5	72,5	138.146	0,688	Medio alto	PUSC
		León Cortés	120,8	108,3	13.083	0,688	Medio alto	PLN
	<b>Alajuela</b>	Alajuela	370,0	677,9	250.814	0,761	Medio alto	PLN
		San Ramón	1.018,6	74,6	76.025	0,738	Medio alto	PLN
		Grecia	395,7	185,6	73.441	0,748	Medio alto	PLN
		San Mateo	125,9	46,5	5.852	0,736	Medio alto	PUSC
		Atenas	127,2	194,2	24.702	0,781	Medio alto	PUSC
		Naranjo	126,6	331,6	41.987	0,746	Medio alto	PLN
		Palmares	38,1	864,2	32.892	0,760	Medio alto	PLN
		Poás	73,8	377,0	27.839	0,726	Medio alto	PLN
		Orotina	141,9	123,6	17.536	0,771	Medio alto	PLN
		San Carlos	3.348,0	44,0	147.302	0,744	Medio alto	PLN
		Alfaro Ruiz	155,1	78,2	12.135	0,770	Medio alto	PLN
		Valverde Vega	120,3	150,5	18.095	0,736	Medio alto	PUSC
		Upala	1.580,7	27,5	43.524	0,675	Medio alto	PLN
		Los Chiles	1.358,9	17,1	23.282	0,642	Medio bajo	PLN
		Guatuso	758,3	19,4	14.739	0,691	Medio alto	PLN



País	Provincia/ Departamento	Municipio	Superficie Km <sup>2</sup>	Densidad	Población	IDH	Nivel IDH	Partido del alcalde
<b>COSTA RICA</b>								
	<b>Cartago</b>	Cartago	260,0	566,7	147.330	0,813	Alto	PLN
		Paraíso	411,9	143,2	58.994	0,767	Medio alto	ML
		La Unión	44,8	1.997,0	89.525	0,773	Medio alto	PLN
		Jiménez	286,4	54,6	15.627	0,728	Medio alto	PLN
		Turrialba	1.642,7	46,9	76.978	0,696	Medio alto	PLN
		Alvarado	81,1	168,4	13.648	0,806	Alto	PLN
		Oreamuno	202,3	215,7	43.644	0,811	Alto	PAC
		El Guarco	167,7	229,2	38.440	0,789	Medio alto	PLN
		<b>Heredia</b>	Heredia	282,6	413,2	116.764	0,812	Alto
	Barva		53,8	676,0	36.369	0,786	Medio alto	PLN
	Santo Domingo		24,8	1.546,7	38.420	0,875	Alto	PLN
	Santa Bárbara		53,2	615,8	32.766	0,774	Medio alto	PLN
	San Rafael		48,4	861,6	41.694	0,797	Medio alto	PAC
	San Isidro		27,0	657,3	17.722	0,827	Alto	PLN
	Belén		12,2	1.815,0	22.052	0,885	Alto	PUSC
	Flores		7,0	2.428,7	16.904	0,837	Alto	PAC
	San Pablo		7,5	3.059,8	23.040	0,842	Alto	PUSC
	Sarapiquí	2.140,5	24,8	53.134	0,669	Medio alto	PLN	
	<b>Guanacaste</b>	Liberia	1.436,5	37,8	54.281	0,756	Medio alto	PLN
		Nicoya	1.333,7	35,2	46.982	0,747	Medio alto	PLN
		Santa Cruz	1.312,3	34,7	45.490	0,846	Alto	PLN
		Bagaces	1.273,5	14,1	17.978	0,716	Medio alto	PLN
		Carrillo	577,5	54,1	31.222	0,785	Medio alto	PLN
		Cañas	682,2	40,1	27.326	0,745	Medio alto	PLN
		Abangares	675,8	26,7	18.049	0,715	Medio alto	PLN
		Tilarán	638,4	31,3	19.968	0,765	Medio alto	PUSC
		Nandayure	565,6	19,5	11.022	0,724	Medio alto	PUN
	<b>Puntarenas</b>	La Cruz	1.383,9	14,0	19.414	0,679	Medio alto	PLN
		Hojancha	261,4	27,4	7.165	0,723	Medio alto	PLN
		Puntarenas	1.842,3	63,2	116.498	0,735	Medio alto	PLN
		Esparza	216,8	123,2	26.716	0,741	Medio alto	PUSC
		Buenos Aires	2.384,2	19,5	46.478	0,659	Medio alto	PLN
		Montes de Oro	244,8	50,3	12.307	0,730	Medio alto	PLN
		Osa	1.930,2	15,0	28.964	0,708	Medio alto	PLN
		Aguirre	543,8	42,6	23.189	0,761	Medio alto	POLA
		Golfito	1.754,0	22,1	38.820	0,697	Medio alto	PLN
	<b>Limón</b>	Coto Brus	933,9	49,6	46.286	0,657	Medio alto	PUSC
		Parrita	478,8	28,4	13.584	0,689	Medio alto	PLN
		Corredores	620,6	69,6	43.211	0,680	Medio alto	PLN
		Garabito	316,3	39,8	12.601	0,845	Alto	PLN
		Limón	1.765,8	58,9	104.007	0,730	Medio alto	PLN
		Pococí	2.403,5	49,4	118.787	0,667	Medio alto	PLN
		Siquirres	860,2	69,3	59.636	0,699	Medio alto	Pacsi
		Talamanca	2.809,9	11,1	31.072	0,556	Medio bajo	PUSC
		Matina	772,6	50,3	38.901	0,621	Medio bajo	PLN
	Guácimo	576,5	69,8	40.213	0,691	Medio alto	PLN	

**EL SALVADOR**

	<b>Ahuachapán</b>	Ahuachapán	244,8	506,5	124.012	0,692	Medio alto	Arena
		Apaneca	45,1	190,5	8.597	0,699	Medio alto	Arena
		Atiquizaya	66,6	492,0	32.788	0,706	Medio alto	Arena
		Concepción de Ataco	61,0	296,6	18.101	0,691	Medio alto	Arena
		El Refugio	11,0	939,9	10.348	0,733	Medio alto	PCN
		Guaymango	60,2	410,6	24.731	0,598	Medio bajo	Arena
		Jujutla	264,0	150,0	39.596	0,599	Medio bajo	Arena
		San Francisco Menéndez	226,1	237,4	53.692	0,637	Medio bajo	PDC
		San Lorenzo	48,3	196,1	9.479	0,666	Medio alto	FMLN
		San Pedro Puxtla	41,4	207,3	8.588	0,646	Medio bajo	Arena
		Tacuba	150,0	165,4	24.805	0,623	Medio bajo	Arena
		Turin	20,9	345,1	7.216	0,726	Medio alto	Arena

País	Provincia/ Departamento	Municipio	Superficie Km <sup>2</sup>	Densidad	Población	IDH	Nivel IDH	Partido del alcalde
<b>EL SALVADOR</b>								
	<b>Santa Ana</b>	Santa Ana	400,1	687,0	274.830	0,758	Medio alto	PDC
		Candelaria de la Frontera	91,1	410,2	37.378	0,676	Medio alto	Arena
		Coatepeque	126,9	404,9	51.360	0,653	Medio alto	Arena
		Chalchuapa	165,8	557,2	92.362	0,740	Medio alto	FMLN
		El Congo	91,4	255,7	23.383	0,705	Medio alto	Arena
		El Porvenir	52,5	156,8	8.235	0,675	Medio alto	FMLN
		Masahuat	71,2	75,7	5.392	0,598	Medio bajo	Arena
		Metapán	668,4	92,5	61.824	0,681	Medio alto	PCN
		San Antonio Pajonal	51,9	91,5	4.752	0,657	Medio alto	Arena
		San Sebastián Salitrillo	42,3	456,3	19.311	0,683	Medio alto	FMLN
		Santa Rosa Guachipilín	38,4	218,3	8.383	0,633	Medio bajo	PCN
		Santiago de la Frontera	44,2	224,4	9.924	0,595	Medio bajo	Arena
		Texistepeque	179,0	120,2	21.519	0,665	Medio alto	PDC
	<b>Sonsonate</b>	Sonsonate	232,5	475,2	110.501	0,724	Medio alto	Arena
		Acajutla	166,6	425,2	70.836	0,687	Medio alto	CD
		Armenia	65,6	422,7	27.744	0,685	Medio alto	Arena
		Caluco	51,4	170,0	8.745	0,611	Medio bajo	PCN
		Cuisnahuat	73,0	200,5	14.643	0,624	Medio bajo	Arena
		Izalco	175,9	429,1	75.482	0,673	Medio alto	Arena
		Juayua	103,1	299,4	30.860	0,712	Medio alto	Arena
		Nahuizalco	34,3	1.312,1	45.030	0,637	Medio bajo	PCN
		Nahulingo	35,4	442,6	15.676	0,701	Medio alto	Arena
		Salcoatitán	18,6	293,0	5.453	0,685	Medio alto	PDC
		San Antonio del Monte	25,1	1.500,2	37.669	0,716	Medio alto	CD
		San Julián	81,6	193,1	15.768	0,635	Medio bajo	Arena
		Santa Catarina Masahuat	30,9	328,0	10.141	0,615	Medio bajo	Arena
		Santa Isabel Ishuatán	95,3	121,5	11.570	0,632	Medio bajo	Arena
		Santo Domingo	27,9	303,8	8.481	0,630	Medio bajo	Arena
		Sonzacate	8,4	3.562,3	29.923	0,802	Alto	Coalición FMLN-CD
	<b>Chalatenango</b>	Chalatenango	131,8	233,2	30.730	0,700	Medio alto	Arena
		Agua Caliente	195,7	45,9	8.992	0,610	Medio bajo	Arena
		Arcatao	66,9	44,7	2.989	0,608	Medio bajo	FMLN
		Azacualpa	10,0	178,3	1.785	0,694	Medio alto	Arena
		Cancasque	35,4	64,7	2.291	0,602	Medio bajo	Arena
		Citala	79,4	67,1	5.324	0,650	Medio bajo	Arena
		Comalapa	28,2	160,4	4.527	0,647	Medio bajo	Arena
		Concepción Quezaltepeque	52,5	128,5	6.752	0,652	Medio alto	Arena
		Dulce Nombre de María	54,0	108,8	5.879	0,662	Medio alto	PCN
		El Carrizal	25,3	123,2	3.119	0,617	Medio bajo	FMLN
		El Paraíso	52,1	201,2	10.489	0,684	Medio alto	PCN
		La Laguna	25,8	202,9	5.240	0,600	Medio bajo	Arena
		La Palma	135,6	91,1	12.351	0,658	Medio alto	Arena
		La Reina	133,5	62,1	8.289	0,657	Medio alto	Arena
		Las Flores	26,2	87,3	2.288	0,646	Medio bajo	FMLN
		Las Vueltas	36,8	57,8	2.127	0,599	Medio bajo	FMLN
		Nombre de Jesús	40,4	123,1	4.975	0,622	Medio bajo	FMLN
		Nueva Concepción	257,5	115,5	29.743	0,646	Medio bajo	Arena
		Nueva Trinidad	46,3	74,7	3.461	0,619	Medio bajo	FMLN
		Ojos de Agua	34,1	105,4	3.596	0,593	Medio bajo	Arena
		Potonico	37,7	73,2	2.762	0,662	Medio alto	Coalición PDC-FMLN
		San Antonio de la Cruz	25,0	86,4	2.162	0,608	Medio bajo	Arena
		San Antonio Los Ranchos	11,2	135,0	1.513	0,659	Medio alto	FMLN
		San Fernando	44,0	35,0	1.540	0,596	Medio bajo	Arena
		San Francisco Lempa	11,0	106,8	1.176	0,701	Medio alto	Arena
		San Francisco Morazán	97,2	28,7	2.789	0,606	Medio bajo	PCN
		San Ignacio	69,2	104,7	7.243	0,679	Medio alto	Arena
		San Isidro Labrador	28,2	22,1	625	0,631	Medio bajo	FMLN

País	Provincia/ Departamento	Municipio	Superficie Km²	Densidad	Población	IDH	Nivel IDH	Partido del alcalde
<b>EL SALVADOR</b>								
		San Luis del Carmen	21,3	103,2	2.200	0,668	Medio alto	FMLN
		San Miguel de Mercedes	19,6	132,2	2.592	0,686	Medio alto	Arena
		San Rafael	23,7	193,0	4.578	0,692	Medio alto	Arena
		Santa Rita	53,1	92,4	4.910	0,660	Medio alto	Arena
		Tejutla	107,5	138,9	14.927	0,658	Medio alto	PDC
	<b>La Libertad</b>	Nueva San Salvador	112,2	1.712,4	192.132	0,826	Alto	Coalición FMLN-CD
		Antiguo Cuscatlán	19,4	3.147,3	61.090	0,870	Alto	Arena
		Ciudad Arce	86,8	637,4	55.298	0,701	Medio alto	Arena
		Colón	84,1	1.091,0	91.701	0,738	Medio alto	Arena
		Comasagua	75,1	165,4	12.412	0,626	Medio bajo	FMLN
		Chiltiupán	96,7	157,0	15.175	0,631	Medio bajo	Arena
		Huizucar	44,3	240,2	10.650	0,637	Medio bajo	Arena
		Jayaque	47,5	325,5	15.469	0,672	Medio alto	Arena
		Jicalapa	42,9	223,2	9.584	0,601	Medio bajo	PDC
		La Libertad	162,0	319,7	51.788	0,683	Medio alto	PDC
		Nuevo Cuscatlán	15,6	562,1	8.775	0,770	Medio alto	Arena
		Opico	218,9	317,7	69.551	0,693	Medio alto	Arena
		Quezaltepeque	125,4	508,2	63.712	0,712	Medio alto	FMLN
		Sacacoyo	25,2	594,1	14.982	0,689	Medio alto	Arena
		San José Villanueva	32,5	346,2	11.260	0,688	Medio alto	Arena
		San Matías	52,5	187,8	9.866	0,669	Medio alto	PCN
		San Pablo Tacachico	129,5	187,8	24.322	0,653	Medio alto	FMLN
		Talnique	29,7	266,7	7.927	0,649	Medio bajo	Arena
		Tamanique	59,0	286,3	16.903	0,623	Medio bajo	Arena
		Teotepeque	109,7	143,4	15.722	0,631	Medio bajo	Arena
		Tepecoyo	61,1	208,7	12.757	0,670	Medio alto	PCN
		Zaragoza	22,7	1.455,7	33.058	0,697	Medio alto	PCN
	<b>San Salvador</b>	San Salvador	72,3	7.063,9	510.367	0,809	Alto	FMLN
		Aguilares	33,7	1.034,3	34.878	0,726	Medio alto	FMLN
		Apopa	51,8	4.084,0	211.715	0,746	Medio alto	FMLN
		Ayutuxtepeque	8,4	5.830,4	49.034	0,777	Medio alto	FMLN
		Cuscatancingo	5,4	21.125,4	114.077	0,774	Medio alto	Coalición FMLN-CD
		Delgado	33,4	5.163,7	172.570	0,754	Medio alto	FMLN
		El Paisnal	125,5	138,5	17.378	0,665	Medio alto	FMLN
		Guazapa	63,7	483,9	30.802	0,701	Medio alto	PCN
		Ilopango	34,6	4.503,5	155.957	0,778	Medio alto	FMLN
		Mejicanos	22,1	9.480,5	209.708	0,812	Alto	FMLN
		Nejapa	83,4	427,1	35.601	0,665	Medio alto	Coalición CD-PNL
		Panchimalco	90,0	550,6	49.536	0,671	Medio alto	Arena
		Rosario de Mora	39,2	469,9	18.435	0,659	Medio alto	Arena
		San Marcos	14,7	5.120,7	75.326	0,753	Medio alto	FMLN
		San Martín	55,8	2.497,5	139.463	0,729	Medio alto	Coalición FMLN-CD
		Santiago Texacuangos	30,5	864,1	26.371	0,698	Medio alto	Arena
		Santo Tomás	24,3	1.525,6	37.102	0,746	Medio alto	Arena
		Soyapango	29,7	9.999,4	297.183	0,796	Medio alto	FMLN
		Tonacatepeque	67,6	713,4	48.193	0,719	Medio alto	Arena
	<b>Cuscatlán</b>	Cojutepeque	31,4	1.827,1	57.426	0,748	Medio alto	Arena
		Candelaria	36,7	281,9	10.354	0,666	Medio alto	PCN
		El Carmen	6,1	2.966,6	18.096	0,653	Medio alto	Arena
		El Rosario	14,2	320,5	4.555	0,655	Medio alto	Arena
		Monte San Juan	26,6	339,9	9.048	0,626	Medio bajo	PCN
		Oratorio de Concepción	24,3	106,2	2.582	0,701	Medio alto	PCN
		San Bartolomé Perulapia	12,3	525,4	6.468	0,737	Medio alto	FMLN
		San Cristóbal	18,2	494,0	9.001	0,638	Medio bajo	PCN
		San José Guayabal	42,7	250,3	10.696	0,678	Medio alto	Arena

País	Provincia/ Departamento	Municipio	Superficie Km <sup>2</sup>	Densidad	Población	IDH	Nivel IDH	Partido del alcalde
<b>EL SALVADOR</b>								
		San Pedro Perulapán	90,5	304,7	27.572	0,680	Medio alto	Arena
		San Rafael Cedros	29,2	508,3	14.859	0,711	Medio alto	Arena
		San Ramón	15,7	324,9	5.104	0,675	Medio alto	Arena
		Santa Cruz Analquito	11,8	217,3	2.566	0,681	Medio alto	PCN
		Santa Cruz Michapa	28,6	475,6	13.617	0,685	Medio alto	Arena
		Suchitoto	329,3	49,6	16.350	0,666	Medio alto	FMLN
		Tenancingo	38,3	160,8	6.165	0,671	Medio alto	FMLN
	<b>La Paz</b>	Zacatecoluca	321,3	194,8	62.583	0,710	Medio alto	Arena
		Cuyultitán	8,6	677,9	5.837	0,727	Medio alto	FMLN
		El Rosario	45,6	301,4	13.756	0,699	Medio alto	Arena
		Jerusalén	6,5	346,6	2.253	0,691	Medio alto	FMLN
		Mercedes La Ceiba	10,6	63,7	676	0,719	Medio alto	Arena
		Olocuilta	89,7	225,4	20.213	0,732	Medio alto	Arena
		Paraíso de Osorio	7,2	548,0	3.951	0,672	Medio alto	Arena
		San Antonio Masahuat	28,8	150,2	4.331	0,696	Medio alto	Arena
		San Emigdio	9,9	355,6	3.524	0,671	Medio alto	Arena
		San Francisco Chinameca	40,5	166,9	6.765	0,662	Medio alto	Arena
		San Juan Nonualco	59,7	200,7	11.973	0,680	Medio alto	PDC
		San Juan Talpa	40,7	182,6	7.441	0,708	Medio alto	PDC
		San Juan Tepezontes	17,9	182,5	3.271	0,684	Medio alto	Arena
		San Luis	66,0	488,6	32.231	0,668	Medio alto	Arena
		San Luis La Herradura	104,4	352,4	36.786	0,666	Medio alto	PCN
		San Miguel Tepezontes	46,2	126,7	5.858	0,679	Medio alto	Arena
		San Pedro Masahuat	121,4	251,1	30.477	0,666	Medio alto	FMLN
		San Pedro Nonualco	27,5	364,6	10.041	0,673	Medio alto	Arena
		San Rafael Obrajuelo	11,0	1.130,7	12.449	0,707	Medio alto	PCN
		Santa María Ostuma	24,1	248,5	5.994	0,655	Medio alto	Arena
		Santiago Nonualco	121,5	321,6	39.072	0,687	Medio alto	PCN
		Tapalhuaca	14,3	270,2	3.866	0,663	Medio alto	FMLN
	<b>Cabañas</b>	Sensuntepeque	306,3	135,0	41.342	0,665	Medio alto	Arena
		Cinquera	34,5	22,3	770	0,587	Medio bajo	FMLN
		Dolores	149,1	41,5	6.189	0,586	Medio bajo	Arena
		Guacotecti	21,0	214,4	4.505	0,644	Medio bajo	PCN
		Llobasco	249,7	264,8	66.120	0,643	Medio bajo	Arena
		Jutiapa	67,1	117,6	7.891	0,551	Medio bajo	FMLN
		San Isidro	78,3	134,5	10.533	0,639	Medio bajo	Arena
		Tejutepeque	50,5	109,1	5.512	0,655	Medio alto	Arena
		Victoria	147,0	101,0	14.847	0,598	Medio bajo	Arena
	<b>San Vicente</b>	San Vicente	267,3	202,3	54.070	0,699	Medio alto	FMLN
		Apastepeque	120,6	173,1	20.867	0,643	Medio bajo	Arena
		Guadalupe	21,5	306,7	6.598	0,678	Medio alto	PCN
		San Cayetano Istepeque	17,0	406,3	6.911	0,667	Medio alto	FMLN
		San Esteban Catarina	78,1	54,8	4.280	0,633	Medio bajo	FMLN
		San Ildefonso	136,4	75,8	10.335	0,612	Medio bajo	PCN
		San Lorenzo	18,7	388,8	7.275	0,651	Medio alto	Arena
		San Sebastián	61,8	253,6	15.678	0,693	Medio alto	Arena
		Santa Clara	124,5	42,7	5.309	0,598	Medio bajo	FMLN
		Santo Domingo	16,4	517,7	8.495	0,700	Medio alto	Arena
		Tecoluca	284,7	72,7	20.705	0,612	Medio bajo	FMLN
		Tepetitán	12,8	396,2	5.075	0,674	Medio alto	Arena
		Verapaz	24,3	301,3	7.325	0,669	Medio alto	Arena
	<b>Usulután</b>	Usulután	139,8	512,6	71.636	0,725	Medio alto	Arena
		Alegría	40,4	350,5	14.163	0,647	Medio bajo	FMLN
		Berlín	147,0	133,8	19.657	0,651	Medio alto	FMLN
		California	24,4	108,1	2.639	0,691	Medio alto	Arena
		Concepción Batres	119,1	104,2	12.401	0,607	Medio bajo	Arena
		El Triunfo	39,7	172,9	6.865	0,690	Medio alto	Arena
		Ereguayquín	28,0	274,3	7.683	0,651	Medio alto	Arena
		Estanzuelas	71,7	136,7	9.802	0,622	Medio bajo	Arena

País	Provincia/ Departamento	Municipio	Superficie Km <sup>2</sup>	Densidad	Población	IDH	Nivel IDH	Partido del alcalde
<b>EL SALVADOR</b>								
		Jiquilisco	430,0	93,7	40.311	0,671	Medio alto	FMLN
		Jucuapa	36,1	463,4	16.734	0,702	Medio alto	Arena
		Jucuarán	239,7	54,0	12.952	0,641	Medio bajo	PCN
		Mercedes Umaña	61,4	255,9	15.719	0,628	Medio bajo	Arena
		Nueva Granada	89,7	94,8	8.504	0,589	Medio bajo	Arena
		Ozatlán	50,2	242,7	12.189	0,653	Medio alto	FMLN
		Puerto El Triunfo	168,7	104,1	17.562	0,680	Medio alto	Arena
		San Agustín	103,4	43,3	4.482	0,627	Medio bajo	FMLN
		San Buenaventura	27,9	164,7	4.598	0,671	Medio alto	FMLN
		San Dionisio	115,0	97,4	11.191	0,639	Medio bajo	Arena
		San Francisco Javier	45,3	134,2	6.082	0,602	Medio bajo	Arena
		Santa Elena	54,9	296,8	16.300	0,663	Medio alto	Arena
		Santa María	11,9	966,6	11.502	0,686	Medio alto	PCN
		Santiago de María	37,7	495,3	18.678	0,711	Medio alto	PCN
		Tecapán	48,4	170,5	8.258	0,601	Medio bajo	Arena
	<b>San Miguel</b>	San Miguel	594,0	475,4	282.367	0,729	Medio alto	PCN
		Carolina	52,9	184,1	9.743	0,591	Medio bajo	FMLN
		Ciudad Barrios	68,1	555,8	37.868	0,630	Medio bajo	Arena
		Comacarán	34,6	115,6	4.002	0,661	Medio alto	FMLN
		Chapeltique	103,6	113,5	11.749	0,672	Medio alto	PCN
		Chinameca	77,3	304,6	23.559	0,691	Medio alto	Arena
		Chirilagua	206,9	117,1	24.236	0,634	Medio bajo	Arena
		El Tránsito	43,7	433,7	18.963	0,666	Medio alto	FMLN
		Lolotique	94,5	173,0	16.338	0,663	Medio alto	Arena
		Moncagua	103,0	286,4	29.480	0,631	Medio bajo	FMLN
		Nueva Guadalupe	22,8	370,4	8.449	0,754	Medio alto	PCN
		Nuevo Edén de San Juan	63,1	49,0	3.092	0,609	Medio bajo	Arena
		Quelepa	22,2	288,5	6.408	0,679	Medio alto	Arena
		San Antonio	16,9	518,2	8.762	0,573	Medio bajo	PCN
		San Gerardo	82,8	79,2	6.563	0,627	Medio bajo	Arena
		San Jorge	37,7	258,7	9.760	0,659	Medio alto	Arena
		San Luis de la Reina	168,2	45,7	7.679	0,612	Medio bajo	Arena
		San Rafael	45,0	443,4	19.964	0,690	Medio alto	Arena
		Sesori	203,3	63,6	12.939	0,624	Medio bajo	Arena
		Uluazapa	36,4	112,6	4.101	0,640	Medio bajo	Arena
	<b>Morazán</b>	San Francisco Gotera	59,8	377,6	22.565	0,694	Medio alto	PDC
		Arambala	114,2	18,9	2.153	0,616	Medio bajo	Arena
		Cacaopera	135,7	78,7	10.677	0,569	Medio bajo	Arena
		Corinto	95,0	187,7	17.833	0,571	Medio bajo	Arena
		Chilanga	34,3	269,5	9.251	0,594	Medio bajo	Arena
		Delicias de Concepción	20,2	248,3	5.020	0,647	Medio bajo	Arena
		El Divisadero	61,4	132,8	8.151	0,644	Medio bajo	FMLN
		El Rosario	19,1	68,6	1.311	0,668	Medio alto	Arena
		Gualococti	18,6	182,5	3.398	0,585	Medio bajo	PDC
		Guatajiagua	70,8	155,6	11.012	0,571	Medio bajo	Arena
		Joateca	66,3	59,6	3.951	0,613	Medio bajo	Arena
		Jocoaitique	51,9	45,3	2.351	0,628	Medio bajo	Arena
		Jocoro	63,6	167,8	10.663	0,697	Medio alto	FMLN
		Lolotiquillo	22,6	217,3	4.916	0,594	Medio bajo	Arena
		Meanguera	47,3	183,0	8.646	0,653	Medio alto	FMLN
		Oscala	47,1	228,5	10.750	0,623	Medio bajo	PCN
		Perquín	109,0	37,8	4.121	0,661	Medio alto	Arena
		San Carlos	36,9	109,7	4.052	0,661	Medio alto	Arena
		San Fernando	26,9	38,9	1.048	0,646	Medio bajo	Arena
		San Isidro	11,5	309,6	3.563	0,618	Medio bajo	PDC
		San Simón	39,1	255,6	10.003	0,608	Medio bajo	Arena
		Sensembra	22,0	154,1	3.393	0,595	Medio bajo	Arena
		Sociedad	118,3	99,1	11.723	0,607	Medio bajo	PDC
		Torola	58,3	27,7	1.613	0,572	Medio bajo	FMLN

País	Provincia/ Departamento	Municipio	Superficie Km <sup>2</sup>	Densidad	Población	IDH	Nivel IDH	Partido del alcalde
<b>EL SALVADOR</b>								
		Yamabal	84,1	46,4	3.903	0,602	Medio bajo	Arena
		Yoloaiquín	13,5	295,9	3.998	0,627	Medio bajo	Arena
	<b>La Unión</b>	La Unión	144,4	287,6	41.531	0,713	Medio alto	PDC
		Anamoros	108,0	153,6	16.594	0,616	Medio bajo	Arena
		Bolívar	51,6	106,3	5.482	0,665	Medio alto	PCN
		Concepción de Oriente	68,8	104,6	7.193	0,623	Medio bajo	PCN
		Conchagua	200,6	239,2	47.987	0,636	Medio bajo	PCN
		El Carmen	105,4	179,1	18.877	0,673	Medio alto	PCN
		El Sauce	146,7	65,8	9.658	0,634	Medio bajo	PCN
		Intipuca	94,5	83,1	7.849	0,661	Medio alto	Arena
		Lislique	98,8	189,2	18.698	0,570	Medio bajo	PCN
		Meanguera del Golfo	25,1	201,6	5.067	0,650	Medio bajo	Arena
		Nueva Esparta	86,2	194,9	16.795	0,615	Medio bajo	Arena
		Pasaquina	295,2	83,7	24.720	0,671	Medio alto	Arena
		Poloros	126,6	81,2	10.278	0,643	Medio bajo	Arena
		San Alejo	251,6	99,2	24.964	0,643	Medio bajo	PCN
		San José	45,2	104,7	4.728	0,634	Medio bajo	Arena
		Santa Rosa de Lima	128,6	221,0	28.414	0,706	Medio alto	PCN
		Yyantique	41,9	144,5	6.047	0,622	Medio bajo	Arena
		Yucuaiquín	55,2	188,8	10.419	0,648	Medio bajo	Arena
<b>GUATEMALA</b>								
	<b>Guatemala</b>	Guatemala	184,0	5.121,5	942.348	0,826	Alto	PU
		Santa Catarina Pinula	51,0	1.250,3	63.767	0,803	Alto	GANA
		San José Pinula	220,0	214,9	47.278	0,742	Medio alto	FRG
		San José del Golfo	84,0	61,4	5.156	0,654	Medio alto	GANA
		Palencia	196,0	243,4	47.705	0,648	Medio bajo	UNE
		Chinautla	80,0	1.191,4	95.312	0,773	Medio alto	UNE
		San Pedro Ayampuc	73,0	616,4	44.996	0,719	Medio alto	UNE
		Mixco	132,0	3.058,3	403.689	0,826	Alto	PP
		San Pedro Sacatepéquez	48,0	656,3	31.503	0,713	Medio alto	GANA
		San Juan Sacatepéquez	242,0	630,5	152.583	0,716	Medio alto	UNE
		San Raymundo	114,0	198,4	22.615	0,655	Medio alto	PAN
		Churranchito	98,0	103,1	10.101	0,449	Bajo	GANA
		Fraijanes	96,0	319,8	30.701	0,727	Medio alto	GANA
		Amatitlán	204,0	406,2	82.870	0,766	Medio alto	PP
		Villa Nueva	114,0	3.121,9	355.901	0,804	Alto	PU
		Villa Canales	160,0	648,8	103.814	0,705	Medio alto	GANA
		Petapa	30,0	3.374,7	101.242	0,828	Alto	UNE
	<b>El Progreso</b>	Guastatoya	262,0	70,8	18.562	0,692	Medio alto	PP
		Morazán	329,0	33,1	10.874	0,620	Medio bajo	UNE
		San Agustín Acasaguastlán	358,0	95,9	34.343	0,597	Medio bajo	UNE
		San Cristóbal Acasaguastlán	124,0	49,4	6.129	0,698	Medio alto	UNE
		El Júcaro	249,0	42,9	10.685	0,616	Medio bajo	UNE
		Sansare	118,0	90,9	10.721	0,651	Medio alto	GANA
		Sanarate	273,0	121,0	33.025	0,674	Medio alto	GANA
		San Antonio La Paz	209,0	72,5	15.151	0,667	Medio alto	GANA
	<b>Sacatepéquez</b>	Antigua Guatemala	78,0	526,9	41.097	0,779	Medio alto	UNE
		Jocotenango	9,0	2.062,4	18.562	0,792	Medio alto	PU
		Pastores	19,0	614,8	11.682	0,674	Medio alto	MUP
		Sumpango	5,0	5.599,8	27.999	0,682	Medio alto	GANA
		Santo Domingo Xenacoj	37,0	214,6	7.940	0,577	Medio bajo	UNE
		Santiago Sacatepéquez	15,0	1.469,2	22.038	0,704	Medio alto	PP
		San Bartolomé Milpas Altas	7,0	755,9	5.291	0,769	Medio alto	GANA
		San Lucas Sacatepéquez	5,0	3.678,8	18.394	0,767	Medio alto	UNE
		Santa Lucía Milpas Altas	19,0	532,9	10.126	0,742	Medio alto	PP
		Magdalena Milpas Altas	8,0	1.041,4	8.331	0,724	Medio alto	PP
		Santa María de Jesús	34,0	425,3	14.460	0,560	Medio bajo	FRG
		Ciudad Vieja	51,0	503,8	25.696	0,710	Medio alto	PP

País	Provincia/ Departamento	Municipio	Superficie Km <sup>2</sup>	Densidad	Población	IDH	Nivel IDH	Partido del alcalde
<b>GUATEMALA</b>								
		San Miguel Dueñas	35,0	256,2	8.966	0,640	Medio bajo	GANA
		Alotenango	95,0	166,8	15.848	0,636	Medio bajo	CCNAA
		San Antonio Aguas Calientes	17,0	507,8	8.632	0,701	Medio alto	UNE
		Santa Catarina Barahona	31,0	95,4	2.957	0,674	Medio alto	GANA
	<b>Chimaltenango</b>	Chimaltenango	212,0	349,4	74.077	0,698	Medio alto	CCIHMS
		San José Poaquil	100,0	199,8	19.982	0,514	Medio bajo	UNE
		San Martín Jilotepeque	251,0	233,4	58.578	0,591	Medio bajo	UNE
		Comalapa	76,0	466,3	35.441	0,626	Medio bajo	UNE
		Santa Apolonia	96,0	123,5	11.859	0,491	Bajo	Cocina
		Tecpán Guatemala	201,0	297,8	59.859	0,626	Medio bajo	PP
		Patzún	124,0	341,3	42.326	0,610	Medio bajo	UNE
		Pochuta	170,0	57,9	9.842	0,488	Bajo	UNE
		Patzicia	44,0	531,8	23.401	0,569	Medio bajo	PP
		Santa Cruz Balanyá	40,0	162,6	6.504	0,584	Medio bajo	PP
		Acatenango	172,0	106,6	18.336	0,563	Medio bajo	GANA
		Yepocapa	217,0	108,3	23.509	0,570	Medio bajo	UNE
		San Andrés Itzapa	60,0	352,5	21.151	0,607	Medio bajo	CCIUPI
		Parramos	16,0	596,1	9.537	0,703	Medio alto	El Frente
		Zaragoza	56,0	319,8	17.908	0,668	Medio alto	PP
		El Tejar	144,0	96,0	13.823	0,746	Medio alto	PAN
	<b>Escuintla</b>	Escuintla	332,0	361,1	119.897	0,647	Medio bajo	PP
		Santa Lucía Cotzumalguapa	432,0	199,0	85.974	0,619	Medio bajo	UNE
		La Democracia	320,0	57,4	18.363	0,559	Medio bajo	FRG
		Siquinalá	168,0	88,1	14.793	0,633	Medio bajo	PU
		Masagua	448,0	72,0	32.245	0,570	Medio bajo	GANA
		Tiquisate	338,0	133,1	44.983	0,562	Medio bajo	PU
		La Gomera	640,0	75,0	47.971	0,522	Medio bajo	FRG
		Guanagazapa	220,0	57,8	12.726	0,547	Medio bajo	GANA
		San José	280,0	149,3	41.804	0,642	Medio bajo	UNE
		Itzapa	328,0	33,5	10.993	0,621	Medio bajo	GANA
		Palín	88,0	417,7	36.756	0,683	Medio alto	UNE
		San Vicente Pacaya	236,0	53,7	12.678	0,617	Medio bajo	UNE
		Nueva Concepción	554,0	107,5	59.563	0,553	Medio bajo	PAN
	<b>Santa Rosa</b>	Cuilapa	365,0	84,8	30.951	0,634	Medio bajo	La matita de café
		Barberena	294,0	132,4	38.912	0,596	Medio bajo	La mata de café
		Santa Rosa Lima	67,0	221,2	14.823	0,631	Medio bajo	GANA
		Casillas	185,0	110,3	20.400	0,593	Medio bajo	GANA
		San Rafael Las Flores	84,0	108,1	9.078	0,575	Medio bajo	PU
		Oratorio	214,0	91,4	19.550	0,561	Medio bajo	UNE
		San Juan Tecuaco	80,0	98,7	7.895	0,527	Medio bajo	UNE
		Chiquimulilla	499,0	87,4	43.623	0,621	Medio bajo	GANA
		Taxisco	428,0	52,9	22.620	0,618	Medio bajo	UNE
		Santa María Ixhuatán	113,0	172,4	19.480	0,554	Medio bajo	PP
		Guazacapán	172,0	81,3	13.979	0,613	Medio bajo	UNE
		Santa Cruz Naranjo	97,0	115,9	11.241	0,678	Medio alto	UNE
		Pueblo Nuevo Viñas	290,0	70,0	20.165	0,567	Medio bajo	UNE
		Nueva Santa Rosa	67,0	427,7	28.653	0,625	Medio bajo	UNE
	<b>Sololá</b>	Sololá	94,0	680,6	63.973	0,635	Medio bajo	URNG-MAÍZ
		San José Chacayá	44,0	55,6	2.445	0,658	Medio alto	PU
		Santa María Visitación	12,0	159,9	1.919	0,705	Medio alto	GANA
		Santa Lucía Utatlán	44,0	409,3	18.011	0,584	Medio bajo	PU
		Nahualá	178,0	291,8	51.939	0,520	Medio bajo	UNE
		Santa Catarina Ixtahuacán	177,0	232,8	41.208	0,473	Bajo	GANA
		Santa Clara La Laguna	12,0	574,5	6.894	0,674	Medio alto	UNE
		Concepción	40,0	108,2	4.329	0,575	Medio bajo	UNE
		San Andrés Semetabaj	48,0	196,1	9.411	0,614	Medio bajo	El Frente
		Panajachel	22,0	506,5	11.142	0,754	Medio alto	PU

País	Provincia/ Departamento	Municipio	Superficie Km <sup>2</sup>	Densidad	Población	IDH	Nivel IDH	Partido del alcalde
<b>GUATEMALA</b>								
		Santa Catarina Palopó	8,0	358,6	2.869	0,504	Medio bajo	PU
		San Antonio Palopó	34,0	309,4	10.520	0,615	Medio bajo	UNE
		San Lucas Tolimán	116,0	185,0	21.455	0,605	Medio bajo	UNE
		Santa Cruz La Laguna	12,0	349,8	4.197	0,422	Bajo	PU
		San Pablo La Laguna	12,0	472,8	5.674	0,506	Medio bajo	UNE
		San Marcos La Laguna	12,0	186,5	2.238	0,648	Medio bajo	PU
		San Juan La Laguna	36,0	226,4	8.149	0,603	Medio bajo	GANA
		San Pedro La Laguna	24,0	376,4	9.034	0,661	Medio alto	PU
		Santiago Atitlán	136,0	237,2	32.254	0,576	Medio bajo	UNE
	<b>Totonicapán</b>	Totonicapán	328,0	293,9	96.392	0,623	Medio bajo	FRG
		San Cristóbal Totonicapán	36,0	850,2	30.608	0,631	Medio bajo	GANA
		San Francisco El Alto	132,0	342,7	45.241	0,565	Medio bajo	UNE
		San Andrés Xecul	17,0	1.315,4	22.362	0,533	Medio bajo	DIA
		Momostenango	305,0	286,4	87.340	0,485	Bajo	UNE
		Santa María Chiquimula	80,0	439,4	35.148	0,380	Bajo	FRG
		Santa Lucía La Reforma	136,0	99,1	13.479	0,427	Bajo	UNE
		San Bartolo Aguas Calientes	27,0	321,6	8.684	0,566	Medio bajo	UNE
	<b>Quetzaltenango</b>	Quetzaltenango	120,0	1.063,1	127.569	0,784	Medio alto	GANA
		Salcajá	12,0	1.235,8	14.829	0,732	Medio alto	FUS
		Olintepeque	36,0	626,2	22.544	0,688	Medio alto	UCN
		San Carlos Sijá	148,0	191,8	28.389	0,646	Medio bajo	GANA
		Sibilia	28,0	278,4	7.796	0,624	Medio bajo	UNE
		Cabricán	60,0	321,4	19.281	0,635	Medio bajo	UNE
		Cajolá	36,0	274,1	9.868	0,332	Bajo	UCN
		San Miguel Siguilá	28,0	232,4	6.506	0,448	Bajo	PU
		San Juan Ostuncalco	44,0	935,2	41.150	0,568	Medio bajo	UNE
		San Mateo	20,0	249,1	4.982	0,694	Medio alto	PP
		Concepción Chiquirichapa	48,0	331,5	15.912	0,519	Medio bajo	GANA
		San Martín Sacatepéquez	100,0	207,1	20.712	0,569	Medio bajo	UNE
		Almolonga	20,0	694,0	13.880	0,671	Medio alto	PP
		Cantel	28,0	1.103,1	30.888	0,681	Medio alto	ANN
		Huitán	16,0	610,6	9.769	0,533	Medio bajo	PP
		Zunil	92,0	122,5	11.274	0,627	Medio bajo	PP
		Colomba	212,0	182,8	38.746	0,604	Medio bajo	GANA
		San Francisco La Unión	32,0	231,3	7.403	0,599	Medio bajo	URNG-MAÍZ
		El Palmar	149,0	153,8	22.917	0,586	Medio bajo	PP
		Coatepeque	372,0	253,2	94.186	0,679	Medio alto	PAN
		Génova	234,0	130,5	30.531	0,546	Medio bajo	Cocicam
		Flores Costa Cuca	36,0	539,0	19.405	0,601	Medio bajo	PU
		La Esperanza	32,0	453,0	14.497	0,723	Medio alto	UCN
		Palestina de Los Altos	48,0	243,4	11.682	0,489	Bajo	PP
	<b>Suchitepéquez</b>	Mazatenango	356,0	183,7	65.395	0,680	Medio alto	CCC
		Cuyotenango	238,0	173,2	41.217	0,601	Medio bajo	PP
		San Francisco Zapotitlán	60,0	267,1	16.028	0,609	Medio bajo	PAN
		San Bernardino	32,0	333,8	10.683	0,558	Medio bajo	GANA
		San José El Idolo	88,0	86,9	7.645	0,583	Medio bajo	PP
		Santo Domingo Suchitepéquez	242,0	133,1	32.202	0,567	Medio bajo	UNE
		San Lorenzo	60,0	164,6	9.877	0,612	Medio bajo	GANA
		Samayac	16,0	1.107,6	17.721	0,595	Medio bajo	UNE
		San Pablo Jocopilas	68,0	237,4	16.141	0,567	Medio bajo	PP
		San Antonio Suchitepéquez	64,0	591,5	37.857	0,555	Medio bajo	PU
		San Miguel Panán	40,0	179,1	7.163	0,532	Medio bajo	GANA
		San Gabriel	16,0	247,9	3.966	0,612	Medio bajo	UNE
		Chicacao	216,0	198,8	42.943	0,545	Medio bajo	GANA
		Patulul	332,0	89,9	29.834	0,544	Medio bajo	UNE
		Santa Bárbara	448,0	41,0	18.365	0,558	Medio bajo	GANA
		San Juan Bautista	52,0	117,8	6.124	0,515	Medio bajo	UNE
		Santo Tomás La Unión	80,0	117,9	9.429	0,607	Medio bajo	DCG
		Zunilito	56,0	94,2	5.277	0,632	Medio bajo	GANA



País	Provincia/ Departamento	Municipio	Superficie Km <sup>2</sup>	Densidad	Población	IDH	Nivel IDH	Partido del alcalde
<b>GUATEMALA</b>								
		Pueblo Nuevo	24,0	365,6	8.774	0,619	Medio bajo	PAN
		Río Bravo	22,0	786,5	17.304	0,486	Bajo	GANA
	<b>Retalhuleu</b>	Retalhuleu	796,0	88,5	70.470	0,686	Medio alto	UNE
		San Sebastián	28,0	775,9	21.725	0,666	Medio alto	PP
		Santa Cruz Mulúa	128,0	83,3	10.661	0,641	Medio bajo	PU
		San Martín Zapotitlán	24,0	337,6	8.102	0,631	Medio bajo	UNE
		San Felipe Retalhuleu	32,0	539,6	17.268	0,670	Medio alto	PP
		San Andrés Villa Seca	256,0	128,2	32.819	0,582	Medio bajo	GANA
		Champerico	416,0	60,8	25.280	0,587	Medio bajo	UNE
		Nuevo San Carlos	64,0	426,2	27.274	0,579	Medio bajo	PAN
		El Asintal	112,0	248,3	27.812	0,586	Medio bajo	DIA
	<b>San Marcos</b>	San Marcos	121,0	300,2	36.325	0,746	Medio alto	GANA
		San Pedro Sacatepéquez	253,0	229,3	58.005	0,714	Medio alto	GANA
		San Antonio Sacatepéquez	79,0	185,5	14.658	0,598	Medio bajo	UNE
		Comitancillo	113,0	410,4	46.371	0,398	Bajo	UNE
		San Miguel Ixtahuacán	184,0	161,2	29.658	0,502	Medio bajo	UNE
		Concepción Tutuapa	176,0	280,5	49.363	0,495	Bajo	GANA
		Tacana	302,0	207,4	62.620	0,568	Medio bajo	UNE
		Sibinal	176,0	75,4	13.268	0,512	Medio bajo	ANN
		Tajumulco	300,0	137,7	41.308	0,541	Medio bajo	PU
		Tejutila	142,0	194,9	27.672	0,637	Medio bajo	GANA
		San Rafael Pie de la Cuesta	60,0	217,9	13.072	0,630	Medio bajo	GANA
		Nuevo Progreso	140,0	186,7	26.140	0,596	Medio bajo	CCC
		El Tumbador	84,0	422,7	35.507	0,546	Medio bajo	PP
		El Rodeo	81,0	174,4	14.125	0,600	Medio bajo	UNE
		Malacatán	204,0	347,2	70.834	0,606	Medio bajo	GANA
		Catarina	76,0	323,2	24.561	0,604	Medio bajo	PAN
		Ayutla	204,0	134,5	27.435	0,660	Medio alto	PU
		Ocos	205,0	142,7	29.257	0,575	Medio bajo	GANA
		San Pablo	124,0	294,6	36.535	0,584	Medio bajo	GANA
		El Quetzal	88,0	215,7	18.979	0,569	Medio bajo	GANA
		La Reforma	100,0	146,2	14.623	0,584	Medio bajo	GANA
		Pajapita	84,0	197,6	16.600	0,592	Medio bajo	UNE
		Ixchiguan	183,0	111,1	20.324	0,566	Medio bajo	URNG-MAÍZ
		San José Ojetenam	37,0	447,1	16.541	0,520	Medio bajo	UNE
		San Cristóbal Cucho	56,0	248,7	13.928	0,626	Medio bajo	EG
		Sipacapa	152,0	92,4	14.043	0,572	Medio bajo	CCS
		Esquipulas Palo Gordo	21,0	410,1	8.613	0,661	Medio alto	PP
		Río Blanco	21,0	232,0	4.872	0,629	Medio bajo	UNE
		San Lorenzo	25,0	388,6	9.714	0,561	Medio bajo	GANA
	<b>Huehuetenango</b>	Huehuetenango	204,0	398,5	81.294	0,756	Medio alto	CC El Gallo
		Chiantla	536,0	139,9	74.978	0,572	Medio bajo	UD
		Malacatancito	268,0	58,0	15.540	0,601	Medio bajo	FRG
		Cuilco	592,0	78,4	46.407	0,562	Medio bajo	FRG
		Nentón	787,0	36,8	28.983	0,511	Medio bajo	UNE
		San Pedro Necta	119,0	218,7	26.025	0,562	Medio bajo	UD
		Jacaltenango	212,0	162,3	34.397	0,641	Medio bajo	UNE
		Soloma	140,0	255,5	35.764	0,627	Medio bajo	UNE
		San Idelfonso Ixtahuacán	184,0	165,6	30.466	0,517	Medio bajo	GANA
		Santa Bárbara	132,0	116,0	15.318	0,475	Bajo	UD
		La Libertad	104,0	274,6	28.563	0,574	Medio bajo	UNE
		La Democracia	136,0	266,8	36.284	0,605	Medio bajo	UD
		San Miguel Acatán	152,0	143,5	21.805	0,428	Bajo	CASA
		San Rafael La Independencia	64,0	169,2	10.830	0,448	Bajo	UNE
		Todos Santos Cuchumatán	300,0	87,1	26.118	0,342	Bajo	GANA
		San Juan Atitán	64,0	208,8	13.365	0,306	Bajo	PAN
		Santa Eulalia	292,0	103,1	30.102	0,482	Bajo	PP
		San Mateo Ixtatán	560,0	53,6	29.993	0,494	Bajo	URNG-MAÍZ
		Colotenango	71,0	307,5	21.834	0,513	Medio bajo	URNG-MAÍZ

País	Provincia/ Departamento	Municipio	Superficie Km <sup>2</sup>	Densidad	Población	IDH	Nivel IDH	Partido del alcalde
<b>GUATEMALA</b>								
		San Sebastián Huehuetenango	108,0	196,3	21.198	0,508	Medio bajo	UNE
		Tectitán	68,0	105,7	7.189	0,490	Bajo	UCN
		Concepción Huista	136,0	124,7	16.961	0,541	Medio bajo	UNE
		San Juan Ixcay	224,0	86,5	19.367	0,474	Bajo	URNG-MAÍZ
		San Antonio Huista	156,0	81,3	12.675	0,631	Medio bajo	DIA
		San Sebastián Coatlán	168,0	107,3	18.022	0,520	Medio bajo	GANA
		Barillas	1.112,0	68,3	75.987	0,562	Medio bajo	PP
		Aguacatán	300,0	138,9	41.671	0,547	Medio bajo	PP
		San Rafael Pétzal	18,0	356,7	6.420	0,604	Medio bajo	UNE
		San Gaspar Ixchil	31,0	187,4	5.809	0,516	Medio bajo	UNE
		Santiago Chimaltenango	17,0	341,8	5.811	0,530	Medio bajo	GANA
		Santa Ana Huista	145,0	50,8	7.368	0,564	Medio bajo	UNE
	<b>Quiché</b>	Santa Cruz del Quiché	128,0	487,3	62.369	0,632	Medio bajo	FRG
		Chiché	144,0	137,2	19.762	0,529	Medio bajo	UNE
		Chinique	64,0	125,1	8.009	0,491	Bajo	UNE
		Zacualpa	336,0	68,0	22.846	0,494	Bajo	FRG
		Chajul	1.524,0	20,9	31.780	0,393	Bajo	PAN
		Chichicastenango	400,0	268,0	107.193	0,485	Bajo	FRG
		Patzitit	64,0	73,4	4.695	0,489	Bajo	UNE
		San Antonio Iltotenango	80,0	215,1	17.204	0,405	Bajo	GANA
		San Pedro Jocopilas	578,0	37,7	21.782	0,488	Bajo	FRG
		Cunen	160,0	160,0	25.595	0,512	Medio bajo	UNE
		San Juan Cotzal	182,0	110,2	20.050	0,427	Bajo	PU
		Joyabaj	304,0	172,7	52.498	0,536	Medio bajo	FRG
		Nebaj	600,0	89,4	53.617	0,439	Bajo	FRG
		San Andrés Sajcabajá	230,0	82,8	19.035	0,513	Medio bajo	FRG
		Uspantán	1.500,0	27,9	41.892	0,504	Medio bajo	UNE
		Sacapulas	213,0	167,6	35.706	0,542	Medio bajo	FRG
		San Bartolomé Jocotenango	123,0	70,2	8.639	0,424	Bajo	GANA
		Canillá	123,0	73,8	9.073	0,500	Bajo	UNE
		Chicamán	513,0	49,3	25.280	0,485	Bajo	PP
		Playa Grande-Ixcán	1.012,0	60,7	61.448	0,575	Medio bajo	GANA
		Pachalum	100,0	70,4	7.037	0,652	Medio alto	GANA
	<b>Baja Verapaz</b>	Salamá	776,0	60,9	47.274	0,639	Medio bajo	PP
		San Miguel Chicaj	300,0	77,3	23.201	0,597	Medio bajo	Cociema
		Rabinal	504,0	61,8	31.168	0,573	Medio bajo	UNE
		Cubulco	444,0	98,3	43.639	0,522	Medio bajo	PP
		Granados	248,0	45,7	11.338	0,564	Medio bajo	UNE
		El Chol	140,0	60,4	8.460	0,636	Medio bajo	PP
		San Jerónimo	464,0	37,6	17.469	0,611	Medio bajo	FRG
		Purulhá	248,0	134,5	33.366	0,512	Medio bajo	PAN
	<b>Alta Verapaz</b>	Cobán	2.132,0	67,8	144.461	0,597	Medio bajo	FRG
		Santa Cruz Verapaz	48,0	396,1	19.012	0,532	Medio bajo	FRG
		San Cristobal Verapaz	192,0	225,7	43.336	0,495	Bajo	FRG
		Tactic	85,0	288,6	24.535	0,524	Medio bajo	PAN
		Tamahú	112,0	113,3	12.685	0,474	Bajo	GANA
		Tucurú	96,0	296,1	28.421	0,461	Bajo	UNE
		Panzós	433,0	103,4	44.770	0,429	Bajo	FRG
		Senahú	336,0	162,1	54.471	0,470	Bajo	UCN
		San Pedro Carchá	1.082,0	137,1	148.344	0,524	Medio bajo	FRG
		San Juan Chamelco	80,0	487,2	38.973	0,436	Bajo	PU
		Lanquín	208,0	79,5	16.546	0,552	Medio bajo	UNE
		Cahabón	400,0	107,4	42.949	0,501	Medio bajo	FRG
		Chisec	1.400,0	49,5	69.325	0,507	Medio bajo	UNE
		Chahal	672,0	25,1	16.853	0,497	Bajo	UNE
		Fray Bartolomé de las Casas	1.110,0	40,1	44.538	0,498	Bajo	URNG-MAÍZ
		Santa Catarina La Tinta	300,0	90,1	27.027	0,477	Bajo	PU
	<b>Petén</b>	Flores	4.336,0	7,1	30.897	0,695	Medio alto	UNE
		San José	2.252,0	1,6	3.584	0,676	Medio alto	GANA

País	Provincia/ Departamento	Municipio	Superficie Km <sup>2</sup>	Densidad	Población	IDH	Nivel IDH	Partido del alcalde
<b>GUATEMALA</b>								
		San Benito	112,0	267,2	29.926	0,713	Medio alto	UNE
		San Andrés	8.874,0	2,3	20.295	0,636	Medio bajo	UNE
		La Libertad	7.047,0	9,5	67.252	0,583	Medio bajo	PP
		San Francisco	320,0	27,9	8.917	0,633	Medio bajo	UNE
		Santa Ana	1.008,0	14,5	14.602	0,616	Medio bajo	GANA
		Dolores	3.050,0	10,6	32.404	0,567	Medio bajo	UNE
		San Luis	3.000,0	16,2	48.745	0,588	Medio bajo	UNE
		Sayaxche	3.904,0	14,2	55.578	0,580	Medio bajo	PU
		Melchor de Mencos	823,0	22,9	18.872	0,649	Medio bajo	GANA
		Poptún	1.128,0	31,6	35.663	0,638	Medio bajo	UNE
	<b>Izabal</b>	Puerto Barrios	1.292,0	62,8	81.078	0,704	Medio alto	UCN
		Livingston	1.940,0	25,0	48.588	0,595	Medio bajo	UNE
		El Estor	2.896,0	14,8	42.984	0,550	Medio bajo	UNE
		Morales	1.295,0	66,0	85.469	0,595	Medio bajo	UNE
		Los Amates	1.615,0	34,8	56.187	0,561	Medio bajo	UNE
	<b>Zacapa</b>	Zacapa	49,0	1.205,9	59.089	0,674	Medio alto	PP
		Estanzuela	66,0	154,7	10.210	0,714	Medio alto	GANA
		Río Hondo	696,0	25,4	17.667	0,691	Medio alto	GANA
		Gualan	87,0	458,3	39.871	0,604	Medio bajo	GANA
		Teclután	211,0	68,4	14.428	0,672	Medio alto	UNE
		Usumatlán	422,0	22,1	9.326	0,655	Medio alto	GANA
		Cabañas	112,0	100,1	11.211	0,610	Medio bajo	GANA
		San Diego	273,0	21,3	5.825	0,620	Medio bajo	PP
		La Unión	257,0	92,2	23.705	0,542	Medio bajo	UNE
		Huite	517,0	17,1	8.835	0,571	Medio bajo	GANA
	<b>Chiquimula</b>	Chiquimula	372,0	214,6	79.815	0,622	Medio bajo	UCN
		San José La Arada	160,0	46,9	7.505	0,581	Medio bajo	Conejo
		San Juan Ermita	92,0	129,5	11.911	0,554	Medio bajo	GANA
		Jocotán	148,0	276,4	40.903	0,400	Bajo	GANA
		Camotán	232,0	156,1	36.226	0,455	Bajo	PAN
		Olopa	156,0	114,2	17.817	0,448	Bajo	UNE
		Esquipulas	532,0	78,5	41.746	0,618	Medio bajo	UNE
		Concepción Las Minas	160,0	74,9	11.989	0,664	Medio alto	PP
		Quezaltepeque	236,0	104,9	24.759	0,637	Medio bajo	GANA
		San Jacinto	60,0	175,5	10.530	0,574	Medio bajo	GANA
		Ipala	228,0	84,6	19.284	0,643	Medio bajo	GANA
	<b>Jalapa</b>	Jalapa	544,0	194,5	105.796	0,589	Medio bajo	UCN
		San Pedro Pinula	376,0	114,6	43.092	0,442	Bajo	GANA
		San Luis Jilotepeque	296,0	69,9	20.696	0,584	Medio bajo	UNE
		San Manuel Chaparrón	123,0	58,6	7.206	0,654	Medio alto	UCN
		San Carlos Alzatate	181,0	134,4	12.207	0,546	Medio bajo	UCN
		Monjas	256,0	82,3	21.069	0,617	Medio bajo	UCN
		Mataquescuintla	287,0	114,5	32.860	0,598	Medio bajo	GANA
	<b>Jutiapa</b>	Jutiapa	620,0	177,3	109.910	0,600	Medio bajo	MC
		El Progreso	68,0	267,6	18.194	0,645	Medio bajo	Cociprolog
		Santa Catarina Mita	132,0	177,9	23.489	0,641	Medio bajo	Cocica
		Agua Blanca	340,0	42,1	14.303	0,675	Medio alto	UNE
		Asunción Mita	476,0	84,9	40.391	0,648	Medio bajo	PP
		Yupiltepeque	36,0	363,3	13.079	0,533	Medio bajo	GANA
		Atescatempa	68,0	217,3	14.773	0,591	Medio bajo	GANA
		Jerez	60,0	85,7	5.143	0,638	Medio bajo	UNE
		El Adelanto	31,0	171,4	5.313	0,451	Bajo	GANA
		Zapotitlán	84,0	102,6	8.620	0,508	Medio bajo	GANA
		Comapa	132,0	179,7	23.715	0,436	Bajo	UNE
		Jalpatagua	204,0	111,6	22.776	0,630	Medio bajo	GANA
		Conguaco	128,0	128,0	16.390	0,546	Medio bajo	PP
		Moyuta	380,0	92,2	35.051	0,572	Medio bajo	PU
		Pasaco	308,0	27,1	8.344	0,578	Medio bajo	UNE
		San José Acatempa	68,0	172,4	11.725	0,538	Medio bajo	UCN
		Quesada	84,0	212,7	17.869	0,648	Medio bajo	Cocipro

País	Provincia/ Departamento	Municipio	Superficie Km²	Densidad	Población	IDH	Nivel IDH	Partido del alcalde	
<b>HONDURAS</b>									
	<b>Atlántida</b>	La Ceiba	639,5	265,7	169.922	0,616	Medio bajo	PLH	
		El Porvenir	280,3	70,8	19.836	0,632	Medio bajo	PNH	
		Esparta	398,1	41,4	16.469	0,637	Medio bajo	PNH	
		Jutiapa	533,8	61,3	32.725	0,643	Medio bajo	PNH	
		La Masica	471,0	57,7	27.198	0,673	Medio alto	PLH	
		San Francisco	284,3	42,2	12.010	0,678	Medio alto	PLH	
		Tela	1.196,4	72,7	87.022	0,678	Medio alto	PNH	
		Arizona	568,8	37,9	21.548	0,738	Medio alto	PLH	
		<b>Colón</b>	Trujillo	957,1	56,1	53.678	0,580	Medio bajo	PLH
			Balfate	332,3	32,2	10.712	0,602	Medio bajo	PNH
	Iriona		3.986,9	4,9	19.613	0,605	Medio bajo	PLH	
	Limón		598,0	17,0	10.188	0,609	Medio bajo	PNH	
	Saba		344,0	74,1	25.500	0,619	Medio bajo	PLH	
	Santa Fe		195,5	32,1	6.275	0,630	Medio bajo	PNH	
	Santa Rosa de Aguán		130,5	25,2	3.287	0,644	Medio bajo	PLH	
	Sonaguera		388,9	97,9	38.077	0,646	Medio bajo	PLH	
	Tocoa		848,1	89,8	76.151	0,654	Medio alto	PLH	
	Bonito Oriental		467,5	72,4	33.827	0,660	Medio alto	PLH	
	<b>Comayagua</b>	Comayagua	834,2	131,7	109.888	0,544	Medio bajo	PLH	
		Ajuterique	60,1	179,4	10.783	0,550	Medio bajo	PNH	
		El Rosario	300,1	82,1	24.628	0,566	Medio bajo	PNH	
		Esquias	391,4	43,4	16.972	0,568	Medio bajo	PNH	
		Humuya	53,6	23,6	1.266	0,575	Medio bajo	PNH	
		La Libertad	319,9	64,0	20.478	0,585	Medio bajo	PNH	
		Lamani	309,0	19,5	6.025	0,595	Medio bajo	PLH	
		La Trinidad	85,7	51,1	4.383	0,600	Medio bajo	PLH	
		Lejamani	21,7	227,4	4.935	0,603	Medio bajo	PNH	
		Meambar	408,3	28,4	11.614	0,613	Medio bajo	PLH	
		Minas de Oro	389,9	31,2	12.148	0,615	Medio bajo	PLH	
		Ojos de Agua	166,7	95,4	15.902	0,618	Medio bajo	PLH	
		San Jerónimo	227,0	79,8	18.122	0,622	Medio bajo	PNH	
		San José de Comayagua	83,0	79,4	6.589	0,624	Medio bajo	PLH	
		San José del Potrero	198,9	29,7	5.902	0,629	Medio bajo	PLH	
		San Luis	121,8	70,2	8.553	0,640	Medio bajo	PLH	
		San Sebastián	95,6	33,2	3.171	0,646	Medio bajo	PNH	
		Siguatepeque	397,8	195,8	77.880	0,651	Medio alto	PLH	
		Villa de San Antonio	341,2	61,3	20.911	0,657	Medio alto	PNH	
		Las Lajas	97,8	83,2	8.139	0,658	Medio alto	PLH	
	Taulabe	220,3	102,1	22.486	0,667	Medio alto	PLH		
	<b>Copán</b>	Santa Rosa de Copán	296,7	169,3	50.224	0,534	Medio bajo	PLH	
		Cabañas	126,3	94,0	11.873	0,535	Medio bajo	PLH	
		Concepción	74,1	89,5	6.632	0,541	Medio bajo	PNH	
		Copán Ruinas	371,0	98,5	36.559	0,550	Medio bajo	PLH	
		Corquín	140,1	101,5	14.216	0,554	Medio bajo	PNH	
		Cucuyagua	133,2	100,9	13.437	0,554	Medio bajo	PLH	
		Dolores	47,1	120,1	5.655	0,558	Medio bajo	PLH	
		Dulce Nombre	31,1	184,2	5.727	0,563	Medio bajo	PNH	
		El Paraíso	252,5	84,7	21.399	0,563	Medio bajo	PNH	
		Florida	345,3	80,4	27.778	0,568	Medio bajo	PLH	
		La Jigua	114,3	76,9	8.785	0,571	Medio bajo	PNH	
		La Unión	214,5	67,2	14.418	0,571	Medio bajo	PNH	
		Nueva Arcadia	151,3	249,7	37.776	0,578	Medio bajo	PLH	
		San Agustín	73,2	55,3	4.046	0,578	Medio bajo	PNH	
		San Antonio	119,3	87,4	10.433	0,587	Medio bajo	PNH	
		San Jerónimo	72,2	71,1	5.130	0,589	Medio bajo	PLH	
	San José	64,2	93,0	5.968	0,595	Medio bajo	PLH		

País	Provincia/ Departamento	Municipio	Superficie Km <sup>2</sup>	Densidad	Población	IDH	Nivel IDH	Partido del alcalde
<b>HONDURAS</b>								
		San Juan de Opoa	77,2	110,2	8.506	0,600	Medio bajo	PNH
		San Nicolás	74,2	85,6	6.349	0,601	Medio bajo	PLH
		San Pedro	66,2	92,6	6.131	0,608	Medio bajo	PLH
		Santa Rita	291,7	95,8	27.945	0,615	Medio bajo	PNH
		Trinidad de Copán	74,2	84,0	6.232	0,621	Medio bajo	PNH
		Veracruz	32,1	95,6	3.070	0,669	Medio alto	PLH
	<b>Cortés</b>	San Pedro Sula	898,6	754,0	677.506	0,618	Medio bajo	PLH
		Choloma	447,5	529,9	237.132	0,638	Medio bajo	PLH
		Omoa	382,3	98,7	37.720	0,639	Medio bajo	PLH
		Pimienta	60,5	344,1	20.821	0,654	Medio alto	PNH
		Potrerrillos	87,6	253,4	22.194	0,654	Medio alto	PLH
		Puerto Cortés	390,6	285,1	111.373	0,661	Medio alto	PLH
		San Antonio de Cortés	225,3	92,2	20.771	0,664	Medio alto	PNH
		San Francisco de Yojoa	96,0	163,8	15.727	0,664	Medio alto	PLH
		San Manuel	137,7	331,5	45.650	0,666	Medio alto	PLH
		Santa Cruz de Yojoa	722,4	105,0	75.848	0,678	Medio alto	PLH
		Villanueva	358,9	336,2	120.652	0,705	Medio alto	PNH
		La Lima	115,6	541,5	62.595	0,711	Medio alto	PNH
	<b>Choluteca</b>	Choluteca	1.069,1	145,5	155.540	0,554	Medio bajo	PLH
		Apacilagua	213,1	44,9	9.569	0,557	Medio bajo	PLH
		Concepción de María	156,8	169,9	26.636	0,573	Medio bajo	PNH
		Duyure	105,5	27,4	2.892	0,576	Medio bajo	PNH
		El Corpus	242,2	97,0	23.491	0,582	Medio bajo	PNH
		El Triunfo	301,5	145,4	43.825	0,586	Medio bajo	PNH
		Marcovia	482,3	94,3	45.480	0,587	Medio bajo	PLH
		Morolica	281,3	20,0	5.618	0,588	Medio bajo	PLH
		Namasigue	200,9	149,3	29.992	0,591	Medio bajo	PLH
		Orocuina	124,6	139,8	17.415	0,593	Medio bajo	PNH
		Pespire	337,7	75,4	25.478	0,606	Medio bajo	PLH
		San Antonio de Flores	55,3	107,2	5.926	0,608	Medio bajo	PNH
		San Isidro	70,3	51,1	3.593	0,611	Medio bajo	PNH
		San José	62,3	60,0	3.740	0,613	Medio bajo	PLH
		San Marcos de Colón	582,8	40,9	23.813	0,653	Medio alto	PLH
		Santa Ana de Yusguare	74,3	170,3	12.651	0,676	Medio alto	PNH
	<b>El Paraíso</b>	Yuscarán	348,9	41,5	14.470	0,529	Medio bajo	PNH
		Alauca	170,1	53,1	9.041	0,534	Medio bajo	PLH
		Danli	2.536,9	66,3	168.075	0,551	Medio bajo	PLH
		El Paraíso	415,8	101,8	42.334	0,560	Medio bajo	PLH
		Guinope	200,6	37,8	7.575	0,567	Medio bajo	PLH
		Jacaleapa	122,8	30,5	3.743	0,569	Medio bajo	PLH
		Liure	87,8	122,5	10.759	0,589	Medio bajo	PNH
		Moroceli	344,7	40,7	14.044	0,606	Medio bajo	PLH
		Oropoli	158,9	36,7	5.834	0,616	Medio bajo	PNH
		Potrerrillos	125,4	28,3	3.549	0,617	Medio bajo	PNH
		San Antonio de Flores	154,6	34,1	5.270	0,627	Medio bajo	PLH
		San Lucas	123,3	62,6	7.714	0,635	Medio bajo	PLH
		San Matías	116,0	41,1	4.772	0,636	Medio bajo	PLH
		Soledad	169,2	60,3	10.201	0,639	Medio bajo	PLH
		Teupasenti	681,2	54,5	37.096	0,653	Medio alto	PNH
		Texiguat	202,9	43,8	8.897	0,653	Medio alto	PLH
		Vado Ancho	84,6	48,0	4.065	0,659	Medio alto	PLH
		Yauyupe	76,3	19,3	1.471	0,660	Medio alto	PLH
		Trojes	1.369,3	30,6	41.952	0,701	Medio alto	PLH
	<b>Francisco Morazán</b>	Distrito Central	1.514,7	696,0	1.054.198	0,511	Medio bajo	PNH
		Alubaren	47,5	118,3	5.624	0,530	Medio bajo	PLH
		Cedros	750,3	24,7	18.550	0,550	Medio bajo	PNH
		Curaren	311,6	61,7	19.220	0,577	Medio bajo	PLH
		El Porvenir	400,4	39,2	15.715	0,580	Medio bajo	PNH
		Guaimaca	809,2	33,6	27.178	0,598	Medio bajo	PNH

País	Provincia/ Departamento	Municipio	Superficie Km <sup>2</sup>	Densidad	Población	IDH	Nivel IDH	Partido del alcalde
<b>HONDURAS</b>								
		La Libertad	42,2	69,8	2.943	0,601	Medio bajo	PNH
		La Venta	125,5	48,7	6.115	0,603	Medio bajo	PNH
		Lepaterique	541,0	27,3	14.744	0,609	Medio bajo	PNH
		Maraita	257,5	22,8	5.880	0,611	Medio bajo	PNH
		Marale	476,0	15,0	7.131	0,617	Medio bajo	PNH
		Nueva Armenia	168,8	13,9	2.339	0,622	Medio bajo	PLH
		Ojojona	259,6	32,2	8.354	0,626	Medio bajo	PLH
		Orica	344,1	32,8	11.289	0,630	Medio bajo	PLH
		Reitoca	197,0	54,2	10.667	0,630	Medio bajo	PLH
		Sabanagrande	255,3	66,1	16.878	0,637	Medio bajo	PLH
		San Antonio de Oriente	227,3	59,7	13.579	0,638	Medio bajo	PLH
		San Buenaventura	64,9	32,2	2.088	0,649	Medio bajo	PLH
		San Ignacio	333,2	22,5	7.502	0,652	Medio alto	PLH
		San Juan de Flores	391,7	32,3	12.667	0,655	Medio alto	PLH
		San Miguelito	45,4	43,6	1.979	0,661	Medio alto	PLH
		Santa Ana	65,9	155,0	10.217	0,663	Medio alto	PNH
		Santa Lucía	65,0	115,3	7.497	0,664	Medio alto	PNH
		Talanga	417,6	80,9	33.769	0,681	Medio alto	PNH
		Tatumbla	81,1	67,6	5.484	0,689	Medio alto	PLH
		Valle de Ángeles	107,2	125,1	13.416	0,692	Medio alto	PNH
		Villa de San Francisco	84,4	112,2	9.468	0,726	Medio alto	PNH
		Vallecillo	234,3	29,7	6.952	0,759	Medio alto	PLH
	<b>Gracias a Dios</b>	Puerto Lempira	8.063,0	4,1	32.784	0,572	Medio bajo	PLH
		Brus Laguna	3.291,6	4,0	13.116	0,583	Medio bajo	PNH
		Ahuas	1.800,6	5,0	8.931	0,584	Medio bajo	PLH
		Juan Francisco Bulnes	735,0	10,4	7.661	0,598	Medio bajo	PNH
		Villeda Morales	587,8	21,6	12.705	0,614	Medio bajo	PLH
		Wampusirpi	2.519,1	2,3	5.768	0,633	Medio bajo	PLH
	<b>Intibucá</b>	La Esperanza	157,2	54,2	8.518	0,490	Bajo	PNH
		Camasca	68,3	103,9	7.098	0,495	Bajo	PNH
		Colomoncagua	181,4	101,4	18.396	0,500	Bajo	PLH
		Concepción	91,8	112,8	10.353	0,519	Medio bajo	PLH
		Dolores	82,7	57,2	4.725	0,522	Medio bajo	PLH
		Intibuca	536,7	91,6	49.172	0,541	Medio bajo	PNH
		Jesús de Otoro	414,4	63,4	26.266	0,550	Medio bajo	PLH
		Magdalena	41,6	109,3	4.547	0,559	Medio bajo	PNH
		Masaguara	253,9	60,0	15.224	0,561	Medio bajo	PLH
		San Antonio	90,9	60,0	5.452	0,574	Medio bajo	PNH
		San Isidro	72,0	53,8	3.873	0,580	Medio bajo	PNH
		San Juan	177,3	70,6	12.510	0,588	Medio bajo	PLH
		San Marcos de Sierra	144,0	55,0	7.925	0,591	Medio bajo	PNH
		San Miguelito	160,9	37,5	6.039	0,594	Medio bajo	PLH
		Santa Lucía	63,5	84,8	5.386	0,603	Medio bajo	PNH
		Yamaranguila	293,9	67,1	19.706	0,619	Medio bajo	PNH
		San Francisco de Opalaca	292,4	30,0	8.784	0,690	Medio alto	PLH
	<b>Islas de la Bahía</b>	Roatán	82,8	321,8	26.647	0,717	Medio alto	PLH
		Guanaja	50,1	113,1	5.669	0,719	Medio alto	PNH
		José Santos Guardiola	58,5	179,5	10.500	0,724	Medio alto	PNH
		Utila	44,6	59,9	2.671	0,730	Medio alto	PLH
	<b>La Paz</b>	La Paz	207,5	181,4	37.631	0,527	Medio bajo	PNH
		Aguanqueterique	187,0	27,8	5.195	0,532	Medio bajo	PNH
		Cabañas	155,6	17,2	2.682	0,539	Medio bajo	PNH
		Cane	71,7	35,1	2.517	0,561	Medio bajo	PLH
		Chinacla	57,5	133,6	7.683	0,571	Medio bajo	PNH
		Guajiquiro	350,3	40,2	14.088	0,575	Medio bajo	PLH
		Lauterique	37,1	80,4	2.984	0,576	Medio bajo	PLH
		Marcala	220,7	131,7	29.067	0,580	Medio bajo	PLH
		Mercedes de Oriente	37,5	30,7	1.151	0,588	Medio bajo	PLH
		Opatoro	238,7	34,2	8.174	0,588	Medio bajo	PLH

País	Provincia/ Departamento	Municipio	Superficie Km <sup>2</sup>	Densidad	Población	IDH	Nivel IDH	Partido del alcalde
<b>HONDURAS</b>								
		San Antonio del Norte	77,6	36,7	2.848	0,590	Medio bajo	PLH
		San José	63,7	138,5	8.821	0,597	Medio bajo	PLH
		San Juan	50,0	42,8	2.141	0,599	Medio bajo	PLH
		San Pedro de Tutule	50,0	122,3	6.114	0,605	Medio bajo	PNH
		Santa Ana	207,5	53,8	11.166	0,609	Medio bajo	PLH
		Santa Elena	185,8	45,9	8.534	0,622	Medio bajo	PNH
		Santa María	99,2	95,3	9.454	0,647	Medio bajo	PNH
		Santiago de Puringla	142,2	105,4	14.982	0,678	Medio alto	PLH
		Yarula	85,4	86,9	7.420	0,701	Medio alto	PLH
	<b>Lempira</b>	Gracias	442,7	98,0	43.376	0,446	Bajo	PLH
		Belén	197,8	27,9	5.528	0,482	Bajo	PLH
		Candelaria	50,0	133,2	6.661	0,496	Bajo	PLH
		Cololaca	221,3	28,7	6.355	0,496	Bajo	PNH
		Erandique	294,3	46,0	13.526	0,517	Medio bajo	PLH
		Gualcinco	162,5	64,7	10.517	0,527	Medio bajo	PLH
		Guarita	172,0	49,5	8.506	0,529	Medio bajo	PNH
		La Campa	108,9	45,2	4.927	0,531	Medio bajo	PLH
		La Iguala	349,1	59,0	20.602	0,534	Medio bajo	PNH
		Las Flores	78,2	113,2	8.850	0,552	Medio bajo	PNH
		La Unión	84,2	146,6	12.340	0,553	Medio bajo	PLH
		La Virtud	82,9	75,2	6.232	0,554	Medio bajo	PNH
		Lepaera	311,8	112,4	35.031	0,556	Medio bajo	PNH
		Mapulaca	31,9	132,2	4.219	0,560	Medio bajo	PNH
		Piraera	178,8	70,1	12.530	0,564	Medio bajo	PNH
		San Andrés	243,0	49,0	11.918	0,565	Medio bajo	PLH
		San Francisco	133,4	69,1	9.214	0,566	Medio bajo	PLH
		San Juan Guarita	42,8	69,5	2.973	0,573	Medio bajo	PNH
		San Manuel de Colohete	171,9	75,2	12.930	0,574	Medio bajo	PNH
		San Rafael	100,5	120,1	12.068	0,576	Medio bajo	PNH
		San Sebastián	227,2	40,2	9.132	0,576	Medio bajo	PNH
		Santa Cruz	150,3	38,8	5.832	0,577	Medio bajo	PLH
		Talgua	81,7	117,1	9.567	0,583	Medio bajo	PNH
		Tambla	58,6	41,8	2.451	0,585	Medio bajo	Piusd
		Tomala	47,9	125,3	6.003	0,589	Medio bajo	PLH
		Valladolid	74,4	49,1	3.654	0,598	Medio bajo	PLH
		Virginia	35,9	78,9	2.832	0,598	Medio bajo	PLH
		San Marcos de Calquin	94,0	51,2	4.809	0,603	Medio bajo	PNH
	<b>Ocatepeque</b>	Ocatepeque	172,9	113,7	19.661	0,477	Bajo	PNH
		Belén Gualcho	156,9	83,7	13.128	0,506	Medio bajo	PLH
		Concepción	116,2	39,3	4.564	0,537	Medio bajo	PLH
		Dolores Merendón	44,4	67,5	3.000	0,538	Medio bajo	PNH
		Fraternidad	85,5	34,2	2.922	0,555	Medio bajo	PLH
		La Encarnación	35,0	120,6	4.219	0,562	Medio bajo	PNH
		La Labor	103,8	75,9	7.876	0,581	Medio bajo	PLH
		Lucerna	119,5	35,8	4.278	0,586	Medio bajo	PLH
		Mercedes	96,1	77,0	7.394	0,592	Medio bajo	PNH
		San Fernando	48,6	118,3	5.744	0,598	Medio bajo	PLH
		San Francisco del Valle	109,5	67,8	7.425	0,600	Medio bajo	PLH
		San Jorge	61,0	77,9	4.751	0,601	Medio bajo	PNH
		San Marcos	165,1	113,0	18.663	0,602	Medio bajo	PLH
		Santa Fe	64,7	67,8	4.385	0,622	Medio bajo	PNH
		Sensenti	119,9	79,4	9.516	0,632	Medio bajo	PNH
		Sinuapa	131,1	49,7	6.510	0,672	Medio alto	PLH
	<b>Olancho</b>	Juticalpa	2.606,2	42,2	109.969	0,475	Bajo	PNH
		Campamento	391,5	47,7	18.686	0,505	Medio bajo	PNH
		Catacamas	7.173,9	14,4	103.577	0,506	Medio bajo	PLH
		Concordia	267,8	25,8	6.910	0,513	Medio bajo	PNH
		Dulce Nombre de Culmi	2.925,0	9,9	29.045	0,557	Medio bajo	PLH
		El Rosario	143,1	31,1	4.456	0,564	Medio bajo	PNH

País	Provincia/ Departamento	Municipio	Superficie Km <sup>2</sup>	Densidad	Población	IDH	Nivel IDH	Partido del alcalde
<b>HONDURAS</b>								
		Esquipulas del Norte	523,3	16,5	8.648	0,579	Medio bajo	PNH
		Gualaco	2.363,5	8,7	20.639	0,579	Medio bajo	PNH
		Guarizama	16,9	455,8	7.707	0,581	Medio bajo	PNH
		Guata	680,0	16,7	11.360	0,585	Medio bajo	PNH
		Guayape	422,5	28,5	12.036	0,586	Medio bajo	PLH
		Jano	362,7	10,2	3.709	0,595	Medio bajo	PLH
		La Unión	556,3	13,2	7.334	0,599	Medio bajo	PLH
		Mangulile	432,7	20,3	8.780	0,603	Medio bajo	PNH
		Manto	517,2	22,2	11.485	0,619	Medio bajo	PNH
		Salama	337,9	20,7	6.997	0,621	Medio bajo	PLH
		San Esteban	1.953,3	12,2	23.759	0,622	Medio bajo	PLH
		San Francisco de Becerra	332,9	24,5	8.152	0,626	Medio bajo	PNH
		San Francisco de La Paz	533,7	33,8	18.055	0,626	Medio bajo	PLH
		Santa María del Real	230,8	49,8	11.491	0,632	Medio bajo	PLH
		Silca	255,6	30,3	7.751	0,643	Medio bajo	PLH
		Yocón	243,2	43,3	10.523	0,643	Medio bajo	PNH
		Patuca	635,1	43,3	27.511	0,647	Medio bajo	PLH
	<b>Santa Bárbara</b>	Santa Bárbara	295,6	122,6	36.251	0,515	Medio bajo	PLH
		Arada	108,0	85,5	9.229	0,549	Medio bajo	PLH
		Atima	199,8	70,5	14.095	0,551	Medio bajo	PNH
		Azacualpa	222,3	83,9	18.660	0,559	Medio bajo	PNH
		Ceguaca	61,2	69,7	4.266	0,560	Medio bajo	PNH
		Concepción del Norte	134,6	60,7	8.176	0,568	Medio bajo	PLH
		Concepción del Sur	63,3	105,0	6.645	0,572	Medio bajo	PLH
		Chinda	68,4	60,1	4.109	0,574	Medio bajo	PLH
		El Nispero	78,5	93,4	7.330	0,576	Medio bajo	PLH
		Gualala	72,4	68,0	4.921	0,577	Medio bajo	PLH
		Ilama	179,4	51,5	9.234	0,579	Medio bajo	PNH
		Macuelizo	250,5	127,1	31.834	0,580	Medio bajo	PNH
		Naranjito	130,5	87,9	11.469	0,585	Medio bajo	PNH
		Nuevo Celilac	165,2	43,4	7.176	0,587	Medio bajo	PLH
		Petosa	209,9	51,4	10.791	0,590	Medio bajo	PNH
		Protección	148,9	106,6	15.876	0,594	Medio bajo	PNH
		Quimistán	731,9	48,6	35.546	0,598	Medio bajo	PNH
		San Francisco de Ojuera	195,7	30,1	5.887	0,598	Medio bajo	PNH
		San José de Colinas	242,6	70,3	17.061	0,599	Medio bajo	PLH
		San Luis	381,3	72,9	27.804	0,600	Medio bajo	PLH
		San Marcos	222,8	63,5	14.153	0,602	Medio bajo	PLH
		San Nicolás	86,6	150,1	12.995	0,603	Medio bajo	PLH
		San Pedro Zacapa	227,8	40,0	9.116	0,603	Medio bajo	PLH
		San Vicente Centenario	40,8	78,1	3.185	0,605	Medio bajo	PLH
		Santa Rita	83,6	39,3	3.287	0,606	Medio bajo	PNH
		Trinidad	161,1	114,7	18.485	0,615	Medio bajo	PLH
		Las Vegas	106,1	182,8	19.399	0,649	Medio bajo	PLH
		Nueva Frontera	155,3	95,2	14.784	0,658	Medio alto	PLH
	<b>Valle</b>	Nacaome	528,0	105,1	55.469	0,570	Medio bajo	PLH
		Alianza	215,0	31,9	6.848	0,628	Medio bajo	PLH
		Amapala	80,7	140,7	11.352	0,634	Medio bajo	PLH
		Aramecina	108,8	59,5	6.475	0,636	Medio bajo	PLH
		Caridad	57,6	65,3	3.763	0,636	Medio bajo	PLH
		Goascorán	200,5	70,4	14.122	0,647	Medio bajo	PNH
		Langue	143,9	145,9	20.998	0,652	Medio alto	PNH
		San Francisco de Coray	95,9	101,0	9.682	0,652	Medio alto	PLH
		San Lorenzo	234,6	153,7	36.048	0,681	Medio alto	PNH
	<b>Yoro</b>	Yoro	2.277,2	33,2	75.608	0,587	Medio bajo	PLH
		Arenal	169,3	30,3	5.125	0,591	Medio bajo	PNH
		El Negrito	514,2	81,3	41.800	0,596	Medio bajo	PLH
		El Progreso	536,7	348,4	186.972	0,604	Medio bajo	PLH
		Jocón	346,8	23,3	8.080	0,607	Medio bajo	PNH



País	Provincia/ Departamento	Municipio	Superficie Km <sup>2</sup>	Densidad	Población	IDH	Nivel IDH	Partido del alcalde
<b>HONDURAS</b>								
		Morazán	518,3	72,4	37.531	0,608	Medio bajo	PLH
		Olancho	2.028,2	45,3	91.878	0,609	Medio bajo	PLH
		Santa Rita	149,0	129,8	19.333	0,663	Medio alto	PLH
		Sulaco	236,7	59,1	13.983	0,663	Medio alto	PLH
		Victoria	795,8	35,4	28.206	0,671	Medio alto	PLH
		Yorito	209,1	69,7	14.586	0,688	Medio alto	PLH
<b>NICARAGUA</b>								
	<b>Nueva Segovia</b>	Ocotral	85,2	405,9	34.580	0,721	Medio alto	FSLN
		Jalapa	686,9	79,3	54.491	0,607	Medio bajo	FSLN
		San Fernando	236,0	36,2	8.549	0,589	Medio bajo	FSLN
		El Júcaro	428,8	60,4	25.901	0,569	Medio bajo	PLC
		Dipilto	104,9	49,6	5.207	0,546	Medio bajo	FSLN
		Mosonte	218,0	31,2	6.795	0,513	Medio bajo	PLC
		Quilalí	345,0	76,7	26.461	0,505	Medio bajo	PLC
		Santa María	157,5	28,0	4.404	0,498	Bajo	PLC
		Ciudad Antigua	147,2	33,1	4.868	0,496	Bajo	PLC
		Macuelizo	254,6	23,9	6.076	0,495	Bajo	PLC
		Murra	429,1	34,6	14.847	0,437	Bajo	PLC
		Wiwilí de Nueva Segovia	398,0	41,1	16.344			PLC
	<b>Madriz</b>	Somoto	466,2	72,5	33.788	0,662	Medio alto	FSLN
		Palacaguina	156,5	81,9	12.825	0,639	Medio bajo	FSLN
		Yalaguina	70,9	135,4	9.597	0,581	Medio bajo	FSLN
		Las Sabanas	64,5	64,1	4.136	0,569	Medio bajo	FSLN
		San Juan del Río Coco	181,7	116,2	21.114	0,535	Medio bajo	PLC
		San Lucas	152,1	85,3	12.975	0,530	Medio bajo	FSLN
		San José de Cusmapa	129,9	54,4	7.072	0,517	Medio bajo	FSLN
		Totogalpa	133,1	89,6	11.927	0,508	Medio bajo	PLC
		Telpaneca	353,3	53,8	19.025	0,479	Bajo	FSLN
	<b>Estelí</b>	Estelí	795,7	140,9	112.084	0,754	Medio alto	FSLN
		La Trinidad	270,0	74,6	20.140	0,665	Medio alto	PLC
		Condega	370,8	76,8	28.481	0,646	Medio bajo	FSLN
		Pueblo Nuevo	202,6	101,8	20.620	0,623	Medio bajo	FSLN
		San Juan de Limay	427,6	31,5	13.455	0,612	Medio bajo	FSLN
		San Nicolás	163,0	41,5	6.768	0,512	Medio bajo	PLC
	<b>Chinandega</b>	Corinto	70,7	235,1	16.624	0,784	Medio alto	FSLN
		Chinandega	686,6	177,4	121.793	0,719	Medio alto	FSLN
		Chichigalpa	222,5	201,2	44.769	0,691	Medio alto	FSLN
		El Realejo	104,5	84,6	8.838	0,614	Medio bajo	FSLN
		Somotillo	724,7	40,1	29.030	0,592	Medio bajo	FSLN
		El Viejo	1.274,9	60,2	76.775	0,583	Medio bajo	FSLN
		Cinco Pinos	60,4	112,3	6.781	0,570	Medio bajo	PLC
		Puerto Morazán	517,3	25,8	13.328	0,556	Medio bajo	FSLN
		Posoltega	149,0	112,6	16.771	0,552	Medio bajo	FSLN
		Villanueva	779,9	32,9	25.660	0,537	Medio bajo	FSLN
		San Francisco del Norte	120,3	56,2	6.758	0,529	Medio bajo	FSLN
		San Pedro del Norte	71,5	66,0	4.719	0,506	Medio bajo	FSLN
		Santo Tomás del Norte	40,0	178,1	7.124	0,492	Bajo	FSLN
	<b>León</b>	León	820,2	212,2	174.051	0,745	Medio alto	FSLN
		Nagarote	598,4	54,0	32.303	0,702	Medio alto	FSLN
		La Paz Centro	691,6	40,6	28.118	0,664	Medio alto	FSLN
		Larreynaga	780,2	35,8	27.898	0,632	Medio bajo	FSLN
		Telica	393,7	59,1	23.266	0,623	Medio bajo	FSLN
		Quezalgaque	85,7	100,2	8.591	0,623	Medio bajo	FSLN
		El Sauce	693,0	40,2	27.900	0,605	Medio bajo	FSLN
		El Jicaral	431,5	23,9	10.326	0,596	Medio bajo	FSLN
		Achuapa	416,2	33,1	13.797	0,588	Medio bajo	FSLN
		Santa Rosa del Peñón	227,6	41,9	9.529	0,541	Medio bajo	FSLN

País	Provincia/ Departamento	Municipio	Superficie Km²	Densidad	Población	IDH	Nivel IDH	Partido del alcalde
<b>NICARAGUA</b>								
	<b>Managua</b>	Managua	267,2	3.508,6	937.489	0,827	Alto	PLC
		Tipitapa	975,3	104,2	101.685	0,751	Medio alto	FSLN
		Mateare	297,4	96,8	28.775	0,726	Medio alto	FSLN
		Ticuantepe	60,8	444,2	27.008	0,718	Medio alto	FSLN
		San Rafael del Sur	357,3	118,7	42.417	0,713	Medio alto	PLC
		Ciudad Sandino	51,1	1.469,3	75.083	0,675	Medio alto	FSLN
		San Francisco Libre	668,3	14,1	9.416	0,655	Medio alto	FSLN
		Villa Carlos Fonseca	562,0	48,8	27.449	0,635	Medio bajo	PLC
		Crucero	225,7	60,5	13.656			PLC
	<b>Masaya</b>	Masaya	146,6	952,1	139.582	0,749	Medio alto	FSLN
		Nindirí	142,9	268,4	38.355	0,719	Medio alto	FSLN
		Masatepe	59,4	531,7	31.583	0,714	Medio alto	FSLN
		Nandasmo	17,6	609,8	10.732	0,691	Medio alto	FSLN
		La Concepción	65,7	486,3	31.950	0,669	Medio alto	FSLN
		Catarina	11,5	654,3	7.524	0,660	Medio alto	FSLN
		Niquinohomo	31,7	468,4	14.847	0,653	Medio alto	FSLN
		San Juan de Oriente	9,2	514,6	4.734	0,637	Medio bajo	FSLN
		Tisma	126,2	84,6	10.681	0,626	Medio bajo	FSLN
	<b>Granada</b>	Granada	592,1	177,6	105.171	0,720	Medio alto	FSLN
		Diriá	25,5	250,0	6.375	0,677	Medio alto	FSLN
		Diriomo	50,1	446,1	22.352	0,644	Medio bajo	PLC
		Nandaime	372,0	92,2	34.288	0,642	Medio bajo	FSLN
	<b>Carazo</b>	Jinotepe	280,5	150,1	42.109	0,751	Medio alto	FSLN
		Dolores	2,6	2.600,4	6.761	0,732	Medio alto	FSLN
		San Marcos	118,1	245,7	29.019	0,711	Medio alto	FSLN
		Diriamba	348,9	164,9	57.542	0,700	Medio alto	FSLN
		El Rosario	14,1	377,1	5.317	0,694	Medio alto	FSLN
		Santa Teresa	213,3	79,2	16.891	0,640	Medio bajo	FSLN
		La Paz de Carazo	15,5	300,4	4.657	0,633	Medio bajo	FSLN
		La Conquista	88,4	42,7	3.777	0,606	Medio bajo	PLC
	<b>Rivas</b>	Rivas	280,5	146,4	41.080	0,748	Medio alto	PLC
		San Jorge	24,8	323,5	8.024	0,739	Medio alto	APRE
		Moyogalpa	66,0	147,4	9.729	0,680	Medio alto	PLC
		Potosí	143,6	82,9	11.904	0,675	Medio alto	FSLN
		San Juan del Sur	411,1	35,8	14.741	0,652	Medio alto	FSLN
		Belén	246,3	66,7	16.428	0,603	Medio bajo	FSLN
		Buenos Aires	75,2	72,1	5.420	0,588	Medio bajo	FSLN
		Altagracia	211,2	94,5	19.955	0,559	Medio bajo	FSLN
		Tola	476,5	46,2	22.012	0,549	Medio bajo	FSLN
		Cárdenas	326,6	21,4	6.990	0,528	Medio bajo	FSLN
	<b>Boaco</b>	Boaco	1.086,8	45,8	49.839	0,595	Medio bajo	FSLN
		Santa Lucía	120,8	68,3	8.254	0,584	Medio bajo	PLC
		San Lorenzo	559,6	42,3	23.666	0,557	Medio bajo	PLC
		Camoapa	1.483,3	23,6	34.962	0,555	Medio bajo	PLC
		San José de los Remates	280,5	27,3	7.650	0,541	Medio bajo	APRE
		Teustepe	645,7	40,7	26.265	0,538	Medio bajo	PLC
	<b>Chontales</b>	Juigalpa	726,8	71,3	51.838	0,703	Medio alto	FSLN
		Santo Tomás	546,6	30,0	16.404	0,653	Medio alto	FSLN
		San Pedro de Lóvago	466,5	16,4	7.650	0,640	Medio bajo	APRE
		Acoyapa	1.381,8	12,3	16.946	0,599	Medio bajo	FSLN
		Villa Sandino	676,5	19,4	13.152	0,559	Medio bajo	PLC
		San Francisco de Cuapa	277,0	19,9	5.507	0,550	Medio bajo	PLC
		Santo Domingo	681,7	17,9	12.182	0,541	Medio bajo	PLC
		El Coral	306,0	23,0	7.039	0,532	Medio bajo	PLC
		La Libertad	774,6	14,8	11.429	0,531	Medio bajo	PLC
		Comalapa	643,9	18,3	11.785	0,463	Bajo	PLC
	<b>Jinotega</b>	Jinotega	880,3	119,9	99.382	0,616	Medio bajo	FSLN
		La Concordia	151,0	43,0	6.486	0,602	Medio bajo	FSLN
		San Rafael del Norte	232,8	76,4	17.789	0,530	Medio bajo	PLC

País	Provincia/ Departamento	Municipio	Superficie Km²	Densidad	Población	IDH	Nivel IDH	Partido del alcalde
<b>NICARAGUA</b>								
		San Sebastián de Yalí	400,9	67,3	26.979	0,530	Medio bajo	PLC
		Santa María de Pantasma	560,0	67,6	37.880	0,453	Bajo	PLC
		El Cuá	4.552,7	9,5	43.305	0,423	Bajo	PLC
		Wiwilí de Jinotega	2.444,7	23,5	57.485	0,396	Bajo	PLC
		San José de Bocay	3.990,4	10,5	42.029			PLC
	<b>Matagalpa</b>	Sébacó	289,8	111,2	32.221	0,673	Medio alto	PLC
		Matagalpa	619,4	215,4	133.416	0,669	Medio alto	FSLN
		San Isidro	282,7	61,6	17.412	0,644	Medio bajo	FSLN
		Ciudad Darío	735,3	57,8	41.014	0,639	Medio bajo	PLC
		Terrabona	248,9	51,2	12.740	0,578	Medio bajo	PLC
		Esquipulas	218,6	72,6	15.877	0,566	Medio bajo	FSLN
		San Ramón	424,0	72,4	30.682	0,551	Medio bajo	FSLN
		San Dionisio	165,5	98,3	16.273	0,519	Medio bajo	PLC
		Muy Muy	375,1	39,2	14.721	0,508	Medio bajo	FSLN
		Río Blanco	662,5	46,5	30.785	0,498	Bajo	PRN
		Matiguás	1.532,3	26,8	41.127	0,470	Bajo	PLC
		El Tuma la Dalia	651,7	87,0	56.681	0,456	Bajo	FSLN
		Rancho Grande	598,2	43,8	26.223	0,421	Bajo	PLC
	<b>Río San Juan</b>	San Carlos	1.444,8	25,9	37.461	0,567	Medio bajo	FSLN
		Morrito	678,9	9,7	6.570	0,530	Medio bajo	PLC
		San Miguelito	1.096,6	15,5	17.031	0,500	Bajo	PLC
		El Almendro	1.009,0	13,2	13.363	0,495	Bajo	APRE
		El Castillo	1.654,8	12,0	19.864	0,486	Bajo	PLC
		San Juan de Nicaragua	1.656,8	0,8	1.307			FSLN
	<b>RAAN</b>	Puerto Cabezas	5.984,8	11,1	66.169	0,608	Medio bajo	Yatama
		Bonanza	1.897,9	9,8	18.633	0,579	Medio bajo	FSLN
		Rosita	2.205,4	10,3	22.723	0,533	Medio bajo	PLC
		Waspam	9.341,7	5,1	47.231	0,466	Bajo	Yatama
		Waslala	1.329,5	37,1	49.339	0,443	Bajo	PLC
		Siuna	5.039,8	12,7	64.092	0,417	Bajo	PLC
		Prinzapolka	7.020,5	2,3	16.105	0,376	Bajo	Yatama
	<b>RAAS</b>	Mulukukú	1.900,0	-	29.838			Sin datos
		Corn Island	9,0	736,2	6.626	0,705	Medio alto	PLC
		Bluefields	4.774,8	9,5	45.547	0,662	Medio alto	PLC
		Laguna de Perlas	1.963,4	5,4	10.676	0,577	Medio bajo	FSLN
		Muelle de los Bueyes	1.379,8	16,0	22.082	0,523	Medio bajo	PLC
		Nueva Guinea	2.677,5	25,0	66.936	0,502	Medio bajo	PLC
		Desembocadura del Río Grande	1.738,3	2,1	3.585	0,495	Bajo	FSLN
		El Rama	3.752,9	14,0	52.482	0,482	Bajo	PLC
		Kukra Hill	1.193,2	7,4	8.789	0,461	Bajo	FSLN
		El Tortuguero	3.403,1	6,6	22.324	0,415	Bajo	PLC
		La Cruz de Río Grande	3.448,5	6,8	23.284	0,410	Bajo	PLC
		Paiwas	2.374,9	13,4	31.762	0,380	Bajo	PLC
		El Ayote	831,0	14,9	12.417			PLC
<b>PANAMÁ</b>								
	<b>Bocas del Toro</b>	Bocas del Toro	430,7	27,8	11.968	0,563	Medio bajo	Libre
		Changuinola	4.005,0	21,1	84.473	0,643	Medio bajo	CD
		Chiriquí Grande	208,2	43,6	9.080	0,540	Medio bajo	PRD
	<b>Coclé</b>	Aguadulce	469,7	94,4	43.660	0,732	Medio alto	PA
		Antón	748,2	66,1	48.729	0,648	Medio bajo	PRD
		La Pintada	1.030,7	24,4	24.895	0,556	Medio bajo	PRD
		Natá	605,4	32,1	19.291	0,650	Medio bajo	PRD
		Olá	386,0	15,3	5.913	0,508	Medio bajo	PRD
		Penonomé	1.709,7	46,8	79.026	0,640	Medio bajo	PRD
	<b>Colón</b>	Colón	1.475,2	146,3	198.551	0,740	Medio alto	PRD
		Chagres	445,4	21,5	9.594	0,555	Medio bajo	PA
		Donoso	1.827,4	5,6	10.161	0,505	Medio bajo	PP
		Portobelo	394,0	23,9	9.417	0,671	Medio alto	Molirena
		Santa Isabel	726,4	5,1	3.702	0,589	Medio bajo	PRD

País	Provincia/ Departamento	Municipio	Superficie Km²	Densidad	Población	IDH	Nivel IDH	Partido del alcalde	
<b>PANAMÁ</b>									
	<b>Chiriquí</b>	Alanje	445,2	37,6	16.737	0,642	Medio bajo	PA	
		Barú	594,7	106,6	63.383	0,662	Medio alto	Molirena	
		Boquerón	295,3	46,8	13.806	0,677	Medio alto	Molirena	
		Boquete	488,4	38,5	18.807	0,703	Medio alto	Solidaridad	
		Bugaba	879,8	87,0	76.517	0,694	Medio alto	PRD	
		David	881,0	156,9	138.241	0,770	Medio alto	PRD	
		Dolega	250,9	78,1	19.583	0,734	Medio alto	CD	
		Gualaca	625,8	14,2	8.893	0,603	Medio bajo	PRD	
		Remedios	175,6	20,6	3.625	0,598	Medio bajo	PRD	
		Renacimiento	529,0	38,6	20.431	0,544	Medio bajo	PRD	
		San Félix	223,0	25,9	5.785	0,627	Medio bajo	PRD	
	San Lorenzo	679,7	10,5	7.111	0,550	Medio bajo	PRD		
	Tolé	479,2	25,0	11.995	0,502	Medio bajo	Molirena		
	<b>Darién</b>	Chepigana	6.995,9	4,3	30.257	0,497	Bajo	PRD	
		Pinogana	4.900,7	2,8	13.941	0,508	Medio bajo	PRD	
	<b>Herrera</b>	Chitré	87,8	537,6	47.220	0,762	Medio alto	PRD	
		Las Minas	442,0	18,7	8.285	0,501	Medio bajo	PA	
		Los Pozos	385,7	21,1	8.149	0,556	Medio bajo	PRD	
		Ocú	618,8	26,8	16.578	0,600	Medio bajo	Molirena	
		Parita	353,1	26,3	9.299	0,669	Medio alto	PA	
		Pesé	289,0	45,5	13.145	0,655	Medio alto	PRD	
		Santa María	159,7	45,9	7.337	0,698	Medio alto	PA	
	<b>Los Santos</b>	Guararé	214,8	47,2	10.134	0,720	Medio alto	PRD	
		Las Tablas	712,0	37,0	26.317	0,757	Medio alto	PRD	
		Los Santos	433,3	58,6	25.411	0,730	Medio alto	PRD	
		Macaracas	498,5	18,9	9.420	0,615	Medio bajo	PA	
		Pedasí	378,4	10,3	3.891	0,689	Medio alto	PA	
		Pocrí	280,5	13,0	3.641	0,684	Medio alto	PRD	
		Tonosí	1.287,1	7,9	10.193	0,604	Medio bajo	PRD	
	<b>Panamá</b>	Arraiján	435,9	435,3	189.781	0,752	Medio alto	PRD	
		Balboa	329,2	8,3	2.722	0,647	Medio bajo	PRD	
		Capira	976,0	38,6	37.721	0,623	Medio bajo	PLN	
		Chame	376,7	60,8	22.910	0,703	Medio alto	PA	
		Chepo	5.215,3	7,8	40.731	0,613	Medio bajo	PA	
		Chimán	1.034,8	4,6	4.729	0,538	Medio bajo	PRD	
		La Chorrera	882,5	166,2	146.720	0,734	Medio alto	PRD	
		Panamá	2.011,9	404,1	813.097	0,783	Medio alto	PRD	
		San Carlos	337,7	53,2	17.952	0,664	Medio alto	PRD	
		San Miguelito	50,2	6.758,3	339.090	0,789	Medio alto	PRD	
		Taboga	12,2	137,8	1.676	0,749	Medio alto	Molirena	
		<b>Veraguas</b>	Atalaya	156,4	61,7	9.654	0,637	Medio bajo	PRD
			Calobre	807,0	15,9	12.818	0,519	Medio bajo	PRD
	Cañazas		789,3	21,2	16.733	0,430	Bajo	PA	
	La Mesa		511,6	24,2	12.366	0,510	Medio bajo	PA	
	Las Palmas		1.014,4	18,5	18.751	0,480	Bajo	PRD	
	Montijo		779,4	9,1	7.056	0,558	Medio bajo	PRD	
	Río de Jesús		303,9	18,3	5.572	0,563	Medio bajo	PRD	
	San Francisco		436,6	23,8	10.371	0,529	Medio bajo	PRD	
	Santa Fe		1.921,6	7,1	13.555	0,463	Bajo	PP	
	Santiago		1.008,0	81,3	81.941	0,724	Medio alto	PRD	
	Soná		1.522,9	18,9	28.728	0,523	Medio bajo	PRD	
	Mariato	1.409,0	4,1	5.792	0,540	Medio bajo	PRD		
	<b>Emberá</b>	Cémaco	3.089,3	2,3		0,399	Bajo	PRD	
		Sambú	1.294,3	1,7		0,370	Bajo	PRD	
	<b>Ngöbe-Buglé</b>	Besiko	752,4	26,6	20.023	0,349	Bajo	PRD	
		Mironó	332,3	36,8	12.219	0,355	Bajo	PRD	
		Müna	811,9	41,3	33.556	0,369	Bajo	PRD	
		Nole Duima	166,0	68,2	11.323	0,368	Bajo	PRD	

País	Provincia/ Departamento	Municipio	Superficie Km <sup>2</sup>	Densidad	Población	IDH	Nivel IDH	Partido del alcalde
<b>PANAMÁ</b>								
		Ñürum	575,1	22,2	12.779	0,374	Bajo	PRD
		Kankintú	2.411,0	10,3	24.921	0,354	Bajo	PRD
		Kusapín	1.919,2	9,1	17.555	0,364	Bajo	PRD

## C A P Í T U L O

## 10

El desafío regional  
de proteger  
el patrimonio natural

## INDICE

<b>Hallazgos relevantes</b>	<b>408</b>
<b>Valoración general 2008</b>	<b>409</b>
<b>Valoración general 2003</b>	<b>410</b>
<b>Valoración general 1999</b>	<b>410</b>
<b>Situación de las áreas protegidas en Centroamérica y su gestión</b>	<b>411</b>
Evolución del Sistema Centroamericano de Áreas Protegidas	411
Marco institucional y gestión de las áreas protegidas en Centroamérica	416
<b>Procesos económicos y sociales que impactan las áreas protegidas</b>	<b>423</b>
Actividades productivas, agricultura y conservación	424
Procesos sociales y demográficos en el marco de las áreas protegidas	424
<b>Beneficios ambientales, sociales y económicos de la conservación</b>	<b>430</b>
Avances en la valoración de bienes y servicios ambientales	431
Turismo y conservación, una relación con efectos recíprocos	434

## PREGUNTA GENERADORA

¿Cuánto ha avanzado Centroamérica en la protección, gestión ambiental y aprovechamiento sostenible del patrimonio natural y cultural con que cuenta en sus áreas protegidas?

## Preguntas específicas

1. ¿Cuál ha sido la evolución reciente en la extensión y los esquemas de protección del Sistema Centroamericano de Áreas Protegidas (Sicap)?
2. ¿Cuáles son las principales características del patrimonio natural que albergan las áreas protegidas (ecosistemas, biodiversidad, flora y fauna)?
3. ¿Cuáles son los instrumentos normativos y la capacidad institucional (recursos financieros y humanos) con que cuentan las áreas protegidas para la protección y gestión de su patrimonio?
4. ¿Qué tipo de procesos sociales y económicos tienen lugar dentro y en las zonas aledañas a las áreas protegidas? ¿Cuál es el impacto de esos procesos?
5. ¿Cuáles son los principales conflictos vinculados al manejo de áreas protegidas en la región?
6. ¿Cuáles son los avances de la participación ciudadana en la gestión de las áreas protegidas?
7. ¿Cómo ha evolucionado la valoración económica de los recursos naturales?

## HALLAZGOS RELEVANTES

>> El Sistema Centroamericano de Áreas Protegidas (Sicap) cuenta con 669 áreas protegidas y una extensión de 124.250 km<sup>2</sup>. Pese al significativo crecimiento registrado en el período 1980-2000, durante los últimos siete años el área se incrementó en apenas un 5%.

>> Belice posee la mayor proporción de territorio bajo alguna modalidad de protección (54,2%).

>> La mayor parte de la superficie de las áreas protegidas no está dedicada a la conservación estricta. El 44% se encuentra en la categoría VI de la UICN, caracterizada por el manejo con fines de uso sostenible.

>> El 83% de las áreas protegidas presenta tamaños menores de 15.000 hectáreas. Solamente el 4% es mayor de 100.000 hectáreas.

>> Los bosques húmedos son el hábitat con mayor representatividad en el Sicap (67,4%), seguidos por los sistemas agrícolas (13,4%). Solo un 1,6% de los bosques de manglar forma parte de las áreas protegidas.

>> Los ecosistemas de bosque seco del Pacífico y los bosques de pino-encino son los menos representados en el Sicap y su integridad ecológica en las áreas protegidas

de El Salvador, Honduras, Nicaragua y la península de Nicoya en Costa Rica es mala o muy mala.

>> La relación entre superficie cubierta por las áreas protegidas y los presupuestos institucionales es baja; solo El Salvador supera los 15 dólares por hectárea, aunque con un porcentaje de áreas protegidas significativamente menor que el resto de la región.

>> Tanto en Nicaragua como en Guatemala los fondos de la cooperación internacional representan el 50% del total de ingresos de las áreas protegidas.

>> Las áreas protegidas que están en gestión compartida alcanzan 26.511 Km<sup>2</sup> y representan cerca del 20% de la superficie total de los SINAP

>> En los últimos quince años se ha logrado establecer iniciativas de protección en más de medio millón de hectáreas de tierras privadas en el istmo.

>> En todos los países predomina la convergencia de áreas protegidas y comunidades con índices de desarrollo humano (IDH) bajos.

>> Los sistemas de pago por servicios ambientales generaron en el 2006 más de 14,5 millones de dólares.

## VALORACIÓN GENERAL 2008

Centroamérica es una región de enorme riqueza natural, que con grandes esfuerzos ha logrado construir esquemas territoriales para la protección de sus variados ecosistemas, su biodiversidad y los valiosos bienes y servicios ambientales que estos generan para la población y el conjunto de los seres vivos. Sin embargo, estos esquemas se desarrollan y gestionan con pocos recursos técnicos y financieros, lo cual evidencia la pérdida de prioridad política de los temas ambientales en las agendas regionales y nacionales. En un contexto caracterizado por crecientes presiones sociales y económicas por el uso y aprovechamiento de los recursos naturales, las debilidades institucionales para garantizar la efectiva regulación y control generan mayor vulnerabilidad y nuevas amenazas sobre el patrimonio de las áreas protegidas. Pese a la creación de nuevos mecanismos legales e institucionales y la vinculación de nuevos actores a la protección del patrimonio natural, la región está lejos de armonizar las acciones de conservación con las demás dimensiones del desarrollo humano sostenible.

Los avances en materia de gestión de áreas protegidas se refieren al fortalecimiento del marco legal, institucional y político para impulsar diferentes procesos de gestión, en una variada y compleja realidad socioambiental. Además, se perciben mejoras significativas en sitios clave, ubicados dentro de áreas protegidas, a partir de la exploración de diferentes y novedosas modalidades de participación social. El concurso del sector privado, un valioso aporte en formas de conservación por parte de pueblos indígenas y comunidades rurales, la cooperación internacional y nuevos instrumentos para valorar e

incentivar la protección de bienes y servicios ambientales, han impulsado la modernización de la legislación y favorecido en la práctica la expansión de los esfuerzos.

Sin embargo, en los países aún existen enormes carencias, que se reflejan en el estado de los respectivos sistemas nacionales de protección. Pese a que su extensión fue creciente por varias décadas, la mayor parte de los territorios cubiertos por el Sistema Centroamericano de Áreas Protegidas está dedicada a formas de uso sostenible de los ecosistemas: muy poca superficie se destina a la conservación estricta y el resguardo de las riquezas culturales del istmo, y además existen vacíos de representatividad de ecosistemas importantes, que brindan grandes beneficios a la sociedad. Esto hace que la protección formal no garantice integridad ecológica, ni la calidad y sostenibilidad de los ecosistemas protegidos. El 83% de las áreas protegidas son muy pequeñas (menores de 15.000 hectáreas), por lo que resulta necesario impulsar acciones que propicien su conectividad y recuperación, de manera que se favorezca la viabilidad de los ecosistemas y su capacidad de "resiliencia" ante fenómenos externos, tales como el cambio climático.

Persiste además una débil institucionalidad, agravada por la ausencia de un respaldo político efectivo, lo cual se traduce en presupuestos y personal insuficientes para combatir las amenazas, mitigar impactos ambientales y controlar las actividades ilícitas en áreas protegidas. 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. Sin embargo, para mejorar la gobernabilidad dentro y alrededor de

las áreas protegidas, estos procesos son aún incipientes y siguen acompañados de una importante conflictividad socioambiental en muchas zonas.

Asimismo, la gestión de la biodiversidad se ve condicionada por la estructura social de tenencia de la tierra, el crecimiento de la población, las migraciones internas y la pobreza, así como por prácticas productivas (principalmente agrícolas) que han generado pérdida, degradación y fragmentación de hábitats, sobreexplotación de recursos naturales y contaminación. Pese a lo mucho que ha calado el discurso del desarrollo sostenible, es notorio que Centroamérica ha centrado su atención en otras prioridades de orden socioeconómico, relegando lo ambiental. Esto, ante el crecimiento de la demanda por recursos naturales, permite prever problemas más serios en el futuro y nuevas presiones sobre las áreas protegidas.

Aun así, las áreas protegidas de la región son un recurso de enorme potencial, tanto por los bienes y servicios ambientales que generan, como por su papel de garantía de la calidad de vida y de beneficios económicos, que especialmente podrían apoyar a la población rural. Existe una interdependencia entre crecimiento económico y conservación de los recursos naturales, que obliga a ver esta última como parte integral de los programas y políticas para un desarrollo pleno de Centroamérica. Esto se ha dado con diversos matices en cada uno de los países, y puede verse reforzado por el carácter regional con que se asuma la interacción natural que hace de los ecosistemas y la biodiversidad una preocupación compartida.



### VALORACIÓN GENERAL 2003

A inicios del siglo XXI, Centroamérica continúa exhibiendo 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 creciente contaminación de aguas subterráneas y superficiales, que se originan en patrones de consumo creciente de recursos naturales y energéticos, procesos de urbanización desordenados 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 mani-

fiesto 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 GENERAL 1999

Los países del área han emprendido acciones para la protección de los bosques (parques nacionales, áreas protegidas), pero tales esfuerzos aún no han logrado frenar la destrucción. A nivel regional, el Consejo Centroamericano de Bosques y Áreas Protegidas (CCAB-AP) puede contribuir al logro de ese objetivo, pero es todavía incipiente. Las mejores experiencias de conservación incluyen la participación de la sociedad civil.

La iniciativa del Corredor Biológico Mesoamericano brinda un esquema para

articular los sistemas nacionales de áreas protegidas y fortalecer la gestión del rico y diverso patrimonio natural y cultural del istmo. La mayoría de las cuencas altas de la región, y en particular las que suplen de agua potable a las grandes ciudades, se encuentran bajo alguna forma de protección (como parque nacional, refugio o reserva). Es importante valorar el rol de los sistemas nacionales de áreas protegidas y ecosistemas de montaña en la absorción de precipitaciones y de regulación de caudales máximos.

## CAPÍTULO

## 10

## El desafío regional de proteger el patrimonio natural

**Introducción**

La agenda de protección del patrimonio natural en Centroamérica ha cobrado relevancia a partir de significativos avances en su marco normativo e institucional, y en las acciones concretas de conservación. Actualmente resulta importante ampliar los alcances del marco formal, a la luz del análisis sobre las condiciones que presenta el sistema de áreas protegidas en la región, para el adecuado resguardo de la biodiversidad y los ecosistemas. Desde la creación del Sistema Centroamericano de Áreas Protegidas (Sicap) hace varias décadas, se ha hecho evidente que, además de la expansión territorial de la protección, es crucial fortalecer la gestión, la calidad, la conectividad y la representatividad ecológica de las áreas existentes, a fin de mitigar los riesgos y amenazas generados por los procesos sociales y económicos que se realizan dentro y alrededor de ellas. Para esto se requiere armonizar los vínculos entre la conservación de los recursos y las necesidades de desarrollo de las poblaciones.

Con el propósito de evaluar estos elementos, el presente capítulo examina la situación actual de los sistemas nacionales de áreas protegidas y los factores políticos, económicos y sociales que afectan su gestión. En el primer apartado se aborda esa situación desde la perspectiva de los avances en

el marco legal-institucional, la asignación de recursos y la participación de la sociedad civil en la conservación del patrimonio natural. La segunda sección se enfoca en los procesos económicos y sociales que impactan las áreas protegidas. Finalmente, se analizan algunos de los beneficios sociales y económicos de la conservación, y los progresos en cuanto a la valoración económica de los bienes y servicios ambientales que brindan las áreas protegidas a la población.

**Situación de las áreas protegidas en Centroamérica y su gestión**

El rico patrimonio natural de Centroamérica está fuertemente presionado por el uso indiscriminado de los recursos y la vulneración de los servicios ambientales que presta. Desde los años sesenta la región ha hecho importantes esfuerzos para la creación de áreas protegidas, con diversas modalidades, lo que le ha permitido resguardar una parte significativa de la biodiversidad y los ecosistemas con que cuenta. No obstante, para potenciar esos logros es necesario superar notables limitaciones asociadas a la escasa representación ecológica de algunos habitats y ecosistemas, la calidad biológica de las áreas y las capacidades de gestión. La expansión del territorio protegido no ha conseguido profundizar los niveles de

conservación, ni mitigar las presiones generadas por las actividades humanas sobre sus recursos. En este apartado se analiza la evolución reciente del Sicap y del marco normativo e institucional relacionado con su gestión.

**Evolución del Sistema Centroamericano de Áreas Protegidas**

La región mesoamericana -que comprende los siete países de Centroamérica y los estados del sureste mexicano- tiene un alto valor ecológico. Aunque apenas representa un 2% de su territorio, posee alrededor del 12% de la riqueza biológica del planeta. En ella se encuentra la segunda barrera arrecifal más importante del mundo, la cual abarca cerca de 1.600 kilómetros a lo largo del golfo de Honduras y alberga el 8% de los manglares remanentes de la Tierra (CBM, 2005).

Esta riqueza ha motivado, desde principios del siglo XX, la creación de áreas protegidas. Inicialmente ello se hizo para resguardar la belleza escénica y los monumentos culturales y naturales, luego los objetivos de conservación se centraron en especies particulares o emblemáticas, y en la tercera etapa ha prevalecido el interés de conservar muestras representativas de los principales ecosistemas. En la actualidad está emergiendo una nueva generación de áreas protegidas, basada en un enfoque

ecorregional, que procura asegurar un manejo integral para compatibilizar las demandas de conservación y el proceso de desarrollo.

### Débil equilibrio en el tamaño y los esquemas de protección en el Sicap

Como parte de las acciones conjuntas en materia de conservación, y al amparo de la Convención sobre Diversidad Biológica, los países de la región se integraron en el Sicap desde 1992. Este sistema cuenta hoy con 669 áreas protegidas y una extensión de aproximadamente 124.250 km<sup>2</sup> (mapa 10.1). El mayor número de declaratorias de áreas protegidas (AP) ocurrió durante las décadas de los ochenta y noventa en los sistemas nacionales de áreas protegidas (Sinap). Entre 1980 y 1990 la cantidad de AP pasó de 146 a 262, y de 1990 al 2000 creció de 262 a 502. Sin embargo, durante el período 2000-2007 el incremento fue tan solo del 33% (169 nuevas áreas), lo cual evidencia una

desaceleración con respecto a las dos décadas anteriores.

La cobertura de los sistemas muestra la misma tendencia de crecimiento que la cantidad de áreas. Entre 1980 y 1990 su superficie más que se duplicó, al pasar de 32.516 a 77.063 km<sup>2</sup> y en la década de los noventa aumentó de 77.063 a 124.250 km<sup>2</sup>. En contraste, entre el 2000 y el 2007 la superficie de las AP apenas se amplió en un 5%. Por países, Belice es el que posee la mayor proporción de su territorio bajo alguna modalidad de protección (54,2%); le siguen Panamá y Guatemala con valores similares (33,3% y 31,9%) mientras que El Salvador mantiene la menor proporción de su territorio bajo alguna categoría de protección (0,3%).

La mayor parte de la superficie protegida en la región no es objeto de conservación estricta. El 44% del área del Sicap se encuentra en la categoría VI de la UICN, lo cual implica que aunque se permite la utilización de bienes y servicios, se debe garantizar la estabilidad

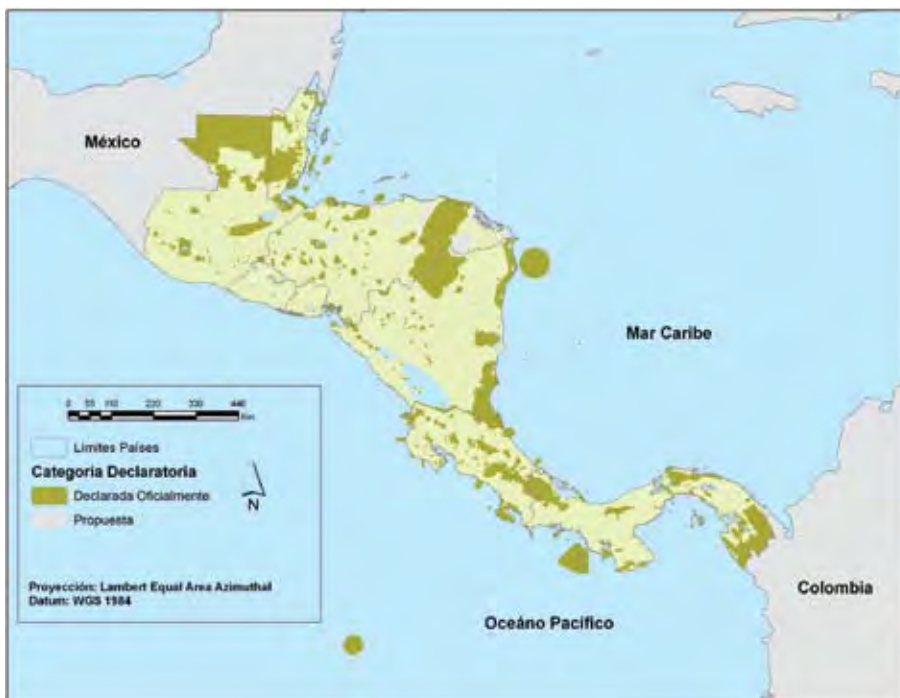
de los ecosistemas. Aunque no puede afirmarse que las áreas protegidas con categorías de manejo más restrictivas aseguran la conservación de la biodiversidad, es preocupante que muy poca superficie esté dedicada a la conservación estricta y a la conservación de las riquezas culturales de la región, abundantes en algunos países, como Guatemala, Belice y Honduras.

Los territorios clasificados en la categoría II, que comprende los parques nacionales, representan el 29,7% de la superficie del Sicap y están dedicados a la protección de los ecosistemas y la recreación. Los territorios incluidos en la categoría IV equivalen al 19,9% del sistema y en ellos las intervenciones se enfocan en la vida silvestre. La categoría I, centrada principalmente en la ciencia y la protección de la vida silvestre, corresponde al 4,1% y la categoría V, cuyo objetivo es la conservación y manejo de los paisajes, abarca el 1,2% del territorio. Como se mencionó, la conservación de monumentos culturales y naturales es baja. La categoría III, que protege este tipo de patrimonio, representa apenas el 0,4% (TNC, 2008b).

En Costa Rica y Panamá los sistemas están conformados por áreas que pertenecen mayoritariamente a la categoría II de UICN; en Belice, Guatemala y Honduras predomina la categoría VI, y en Nicaragua la categoría IV (gráfico 10.1). Lo ideal es que los sistemas propicien un balance entre la conservación estricta y el uso sostenible de los recursos. Un desequilibrio en estos aspectos tiene varias implicaciones; por ejemplo, un sistema basado en la categoría VI no solo demandará más recursos para su vigilancia y gestión, sino que requiere más conocimiento de su biodiversidad para garantizar que la intervención humana no afecte la conservación y disponibilidad de los recursos en el largo plazo. Por otro lado, un sistema basado en las categorías I y II podría provocar conflictividad social, por las limitaciones en el acceso a los recursos. Algunas AP de importancia regional que pertenecen a las categorías menos estrictas son la reserva natural Cayos Miskitos, en Nicaragua, que es el área protegida marina más cercana al continente y

MAPA 10.1

### Centroamérica: áreas protegidas con declaratoria legal y propuestas. 2007



Fuente: TNC, 2008 con base en información de los sistemas nacionales de áreas protegidas.

provee innumerables recursos que sirven de base a muchas pesquerías del Caribe; y las reservas Río Plátano en Honduras y Bosawas en Nicaragua, llamadas el “Corazón Verde del Corredor Biológico Mesoamericano”, donde se privilegia el manejo forestal (TNC, 2008a).

La distribución del tamaño de las áreas protegidas es un indicador sobre la escala de la biodiversidad que se busca proteger. Cerca del 83% del total de las AP tiene extensiones menores

a 15.000 hectáreas y solamente el 4% tiene un área superior a 100.000 hectáreas (cuadro 10.1).

Un sistema con muchas áreas pequeñas y aisladas, como el Sicap, es incapaz de frenar una inminente fragmentación de hábitats. Ello deriva en alteraciones de los procesos ecológicos que, a su vez, se traducen en un declive del funcionamiento saludable del ecosistema, la disminución de su “resiliencia” y la pérdida de biodiversidad, ya sea por

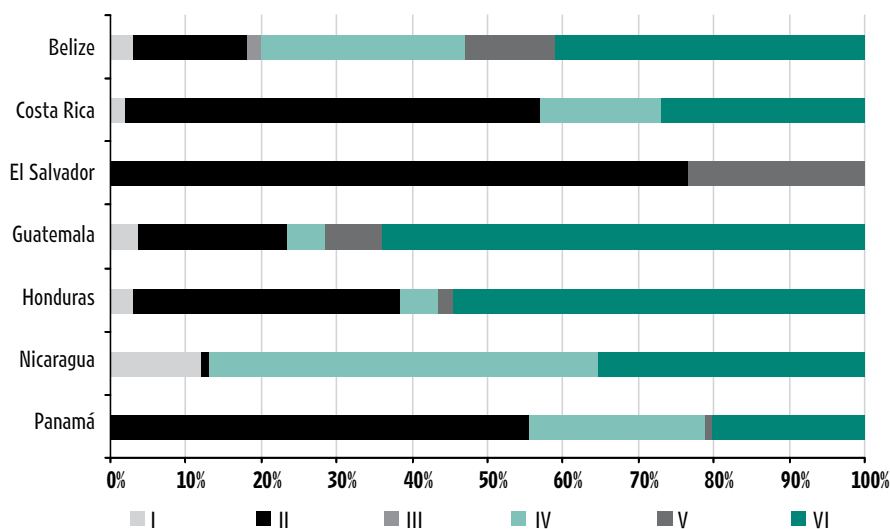
la extinción absoluta de algunas especies, o por la drástica reducción numérica de las más sensibles (Fontúrbel, 2007).

En las condiciones actuales de cambio climático, el tamaño de las áreas y su grado de aislamiento cobran mucha relevancia, ya que áreas grandes e intactas permitirían una mejor adaptación de los sistemas naturales y una mayor elasticidad para soportar los cambios que están sucediendo y los que se esperan. En sentido contrario, las áreas pequeñas serán más vulnerables y probablemente experimentarán un deterioro en la riqueza y calidad de la biodiversidad que albergan (TNC, 2008a).

Resultados obtenidos por Pounds et al. (2005) en bosques tropicales de altura de Costa Rica, muestran que existen alteraciones en la distribución y abundancia de especies debido al calentamiento global, lo cual está afectando a una amplia gama de grupos taxonómicos (Scott, 2005). Por su parte, Chávez et al. (2007) identificaron en la Estación Biológica La Selva, una de las áreas protegidas más antiguas de la selva baja centroamericana, que la densidad de las poblaciones de anfibios y reptiles había disminuido hasta en un 70% desde 1970. Los autores sugieren que ello se debe a que el cambio climático ha inducido pequeñas modificaciones en la cantidad de hojarasca del bosque, lo que ha alterado el microhábitat de esas especies.

GRÁFICO 10.1

**Centroamérica: proporción de la superficie de las áreas protegidas según las categorías de la UICN. 2007**



Fuente: TNC, 2008b, con base en datos de los sistemas nacionales de áreas protegidas.

CUADRO 10.1

**Centroamérica: distribución de las áreas protegidas, por tamaño. 2007**

País	Menos de 15.000 hectáreas		De 15.001 a 100.000 hectáreas		Más de 100.001 hectáreas		Area total (ha)
	Cantidad de AP	Área (ha)	Cantidad de AP	Área (ha)	Cantidad de AP	Área (ha)	
Belize	88	234.106	17	669.799	3	340.741	1.244.646
Costa Rica	136	297.710	18	761.514	2	353.466	1.412.690
El Salvador	4	20.032	1	63.500	0	0	83.532
Guatemala	223	297.109	12	438.155	11	2.650.262	3.385.526
Honduras	48	207.125	18	536.376	3	1.440.750	2.184.251
Nicaragua	61	240.963	11	425.430	4	1.564.880	2.231.273
Panamá	30	136.488	17	617.682	7	1.779.887	2.534.057
Totales	590	1.433.533	94	3.512.456	30	8.129.986	13.075.975

Fuente: TNC, 2008b, con base en datos de los sistemas nacionales de áreas protegidas.

### Diversos ecosistemas muestran baja representación e integridad vulnerable

Junto al tamaño y la modalidad de conservación de las áreas protegidas, uno de los elementos de mayor importancia es la representatividad de los ecosistemas y la biodiversidad que estos poseen, pues una representación ecológica insuficiente debilita el alcance de los esfuerzos en este ámbito. Sobre este aspecto la Convención sobre Diversidad Biológica establece la protección de al menos el 10% de cada bioma<sup>2</sup> del mundo, meta cuyo cumplimiento en el istmo resulta, en la mayor parte de los casos, insuficiente.

De los cuatro biomas terrestres que existen en Centroamérica, los bosques húmedos tropicales y subtropicales de

hoja ancha son los mejor representados y menos fragmentados en el Sicap (28,6%) debido a que se localizan en la costa del Caribe, donde las presiones derivadas de la acción humana son menos fuertes (cuadro 10.2). Los desiertos y matorrales xeríticos (19,7%) ocupan la segunda posición, mientras los bosques tropicales y subtropicales de coníferas y los bosques secos y subtropicales de hoja ancha tienen una presencia mucho más baja: 9,9% y 3%, respectivamente. En cuanto a los bosques secos, cabe destacar que solo se han declarado AP muy pequeñas y aisladas, que en los casos de Honduras y Nicaragua corresponden a la categoría IV (uso sostenible), lo que disminuye aun más las posibilidades de proteger este hábitat.

Los bosques siempreverdes latifoliados son el hábitat con mayor representación en el Sicap (67,4%), seguidos por los sistemas agrícolas (13,4%). Los bosques deciduos y semideciduos están presentes solo en el 4,9% del sistema, las sabanas abarcan el 3,8% del área y los bosques de manglar alcanzan apenas el 1,6% (mapa 10.2).

Además de las ecorregiones terrestres, Centroamérica cuenta con seis ecorregiones marinas: Caribe occidental, Caribe suroccidental, Pacífico Chiapas-Nicaragua, isla del Coco, Nicoya y bahía de Panamá. Aunque a los sistemas marinos se les ha prestado poca atención, no solo en la región sino en todo el mundo, recientemente los países han desplegado esfuerzos para su protección. Algunas de esas iniciativas han sido impulsadas

CUADRO 10.2

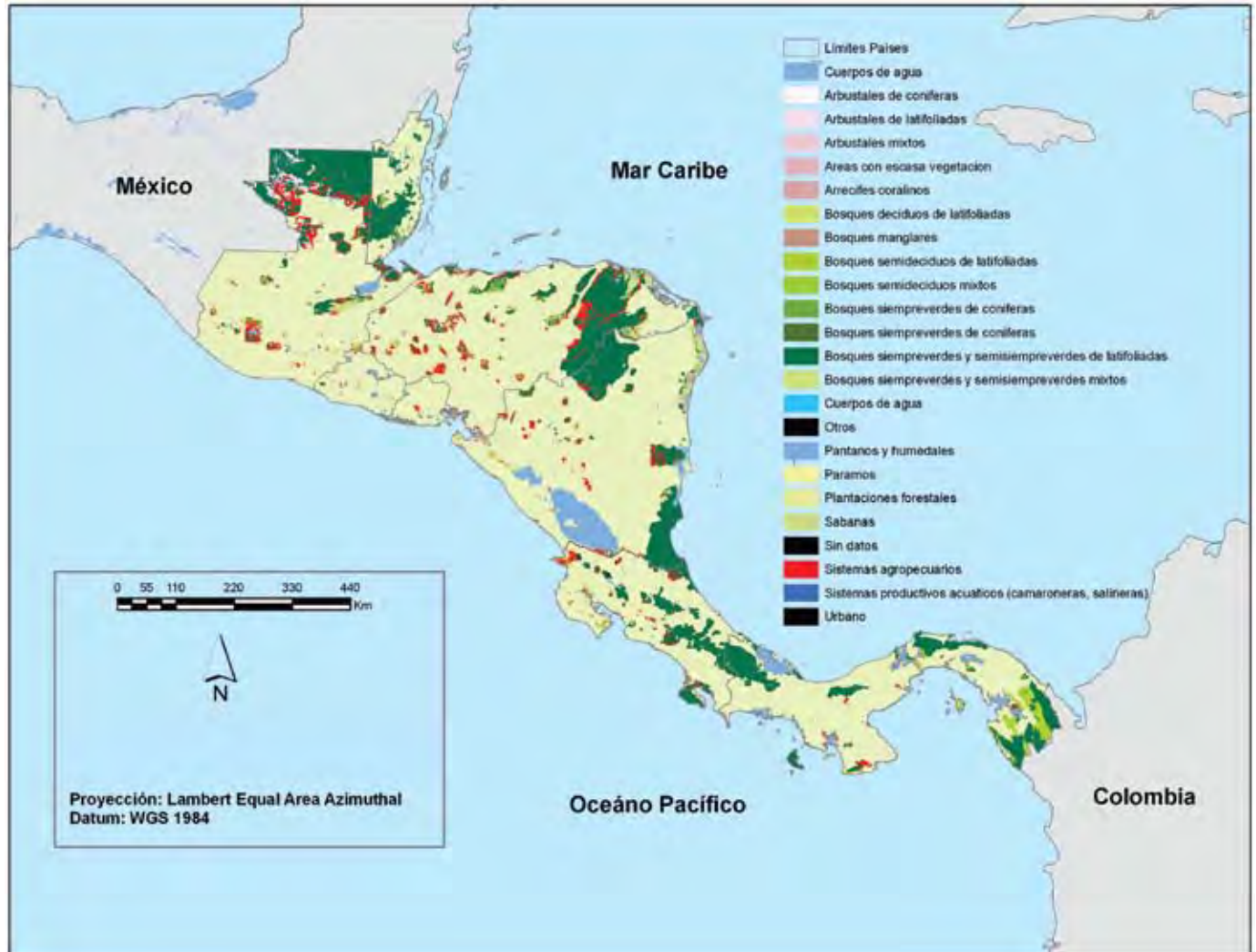
#### Centroamérica: extensión de áreas protegidas según bioma y ecorregión. 2007

Bioma/ecorregión	Bioma/ecorregión (km <sup>2</sup> )	Extensión de AP (km <sup>2</sup> )	Porcentaje bioma/ecorregión protegido
<b>Bosques húmedos tropicales y subtropicales de hoja ancha</b>	<b>300.665</b>	<b>85.916</b>	<b>28,6</b>
Bosques montanos del este de Panamá	2.241	1.810	80,8
Bosques montanos de Chiapas	183	0	0
Bosques montanos de América Central	13.270	5.043	38,0
Bosques húmedos estacionales de Costa Rica	10.603	956	9,0
Bosques húmedos de la Sierra Madre de Chiapas	5.771	68	1,2
Bosques montanos de Talamanca	16.346	9.678	59,2
Bosques húmedos del lado pacífico del istmo de Panamá-Costa Rica	29.032	3.124	10,8
Bosques húmedos Chocó-Darién	13.694	6.884	50,3
Bosques húmedos del lado atlántico de América Central	86.906	18.568	21,4
Bosques húmedos del lado atlántico del istmo de Panamá	57.967	7.872	13,6
Bosques húmedos de Petén-Veracruz	64.486	31.805	49,3
Bosques húmedos de Yucatán	166	108	64,8
<b>Bosques secos tropicales y subtropicales de hoja ancha</b>	<b>56.388</b>	<b>1.692</b>	<b>3</b>
Bosques secos de Panamá	5.125	22	0,4
Bosques secos de la depresión de Chiapas	867	0	0
Bosques secos del lado pacífico de América Central	50.396	1.670	3,3
<b>Bosques tropicales y subtropicales de coníferas</b>	<b>115.975</b>	<b>11.471</b>	<b>9,9</b>
Bosques de pino de Mosquitía	18.079	1.935	10,7
Bosques de pino y roble de América Central	95.082	8.622	9,1
Bosques de pino de Belice	2.814	914	32,5
<b>Desiertos y matorrales xeríticos</b>	<b>2.332</b>	<b>459</b>	<b>19,7</b>
Matorral espinoso del valle de Motagua	2.332	459	19,7

Nota: Las superficies obtenidas solo corresponden a la porción terrestre de las áreas protegidas, no a sus porciones costeras y marinas.

Fuente: TNC, 2008b.

MAPA 10.2

**Centroamérica: áreas protegidas y sistemas ecológicos protegidos. 2002**

Fuente: TNC y mapa de ecosistemas de CCAD-Banco Mundial.

en la ecorregión del Caribe occidental, donde se localiza el arrecife mesoamericano (recuadro 10.1).

Uno de los principales avances para mejorar la representatividad ecológica de los sistemas de áreas protegidas de la región ha sido la identificación de los vacíos ecológicos de los sistemas terrestres, marinos y de agua dulce, el cual es un esfuerzo promovido en el marco del “Plan de trabajo de áreas protegidas” del Convenio de Diversidad Biológica (CBD) iniciado en el 2004. En Costa Rica se finalizó el análisis de los sistemas terrestres y de agua dulce y, en Belice, Guatemala y Honduras, donde

ya concluyó ese trabajo, está pendiente la oficialización de sus resultados. Estos análisis permitirán a los países diseñar estrategias para contar con sistemas nacionales de áreas protegidas integrales y ecológicamente representativos. El mayor reto será la implementación de las acciones que se definan, lo cual requerirá el fortalecimiento de capacidades institucionales, técnicas y financieras.

Además de la preocupación por la representatividad, es necesario examinar la integridad ecológica de los sistemas nacionales de áreas protegidas. Este concepto alude al funcionamiento

permanente, saludable y apropiado de los ecosistemas a escala global y local, así como a la provisión continuada de recursos renovables y servicios ambientales. Los seres humanos pueden socavar la sostenibilidad de los sistemas mediante la extracción de recursos a un ritmo mayor que su capacidad de regeneración. Un sistema ecológico mantiene su integridad cuando sus características ecológicas dominantes ocurren dentro de los rangos de variación naturales y cuando es capaz de resistir y recuperarse de la mayoría de los disturbios ambientales que enfrenta, ya sean estos de carácter natural o antropogénico.

## RECUADRO 10.1

**El arrecife mesoamericano: un patrimonio único en el Caribe**

El sistema arrecifal mesoamericano es una ecorregión que se considera sobresaliente por su patrimonio natural, de alta prioridad para la conservación. Es el segundo sistema arrecifal más grande del planeta y se extiende más de 1.000 km a lo largo de la costa del mar Caribe, desde el norte de la península de Yucatán, en México, hasta las Islas de la Bahía en la costa de Honduras. Incluye un complejo sistema de humedales costeros, lagunas, manglares y pastos marinos de importancia para el forrajeo y reproducción de más de 60 especies de corales, 350 especies de moluscos y 500 especies de peces. Aunque alberga especies marinas que se encuentran en estado crítico, tales como el manatí, el cocodrilo americano, el tiburón ballena y varias especies de tortugas marinas, el sistema permanece relativamente bien conservado en comparación con otros sitios del Caribe.

El arrecife tiene además una significativa relevancia socioeconómica, pues provee empleo y fuentes de ingresos a cerca de un millón de personas que viven en las áreas adyacentes. En las planicies costeras también se realizan importantes actividades agro-exportadoras, tales como el cultivo

de banano, cítricos y palma africana. El turismo y la pesca en esta ecorregión generan considerables ingresos a las economías de los cuatro países (México, Guatemala, Belice y Honduras) y dependen en forma directa de las condiciones del arrecife y de los ecosistemas costeros y marinos asociados. Esto significa que, si no se controlan la contaminación, la sobreexplotación de los recursos y la destrucción de los ambientes costeros, se pueden producir severos desequilibrios ambientales que afectarían seriamente a las economías locales. Asimismo, la estructura viviente del arrecife aporta una defensa natural contra la erosión y los huracanes que suelen azotar la costa caribeña.

Pese a estas consideraciones, el arrecife mesoamericano muestra alarmantes señales de deterioro. El creciente y desordenado desarrollo turístico, la conversión de bosques en terrenos agrícolas, la pesca intensiva y el blanqueamiento de coral como resultado del calentamiento global son algunas de las presiones más fuertes que amenazan este ecosistema.

En respuesta a esta situación, en 1997 los mandatarios de México, Guatemala, Honduras y Belice firmaron la "Declaración de Tulum",

en la que se adoptó el compromiso formal de colaborar y gestionar ayuda internacional con el fin de asegurar la conservación y el uso sustentable de esta ecorregión. Posteriormente, en el 2006, mediante la suscripción de un acuerdo conjunto, los gobernantes renovaron el compromiso político para fortalecer el desarrollo y protección de la segunda barrera arrecifal del mundo. A partir de la Declaración de Tulum han surgido múltiples esfuerzos en esta dirección. Entre las organizaciones que a nivel global y regional han apoyado con recursos técnicos y financieros este proceso se encuentran: Conservation International (CI), el Fondo SAM, el proyecto SAM/CCAD con el respaldo financiero del Banco Mundial y el GEF, el programa Arrecifal Mesoamericano (MAR), The Nature Conservancy (TNC), Oak Foundation, The Summit Foundation, Wildlife Conservation Society (WCS) y World Wildlife Fund (WWF). Las actividades que apoyan estas iniciativas se enfocan principalmente en el fortalecimiento de las áreas protegidas marinas, el manejo sostenible de las pesquerías y el turismo, la reducción de los impactos negativos del uso del suelo y el cambio climático.

Fuentes: WWF Centroamérica; Arrivillaga, 2008; proyecto para el sistema arrecifal mesoamericano (<http://www.mbrs.org.bz>); TNC, 2008a y Górriz, 2005.

Para determinar la integridad ecológica del Sicap se debe evaluar el tamaño de las áreas y su conectividad con ecosistemas naturales, así como las amenazas que sufren, tales como crecimiento de la población, ocurrencia de incendios y construcción de carreteras, entre otras. Más adelante en este capítulo se analizará en profundidad este tema. Como se ha mencionado, cuanto mayores sean el tamaño y la conectividad de las áreas, mayor será su capacidad de generar procesos ecológicos saludables. Por el contrario, cuanto mayores sean las amenazas, menor será la capacidad de las áreas para

mantener esos procesos ecológicos, es decir, disminuye su integridad. La costa del Caribe, desde la frontera entre Honduras y Nicaragua hasta Panamá<sup>3</sup>, presenta una integridad ecológica que va de muy buena a buena (mapa 10.3). Sin embargo, en el resto de la región, particularmente a lo largo de la costa del Pacífico, la integridad ecológica va de regular a pobre. El estado de las AP en El Salvador, Honduras, Nicaragua y la península de Nicoya en Costa Rica, correspondientes a los ecosistemas de bosque seco del Pacífico y bosques de pino-encino de Centroamérica- es pre-ocupante (integridad ecológica pobre),

en especial porque esos sistemas son los menos representados en el Sicap.

### Marco institucional y gestión de las áreas protegidas en Centroamérica

Si bien los temas relativos a la conservación han estado presentes en el discurso político en los planos nacional y regional, en la práctica el sector institucional de gestión de áreas protegidas no parece ser una prioridad para la asignación de recursos y el fortalecimiento de capacidades. En general, los países cuentan con amplios marcos normativos y entidades responsables

MAPA 10.3

**Mesoamérica: integridad ecológica de las áreas protegidas. 2002**

Nota: Los rangos de calificación se basan en tres criterios: tamaño, condición y contexto paisajístico<sup>4</sup>.

Fuente: TNC, 2008b.

del manejo de las áreas protegidas, pero sus posibilidades para mejorar la administración y adecuado resguardo del patrimonio natural son limitadas. La participación de la cooperación internacional y del sector privado ha resultado valiosa para fortalecer esas capacidades; sin embargo, los logros obtenidos son dispares y enfrentan riesgos para su sostenibilidad. En este apartado se analizan diversos aspectos relacionados con la asignación de recursos y las capacidades de gestión de las áreas protegidas, así como algunas acciones nacionales y regionales que se han puesto en marcha en esta materia.

### Marco normativo-institucional requiere mayor coordinación e integración

En todas las naciones de Centroamérica la gestión de áreas protegidas tiene respaldo constitucional o, en su defecto, existen decretos legislativos que regulan las actividades humanas que impactan los recursos naturales. La mayor parte de esta normativa fue emitida en los años ochenta y finales de los noventa (Aguilar e Itzá, 2005).

Varios países han iniciado procesos de modernización de los marcos legales. Guatemala y Panamá están impulsando la revisión y modificación de sus respectivas leyes de AP, para subsanar

vacíos en su aplicación, en tanto que en Nicaragua se aprobó recientemente un nuevo reglamento sobre el particular.

En el 2008 en Honduras entró en vigencia una nueva ley forestal, de áreas protegidas y vida silvestre, la cual busca fortalecer la débil estructura institucional encargada del manejo de los bosques y frenar los altos niveles de deforestación en ese país. El marco legal e institucional en la materia era además bastante complejo, debido a la dispersión de leyes y reglamentos relacionados con el recurso boscoso, la conservación de áreas silvestres y el otorgamiento de incentivos a la reforestación, entre otros asuntos (Pérez y Vallejo,



2005). Con la nueva legislación se crean diversas instancias de participación, concertación, consulta y apoyo, entre ellas los Consejos Consultivos Forestales de áreas protegidas y vida silvestre (Coconafor), que operarán en los niveles nacional, departamental, municipal y comunitario, así como mecanismos para incentivar la producción forestal sostenible y la conservación de los bosques<sup>5</sup>.

En la región existen también políticas y estrategias asociadas al desarrollo de los sistemas nacionales de áreas protegidas. Nicaragua y Belice avanzaron en la actualización de sus políticas de AP y Panamá inició ese proceso en el 2008. No obstante, la mayor debilidad está en su aplicación (Rodríguez, 2005; López, 2006; Cedeño, 2007). Muchos de los documentos emitidos formal-

mente se convierten en programas de trabajo de las entidades responsables, pero no logran definir con precisión orientaciones de política pública (Iarn-URL, IIA, 2006). En este sentido, hay dificultades para generar espacios, tanto gubernamentales como no gubernamentales y privados, que permitan desarrollar sinergias y tomar decisiones alrededor de objetivos comunes. Aunado a ello, las políticas que se promulgan son mayormente de inspiración sectorial y dirigidas a entes específicos, lo que limita que los gobiernos asuman la gestión ambiental como una tarea que involucra a múltiples entidades y actores.

La institucionalidad encargada de la gestión de áreas protegidas incluye entidades descentralizadas, semidescentralizadas, autoridades nacionales,

consejos y secretarías o direcciones especializadas dentro de uno o varios ministerios (cuadro 10.3). En forma paralela a las instancias del Ejecutivo, y aunque con incipiente desarrollo y modesta efectividad, colaboran en este ámbito los entes que tienen a cargo la seguridad pública en los ministerios de gobernación (del interior) y el sistema de administración de justicia (organismo judicial y los respectivos ministerios públicos o instancias equivalentes relacionadas con la investigación de delitos). En la actualidad todos los países de área tienen sistemas nacionales de áreas protegidas (Sinap), con normas y regulaciones acordes con sus marcos legales, políticas e intereses. Esto ha generado diferencias en los mecanismos con que opera cada uno de ellos (CCAD, 2003). El Sicap es

CUADRO 10.3

### Centroamérica: instituciones responsables de la gestión de áreas protegidas según país. 2007

País	Institución responsable de las AP
Belice	Departamento Forestal, Ministerio de Recursos Naturales y Ambiente, responsable de la gestión de AP terrestres. Departamento de Pesca, Ministerio de Pesca, Agricultura y Cooperativas, responsable de las AP marinas. Departamento de Arqueología, Ministerio de Turismo, Cultura y Comunicación, responsable de sitios arqueológicos. Cada entidad mantiene su independencia financiera y administrativa y define sus propias políticas.
Costa Rica	Sistema Nacional de Áreas de Conservación (Sinac), Ministerio de Ambiente y Energía (Minae).
El Salvador	Dirección de Patrimonio Natural, Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN)
Guatemala	Consejo Nacional de Áreas Protegidas (Conap), que está conformado por el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN), el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA), el Instituto de Antropología e Historia (Idaeh), el Instituto Guatemalteco de Turismo (Inguat), la Asociación Nacional de Municipalidades (Anam), el Centro de Estudios Conservacionistas de la Universidad de San Carlos (Cecon) y la Asociación de Organizaciones no Gubernamentales de Recursos Naturales y Ambiente (Asorena). El órgano ejecutivo es la Secretaría, que depende de la Presidencia de la República. Las áreas protegidas privadas y las municipales son consideradas como parte del Sistema Guatemalteco de Áreas Protegidas (Sigap).
Honduras	Subdirección de Áreas Protegidas y Vida Silvestre, Instituto Nacional de Conservación y Desarrollo Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre.
Nicaragua	Dirección General de Áreas Protegidas, Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (Marena).
Panamá	Dirección de Patrimonio Natural, Autoridad del Ambiente (ANAM).

Fuente: Elaboración propia con base en los informes nacionales de los sistemas de áreas protegidas.

administrado por las siete autoridades nacionales de los Sinap y cuenta con la creciente participación del sector privado, los gobiernos locales, universidades, organizaciones no gubernamentales y asociaciones públicas y privadas.

Sin demeritar los avances legales, institucionales y de políticas en materia de gestión ambiental, específicamente de áreas protegidas, es notorio que prevalecen carencias que se reflejan en el estado de situación de los respectivos sistemas nacionales. Las actividades extractivas inapropiadas, la invasión de tierras y la deforestación asociada, los incendios forestales, la expansión de la

frontera agrícola y la falta de recursos humanos y medios materiales para su adecuado manejo, son los elementos que más amenazan la estabilidad y existencia de las AP. El efecto combinado de estos factores se manifiesta en la pérdida y fragmentación de hábitats, el deterioro ambiental, la degradación de los ecosistemas y mayores niveles de vulnerabilidad ambiental y social (Rodríguez, 2005). En este contexto, la participación de movimientos ambientalistas y organizaciones comunitarias, entre otros actores, ha cobrado relevancia como una oportunidad para revitalizar las iniciativas de manejo de las áreas.

Del mismo modo, los países de la región han impulsado acciones conjuntas en materia de conservación. Las primeras iniciativas surgieron alrededor del tema económico y comercial, con la creación del Mercado Común Centroamericano (1960). Posteriormente, en la década de los noventa, los presidentes suscribieron el Protocolo de Tegucigalpa y crearon el Sistema de Integración Centroamericana, al amparo del cual se ha facilitado la coordinación en asuntos como la protección de la biodiversidad, el establecimiento de corredores biológicos y otros (recuadro 10.2)

#### RECUADRO 10.2

### Algunas acciones de integración regional en materia de conservación

La integración regional en materia de conservación se sustenta en el Convenio Constitutivo de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD), firmado en 1989, y en la Alianza para el Desarrollo Sostenible (Alides), suscrita en 1994. Esta última plantea entre sus objetivos el manejo integral y sostenible como medio para garantizar la conservación de la biodiversidad y fomentar condiciones que fortalezcan la capacidad y participación de la sociedad en este esfuerzo (CBM, 2005). La CCAD ha servido de soporte para la modernización de la normativa ambiental y la armonización de instrumentos y mecanismos para la gestión ambiental a nivel regional. Dada la transversalidad de su quehacer, desde el SICA ha establecido agendas intersectoriales con los Consejos de Ministros de Salud, Agricultura, Economía, Energía y Defensa, Seguridad o Gobernación, y recientemente también con autoridades de turismo y aduanas ([www.sica.int/ccad/](http://www.sica.int/ccad/)).

Las iniciativas que han estado directamente relacionadas con la conservación de la biodiversidad y el fortalecimiento del Sicap son el proyecto del Corredor Biológico Mesoamericano, el cual

cuenta con el apoyo financiero del GEF (Global Environmental Facility); el proyecto del Sistema Arrecifal Mesoamericano (SAM) financiado por el Banco Mundial y el GEF; el Programa Ambiental Regional Centroamericano, auspiciado por Usaid, y el proyecto de biosfera transfronteriza "Corazón del Corredor Biológico Mesoamericano", financiado por el Banco Mundial y el GEF. Este último es el único que está siendo ejecutado actualmente. Estos esfuerzos han permitido avances significativos en la armonización de políticas (de pesca y turismo en la región del SAM, por ejemplo), en el fortalecimiento de áreas protegidas transfronterizas y en las capacidades institucionales. Asimismo, en el 2008 se publicó una política regional para conservación de tierras privadas.

La Secretaría Ejecutiva de la CCAD, a través de proyectos regionales como la consolidación del Corredor Biológico Mesoamericano, ha obtenido logros importantes en términos de armonización del Plan Ambiental Regional para Centroamérica. Entre esas iniciativas figuran: el Programa Estratégico Regional de Trabajo en Áreas Protegidas, el Programa Estratégico Regional para la Conectividad del Corredor Biológico Mesoamericano, el Programa Estratégico

Regional de Monitoreo y Evaluación de la Biodiversidad y la Estrategia Forestal Centroamericana.

Pese a los avances en materia de legislación, se debe reconocer que no ha ocurrido lo mismo en el ámbito de la institucionalidad ambiental regional y la planificación. Las condiciones actuales (macroeconómicas, sociales y ambientales), con excepciones muy puntuales, indican que las metas expresadas en la Alides están aún lejos de ser alcanzadas (Rodríguez, 2005). El documento *Centroamérica en el límite forestal* señala que la región ha centrado su atención en prioridades de orden socioeconómico, por lo que las acciones a nivel político y económico no están del todo compatibilizadas con el sector ambiental. En consecuencia, no solo se han perdido espacios (sobre todo políticos) logrados anteriormente, sino que se ha retrocedido en algunas áreas, como la deforestación. Los retos actuales apuntan a la necesidad de convertir en acciones de gobierno los lineamientos de política que ya han sido identificados en la agenda regional de desarrollo sostenible.

Fuente: Elaboración propia con base en CBM, 2005, Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo y Rodríguez, 2005.

### Sector institucional enfrenta falta de recursos y capacidades para la gestión

Las necesidades de recursos financieros y humanos para la gestión de las áreas protegidas rebasan las capacidades actuales y constituyen una debilidad importante para el adecuado resguardo de la biodiversidad y los ecosistemas en Centroamérica. En la mayoría de los casos ello resulta en un nivel de manejo<sup>6</sup> básico, aunque hay diferentes grados de desempeño de acuerdo con la variada complejidad socioambiental dentro y entre países.

Un informe del Programa Ambiental Regional para Centroamérica (Proarca, 2003) reveló que en 1988 menos del 35% de las áreas protegidas contaba con presencia institucional, y que, donde ésta sí existía, tal condición no aseguraba una gestión exitosa, pues era insuficiente en términos de personal e infraestructura. La presencia institucional en las AP fue entonces calificada como “mínima”, en la mayor parte de los casos limitada a la dotación de personal operativo e infraestructura básica para su alojamiento. De acuerdo con los informes nacionales del Sicap, en el 2006 se reportó una mejoría importante, pues el 42% de las áreas tenía presencia institucional y un manejo activo de su territorio. Empero, estos avances resultan aún insuficientes si se considera que solo el 19% de las AP tiene un plan de manejo vigente y que se cuenta con poco más de 1.500 guardaparques para resguardar un territorio de casi 125.000 km<sup>2</sup>. En Costa Rica, por ejemplo, la relación de superficie continental protegida por funcionario es de 2.679 hectáreas (Sinac, 2006).

El recurso humano es una de las mayores dificultades que enfrentan los Sinap. Esto trae como consecuencia una sobrecarga de trabajo y baja capacidad de respuesta a los requerimientos de una gestión efectiva. Además, tanto en los niveles gerenciales como en los técnicos y operativos el personal muestra limitaciones, debido a la ausencia de un proceso sistemático de profesionalización y capacitación. Honduras y Costa Rica cuentan con una estrategia y un plan de acción en este ámbito, pero fal-

tan recursos para su implementación. En general, la capacitación del personal en la región obedece más bien a la oferta disponible que a las necesidades institucionales (López, 2006; Cedeño, 2007; Aguilar, 2007). La situación se agrava por la movilización, inestabilidad y rotación frecuente de los recursos humanos en la mayoría de las áreas protegidas, los bajos salarios y la carencia de incentivos, lo que configura un ambiente de trabajo poco favorable para una adecuada gestión (Fundación Panamá/INBio/ANAM, 2007).

Desde el punto de vista financiero, la mayor parte de los presupuestos públicos se destina al funcionamiento institucional, por lo que la inversión está sujeta a la disponibilidad de recursos de fuentes externas (ANAM, 2006). Es frecuente que los ingresos generados por mecanismos de mercado, como las tarifas por visitación y las concesiones de bienes y servicios, entre otros, no sean reinvertidos en las AP, sino canalizados a fondos comunes que se utilizan para financiar gastos operativos. Una buena práctica en el sector privado es el caso de Fundecor, en el Área de Conservación de la Cordillera Volcánica Central (ACCVC), en Costa Rica, es una de las excepciones, pues los recursos que allí se generan son invertidos en el área. La marginalidad (financiera y política) de la gestión ambiental resulta en una institucionalidad débil, con escasas e inestables capacidades técnicas, cuyos logros son insuficientes para asegurar la conservación y uso sostenible del patrimonio natural de la región (TNC, 2008a).

Al dividir los presupuestos institucionales entre las hectáreas de las áreas protegidas se obtiene una cobertura bastante baja, que solo en El Salvador supera los quince dólares por hectárea, aunque esto se debe a que el territorio protegido en este país es significativamente menor que en el resto del istmo (Matul et al., 2007). Con una asignación de diez dólares por hectárea, Costa Rica ocupa el segundo lugar en cobertura efectiva, seguida por Honduras y Panamá con seis y tres dólares por hectárea, respectivamente. Por debajo de los dos dólares

se encuentran Nicaragua y Guatemala. Es importante destacar que, entre 2002 y 2006, Costa Rica y Nicaragua fueron las únicas naciones que registraron una mejoría en la asignación por hectárea. No obstante, los presupuestos ordinarios totales mejoraron en Costa Rica, Guatemala y Nicaragua (cuadro 10.4).

Debe tomarse en cuenta que el presupuesto del departamento de áreas protegidas es uno más dentro de los ministerios de ambiente, generalmente el más pequeño y con menor presupuesto, excepto en Costa Rica, donde el monto destinado a conservación y manejo de biodiversidad representa el 38% del presupuesto del Minae (CGR, 2007). Pese a que Honduras aparece como uno de los países que más recursos invierte por hectárea, el informe nacional de áreas protegidas revela que el 90% del presupuesto del año 2005 se dedicó al pago de salarios y gastos operativos.

Adicionalmente, en la mayoría de los países un porcentaje muy bajo de los presupuestos asignados a los ministerios de ambiente y recursos naturales se destina al manejo de AP (Proarca, 2004), lo que demuestra que no hay coherencia entre la importancia de los espacios naturales y la magnitud de las inversiones dirigidas a su conservación (TNC, 2008a). En Costa Rica, el país que más invierte en este rubro, el gasto asignado al Sinac equivale a un 0,5% del gasto en salud, educación, seguridad y comunicaciones (Sinac, 2006).

La cooperación internacional ha hecho un aporte sustantivo al financiamiento de las AP en la región. Los países desarrollados han reconocido la importancia estratégica de la biodiversidad, así como el impacto de su conservación a nivel global. Según un estudio realizado por Castro et al. (2000), Centroamérica recibió el 20,9% de los fondos de cooperación destinados a Latinoamérica; Honduras fue el principal beneficiario (5%), seguido por Guatemala (4,4%) y Costa Rica (3,8%).

Tanto en Nicaragua como en Guatemala los fondos externos representan el 50% de los ingresos de las áreas protegidas (Quintero, 2006; Jolón, 2006) y en Costa Rica aportan el 12% del total de ingresos del Sinac (Sinac,

CUADRO 10.4

**Centroamérica: presupuesto ordinario de los Sinap y distribución según cobertura. 2002-2006**  
(MILLONES DE DÓLARES Y DÓLARES POR HECTÁREA)

	2002		2003		2004		2005		2006	
	Total	Por hectárea	Total	Por hectárea	Total	Por hectárea	Total	Por hectárea	Total	Por hectárea
Costa Rica			10,80	7,60	11,99	8,95	11,99	8,95	12,17	9,09
El Salvador	0,43	10,67	0,65	16,16	0,72	17,95	0,66	16,46	0,70	17,65
Guatemala	4,12	1,22	4,56	1,35	4,47	1,33	3,75	1,11	4,38	1,30
Honduras <sup>a/</sup>			0,40	0,18	15,63	6,85	16,46	7,21	14,29	6,26
Nicaragua	2,00	0,89	2,57	1,15	3,33	1,49	3,12	1,39	4,14	1,85
Panamá <sup>b/</sup>							9,37	3,60	7,94	3,06

a/ En el caso de Honduras, el presupuesto destinado a áreas protegidas se estableció mediante la suma de los presupuestos de biodiversidad del Serna y Cohdefor. Para el año 2003 se registra únicamente el presupuesto de biodiversidad del Serna.

b/ El presupuesto destinado a áreas protegidas se estimó mediante la suma de las líneas de operación: manejo y desarrollo del patrimonio natural, inversión en conservación y desarrollo sostenible e investigación y manejo de recursos naturales.

Fuente: Matul et al., 2007.

CUADRO 10.5

**Centroamérica: proyectos de canje de deuda por naturaleza concretados. 2001-2007**

País	Período	Año de aprobación	Área geográfica	Monto (millones de dólares)
Belice		2001	Corredor Marino Montañas Mayas	8,5
Panamá	12 años	2003-2004	Parque Nacional Chagres, Parque Nacional Darién	21,0
Guatemala	15 años	2006	Reserva de Biosfera Maya, sistema Motagua Polochic, cadena volcánica de la Sierra Madre	24,0
Costa Rica	16 años	2007	Península de Osa, Parque Nacional La Amistad, Tortuguero, Maquenque, Rincón de la Vieja y la península de Nicoya	26,0
<b>Total</b>				<b>79,5</b>

Fuente: TNC, 2008b.

2006). Estos recursos se destinan generalmente a inversión y son de suma importancia para los países. No obstante, la alta dependencia de ellos genera vulnerabilidad, pues la mayoría de los gobiernos no prevé la finalización de los proyectos financiados de este modo, lo que provoca incertidumbre y falta de continuidad en las iniciativas emprendidas (Cedeño, 2007). Un mecanismo que ha tenido especial relevancia para atraer cooperación internacional

es el canje de deuda por naturaleza, el cual se ha concretado en cuatro naciones del istmo a través de la Ley de Conservación de Bosques Tropicales. Las transacciones se han realizado con el Gobierno de Estados Unidos y generaron 79,5 millones de dólares en el período 2001-2007 (cuadro 10.5).

También existen diversos mecanismos de mercado para el financiamiento de la conservación, que sin embargo han sido poco aprovechados por las

instituciones encargadas de la gestión de las AP; entre ellos están las tarifas por el ingreso a las áreas, los pagos por concesiones para el uso sostenible de los recursos naturales y las licencias y permisos especiales. Las tarifas por el ingreso a las AP son uno de los instrumentos más utilizados y de mayores réditos en la región, especialmente en Costa Rica y, en menor grado, en Guatemala y Honduras (Proarca, 2003). En Costa Rica las AP son un factor importante para la atracción del turismo, que se ha convertido en la principal fuente de divisas en los últimos años. Se estima que entre el 40% y el 70% de los turistas extranjeros que llegan a ese país visitan áreas protegidas. En el 2006, las tarifas de entrada a estos sitios representaron el 45% de los ingresos del Sinac (Sinac, 2006). En Guatemala y Honduras, por este concepto se recaudan alrededor de 85.000 dólares por año. Pese a la relevancia de este mecanismo, en la mayoría de los países no se cuenta con facilidades suficientes ni con servicios de atención al visitante, e incluso en algunas áreas no existe un sistema de cobro por visitación (TNC, 2008a). Cabe mencionar que en Nicaragua, Guatemala y Costa Rica el sector privado aporta recursos para la conservación; tal es el caso de la "Campaña Osa", en Costa Rica (recuadro 10.3).

## RECUADRO 10.3

**Campaña Osa: el sector privado involucrado en los compromisos de conservación**

El Área de Conservación Osa, en Costa Rica, es una región de alta importancia mundial por su inmensa riqueza biológica. En una extensión de 4.220 km<sup>2</sup>, contiene el 2,5% de la diversidad biológica de todo el planeta, pero enfrenta crecientes presiones debido a múltiples factores, como la cacería y la tala ilegal. La escasez de recursos para lograr un manejo efectivo y hacer frente a las amenazas llevó al diseño de una campaña de recaudación de fondos, conocida como "Campaña Osa", en la que participan el Gobierno, la cooperación internacional, organizaciones no gubernamentales y líderes del sector empresarial.

La meta de recaudación es de 32,5 millones de dólares e incluye un fondo patrimonial permanente, de 10 millones de dólares, para la sostenibilidad de la iniciativa en el largo plazo. Desde que se inició oficialmente en enero del 2003, la campaña ha logrado captar cerca de 19,2 millones de dólares (al 2007), de los cuales más de 9 han sido ejecutados en proyectos, 1,5

han sido invertidos en el fondo patrimonial y 8,7 están en proceso de ejecución en nuevos proyectos.

En los últimos dos años el sector empresarial se ha unido a esta iniciativa por medio de un comité nacional que se ha comprometido a recaudar un 10% del monto meta, es decir, 3 millones de dólares, los cuales serán destinados al fondo patrimonial. Como parte de los esfuerzos de este comité, a principios del 2007 se lanzó una campaña innovadora llamada "Osa en tu Piel", la cual consiste en la venta de tatuajes adheribles con figuras de animales, en supermercados y tiendas. Durante ese año la campaña recaudó aproximadamente 250.000 dólares. Algunas de las entidades que forman parte del comité nacional son Corporación Pipasa, Holtermann & Compañía, Grupo Nación, Cenat, Componentes Intel y Tribu Nazca, entre otras.

Fuente: TNC, 2008a.

relativamente lenta: más del 70% del área del Sicap nunca ha sido evaluada. El avance ha sido mayor en Costa Rica, Guatemala y Panamá. No obstante, en este último país el proceso ha sido más sistemático, gracias a que el mecanismo cuenta con financiamiento propio. En Nicaragua, Honduras y El Salvador la implementación no ha pasado de esfuerzos aislados. Si bien las mediciones no permiten conocer a cabalidad el estado del manejo de las áreas protegidas en el Sicap, con base en los resultados de las áreas evaluadas se puede concluir que en el período 2000-2006 la región tuvo un manejo de "regular" a "no aceptable" (TNC, 2008a).

### Se abren espacios positivos para la gestión compartida de áreas protegidas

Como parte de los esfuerzos por diversificar y mejorar la gestión de áreas protegidas, y en respuesta a los cuestionamientos en torno a las ideas de comando y control en la administración de los recursos naturales, en las dos últimas décadas la región ha impulsado iniciativas que buscan un manejo más equitativo del capital natural, a través de la participación activa de la sociedad civil. Estos espacios son muy diversos a lo interno de cada país y entre países.

En toda Centroamérica se han establecido comités, consejos o comisiones para la toma de decisiones en diferentes niveles. En Belice existen organizaciones con bases comunitarias (*community based organizations*) que manejan áreas protegidas, cuyas juntas directivas cuenta con la participación activa de las comunidades, el sector privado y las municipalidades aledañas, y en las cuales es común encontrar solicitudes de rendición de cuentas (auditorías sociales locales) (Meerman y Wilson, 2005). En Nicaragua sobresalen la Comisión Nacional de Bosawás y la Comisión Nacional de la Reserva de Biosfera del Sureste, que constituyen espacios de concertación del más alto nivel donde se debaten y deciden los temas de mayor relevancia para la gestión de estas reservas. Las comisiones están integradas por instituciones del

Con el propósito de diseñar planes de sostenibilidad económica para las AP, Nicaragua y Costa Rica analizaron sus necesidades de financiamiento *versus* los ingresos reales. Los resultados revelan que la brecha financiera promedio anual es de 17,0 millones de dólares para Costa Rica, y de 10 millones de dólares para Nicaragua, para lograr un manejo básico, y de 34 millones de dólares para un manejo especializado (Sinac, 2006; Tijerino et al., 2006). Esto define una situación crítica, pues la brecha se acumula cada año y los presupuestos ordinarios, lejos de aumentar, en muchos casos han disminuido (TNC, 2008a). Es claro que el sub-financiamiento de las AP solo ha permitido desarrollar niveles de gestión muy básicos, lo cual evidencia la escasa capacidad del sector para incidir

tanto en la esfera del sector público como en la sociedad civil.

Ante este panorama, cobra relevancia la medición de la efectividad en el manejo de las AP. Internacionalmente se considera que una de las amenazas más comunes, incluso mayor que los impactos directos sobre las áreas, es la deficiencia en su manejo (Núñez, 2007). Centroamérica fue una de las primeras zonas del mundo que definió, en 1997, una metodología regional básica en esta materia, con base en la cual los países adoptaron versiones nacionales<sup>7</sup> en un marco estandarizado para el Sicap. Esta iniciativa fue coordinada por el Consejo Centroamericano de Bosques y Áreas Protegidas de la CCAD.

De acuerdo con los registros de los últimos nueve años, la implementación de las mediciones en el campo ha sido

CUADRO 10.6

**Centroamérica: gestión compartida de áreas protegidas. 2006**

País	Gestión compartida		Sinap	
	Número	Superficie (km <sup>2</sup> )	Superficie (km <sup>2</sup> )	Proporción de las áreas en gestión compartida del total del Sinap
Belice	39	2.908	9.213	31,6%
Costa Rica	10	427	13.500	3,2%
El Salvador <sup>a/</sup>	41	412	637	64,8%
Guatemala	49	10.084	33.331	30,2%
Honduras	34	7.423	30.259	24,5%
Nicaragua	9	439	22.422	2,0%
Panamá	14	4.818	26.000	18,5%
<b>Total</b>	<b>196</b>	<b>26.511</b>	<b>135.362</b>	<b>19,6%</b>

a/ En el caso de El Salvador se incluyen todas las áreas que están en gestión compartida pero que no necesariamente están declaradas legalmente como áreas protegidas.

Fuente: Elaboración propia a partir de McCarthy et al., 2006.

Gobierno Central, gobiernos municipales, representantes de los pueblos indígenas y comunidades étnicas, y los gobiernos y consejos regionales autónomos (Quintero, 2006). En Guatemala, Costa Rica y El Salvador se han formado consejos consultivos y comités asesores alrededor de las AP, en los cuales participan las comunidades y los propietarios privados, aunque en algunos casos su rol se limita a servir como instancias de consulta (TNC, 2008a).

Uno de los principales espacios de incidencia de la sociedad civil en el manejo de las AP es la gestión compartida, que se establece entre el Estado y una o más organizaciones. Este mecanismo es conocido también como comanejo, cogestión, manejo compartido, colaborativo o co-administración. Es la forma de participación social en la conservación de la biodiversidad que más auge ha tenido en Centroamérica. Se estima que en el 2006 cerca de una quinta parte del Sinap estaba siendo gestionado de este modo. En este esquema la sociedad civil comparte con el Estado funciones, derechos y responsabilidades en la conservación, el uso sostenible y la distribución justa y equitativa de los beneficios derivados de la biodiversidad (McCarthy et al., 2006). La superficie total de las áreas protegidas

de la región que está en gestión compartida alcanza casi 26.511 km<sup>2</sup> y representa cerca del 20% Sinap (cuadro 10.6). El Salvador y Honduras tenían más del 50% de sus AP en procesos de gestión compartida en el año 2006.

La conceptualización y el desarrollo de este mecanismo ha evolucionado desde sistemas “muy abiertos”, como en el caso de Guatemala, donde la variedad de actores es alta (instituciones de gobierno, universidades, municipalidades, ONG, organizaciones comunitarias), hasta sistemas “más centralizados” y aún en fase de diseño, como en Panamá. Al analizar esta evolución se constata que entre los años 2003 y 2006 la gestión compartida creció más de un 60%, especialmente en Belice, El Salvador y Guatemala (McCarthy et al., 2006). Aunque no es posible hacer un análisis comparativo concluyente acerca de los niveles de eficiencia entre modelos de gestión compartida y aquellos más centralizados, sí se puede afirmar que, en términos generales, los primeros han permitido mayores capacidades de gestión de las AP.

Un análisis de las evaluaciones de efectividad de manejo en Guatemala y Honduras, diferenciadas por la existencia o ausencia de gestión compartida, muestran que en el primer caso los

resultados son mejores. Al comparar la eficiencia en 42 áreas de Guatemala, 12 bajo gestión del Conap y 30 bajo gestión compartida, se constató un mejor manejo en el segundo grupo. Similar situación se presentó en Honduras, donde las áreas protegidas a cargo del Departamento de Áreas Protegidas y Vida Silvestre del Cohdefor se ubicaron en las categorías de eficiencia de manejo menos favorables, mientras las que operaban bajo gestión compartida, aunque no se situaron en los mayores niveles de eficiencia, sí arrojaron mejores resultados. Las disparidades se deben a lo escaso del personal y los recursos asignados a las áreas por parte de la Cohdefor (Conap, 2005; Proarca/APM, 2006). Entre las ventajas con que cuentan las ONG u organizaciones sociales que participan en el manejo compartido destaca la estabilidad laboral, ya que, a diferencia de las entidades del Estado, en ellas existe menor rotación de personal, lo que permite acumular experiencia y dar continuidad a procesos de largo plazo (Jolón, 2006).

Es importante subrayar los esfuerzos de los países para definir políticas y normas para fortalecer la gestión compartida e institucionalizar la participación de la sociedad civil en la gestión de las AP, en virtud de lo cual ha aumentado el número de iniciativas. Sin embargo, es necesario crear nuevos instrumentos para fortalecer la comunicación, evaluación y rendición de cuentas por parte de los gestores, como medio para mejorar el manejo de las áreas protegidas (Maldonado, 2000). Paralelamente, se debe asegurar una participación equilibrada y legítima de los actores locales, e incrementar las capacidades de los gobiernos locales y grupos de base para servir como gestores de estos procesos (McCarthy et al., 2006).

### Procesos económicos y sociales que impactan las áreas protegidas

El resguardo de los recursos de las áreas protegidas, su seguridad y riqueza ambiental, dependen no solo del marco normativo e institucional de los sistemas nacionales de AP, sino que

también están condicionados por factores sociales y económicos que generan presiones y vulnerabilidad, a la vez que compiten con los esfuerzos de conservación. Entre esos factores están el aumento de la población que vive en las áreas protegidas o sus alrededores, la intensificación de las actividades productivas, la tenencia de la tierra y la alta incidencia de la pobreza. En este contexto, Centroamérica ha logrado avanzar en el reconocimiento de los servicios ambientales y beneficios económicos que brindan la biodiversidad y los ecosistemas a la sociedad. En este apartado se analiza la magnitud de estos procesos y los impactos que generan sobre las AP.

### Actividades productivas, agricultura y conservación

Las áreas protegidas son territorios de uso no común y están sujetas a regulaciones especiales. En todos los países, las entidades responsables de la gestión han establecido pautas de operación para los diferentes actores económicos vinculados a estos territorios. El análisis de la situación actual revela que, en las AP de la región, la amplia variedad de categorías de manejo ha propiciado actividades productivas relacionadas principalmente con los sectores agropecuario, forestal, hidrobiológico, turístico, minero y energético. Estos sectores generan presión sobre los recursos de las AP, lo que podría traducirse en la

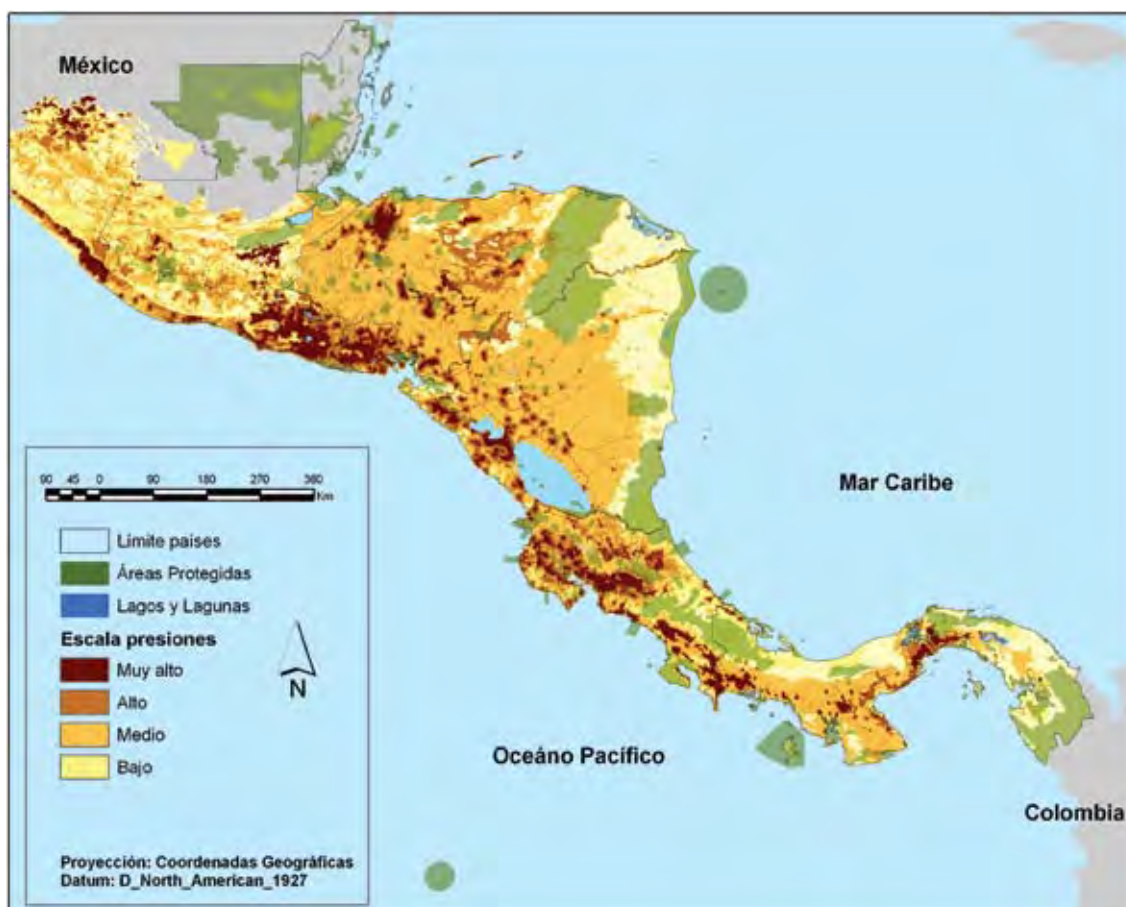
pérdida, degradación y fragmentación de hábitats, sobreexplotación de recursos vivos e inertes y contaminación ambiental.

### Producción agropecuaria e incendios generan impacto en las áreas protegidas

Las áreas protegidas de Centroamérica están sometidas a presiones de tipo antropogénico asociadas a diversas actividades productivas y prácticas agrícolas, así como a la presencia de población o amenazan. Como se aprecia en el mapa 10.4, las áreas con mayores presiones se ubican en el Pacífico y las zonas centrales de los países, donde se

MAPA 10.4

## Centroamérica: presiones antropogénicas y áreas protegidas. 2005



ubicar las capitales. A mayor intensidad del color (escala “muy alto”) mayores son las concentraciones de población y sus actividades asociadas (agricultura, carreteras, minería y energía, urbanización, fuegos y plagas forestales en los bosques de coníferas). Las áreas de menor intensidad de color (escala “bajo”) son las que albergan la mayor densidad de diversidad biológica (TNC, 2008a). La información reciente parece reforzar la idea de que, para las ecorregiones centroamericanas, la expansión y la producción agropecuarias constituyen la principal amenaza.

La evaluación de estas amenazas y su impacto sobre la integridad ecológica en cada ecorregión ayuda a conocer la

situación que enfrentan las AP. El análisis de nueve de las diecinueve ecorregiones reportadas para Centroamérica, evidencia que las principales repercusiones se relacionan con la destrucción y fragmentación de hábitats, prácticas agropecuarias inapropiadas, incendios forestales, el crecimiento urbano, la cacería ilegal, la introducción de especies exóticas, la minería y la explotación maderera (cuadro 10.7).

La expansión y la intensificación de las actividades agrícolas representan a nivel global la principal causa de pérdida de biodiversidad y cambio en el uso del suelo. Para el caso centroamericano, este hecho fue confirmado por un estudio que, en el 2004, analizó el impacto de

la agricultura sobre la biodiversidad en la región (Rhodes et al., 2005). De ahí que, más allá de las oportunidades y esfuerzos para mejorar ciertas prácticas, es necesario fortalecer las acciones para reconciliar y armonizar la agricultura y la conservación.

La expansión de las áreas agropecuarias constituye una amenaza constante sobre los espacios naturales y las AP, pues muchas de ellas ya albergaban predios agrícolas cuando fueron creadas. La necesidad de contar con tierras fértiles ha presionado el uso de las AP para esta actividad, lo que en algunos casos ha sucedido aun cuando ello implica una transgresión de la normativa aplicable a estos territorios. Así

CUADRO 10.7

### Centroamérica: principales impactos en las ecorregiones

Bosques de pino-encino centroamericanos	Destrucción y fragmentación de hábitats a causa de la expansión de los asentamientos humanos, la producción agropecuaria (agricultura, ganadería y aprovechamiento forestal) y los incendios forestales.
Bosques húmedos del Atlántico centroamericano	Las tierras bajas han sido convertidas en áreas donde se desarrollan plantaciones bananeras, mientras que las áreas pantanosas han sido drenadas y son utilizadas para la ganadería y la agricultura. Otras amenazas son el crecimiento urbano, la construcción de caminos, los asentamientos humanos y la cacería.
Bosques secos del Pacífico centroamericano	Los suelos de estos bosques se consideran excelentes para el desarrollo de actividades agrícolas, razón por la cual han sido convertidos en pastizales y áreas de cultivo. Los incendios, la expansión agrícola y la introducción de especies exóticas son algunas de las amenazas que impactan a esta ecorregión.
Bosques montanos centroamericanos	Las laderas de esta ecorregión han sido fuertemente modificadas por causa de la agricultura de subsistencia, el cultivo de granos básicos y café, la crianza de ganado y el uso de leña.
Valle espinoso del Motagua	Agricultura intensiva y ganadería. Este hábitat se encuentra amenazado por el desarrollo de diversas actividades humanas.
Bosques húmedos de Yucatán	Fragmentación de hábitats a causa de los aprovechamientos forestales, la agricultura, la cacería deportiva y el tráfico ilegal de vida silvestre.
Bosques montanos de Talamanca	Fragmentación de hábitats a causa de la explotación maderera, quemas e incendios y la expansión agrícola.
Bosques de pino Miskitos	Fragmentación de hábitats a causa de incendios forestales, explotación maderera industrial y recolección de leña.
Bosques húmedos del Chocó/Darién	Fragmentación de hábitats por la minería, explotación maderera y expansión agrícola de pequeña escala.

Fuente: FIPA, 2002 y Ortiz, 2003.



ocurre en las plantaciones de palma africana en el Parque Nacional Jeanette Kawas, en Honduras, o con la producción agropecuaria en los parques nacionales Laguna del Tigre y Sierra del Lacandón, dentro de la Reserva de la Biosfera Maya en Guatemala, los cuales son áreas destinadas a protección absoluta (TNC, 2008a). Como proporción del Sicap, Guatemala y Honduras sobresalen con los porcentajes más altos de sistemas agropecuarios dentro de AP: 4,8% y 4,5%, respectivamente. Sin embargo, las proporciones aumentan de modo significativo cuando se comparan con la superficie total de los Sinap. El Salvador muestra la mayor presencia de tierras agrícolas en sus AP (27%), seguido por Honduras y Guatemala (20,2% y 17,9%).

El impacto de la agricultura sobre las áreas protegidas y no protegidas dependerá de la escala de su actividad y las técnicas utilizadas en los cultivos. Además es importante considerar que algunos de los grupos sociales que se dedican a la producción agrícola en las AP han desarrollado sistemas de acuerdo con su cultura, la cercanía de los mercados, las condiciones climáticas o la combinación de varios de estos factores. Dentro del sector agrícola se pueden identificar al menos tres grupos: a) productores que desarrollan una agricultura de subsistencia basada en el cultivo de maíz en las partes bajas y cálidas de los países de la región; en este grupo se ubican principalmente los mestizos de todos los países y los indígenas keqchíes y pocomchíes de Guatemala, pech y miskitos en Honduras, miskitos en Nicaragua, bribri y cabécar en Costa Rica y bribri en Panamá; b) productores que desarrollan una agricultura intensiva-comercial en pequeña y mediana escala para la producción de frutas, hortalizas y ganadería, que participan en cierta medida en la exportación de productos no tradicionales, y c) productores que desarrollan una agricultura intensiva comercial a gran escala que incluye la producción de banano y palma africana en los bosques húmedos de las tierras bajas, caña de azúcar en los bosques secos y café en la ecorregión de

pino-encino, entre otros (TNC, 2007).

La agricultura de subsistencia en Centroamérica es una de las principales causas del avance de la frontera agrícola mediante procesos de colonización y usurpación dentro de áreas protegidas, lo que también implica la destrucción de hábitats debido a las prácticas tradicionales de “tumba y quema”. Además, los incendios forestales que provoca este tipo técnicas son una de las principales causas del avance de la frontera agrícola mediante procesos de colonización y usurpación dentro de áreas protegidas, lo que también implica la destrucción de hábitats. Los procesos de colonización atraen a más grupos humanos, lo que incrementa la presión sobre los recursos naturales. No obstante, estos sistemas de producción tienen ventajas frente a los otros dos grupos antes comentados: desarrollan una mayor diversidad de cultivos y utilizan especies nativas, conservan valores culturales tradicionales asociados a la naturaleza, conforman paisajes biológica y estéticamente más diversos y mantienen una mejor conectividad entre AP.

La agricultura intensiva en pequeña y mediana escala emplea cantidades considerables de agroquímicos, que contaminan los suelos y las fuentes de agua, y cuando se desarrolla en áreas de ladera provoca pérdida y erosión del suelo. La ganadería, por su parte, usa el fuego como técnica para el mantenimiento de pastos, lo que constituye una de las principales causas de los incendios forestales, tanto dentro de AP como en sus alrededores. Dada la escala de producción, este tipo de agricultura genera una severa fragmentación de los hábitats. Como ejemplo de lo anterior pueden citarse los cultivos de melón en el matorral espinoso del valle del Motagua. A diferencia de los productores de subsistencia, los de este grupo cuentan con mayor acceso a tecnologías e información sobre los mercados. Ello podría favorecer la incorporación de prácticas amigables con el ambiente -tales como la agricultura orgánica o sistemas agrosilvopastoriles- con miras a obtener certificaciones internacionales que permitan acceder

a mercados globales en los que existe una demanda creciente de productos orgánicos o “verdes”. Esto representa una oportunidad para Centroamérica (TNC, 2008b).

Por último, la agricultura a gran escala requiere el uso intensivo de agroquímicos y por lo general tiende al monocultivo, lo que la mayoría de las veces ocasiona pérdida de vastas extensiones de bosque y la fragmentación del hábitat. Este tipo de agricultura genera una gran cantidad de desechos, sobre todo de plástico en el cultivo de productos como el banano, y pulpa y mieles en el caso del café. En el proceso de cosecha de la caña de azúcar se utiliza el fuego, lo que también causa incendios y contaminación. Al igual que en la agricultura intensiva de pequeña y mediana escala, existe una oportunidad para la incorporación de buenas prácticas de manejo, especialmente en el cultivo de café, banano y palma africana. Así por ejemplo, la producción orgánica y la certificación de café en Belice, Guatemala, El Salvador, Honduras y Costa Rica ha tenido un impacto notable en la conservación de la biodiversidad. Lo mismo ocurre con la producción de banano y cacao orgánico certificado en la costa del Caribe en Costa Rica ([www.rainforest-alliance.org](http://www.rainforest-alliance.org)).

Un tema que la región debe comenzar a plantearse es el posible impacto sobre su patrimonio natural de nuevas estructuras productivas asociadas a la intensificación de las relaciones comerciales, derivada de la suscripción de tratados de libre comercio. Es importante considerar este asunto a la luz de la entrada en vigencia del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, Estados Unidos y República Dominicana y la eventual firma de nuevos convenios con otros países o bloques comerciales. Partiendo de que este tipo de acuerdos implica un mayor crecimiento de sectores como el agrícola y el de manufactura, conviene tomar en cuenta algunos aspectos para dar seguimiento a sus posibles efectos ambientales (recuadro 10.4).

Los incendios son otro de los elementos que generan vulnerabilidad en el

## RECUADRO 10.4

**Algunos señalamientos sobre el efecto de la apertura comercial en la conservación**

Según Grossman y Kruegen (citados por Shunsuke y Akira, s.f.), la apertura comercial puede generar tres tipos de efectos con implicaciones sobre el uso de la riqueza natural:

**Los efectos de escala:** se refieren al incremento de los volúmenes de producción derivados de la ampliación comercial, lo cual trae consigo efectos ambientales nocivos de no haber cambios en el proceso productivo. Un ejemplo de ello podría ser la expansión de la superficie dedicada a la agricultura, como consecuencia de una mayor demanda de productos agrícolas, en detrimento de las áreas protegidas.

**El efecto de técnica:** se relacionan con la adopción de nuevos métodos de producción como consecuencia del crecimiento económico y la apertura comercial. Este aspecto puede resultar beneficioso para el ambiente en la medida en que conduzca a procesos que permitan un uso más eficiente de los insumos para la producción.

**El efecto de composición:** es el que resulta de los cambios en la composición de la producción, inducidos por la apertura comercial y el crecimiento económico. A medida que el tiempo pasa, un país o región tenderá a producir con mayor intensidad aquellos productos en los que posee una ventaja comparativa. Ello podría traducirse en un mayor peso de factores externos en la definición de las transformaciones productivas, en detrimento de la importancia relativa y con las consecuentes implicaciones sociales y ambientales internas.

En este marco de apertura comercial, los países deben tomar todas las precauciones necesarias para prevenir, mitigar y corregir los posibles efectos negativos que los diferentes tipos de inversiones o emprendimientos puedan tener sobre el medio ambiente y la biodiversidad (CBM, 2005). Lo anterior requiere el fortalecimiento del marco regulador y de las

capacidades institucionales en cada uno de los países, así como el seguimiento y control de las actuaciones e inversiones. De no contarse con estos controles, algunos riesgos para los ecosistemas y las áreas protegidas podrían ser: la promoción del monocultivo, de lo que cabría esperar agroecosistemas desequilibrados y aceleración de los procesos erosivos en el suelo; la intensificación en el uso de productos químicos agrícolas, con el consecuente peligro de contaminación en cuerpos de agua, amenazas para la salud humana y el desarrollo de resistencia en plagas y organismos fitopatógenos; la introducción de especies exóticas, sin las precauciones necesarias para evitar alteraciones en las cadenas tróficas y las relaciones interespecíficas al interior de los ecosistemas, y la ampliación de la frontera agrícola, con crecientes demandas por tierra dentro de áreas protegidas y estímulos para el uso intensivo del suelo, así como mayor presión sobre los ecosistemas, acompañada de un aumento en la vulnerabilidad social en algunos sectores, excluidos de las nuevas dinámicas comerciales (TNC, 2008a).

También es posible identificar algunas oportunidades, derivadas de la emergencia de mercados más equitativos y conglomerados de consumidores responsables, lo cual puede potenciar el desarrollo y comercialización de productos y servicios amigables con el ambiente y la biodiversidad, tales como el ecoturismo, la compensación por servicios ambientales, la certificación de productos orgánicos, productos maderables y no maderables del bosque, principios activos de origen etnobotánico, entre otros (CBM, 2005). Un reto importante es propiciar que las ventajas económicas y sociales de la no depreciación del capital natural se hagan evidentes para los tomadores de decisiones políticas. De no ser así, se corre el riesgo de aumentar la degradación ambiental y se pone en peligro la riqueza natural.

Fuente: Elaboración propia con base en TNC, 2008a.

bosque, la biodiversidad, la atmósfera y los ecosistemas en Centroamérica. Recientemente se ha empezado a prestar mayor atención al tema, por sus efectos en la salud y la economía de las poblaciones. El fenómeno de “El Niño” asociado al cambio climático y las acciones originadas por el ser humano a través de la quema de pastizales, la agricultura tradicional, la roza y los accidentes, son las principales causas de los incendios forestales en el istmo. Las ecorregiones con mayor incidencia en los últimos cinco años han sido los bosques secos, los bosques de pino-encino y los bosques húmedos del Atlántico. Desde el 2001 se ha presentado un incremento en la cantidad de incendios en toda la región (Corrales, 2005).

La CCAD (1998, 2001) vincula los incendios con factores institucionales, políticos, agropecuarios y forestales. Entre las causas institucionales y políticas se alude al uso de sistemas de detección inapropiados, débiles estructuras organizativas para la prevención y el combate del fuego, marcos legales desactualizados o del todo inadecuados y serias deficiencias en la coordinación entre instituciones y entre las políticas sectoriales y extrasectoriales. A ello se agrega la escasez o carencia de personal capacitado y equipo (Rodríguez, 2006). Un estudio del 2006 informa que las pérdidas generadas por los incendios ascienden a 500 millones de dólares por año<sup>8</sup>. Este fenómeno también perjudica las áreas protegidas, lo cual resulta claro cuando se analizan los “puntos de calor” como un indicador de incendios. Entre las zonas más afectadas están los parques nacionales Laguna del Tigre y Sierra del Lacandón, en Guatemala, así como toda la zona de amortiguamiento en la Reserva de la Biosfera Maya. También se han reportado incendios en las AP del sur de Petén en Guatemala y un aumento de estos incidentes en los bordes de las AP que conforman el “Corazón Verde” entre Honduras y Nicaragua.

#### Incentivos estimulan aportes privados a la conservación

La conservación de recursos naturales por parte de indígenas y campesinos es de larga data en la región. Sin

embargo, durante la última década se ha incrementado la superficie de tierras privadas y áreas comunitarias que de forma voluntaria están siendo conservadas por sus propietarios o habitantes, con un creciente interés de los gobiernos y ONG por desarrollar programas para impulsar tales iniciativas (Chacón, 2007b). Desde finales de los años noventa han surgido nuevas normas e incentivos que tienen ese propósito y se han establecido redes de reservas privadas. Adicionalmente, a inicios del 2008 se aprobó una política regional para la conservación de tierras privadas.

Entre los principales incentivos se encuentran el aumento en la seguridad jurídica sobre la tenencia de la tierra, las oportunidades de negocio asociadas al ecoturismo y la certificación de productos agrícolas, la exoneración del impuesto predial (Costa Rica) y el pago por servicios ambientales. Sobre este último, cabe mencionar que solamente en Costa Rica y Guatemala existe este tipo de programas, los cuales son ejecutados por el Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (Fonafifo) y el Programa de Incentivos Forestales (Pinfor), respectivamente (Chacón, 2007b). Con la nueva Ley Forestal, de Áreas Protegidas y Vida Silvestre, en Honduras se contempla la creación y puesta en marcha de un fondo para la reinversión forestal y el fomento de plantaciones, así como de un fondo para el manejo de las AP y la vida silvestre, como mecanismos para incentivar la producción forestal sostenible y la conservación de los bosques.

La creación de reservas naturales privadas (RNP) se ha constituido en una importante herramienta, complementaria de los esfuerzos gubernamentales por asegurar la conservación de la biodiversidad (Chacón, 2007b), en especial porque estos espacios facilitan la conectividad entre las AP. En los últimos quince años, más de medio millón de hectáreas han formado parte de algún esquema de protección privada (cuadro 10.8). Pese a su importancia y utilidad, las políticas de Estado en este campo han sido limitadas. El alcance de los incentivos en algunos países y los beneficios que reportan a los propieta-

rios no son suficientes para lograr una mayor presencia de esta modalidad de conservación.

### Procesos sociales y demográficos en el marco de las áreas protegidas

La población genera tanto presiones como aportes positivos sobre las áreas protegidas. La dinámica social de la región, caracterizada por el aumento de la población y altos niveles de pobreza, genera amenazas para el uso sostenible de los recursos naturales. Al mismo tiempo, ciertos grupos de población hacen un mejor uso de dichos recursos, lo que resulta en una mayor integridad ecológica de las AP, como sucede en el caso de los pueblos indígenas. En este apartado se analizan algunos datos sobre las presiones sociales y humanas y el impacto de sus prácticas sobre la conservación.

### Crecimiento de la población y la pobreza presionan las áreas protegidas

El crecimiento de la población es uno de los principales factores que, en el largo plazo, podrían representar un desafío para los esfuerzos de conservación en las áreas protegidas (CBM, 2005). La población de los siete países de la región llega a casi 40 millones de personas y tiene una tasa de crecimiento del 2,3% anual. Se estima que Centroamérica tendrá 59 millones de habitantes en el año 2025 (FAO, 2005a). La mayor concentración de población se da a lo largo de la costa pacífica y la región central, mientras que las áreas menos densamente pobladas se localizan al norte y en la costa del Caribe.

Las poblaciones rurales están más próximas a las áreas protegidas que las urbanas. Las primeras dependen principalmente de los recursos naturales y la agricultura para su subsistencia, lo que implica mayores amenazas y modificación de los hábitats en las AP. La población urbana, por su parte, demanda cada vez más bienes y servicios, lo que genera mayor presión sobre los bosques, tanto dentro como fuera de las AP. En el año 2005 se observó una relación importante entre la población y

CUADRO 10.8

### Centroamérica: tierras privadas protegidas<sup>a/</sup> según país. 2007

País	Número	Superficie aproximada (hectáreas)
Belice	55	130.000
Costa Rica	2.654	264.228
El Salvador	30	8.123
Guatemala	102	48.098
Honduras	40	45.000
Nicaragua	26	5.534
Panamá	34	40.000
Total	2.941	540.983

a/ Aún no existe un dato exacto (línea base) para atribuir certeza a estas cifras. Por ejemplo, no es lo mismo "tierras privadas protegidas" que "reservas naturales privadas". Las primeras incluyen otras formas de conservación privada, además de las segundas, como por ejemplo propiedades conservadas con pago por servicios ambientales.

Fuente: Chacón, 2007b, con datos oficiales, de ONG y de redes de reservas privadas de Centroamérica.

la pérdida de cobertura forestal (cuadro 10.9). Por ejemplo Guatemala, que tiene la población más numerosa, presentó una pérdida de cobertura forestal de 50.000 a 60.000 hectáreas, la tercera más alta de la región. Honduras ocupó el segundo lugar, tanto en tamaño de la población como en pérdida de cobertura forestal, mientras Nicaragua, con la mitad de la población de Guatemala, mostró la pérdida de cobertura forestal más alta de la región (Rodríguez, 2006). En este último caso, a diferencia de los demás países, la pérdida se debe a la expansión de la ganadería y la caña de azúcar.

Al evaluar la dinámica dentro de las AP, de acuerdo con datos de TNC (2007), se observa un incremento de la densidad de población en todos los países del istmo, aunque en algunos mayor que en otros. Dada la relación directa entre el crecimiento de la población y la pérdida de cobertura forestal, es de esperarse que, dentro de las áreas protegidas donde existe una mayor dependencia de los ecosistemas, el problema

CUADRO 10.9

**Centroamérica: población, cobertura y pérdida de cobertura forestal<sup>a/</sup>. 2005**

País	Población total	Habitantes por km <sup>2</sup>		Cobertura forestal	Pérdida de cobertura forestal
	(miles)	2000	2015	(porcentaje)	(hectáreas)
Belice	266	9	14	79,0	36.000
Costa Rica	4.262	53	72	46,0	8.000 - 16.000
El Salvador	6.500	201	249	9,6	4.000 - 7.000
Guatemala	12.000	35	50	37,2	50.000 - 60.000
Honduras	6.900	38	53	48,0	80.000 - 100.000
Nicaragua	5.484	15	27	24,5	150.000
Panamá	3.253	24	32	45,0	47.158

a/ La información de habitantes por km<sup>2</sup> se refiere a la población dentro de las áreas protegidas, mientras que los datos de población total y pérdida de cobertura forestal son para todo el territorio nacional.

Fuente: FAO 2005a. y FAO, 2005b.

de degradación aumente. El crecimiento de la población ligado a altos índices de pobreza también está provocando migración y usurpación de las AP, como en los casos de la Reserva de la Biosfera Maya (recuadro 10.5) y los bordes del “Corazón Verde” de la región de la Moskitia. Los campesinos pobres ubicados en los bosques de pino-encino y bosques secos, se han visto atraídos por los extensos territorios que ofrecen estas áreas. Estos grupos se dedican a la agricultura de subsistencia, utilizando técnicas de “tumba y quema”. Lo anterior coincide de manera directa con los datos de puntos de calor mencionados anteriormente (TNC, 2008b).

Como se analiza en el capítulo 2 de este Informe, en la región existe un alto número de personas en condiciones de pobreza. En muchas de las áreas protegidas hay comunidades con índices de desarrollo humano bajo (menor a 0,5), las cuales están concentradas en Guatemala, Nicaragua y Panamá. Cabe señalar que estos dos últimos países tienen comunidades indígenas estables (miskito y sumu-mayangna en Bosawás; ngöbe buglé en Amistad; emberá-wounaan en Chocó-Darién) con índices de población bajos, que están legalmente establecidas en las AP y se dedican a la agricultura de

subsistencia tradicional de bajo impacto. Entre tanto, comunidades con índice de desarrollo humano alto solo son evidentes en Guatemala, específicamente en el municipio de Flores, en el departamento de Petén, donde se ubica la ciudad de Flores (cabecera del departamento), la cual recibe la fuerte afluencia de turismo que visita el Parque Nacional Tikal (mapa 10.5).

### Territorios indígenas con fuerte presencia en los esfuerzos de conservación

Los pueblos indígenas han desarrollado prácticas autóctonas para el aprovechamiento y utilización de las especies vegetales y animales. Se estima que el 50% de la población centroamericana habita en zonas rurales y un 24% de ella es población indígena, en cuyos territorios se ubica la mayoría de las áreas protegidas con más riqueza biológica (McCarthy et al., 2006).

En las áreas protegidas de la región tienen presencia más de cincuenta etnias indígenas. Al comparar la ubicación de estos grupos con el mapa de integridad ecológica (TNC, 2008b) se encuentra una importante concordancia entre las áreas protegidas, la integridad ecológica alta y la presencia

de población indígena. Sobresalen la Reserva de la Biosfera Río Plátano en Honduras, Patrimonio Natural de la Humanidad, que es habitada por las etnias miskito y payas; la Reserva de la Biosfera Bosawas en Nicaragua, con población de las etnias miskito y sumu-mayangna; el Parque Internacional La Amistad, que en la parte costarricense está rodeado por cuatro territorios cabécares y en la parte panameña es habitado por comunidades de las etnias ngöbe-buglé y emberá-wounaan. Aunque no puede generalizarse para toda la región, Grünberg (2003) señala que los grupos indígenas que han sido objeto del despojo de tierras se han visto obligados a emigrar a territorios cuya fertilidad para la agricultura es deficiente y han tenido que hacer uso de prácticas no amigables con el ambiente, como la “tumba y quema”, para devolverle al suelo los nutrientes que están en la vegetación.

En algunos países las comunidades indígenas cuentan con autonomía para el manejo de sus territorios. En la costa atlántica de Nicaragua se localizan la Región Autónoma del Atlántico Norte (RAAN) y la Región Autónoma del Atlántico Sur (RAAS) en las cuales vive un alto porcentaje de población de las etnias miskito, sumu-mayangna, creole y garífuna. Ambas regiones tienen un gobierno propio (asamblea) y mediante la ley de autonomía y su reglamento (Ley 28, Estatuto de Autonomía de las Regiones de la Costa Atlántica de Nicaragua, del 2003), se crearon las Secretarías Regionales de Recursos Naturales y Ambiente (Serena). Actualmente estas instancias tienen potestad para aprobar estudios de impacto ambiental, pero la gestión de las áreas protegidas sigue siendo responsabilidad directa de las autoridades centrales (Cedeño, 2007). En Panamá hay cinco comarcas autónomas y otros territorios indígenas que en conjunto representan casi el 25% de la superficie del país. No obstante, la vinculación de estas comunidades con el manejo de las AP dentro de sus comarcas se ha limitado a la participación en consultas populares. En Guatemala, en el contexto del Sigap, existen varios

## RECUADRO 10.5

**Reserva de la Biosfera Maya: conflictos socioambientales**

La Reserva de la Biosfera Maya (RBM), ubicada en el departamento de Petén, en Guatemala, con un área total de 2.112.940 hectáreas, ocupa la segunda posición en términos de extensión territorial en la región centroamericana, solamente superada por la Reserva de Biosfera Bosawas, en Nicaragua. La RBM es el corazón de la reserva de bosque tropical más grande de Mesoamérica, conocida como la Selva Maya, y abarca el 60% de la superficie total de ésta. Conecta las áreas protegidas del sur de Petén, Belice y los estados mexicanos de Chiapas, Campeche y Quintana Roo. Resguarda una amplia diversidad de ecosistemas naturales y más de 175 antiguas ciudades mayas, todas ellas integradas de manera armónica a elementos naturales de conservación que contienen especies vegetales y animales, incluyendo algunas endémicas. En la RBM se localiza el Parque Nacional Tikal, sitio declarado "Patrimonio Cultural y Natural de la Humanidad" y el Parque Nacional Laguna del Tigre, un humedal incluido en la lista Ramsar por su importancia internacional.

Pese a los múltiples reconocimientos nacionales e internacionales acerca de su valor natural y cultural, la RBM, luego de poco más de dieciocho años de su declaratoria, no parece ser objeto de una estrategia que asegure el cumplimiento de los objetivos que motivaron su creación. En el departamento de Petén los conflictos y protestas sociales en torno al acceso, uso y manejo de los recursos naturales han ido en aumento en los últimos años, lo cual responde a la problemática agraria, de ocupación de tierras y aprovechamiento de recursos naturales en las áreas protegidas de este departamento. A los motivos anteriores de confrontación entre la población y las autoridades del Estado, particularmente el Consejo Nacional de Áreas Protegidas (Conap), se han sumado otras fuentes de conflicto: el establecimiento de asentamientos humanos dentro de las áreas protegidas y sus posibilidades de permanencia

y aprovechamiento de los recursos naturales al interior de las mismas, el traslape de funciones entre varias entidades del Ejecutivo -como en el caso del proyecto Cuenca Mirador- las actividades de explotación y explotación petrolera, el rechazo a la construcción de plantas hidroeléctricas sobre el río Usumacinta, la usurpación de territorios y el narcotráfico.

Todos estos elementos encuentran en la debilidad institucional y financiera del ente rector de áreas protegidas, un escenario ideal para reproducirse. Un bajo nivel de trabajo cooperativo entre el Conap, las fuerzas de seguridad del Estado y los poderes Legislativo y Judicial, resulta en una creciente impunidad. Uno de los factores de conflictividad que ha tomado dimensiones alarmantes en los últimos años es la usurpación en áreas protegidas, como consecuencia de la escasa capacidad de control de los territorios protegidos y la falta de certeza jurídica respecto a la propiedad de la tierra y los límites de las AP. La mayoría de las áreas ubicadas en tierras del Estado no se encuentran inscritas en el Registro General de la Propiedad, lo que las pone en situación de vulnerabilidad.

Frente a este panorama, es importante reconocer que la condición especial de área protegida otorgada a la RBM desde 1990, ha sido determinante para evitar el cambio de uso de la tierra en dimensiones aun más preocupantes. En distintas ocasiones se ha demostrado que las sinergias entre sectores han generado resultados de gestión exitosos, como por ejemplo la concesión de recursos naturales en la zona de uso múltiple, mecanismos de co-administración en zonas núcleo y mecanismos de legalización de tierras y promoción de la agroforestería en la zonas de amortiguamiento. La falta de continuidad en este tipo de políticas se convierte en una seria amenaza para la estabilidad de la RBM.

Fuente: Conap, Plan Maestro de la Reserva de la Biosfera Maya 2001-2006.

parques municipales en áreas con altos porcentajes de población indígena, los cuales son administrados directamente por organizaciones comunitarias o los gobiernos locales.

Un caso en el que se han documentado los efectos positivos de la presencia indígena en las AP es la Reserva de la Biosfera Bosawas, localizada en la parte norte central de Nicaragua. Esta reserva mide aproximadamente 8.000 km<sup>2</sup> y representa cerca de un 7% de la superficie terrestre de Nicaragua. En ella habitan cerca de 24.000 personas de los pueblos mayangna y miskito y se estima que la población mestiza asciende a 200.000 habitantes ([www.tmx.com.ni](http://www.tmx.com.ni)). La zona de amortiguamiento ha servido como receptáculo a diferentes olas de inmigrantes provenientes de la región pacífica, que en su mayoría se dedican a la agricultura de subsistencia, lo que ha transformado áreas boscosas en predios agrícolas. Tres autores (Stocks et al., 2007) analizaron la deforestación de Bosawas con base en datos satelitales de 1987, 1995 y 2002, y encontraron que las zonas administradas por los pueblos indígenas presentan valores de pérdida de bosque significativamente menores que los de otros colonizadores. Los resultados muestran, además, que las instituciones nativas de propiedad común y la defensa de la tierra natal han sido factores muy importantes para la protección de los bosques.

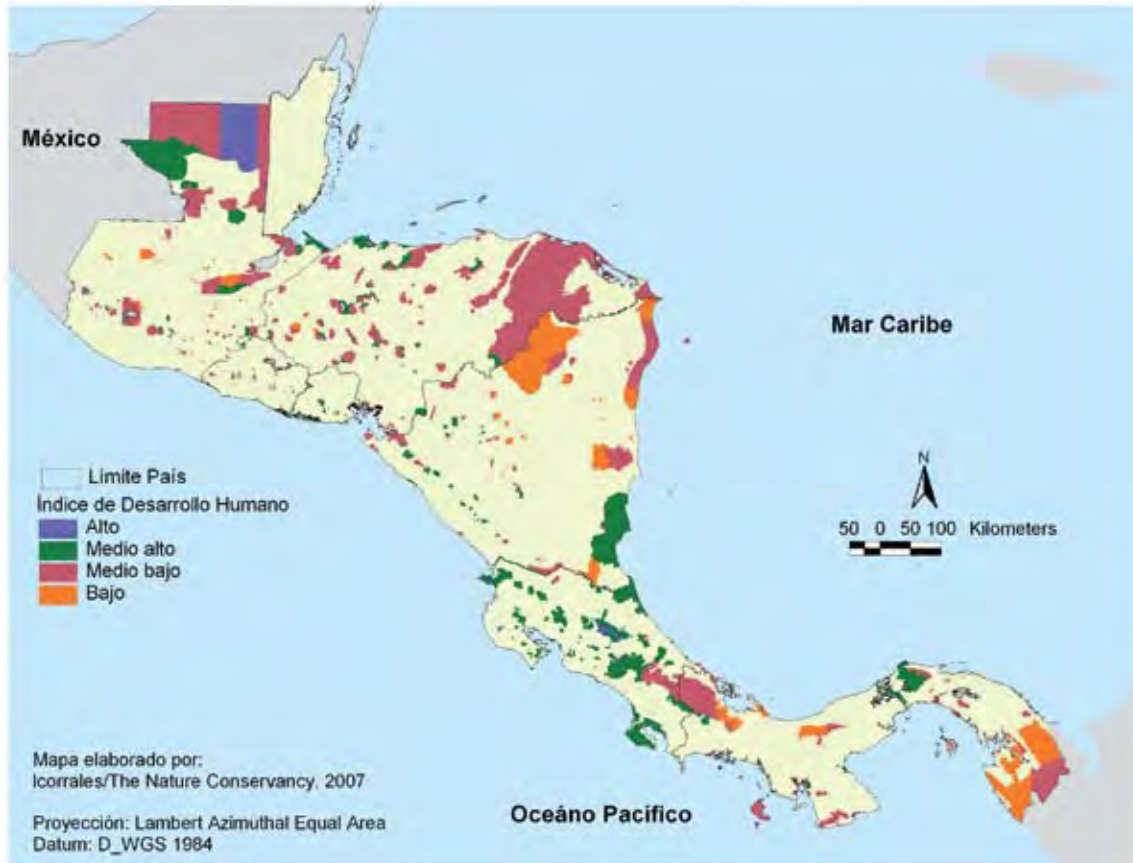
### **Beneficios ambientales, sociales y económicos de la conservación**

Los ecosistemas protegidos que integran el Sicap proveen a la sociedad bienes y servicios ambientales esenciales para el desarrollo humano. Estos constituyen las materias primas que utiliza el ser humano en las diferentes actividades productivas, tales como madera, leña, semillas, frutos, follajes, raíces, entre otros. Los servicios ambientales son menos tangibles que los bienes y se refieren a los beneficios que las personas obtienen de los ecosistemas, como la captura y almacenamiento de agua en mantos acuíferos, ríos y lagos, el resguardo de la vida silvestre, la captura del dióxido de carbono producido por

MAPA 10.5

**Centroamérica: áreas protegidas e índice de desarrollo humano**

VARIOS AÑOS



Fuente: TNC, 2008b, con datos de PNUD.

las actividades humanas, la regulación del ciclo del agua, el mantenimiento de suelos fértiles y el control de deslaves por efectos hidrometeorológicos, entre otros.

Los servicios ambientales se pueden dividir en cinco clases: a) el consumo sostenible de recursos para el cultivo de alimentos, madera, fibras y medicinas, b) el ecoturismo, c) servicios ecológicos locales: regulación del suministro de agua, recarga de los mantos acuíferos, prevención y reducción de daños por tormentas e inundaciones, control de la erosión y la sedimentación, d) servicios ecológicos globales como la regulación climática y el almacenamiento de carbono, y e) valores espirituales y culturales que se legan a las generaciones futuras (Balmford et al., 2002).

Otra clasificación de los servicios ambientales identifica cuatro categorías: de suministro, de regulación, culturales y de base. Los servicios de regulación incluyen el mantenimiento de la calidad del aire y del clima, el control de la erosión, la prevención de enfermedades humanas y la purificación del agua. Los servicios culturales, por su parte, se refieren a los beneficios intangibles que las personas reciben de los ecosistemas mediante el enriquecimiento espiritual, el desarrollo cognitivo, la reflexión, la recreación y las experiencias estéticas. Finalmente, los servicios de base son los procesos necesarios para la producción de todos los otros servicios de los ecosistemas, como la producción de materias primas, la producción de oxígeno y la formación

del suelo (WRI, 2005). Con el tiempo, la dependencia humana de estos servicios es más notoria (recuadro 10.6)

### Avances en la valoración de bienes y servicios ambientales

En el año 2003, en ocasión del Primer Congreso Mesoamericano de Áreas Protegidas, celebrado en Managua, los ministros de ambiente del SICA reconocieron que las áreas protegidas terrestres y marinas de la región constituyen uno de los principales instrumentos de conservación de los ecosistemas representativos y la biodiversidad mesoamericana, y que además de su enorme riqueza natural y cultural, acumulan un cuantioso capital social que debe servir como herramienta de desarrollo sostenible para la reducción de la pobreza

## RECUADRO 10.6

**Dependencia humana de los ecosistemas y de los servicios que estos proporcionan**

De acuerdo con la *Evaluación de los Ecosistemas del Milenio*, elaborada por el Banco Mundial, “en los últimos cincuenta años, los seres humanos han transformado los ecosistemas más rápida y extensamente que en ningún otro período de tiempo de la historia humana”, como medio para satisfacer “rápidamente las demandas crecientes de alimentos, agua dulce, madera, fibra y combustible. Esta transformación del planeta ha aportado considerables beneficios netos para el bienestar humano y el desarrollo económico. Pero no todas las regiones ni todos los grupos de personas se han beneficiado de este proceso; de hecho, a muchos les ha perjudicado. Además, solo ahora se están poniendo de manifiesto los verdaderos costos asociados a esos beneficios” (WRI, 2005).

De este modo, los ecosistemas han pasado de ser considerados prioritariamente como hábitats (espacios naturales) de especies únicas, a ser conceptualizados

como capital natural o fuente de un rico y variado flujo de servicios para la sociedad. La citada evaluación identifica tres problemas asociados a la gestión de los ecosistemas que están disminuyendo significativamente los beneficios obtenidos de este capital natural. En primera instancia, muchos servicios han sido degradados por efecto de la demanda de bienes como los alimentos, con lo que el costo de la degradación ha sido trasladado a las generaciones futuras. Además, la reducción en la capacidad de los ecosistemas para brindar servicios promueve desigualdades e inequidades entre los grupos de personas, lo que, en ocasiones, es el principal factor causante de la pobreza y el conflicto social. El desafío para reducir la degradación de los servicios de los ecosistemas requiere cambios significativos en las políticas regionales, las instituciones y las prácticas productivas para superar los yerros del pasado.

Fuente: TNC, 2008a con base en WRI, 2005.

Sin embargo, están pendientes desafíos como conocer el valor económico de estos servicios, crear mecanismos para vincular a los sectores público y privado en el desarrollo de este tipo de programas, definir un marco legal adecuado para su operación, identificar áreas prioritarias para su aplicación y diseñar instrumentos básicos de mercado para el cobro y pago, así como para la definición de oferentes y demandantes (TNC, 2008a).

En esta materia Centroamérica registra esfuerzos importantes. En el caso de los bosques, si bien se reconoce el valor económico de la madera en las cuentas nacionales, no hay información acerca de sus muchas otras contribuciones, por ejemplo, los productos forestales madereros y no madereros, la retención de carbono, el control de la erosión y la protección de las cuencas hidrográficas, la biodiversidad y el hábitat (FAO, 2005). A través del proyecto del Corredor Biológico Mesoamericano se elaboró una guía metodológica de valoración de bienes y servicios e impactos ambientales, pero esta únicamente ha sido utilizada como referencia en Nicaragua para algunas investigaciones puntuales. Su aplicación no ha respondido a una política o estrategia de las autoridades de áreas protegidas de los países, sino que más bien ha sido resultado de iniciativas promovidas por organizaciones ambientalistas o centros académicos. La mayoría de los estudios efectuados se relaciona con la valoración para efectos de turismo y con el agua (Oviedo, 2006; Quinteros, 2006; Jolón, 2006).

Independientemente del número de estudios que se han realizado, la falta de divulgación de los resultados a un público más amplio, y en especial a los tomadores de decisiones, es una debilidad en toda la región, ya que el propósito de esos trabajos es precisamente demostrar en términos económicos el valor de las áreas protegidas, para lograr que la sociedad tome conciencia de su importancia y obtener apoyo político. Existen, sin embargo, algunos ejemplos positivos (recuadro 10.7).

(CCAD, 2003). Sin embargo, desde ese encuentro, las áreas protegidas se han vuelto más vulnerables a la degradación, el cambio climático y la pérdida de servicios ambientales, dentro y fuera de sus límites administrativos. Las AP han sido fundamentales para reducir el impacto de los fenómenos hidrometeorológicos (como el huracán Félix); no obstante, las alteraciones directas e indirectas en los ecosistemas también han provocado cambios en el bienestar humano de las y los centroamericanos.

Desde el punto de vista económico, los ecosistemas naturales generan un flujo de bienes y servicios concebidos generalmente como públicos, que por su naturaleza de no exclusividad no son valorados en forma adecuada por el mercado, lo que da lugar a su sobreexplotación o agotamiento, pues al no tener un precio de mercado son percibidos como gratuitos.

Recientemente ha surgido una serie de instrumentos como los sistemas de pago por servicios ambientales (PSA), cuyo principio central es que quienes proporcionan esos servicios deberían ser compensados directamente, mientras que quienes los reciben deberían pagar por ellos (Mayrand y Paquin, 2004). Los sistemas de PSA, específicamente los relacionados con el secuestro de carbono, han generado a la región un monto superior a los 14,5 millones de dólares en los últimos años. De acuerdo con la OEA (2006), estos proyectos han promovido la protección de más de 77.000 hectáreas del Sicap y han secuestrado casi diez millones de toneladas de dióxido de carbono (cuadro 10.10).

Hay avances en el tratamiento de los servicios ambientales como un bien económico que debe ser valorado y retribuido a sus “productores”.

CUADRO 10.10

**Centroamérica<sup>a/</sup>: pago por servicios ambientales. 2006**

Categoría/programa	Número	Hectáreas protegidas	Toneladas de CO <sub>2</sub>	Costo (dólares)
Secuestro de carbono	4	57.146	9.806.200	5.600.000
Mecanismo de desarrollo limpio	3	7.370	1.006.200	
Mercado voluntario	1	49.776	8.800.000	5.600.000
Protección de cuencas (PSA Costa Rica)	10	20.624		8.944.943
<b>Total</b>	<b>14</b>	<b>77.770</b>	<b>9.806.200</b>	<b>14.544.943</b>

a/ Incluye únicamente a Belice, Costa Rica, Honduras y Nicaragua.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del inventario de pagos por servicios ambientales de la OEA.

RECUADRO 10.7

**Experiencias regionales en la valoración de servicios ambientales**

**Programa de Incentivos Forestales (Pinfor) de Guatemala.** Es un instrumento económico cuyo objetivo es impulsar la producción forestal sostenible en el país, mediante el estímulo a la inversión en las actividades de reforestación y manejo de bosques naturales. Consiste en hacer pagos directos a los propietarios de tierras que realicen actividades de reforestación o manejo de bosques naturales con fines de protección, mediante "certificados de inversión forestal". Hasta el 2006 se había pagado alrededor de 81,6 millones de dólares, de los cuales más del 50% se invirtió en mano de obra local, es decir, permitió generar empleo. El Programa ha logrado que se incorporen a la actividad forestal 53.700 hectáreas de tierras desprovistas de bosques, a través de plantaciones y manejo de la regeneración natural. La mayoría de estas tierras estaban dedicadas a cultivos como maíz o pastos. También se han integrado 130.000 hectáreas de bosques naturales a planes de manejo sostenible (Revolorio, 2007).

**Programa de Pagos por Servicios Ambientales de Costa Rica.** Es un reconocimiento financiero de parte del Estado, a través del Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (Fonafifo), que tiene por objeto financiar los procesos de reforestación, forestación, viveros forestales, sistemas agroforestales, recuperación de áreas

denudadas y los cambios tecnológicos en el aprovechamiento e industrialización de los recursos forestales. Se dirige principalmente a pequeños y medianos productores, mediante créditos u otros mecanismos de fomento del manejo del bosque, intervenido o no (Fonafifo, 2005). El Programa ha adoptado un esquema financiero novedoso, en el que se integran diversos actores. Entre 1997 y 2006 se suscribieron 6.062 contratos, equivalentes a 532.668 hectáreas bajo las modalidades de protección de bosque, manejo de bosque, reforestación, y establecimiento de plantaciones. En la modalidad de protección de bosques se cubrió un total de 471.392 hectáreas entre 1997 y 2006, aunque con una ligera reducción en este último año.

**Las tarifas de entrada en Costa Rica.** Tras una visitación de 1,65 millones de turistas extranjeros, en Costa Rica los ingresos provenientes del turismo ascendieron a 1.600 millones de dólares en el año 2005, lo que representó un 7,4% del PIB. Cerca del 60% de los turistas internacionales manifiesta que ha visitado las áreas protegidas. De las 160 áreas silvestres protegidas, se considera que 39 tienen potencial turístico y 32 reciben turismo actualmente (seis de ellas de forma intensiva). Las áreas protegidas públicas recibieron aproximadamente 800.000 visitantes en 2004 (53% extranjeros) y para el año 2005 generaron ingresos por más de

5 millones de dólares, solo en derechos de admisión (Sinac, 2006).

**El Fondo del Agua en Sierra de las Minas, Guatemala.** Es una estrategia técnica y financiera impulsada por la Fundación Defensores de la Naturaleza para conservar la Reserva de la Biosfera Sierra de las Minas y, a la vez, asegurar el abastecimiento permanente de agua dulce para los usuarios del complejo Motagua-Polochic, por medio de la conservación y el manejo sostenible de sus cuencas. Si bien el Fondo surgió como un sistema de compensación por servicios ambientales (CSA), en él se contemplan diferentes servicios financieros que buscan aportar sostenibilidad y beneficios a corto, mediano y largo plazo, así como fortalecer la capacidad de los usuarios del recurso hídrico para que sus prácticas de uso y manejo del agua sean eficientes y sostenibles. Impulsa dos mecanismos básicos: un programa de créditos y un programa de pequeñas donaciones. Ante la falta de una ley general de aguas, esta iniciativa ha sido bien recibida por las comunidades locales, los empresarios y la comunidad internacional.

**Canon ambientalmente ajustado de aguas en Costa Rica.** Es el reconocimiento del valor de un bien de dominio público del Estado (el agua), que deberá ser pagado al Minae por toda persona física o jurídica,



## RECUADRO 10.7

## CONTINUACIÓN

**Experiencias regionales en la valoración de servicios ambientales**

pública o privada, en forma trimestral y adelantada. Es un instrumento que no solo genera ingresos, sino que promueve el uso eficiente de los recursos hídricos. Antes de la aplicación del canon, el valor promedio referencial del agua era de 0,0007 colones por metro cúbico por año; con la nueva estructura, pasó en promedio a 2,42 colones por metro cúbico en agua superficial y 2,76 colones por metro cúbico en agua subterránea. Los montos de cobro se establecen por caudal asignado en concesión y diferenciados por uso. Además, en el caso de las aguas subterráneas, se reconoce la complejidad de su gestión y el valor en su calidad y seguridad, lo que se refleja en un cobro mayor.

**Las cuentas ambientales en Guatemala.** El Sistema de Contabilidad Ambiental y Económico Integrado (Scaei) es parte del Sistema de Cuentas Nacionales (SCN) y surge de la necesidad de evidenciar el aporte del ambiente al desarrollo<sup>9</sup>. Este sistema es una cuenta satélite que vincula directamente la información ambiental con el SCN a través de una estructura, definiciones y clasificaciones comunes. El Scaei no modifica la estructura central del SCN, sino que la complementa, pues se basa en un enfoque en el que lo clave es entender la interdependencia entre la economía y el ambiente (Iarna-URL, 2008). Inició en el 2006 con el objetivo de contribuir a: a) valorar el capital natural para conocer su aporte

a la economía nacional, b) identificar y analizar modalidades, patrones de uso, intensidades y actores en el uso del capital natural, c) identificar el nivel de inversión pública y privada dedicado al mejoramiento del capital natural, d) analizar el nivel de sostenibilidad en el uso del capital natural y el sistema económico; y e) proveer las bases para el diseño y mejoramiento de políticas ambientales y económicas integradas. El sistema se divide en cuatro cuentas: activos, flujos, gastos y transacciones ambientales, y agregados macroeconómicos.

Fuente: TNC, 2008a.

**Turismo y conservación, una relación con efectos recíprocos**

El turismo ha registrado un aumento significativo después del cese de los conflictos armados en la región. Muchos turistas visitan Centroamérica motivados por su riqueza natural y la existencia de áreas protegidas. El aumento de los ingresos por este concepto ha sido una constante desde inicios de la década de los ochenta (gráfico 10.2). En Costa Rica este sector ha representado más del 7% del PIB, unos 1.358 millones de dólares en el 2004, mientras que en el resto de los países no supera el 5%. El país que ha experimentado el mayor crecimiento desde 1990 es El Salvador seguido por Nicaragua y Honduras. A pesar de que estos países presentaron crecimientos exponenciales, el ingreso por turismo no supera los cuatrocientos millones de dólares. Los ingresos de Costa Rica, Guatemala y Panamá, crecieron a un ritmo menos acelerado (Cepal, 2007). La belleza escénica de los ecosistemas centroamericanos es el principal atractivo que impulsa el desarrollo turístico. El potencial de esta rama de la economía está directamente vinculado a la diversidad de climas, formas de vida y paisajes, los cuales son producto de la

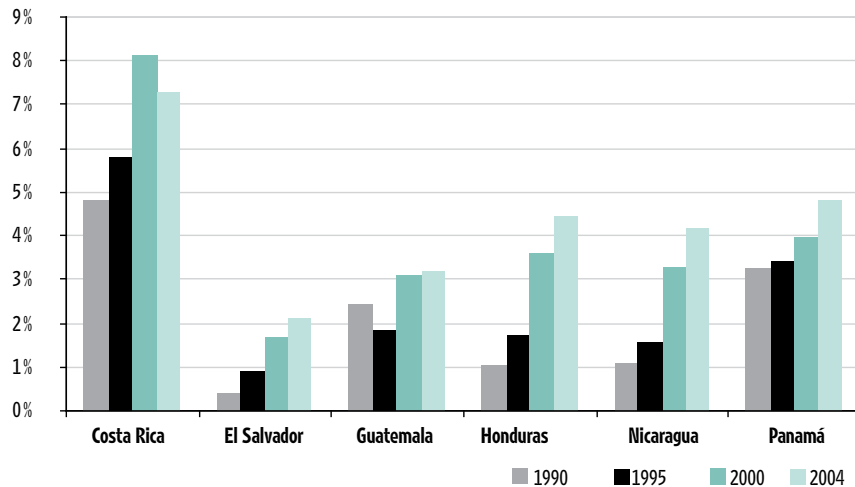
combinación de factores geológicos y de la ubicación geográfica y climática del istmo. En algunas zonas, el potencial turístico se deriva de la combinación de atractivos naturales con expresiones culturales y el patrimonio arqueológico.

Paralelamente al esfuerzo para promover el turismo y atraer inversión, tanto nacional como extranjera, existen diversos retos relacionados con el desarrollo de infraestructura adecuada y de calidad, la inseguridad y los altos índices de criminalidad que sufren algunos países, la diversificación de los sitios de destino y la distribución equitativa de los beneficios de esta actividad a la población rural (Universidad George Washington y Universidad Florida State of Panamá, 2005). El turismo (ecoturismo, turismo de aventura, turismo naturalista, etc.) ha sido identificado por las naciones del área como uno de los principales medios para obtener recursos económicos que permitan financiar la gestión de las AP; sin embargo, es necesario mejorar las capacidades del personal y las facilidades para la atención de visitantes, así como implementar un sistema de cobro de tarifas de entrada, de tal modo que los ingresos generados se mantengan en las mismas áreas.

Algunos países han experimentado un crecimiento desordenado del turismo que ha impactado los ecosistemas, protegidos o no. Entre las principales amenazas están el aumento en la demanda por bienes y servicios de consumo (alimentos, agua y energía), la generación de desechos sólidos y líquidos, la expansión de infraestructura hotelera y residencial y, consecuentemente, la degradación del patrimonio natural. En los últimos años se observa un creciente interés por desarrollar un turismo más sostenible. De acuerdo con la Organización Mundial de Turismo, éste se define como un modelo de gestión turística en el que las necesidades económicas y sociales del negocio respetan la integridad cultural de las comunidades, el medio ambiente y la diversidad biológica (Acepesa / Proesa, 2004). En la década de los noventa se pusieron en marcha varios programas de certificación en este ámbito, de los cuales actualmente existen dos: el Certificado de Sostenibilidad Turística (CST) en Costa Rica y el *Greendeal*, que opera en Guatemala (Rainforest Alliance, 2004). La demanda de los visitantes ha motivado también a las empresas turísticas a implementar buenas prácticas

GRÁFICO 10.2

### Centroamérica: ingresos por turismo en relación con el PIB 1990-1994 (MILLONES DE DÓLARES)



Fuente: Cepal, 2007.

de manejo de desechos y gestión ambiental. Según datos del Instituto Costarricense de Turismo, el 75% de los visitantes que llegan a Costa Rica espera que los hoteleros practiquen un turismo sostenible. Aunque no se cuenta con cifras completas sobre el número de empresas certificadas, cabe anotar que la División de Turismo Sostenible de la organización Rainforest Alliance ha apoyado a cerca de 80 empresas en

Costa Rica, 98 en Guatemala y 36 en Belice (Rainforest Alliance, 2007).

A juicio de la Cepal, el turismo es una opción importante para el desarrollo en las zonas rurales, que se conjuga perfectamente con objetivos de conservación de la naturaleza. Los puestos de trabajo y las empresas de turismo se crean por lo general en las regiones menos desarrolladas, lo que ayuda a equiparar las oportunidades

económicas e incentiva a los habitantes a permanecer en las zonas rurales, en lugar de emigrar a las ciudades (Cepal, 2007). Esto ha sucedido en Costa Rica, donde empresas de comunidades rurales han encontrado en el turismo una opción real para elevar sus ingresos y, a la vez, favorecer la conservación. En ese país los beneficios económicos del ecoturismo podrían parecer modestos según estándares nacionales, pero su impacto en las economías locales es muy significativo.

En Costa Rica también se han venido impulsando iniciativas de turismo rural comunitario y, en todos los casos, las actividades son gestionadas por organizaciones locales de diversa índole: cooperativas, asociaciones de productores, asociaciones conservacionistas, grupos de mujeres, fundaciones, comités, etc. A nivel nacional existen dos importantes redes creadas para representar los intereses de las organizaciones del sector y comercializar la oferta de manera articulada: la Red Ecoturística Nacional (Cooprena), con más de diez años de operar y once grupos afiliados, y más recientemente la Asociación Costarricense de Turismo Rural Comunitario (Actuar), que aglutina veinticuatro organizaciones. El turismo rural comunitario ha entrado en una etapa de búsqueda de sostenibilidad de las iniciativas existentes y, especialmente, de su consolidación como sector (Ferranti et al., 2005).

**La investigación de base** para este capítulo fue realizada por The Nature Conservancy. El equipo responsable de su preparación estuvo conformado por Carmen María López, Lenín Corrales y Juventino Gálvez. La edición del texto estuvo a cargo de Gabriela Hernández y los mapas fueron confeccionados por Lenín Corrales.

**Se obtuvieron valiosos aportes** e insumos de José Miguel Barrios (Iarna), Juan Pablo Castañeda (Iarna), Deyanira Cerdas (Programa Osa/TNC), Carlos Chacón (TNC), Guillermo Chan (TNC/Costa Rica), Denia del Valle (Rainforest Alliance), Juan Carlos Godoy (TNC), Mario Jolón (Probioma/Guatemala),

Darío Luque (ANAM/Panamá), Irene Morales (TNC), Ivonne Oviedo (Cohdefor/Honduras) Pedro Pineda (Iarna), Héctor Tuy (Iarna) y Juan Carlos Villagrán (Programa MAR/TNC).

**La edición técnica** fue realizada por Leonardo Merino, con el apoyo de Alberto Mora.

**Por su lectura crítica**, aportes y comentarios se agradece a Manuel Guerrero (Fundecor).

**La revisión de cifras** la efectuaron Elisa Sánchez y Luis Ángel Oviedo.

**El taller de consulta** se llevó a cabo el 7 de noviembre de 2007 en El Salvador, con la

participación de José Miguel Barrios, Rossana Castellón, Silvia Chaves, Juan Manuel Cordero, Lenín Corrales, Nelson Cuellar, Roberto Dinarte, Randall García, Zelma Larios, Oscar Lücke, Carmen María López, Daniel Matul, Leonardo Merino, Alberto Mora, Ivonne Oviedo, Mario Pena, Ruperto Quesada, Gabriel Robles, Julio Rodríguez, Norvin Sepúlveda, Alejandra Sobenes, Silvia Soto, Claudio Tona, Carlos Valerio, Jorge Vargas-Cullell y Cristian Zúñiga.

**Se agradece** a la Unión Mundial para la Naturaleza (UICN) por el auspicio de este capítulo y los valiosos comentarios y sugerencias realizados durante el proceso de investigación.

## NOTAS

- 1** El término "resiliencia" se refiere a la capacidad de un sistema u organismo para recuperarse rápidamente del impacto ocasionado por un fenómeno externo.
- 2** Un "bioma" es un área dentro de una región que cuenta con un determinado tipo de clima, vegetación y fauna. Puede agrupar a varios ecosistemas.
- 3** No se cuenta con datos sobre el norte de Guatemala y Belice.
- 4** Tamaño: es una medida cuantitativa del área y/o de la abundancia de sus componentes. Para especies se incluyen los componentes de abundancia, densidad y fluctuaciones de la población. Condición: es una medida integrada de la calidad de los factores bióticos y abióticos, estructuras y procesos presentes en el área; los componentes de este criterio incluyen reproducción, procesos ecológicos y factores químico/físicos. Contexto paisajístico: se refiere a una medida integrada de la calidad de la estructura, los procesos y los factores bióticos/abióticos alrededor del área, incluyendo la condición del paisaje y la conectividad cercana al hábitat adyacente.
- 5** Entre ellos cabe citar el Fondo para la reinversión forestal y fomento de plantaciones, el Fondo para el manejo de áreas protegidas y vida silvestre, el Sistema Nacional de Investigación Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre (Sinfor) y la Unidad Especial de Guardías Forestales.
- 6** El nivel de manejo se refiere a condiciones que determinan la capacidad para alcanzar resultados (principalmente capacidades instaladas físico-financieras y humanas). En un estudio realizado recientemente en los parques nacionales Soberanía y Chagres de Panamá, con el propósito de orientar el fortalecimiento de capacidades para la gestión de visitantes, se establecieron dos niveles de manejo, a saber, el nivel de manejo básico y el nivel de manejo especializado. El manejo básico hace referencia a un conjunto de capacidades instaladas básicas que un área protegida debería tener para cumplir propósitos esenciales de conservación de biodiversidad. El manejo especializado corresponde a un conjunto de capacidades instaladas específicas que posibilitan el cumplimiento de programas no convencionales (Gálvez, 2007).
- 7** Tomando como base esta metodología regional, Costa Rica (1999), Honduras (2000), Guatemala (2001), Nicaragua (2001), Panamá (2002), El Salvador (2003) y Belice (2006) desarrollaron versiones nacionales para la medición de la efectividad en el manejo de las áreas protegidas.
- 8** Los criterios utilizados para determinar este monto fueron los impactos directos causados por la pérdida de productos forestales y no forestales, así como los impactos indirectos, que incluyen la reducción en la capacidad de fijación de dióxido de carbono, incidencia de enfermedades respiratorias, disminución de la afluencia turística y repercusiones en el transporte aéreo (Proarca/APM, 2006).
- 9** Participan en este proceso el Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente (Iarna) de la Universidad Rafael Landívar (URL), bajo alianzas formales con el Banco Central (Banguat), El Instituto Nacional de Estadística (INE) y el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN).

## C A P Í T U L O

## 11

El desafío regional  
de contar con energía  
para el desarrollo

## INDICE

<b>Hallazgos relevantes</b>	<b>438</b>
<b>Valoración general 2008</b>	<b>439</b>
<b>Introducción</b>	<b>441</b>
<b>Situación energética de Centroamérica</b>	<b>441</b>
Una región rezagada y dependiente en el marco energético internacional	441
Poca diversificación en la oferta de energía	444
El petróleo y la leña concentran la mayor parte del consumo	450
<b>Crecimiento económico y energía para el desarrollo humano</b>	<b>452</b>
Un desarrollo económico marcado por el consumo energético	452
Disparidades en el mercado energético centroamericano	453
Implicaciones económicas de los patrones de consumo	456
<b>Implicaciones ambientales y acciones para la sostenibilidad</b>	<b>459</b>
Impactos energéticos y emisiones generan preocupación internacional	459
Acciones regionales para la eficiencia energética y la reducción de gases de efecto invernadero	462

## PREGUNTA GENERADORA

¿En qué medida Centroamérica está optimizando el uso de los recursos y el potencial energético para ampliar sus oportunidades de desarrollo humano sostenible?

## Preguntas específicas

1. ¿Cuál es la capacidad actual y potencial de la región para producir energía?
2. ¿En qué se diferencian los patrones de consumo de energía del istmo de los de otros países y regiones del mundo?
3. ¿Cuál es la capacidad de generación de energía para satisfacer la demanda asociada al desempeño económico?
4. ¿En qué medida los niveles de desempeño económico determinan variaciones en el consumo de energía?
5. ¿Cuál es el impacto que provocan los patrones de generación y consumo sobre los recursos naturales y la calidad del ambiente?
6. ¿Qué efecto tiene, sobre las variables macroeconómicas, que se busque satisfacer el déficit de energía con fuentes importadas?

## HALLAZGOS RELEVANTES

>> La capacidad por desarrollar en fuentes renovables supera con creces la demanda de energía eléctrica del istmo. En el año 2006, esa demanda fue de 6.225 MW, menos de una tercera parte del potencial existente.

>> El potencial estimado en recursos hidroeléctricos es de 22.068 MW, en recursos geotérmicos de 2.928 MW y en recursos eólicos de 2.200 MW. Solo se aprovecha un 17% del potencial en hidroelectricidad y un 15% en geotermia.

>> La capacidad instalada eléctrica en el año 1990 era de 4.129 MW. Para el 2006 ascendió a 9.321 MW, con un incremento del 125%.

>> La demanda eléctrica máxima pasó de 3.631 a 6.226 MW en el período 1995-2006, es decir, registró un crecimiento del 71%.

>> La participación de las fuentes renovables en la generación de electricidad ha bajado de 70% en 1990 a 55% en 2006; entre tanto, la generación térmica a base de *fuel oil* y *diesel* pasó de 30% a 45% en ese mismo período.

>> El índice de electrificación en el istmo varía desde 60% en Nicaragua hasta 98,3% en Costa Rica, ambas cifras correspondientes al 2006.

>> El consumo total de energía en el año 2005 se abasteció en un 45% de hidrocarburos, un 38% de biomasa, un 12% de electricidad y un 5% de otras fuentes.

>> El consumo total de derivados de petróleo para el 2006 fue de 97,6 millones de barriles, con un crecimiento absoluto del 51% en el período 1995-2006. Pasó de representar un 34,2% a un 44,8% del consumo total.

>> El consumo de hidrocarburos para generación eléctrica aumentó un 557% entre 1990 y 2006.

>> El sector transporte utiliza el 66% del consumo total de derivados de petróleo.

>> Desde 1995 la leña ha disminuido su participación en el consumo final de energía, al pasar de 51,9% en 1990 a 37,7% en el 2005.

>> La factura petrolera representó el 6,6% del PIB regional en 2006.

>> En el 2006, las emisiones de gases de efecto invernadero derivadas del consumo de petróleo fueron de 38 millones de toneladas de dióxido de carbono, 1,2 millones de toneladas de óxido de carbono, 272.000 toneladas de óxido de nitrógeno y 166.000 toneladas de dióxido de azufre. Estas emisiones han crecido en forma sostenida desde 1990.

## VALORACIÓN GENERAL 2008

Centroamérica enfrenta serios problemas para garantizar el abastecimiento de energía necesario para impulsar el crecimiento económico y ampliar las oportunidades de desarrollo humano sostenible para su población. Los principales factores que determinan esta situación son la alta dependencia de hidrocarburos importados, que representan el 45% del consumo energético total, y patrones de uso poco eficientes. El acelerado incremento del precio internacional del petróleo reduce el margen de maniobra para mejorar este desempeño, y limita las posibilidades para aprovechar el alto potencial de la región en fuentes limpias y sostenibles. Esta dependencia resulta en condiciones que aumentan la desigualdad y las brechas con otras zonas del mundo, entre los países y dentro de estos.

Una de estas brechas tiene que ver con el desarrollo desigual entre las regiones. El 52% del consumo de energía primaria mundial está concentrado en cinco países, Centroamérica representa una parte poco significativa a nivel global. Esto se une a grandes diferencias en el aprovechamiento de las tecnologías disponibles y de mecanismos eficientes. El consumo de petróleo se debe mayoritariamente al sector transporte y de generación eléctrica, en tanto que el empleo de leña -segunda fuente de energía en la región- corresponde sobre todo al sector residencial y a las zonas rurales. Asimismo, las naciones centroamericanas tienen características disímiles en sus patrones de consumo energético, relacionadas en general con el grado de desarrollo humano. Los contrastes se notan en aspectos como la eficiencia en el uso de la energía y la cobertura de los servicios, pero la región como un todo muestra grandes rezagos en comparación con los países desarrollados en varios rubros.

Por otra parte, a lo largo del istmo se observan condiciones desiguales en cuanto

al aprovechamiento de la energía como instrumento de desarrollo humano. Más de 7,8 millones de centroamericanos no reciben energía eléctrica en sus hogares, y hay un débil acceso a fuentes limpias y a tecnologías eficientes y baratas, que reduzcan los impactos en su salud y en el costo de la vida. En gran parte del área, la satisfacción de necesidades en este ámbito está todavía determinada por el uso de la leña, que en 1990 representaba más de la mitad del consumo regional y en 2006 se ubicó en 38%, manteniéndose así como una importante fuente generadora de emisiones y de presión sobre los bosques.

El uso intensivo de hidrocarburos y leña también causa desequilibrios en el ambiente. Un escaso e ineficiente aprovechamiento de las fuentes renovables propias, así como los rezagos tecnológicos, estructurales y culturales de la región, generan un alto desperdicio y un fuerte impacto ambiental. Esto se expresa en una mayor emisión de gases de efecto invernadero, degradación del recurso hídrico, deforestación y otros fenómenos que inciden directamente sobre la calidad y disponibilidad futura de recursos naturales.

Todo lo anterior se agrava en un marco internacional complejo, de altos precios y perspectivas de agotamiento petrolero. Se estima que en las primeras décadas del tercer milenio se presentará el "pico petrolero", momento en que la producción empezará a declinar, pese a una creciente demanda. En competencia con el crecimiento sostenido de grandes países como China y la India, esto implica riesgos de desabastecimiento y altos costos para las pequeñas economías regionales, que destinan un porcentaje cada vez mayor de su PIB a la compra de hidrocarburos. El aumento de la factura petrolera (132% en el período 2000-2006) reduce la competitividad, dispara la inflación y ensancha el déficit comercial de economías cuyo crecimiento está fuertemente ligado al uso de energía. La presión inflacionaria afecta los ingresos reales de la población y el

acceso a este recurso, en especial para los sectores de menores ingresos.

La dependencia petrolera no es una característica exclusiva de Centroamérica. No obstante, algunos países han tomado previsiones para afrontar los desafíos derivados del obligado cambio en las fuentes mundiales de energía. Ciertamente en el área se han dado algunos esfuerzos, entre los que destaca la construcción de un sistema de interconexión regional (Siepac), pero aún se pueden generar mayores acercamientos para maximizar el aprovechamiento de los recursos naturales, financieros y tecnológicos de los países a escala regional. Las posibilidades de negociación conjunta en ciertos ámbitos y el impulso de acciones comunes en materia de estándares ambientales y colaboración técnica y económica, podrían viabilizar el desarrollo del potencial regional en cuanto a fuentes renovables y limpias de energía.

El panorama energético actual de Centroamérica plantea desafíos en dos horizontes temporales, ante los cuales resulta imprescindible dirigir la mirada a las lecciones aprendidas dentro y fuera de la región. En el corto plazo se debe impulsar el uso racional de la energía, así como promover acciones en el sector de transporte público, como la sectorización de rutas en las zonas urbanas, buscando disminuir el transporte privado y, consecuentemente el consumo de gasolinas y *diesel*. En el largo plazo, es preciso definir estrategias y políticas para garantizar los niveles de inversión necesarios para diversificar la matriz energética y modificar la estructura de consumo. La situación presente es difícilmente sostenible y, de mantenerse, limitará las oportunidades de mejorar las condiciones económicas, sociales y ambientales de la población centroamericana.



## C A P Í T U L O

## 11

## El desafío regional de contar con energía para el desarrollo

**Introducción**

El objetivo del presente capítulo es analizar la situación energética de Centroamérica, observando el estado de la producción y el consumo, su relación con la economía regional y sus implicaciones ambientales. Para esto se describen las tendencias recientes en la producción y uso de energía, y las características asociadas a la dependencia petrolera y la escasa diversificación. La idea central es identificar los desafíos para garantizar la energía necesaria hacia futuro, en un marco que considere las limitaciones del área y sus capacidades económicas, potencial natural y patrones de consumo, de cara a un uso eficiente, amigable con el ambiente y que acompañe el crecimiento económico con el horizonte del desarrollo humano sostenible.

Esta es la primera vez que este Informe presenta un capítulo dedicado exclusivamente a este tema. El *Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá* (2003) ya había señalado algunos de los problemas e impactos que los patrones de uso de los recursos dejaban sobre el desarrollo humano. Planteaba que la huella ecológica es “causada por los efectos acumulados de los procesos de deforestación, erosión de suelo, sedimentación de ríos y creciente contaminación de aguas subterráneas y superficiales, que se originan en patrones

de consumo creciente de recursos naturales y energéticos, procesos de urbanización desordenados y deficiente manejo de desechos sólidos y líquidos” (Proyecto Estado de la Región-PNUD, 2003). También hizo ver algunas situaciones de incapacidad para satisfacer la tasa de crecimiento de la demanda energética en los años noventa, lo que provocaba racionamientos, incrementaba la dependencia de los hidrocarburos y generaba presión sobre los recursos forestales, por el uso intensivo de leña.

Este capítulo se divide en tres apartados. En el primero se analiza la situación energética de Centroamérica en el contexto internacional y en cuanto a su oferta y consumo. En la segunda parte se estudia la relación entre crecimiento económico y energía, describiendo los impactos económicos de los patrones imperantes en esta materia. En el tercer apartado se observan las implicaciones ambientales del uso energético y las acciones nacionales y regionales en este ámbito.

**Situación energética de Centroamérica**

Centroamérica posee una gran riqueza natural, que incluye un importante potencial para la generación de energía renovable. Con variaciones entre los países, existe una disponibilidad relativamente amplia de fuentes hidroeléctricas, geotérmicas, eólicas, biomásicas

y otras que podrían, en un marco de mayor planificación y con mejor control de los patrones de consumo, formar una plataforma de apoyo al crecimiento económico, sin descuidar la sostenibilidad. No obstante, la región muestra una preocupante dependencia de la importación y consumo de hidrocarburos fósiles, y presenta notables rezagos tecnológicos y culturales que debilitan el uso racional, eficiente y ambientalmente sostenible de la energía. Hay poca diversificación en el aprovechamiento de las fuentes y un desarrollo dispar en su uso. En este apartado se analizan la composición y los alcances de la oferta y el consumo de la región, comparados entre los países del área y con el entorno internacional.

**Una región rezagada y dependiente en el contexto energético internacional**

A nivel mundial existen en materia energética algunos patrones similares en todas las regiones, pero también problemas diferenciados. En general, el petróleo continúa siendo la fuente más importante: aporta el 35,8% del total de la oferta mundial, seguido por el carbón (28,4%), el gas natural (23,7%), la hidroelectricidad (6,3%) y la energía nuclear (5,8%). Esto significa que el 87,9% de la oferta está constituido por fuentes fósiles. A pesar de la persistente dependencia del petróleo, su consumo



se ha desacelerado en los últimos años. En el período 2000-2005, el mayor crecimiento relativo se dio en la energía fotovoltaica, con una tasa anual promedio de 29,2%, seguida por la eólica con 26,4% y los biocombustibles con 17,1%. Mientras tanto, las fuentes tradicionales presentaron un dinamismo menor: el carbón creció 4,4% y el petróleo 1,6%. El combustible con mayor aumento es el carbón, 10,2% entre 2005 y 2006, frente a un 2,2% del petróleo (Cepal y SICA, 2007), cuyo comportamiento se debe en parte a sus altos precios. Lo anterior reitera la necesidad de ir modificando la dependencia de un producto con alto costo económico y ambiental.

En total, la oferta de energía primaria comercial ascendió a 78.383 millones de barriles equivalentes de petróleo (Mbep)<sup>1</sup> en el 2006. El aprovechamiento

de esta oferta está altamente concentrado: cinco países consumen el 52% del total mundial y al sumar cinco más la acumulación llega al 65%. Centro y Suramérica participan solamente con el 4,9% (Cepal y SICA, 2007). Esta concentración se presenta de maneras distintas según la fuente energética, pero con patrones muy similares en cuanto a las zonas acumuladoras (recuadro 11.1).

Como se percibe en el recuadro, la región latinoamericana representa una parte pequeña del uso de energía a nivel mundial. Sin embargo, muestra profundos rezagos tecnológicos en cuanto a eficiencia, lo cual se traduce en impactos económicos, sociales y ambientales. Como se verá más adelante, la situación de Centroamérica es dispar en materia de indicadores energéticos. Un vistazo al panorama mundial sugiere

una caracterización inicial de la región en el contexto internacional y en términos comparativos entre las naciones del istmo. En un estudio de Cepal, Olade y GTZ se plantearon algunos indicadores de sustentabilidad, con el objetivo de permitir la comparación de situaciones<sup>2</sup> entre los países de la región y entre estos y el promedio de América Latina y el Caribe. Los cinco principales fueron: intensidad de la energía, que corresponde a la cantidad de energía consumida para producir una unidad monetaria (bep/1.000 dólares), consumo final de energía per cápita (bep/habitante), elasticidad de la demanda, índice de electrificación y generación per cápita (Cepal et al., 2003).

En cuanto a la intensidad energética, que evidencia la relación entre la producción económica y la eficiencia en

#### RECUADRO 11.1

### Situación del uso las fuentes de energía en el mundo

#### Petróleo

Las reservas probadas se situaron en 1,2 billones de barriles a finales de 2006; esta cifra es un 38% más alta que hace veinte años y 15% mayor que hace una década. Al ritmo de producción actual, las reservas de la OPEP alcanzarían para 72 años; en cambio, para los países fuera de la organización solo cubrirían 13,6 años. Las reservas de la OCDE se limitan a 11,3 años. La producción ascendió a 81,7 millones de barriles diarios en 2006. Cinco países aportan el 43,4%, y al considerar los diez más importantes ese nivel sube a 62,2%. Centro y Sudamérica tan solo aportan el 8,8% de ese total.

#### Gas natural

Este recurso ha tenido una importante demanda en las dos últimas décadas, por sus ventajas económicas y ambientales. Aunque tiende a crearse un mercado mundial (mediante intercambios de gas natural licuado), persiste la inercia de los mercados regionales. Al igual que en el caso del petróleo, las reservas, producción y consumo se concentran en pocos países. A finales de 2006 las reservas probadas

alcanzaron 183 terametros cúbicos (6.405 terapies cúbicos, Tpc), monto que representa un 68% más que en 1986 y un 23% más que hace diez años. Al ritmo de producción actual, y sin descubrimiento de nuevos depósitos, las reservas mundiales serían suficientes para 63,3 años. Los primeros cinco países productores aportan el 63% de la oferta; los diez primeros el 76%. Centro y Suramérica contribuyen apenas con un 5%. Estados Unidos ocupa el primer lugar en el consumo (22%), seguido por Rusia, Irán, Canadá y el Reino Unido. Centro y Suramérica consumen solo el 2,6%.

#### Carbón, uranio e hidroelectricidad

Las reservas de carbón ascendieron a 909.000 millones de toneladas en 2006. La concentración de reservas probadas es aun mayor que la de los hidrocarburos. Cinco países acaparan el 75,8%, los diez primeros el 91%. Al ritmo de producción actual, las reservas probadas alcanzan para 147 años. El consumo de carbón creció a una tasa promedio anual de 1,9% en los últimos veinte años, con un repunte importante en el período 1996-2006, cuando alcanzó el 2,8%.

El consumo de energía nuclear (4.579 Mbep en 2006) también está altamente concentrado: cinco países absorben el 67,9% y diez países el 85%. Los países de la OCDE acaparan el 84,5% y las naciones en desarrollo solo el 6,3%. El acceso a esta fuente sigue siendo muy limitado. Por su parte, el consumo de hidroelectricidad (4.958 Mbep en 2006) es el que tiene menor grado de concentración: cinco países utilizan el 52,1% y los diez primeros el 65,5%.

#### Otras fuentes de electricidad

La generación eléctrica a partir de fuentes alternativas (como la energía solar, la eólica, leña y residuos) se incrementó en 170 TWh entre 1994 y 2004, pues su ritmo de crecimiento promedio anual alcanzó el 7,4% en ese período. Cinco países concentran el 52% de la generación a partir de ese tipo de fuentes. Estados Unidos encabeza la lista (97 TWh en 2004), seguido por Alemania (39 TWh).

Fuente: Elaboración propia con base en Cepal y SICA, 2007.

el uso de la energía<sup>3</sup>, el aprovechamiento en América Latina es menos eficiente que en los países de la OCDE<sup>4</sup>, con una brecha que se ha ampliado desde 1980, sin cambios significativos en la región (gráfico 11.1).

En este mismo indicador, el promedio de América Latina y el Caribe es menor que el de Centroamérica. Sin embargo, la tendencia en el istmo es a disminuir levemente (gráfico 11.2), lo cual apunta a una mejora en la eficiencia. Costa Rica y Panamá muestran valores

inferiores al promedio latinoamericano y, en conjunto con El Salvador, menores que el promedio centroamericano; mientras tanto, Guatemala, Honduras y Nicaragua presentan valores mayores que el promedio regional.

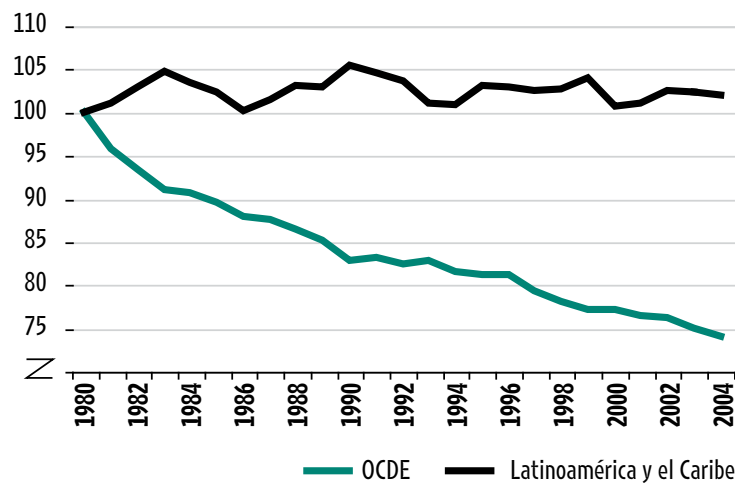
Este valor, a nivel agregado, depende también de otros factores, como la estructura productiva, la estructura de abastecimiento energético, el grado de desarrollo tecnológico y el grado de urbanización de cada país (Cepal, 2003). Esto hace, por ejemplo, que las naciones donde existe un uso intensivo de leña o baja participación de fuentes renovables muestren mayores dificultades para un uso energético racional, sostenible y más amigable con el ambiente.

Otras diferencias en los indicadores de Cepal se aprecian en el consumo final de energía (más detalles en González, 2008). El promedio de América Latina y el Caribe es aproximadamente 1,5 veces el promedio de Centroamérica. Sin embargo, la tendencia en el istmo es a aumentar. Panamá registra valores superiores al promedio regional y a la vez, en los años 2005 y 2006, mayores que el de América Latina y el Caribe. Costa Rica también muestra una tendencia creciente, sin alcanzar el promedio latinoamericano. El Salvador, Honduras y Nicaragua presentan valores inferiores al promedio (aunque los dos últimos con una tendencia a mejorar la productividad). Cabe destacar que las naciones con mayor ingreso utilizan cinco veces más energía per cápita que los países en vías de desarrollo.

La generación per cápita es otra área que muestra situaciones dispares en la región. La de Panamá y Costa Rica es más de tres veces la de Nicaragua y Guatemala, y casi dos veces la de Honduras y El Salvador. Esto complica la capacidad de los países para dotar de servicio eléctrico a su población. Aquellos con menor generación por habitante son a la vez los de menor índice de electrificación, indicador en el cual también existe una brecha importante, que va de un 60% de cobertura en Nicaragua a un 98,3% en Costa Rica (gráfico 11.3).

GRÁFICO 11.1

**Evolución de la intensidad energética<sup>a/</sup> entre los países de la OCDE, América Latina y el Caribe. 1980-2004**  
(bep/1.000 DÓLARES DE 2000, ÍNDICE 1980=100)

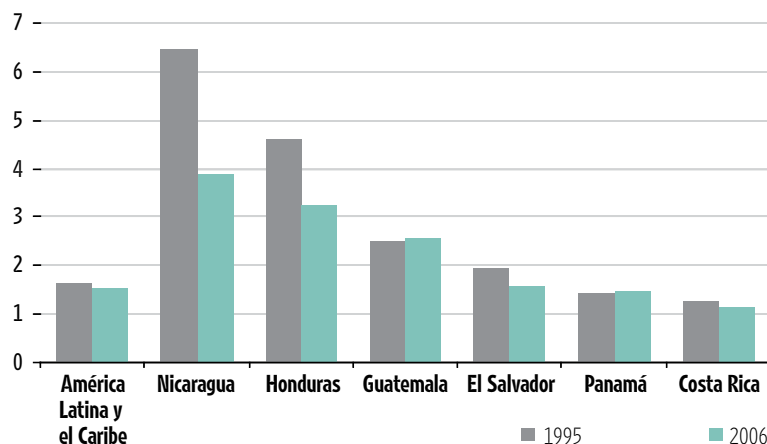


a/ La intensidad energética es la relación entre la energía consumida para la producción de cada unidad monetaria.

Fuente: Cepal, con datos del SIEE de Olade y la base de datos de la AIE.

GRÁFICO 11.2

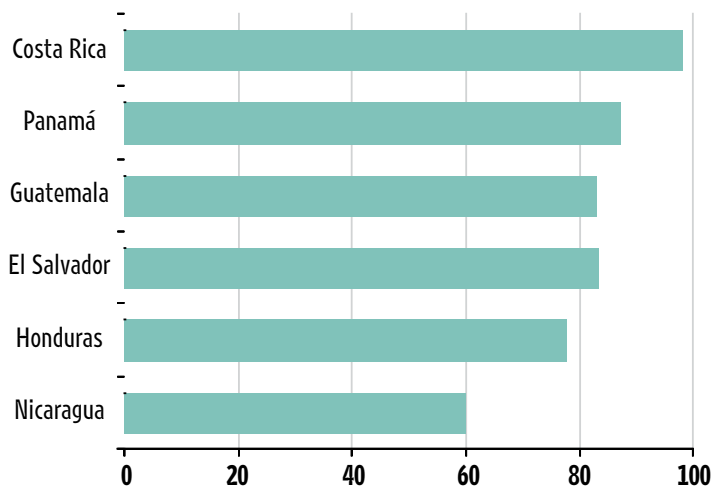
**Centroamérica: intensidad energética. 1995 Y 2006**  
(bep/1.000 DÓLARES)



Fuente: Elaboración propia con datos de Olade.

GRÁFICO 11.3

### Centroamérica: índice de electrificación por país. 2006 (PORCENTAJES)



Fuente: Elaboración propia con datos de Cepal y SICA.

En este marco, Centroamérica enfrenta el desafío de aprovechar mejor las fuentes y tecnologías existentes, tanto para mejorar su eficiencia en el uso de la energía como para modificar sus patrones de consumo y lograr un menor impacto ambiental. En el mundo, la investigación y desarrollo de nuevas tecnologías para disminuir el consumo y reducir las emisiones de gases de efecto invernadero han producido algunas innovaciones en la generación eléctrica, el transporte, la construcción, los artefactos eléctricos y la industria (recuadro 11.2). No obstante, las posibilidades de mejora en este aspecto están permeadas por limitaciones económicas de los países.

#### Poca diversificación en la oferta de energía

Ante el panorama expuesto, la situación energética regional presenta tanto problemas coyunturales como estructurales, locales y regionales, que requieren una combinación de esfuerzos individuales y conjuntos. Un estudio del BCIE llama la atención sobre la inexistencia de planificación regional para un mejor aprovechamiento de las fuentes disponibles. Asimismo, plantea que la matriz energética está muy poco

diversificada: se concentra básicamente en la utilización de hidrocarburos y leña; el uso de la energía es ineficiente, sobre todo en el sector transporte, hay poca cultura de ahorro y un desarrollo incipiente de las fuentes renovables. Lo anterior genera un aumento en las emisiones de gases de efecto invernadero y compromete la disponibilidad de energía, en un marco institucional en que las entidades que norman y regulan el sector carecen de poder suficiente para velar por su desarrollo sostenible (BCIE, 2005).

#### Oferta de hidrocarburos depende de la importación

El principal componente del uso energético en Centroamérica se relaciona con la alta dependencia del consumo de hidrocarburos, tanto para el sector transporte como para la generación de electricidad. Actualmente solo Guatemala tiene producción de petróleo, el cual se exporta casi en su totalidad debido a su alto contenido de azufre<sup>5</sup>. Dado lo anterior, el istmo importa la gran mayoría de los hidrocarburos, en crudos de diferente grado y producto terminado, dependiendo de las características de las economías y refinerías nacionales, así como de los patrones

de consumo de cada país. En algunos casos se han realizado actividades de prospección y exploración<sup>6</sup>.

La producción de Guatemala ha evolucionado desde 9,0 millones de barriles en 2003 a 5,6 millones de barriles en el 2007 (MEM, 2007). Las zonas que poseen cuencas petroleras son Amatique, Petén Norte y Petén Sur, ubicados en la región noreste del país. Las reservas probadas en la cuenca del Petén son de 150 millones de barriles, y existen contratos vigentes de exploración y explotación que en el año 2005 le generaron al Gobierno aproximadamente 80 millones de dólares (Grupo Asesor Petrolero Venezolano, 2006).

La infraestructura portuaria para recibir hidrocarburos no tiene la capacidad suficiente, lo cual incrementa los costos finales de importación e incide en el precio al consumidor de combustibles. En los puertos de Moín en Costa Rica, Acajutla en El Salvador, Corinto en Nicaragua y Bahía de las Minas en Panamá, las operaciones de recibo se realizan en muelles específicos, pero la mayoría se hace por medio de boyas. En El Salvador se inició en el 2005 la construcción del puerto de Cutuco. Aunque los muelles de tipo fijo y los de boya son similares en cuanto a seguridad, los primeros son más costosos; además, si son compartidos, los buques de turismo y de productos perecederos tienen prioridad de atraque, lo que afecta el tiempo y los costos. Cabe destacar que los puertos de Moín en Costa Rica, Santo Tomás y Quetzal en Guatemala y Puerto Cortés en Honduras, tienen el certificado de seguridad del Gobierno de Estados Unidos, lo cual les genera ventajas comparativas en la región del Caribe.

En cuanto a la infraestructura de transporte, en Costa Rica existe un sistema de poliductos para el consumo interno, que opera desde 1977 y está compuesto por dos líneas de 15 centímetros de diámetro y una longitud de aproximadamente 230 kilómetros cada una, que cruza desde la refinería en Moín (en el Caribe) hasta el plantel de Barranca (en el Pacífico norte)<sup>7</sup>. En El Salvador existen ductos para las operaciones marítimas de descarga

## RECUADRO 11.2

**Avances tecnológicos para reducir el consumo de energía**

Algunos de los sectores que más impacto han tenido en el consumo energético mundial, como la generación eléctrica, el transporte, la construcción, los artefactos eléctricos y la industria han realizado esfuerzos para mejorar y producir nueva tecnología.

En la generación de electricidad se han incorporado nuevas tecnologías que reducen las emisiones de dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>) hasta en un 15%, entre ellas: ciclos combinados de gas natural, ciclos avanzados de vapor, ciclos de gasificación integrada y combustión de lecho fluidizado subcrítico y supercrítico. Asimismo, se desarrollan tecnologías de captura y almacenamiento de CO<sub>2</sub>, las cuales generan electricidad sin emisiones, y se explora una mayor generación renovable a partir de geotermia y luz solar. Una mayor eficiencia en el uso de las redes eléctricas (transmisión y distribución) permitirá la reducción de pérdidas y de emisiones.

En el caso del transporte, las medidas para disminuir el consumo de combustibles fósiles van desde promover cambios en la conducta, hasta reformas normativas y avances tecnológicos que incluyen la diversificación de las fuentes de combustibles y nuevas tecnologías de vehículos. Algunos de estos son: los vehículos *flex-fuel*, desarrollados y utilizados con mucho éxito en Brasil, que funcionan con cualquier rango de etanol en el combustible, mientras que los vehículos convencionales lo pueden usar hasta en un 10%; los vehículos eléctricos, que emplean baterías recargables y cuyo éxito depende del desarrollo de baterías baratas, confiables y de rápida carga; los vehículos híbridos, que pueden usar una combinación de diversas fuentes de

energía. También hay investigación en celdas de combustibles e hidrógeno. En el ámbito normativo se busca incentivar la reducción de emisiones y la inversión en nuevas tecnologías, como en el caso de las normas Euro en la Unión Europea, las normas de la Agencia de Protección Ambiental de Estados Unidos y las normas estatales de protección ambiental de Japón.

En cuanto a edificios, la arquitectura bioclimática combina el ambiente y la construcción para minimizar el consumo de energía y maximizar el confort. La principal barrera de esta tecnología es que los consumidores rara vez basan su decisión de compra en los costos energéticos, lo cual puede cambiarse con políticas de normalización y estandarización, y campañas de educación sobre sus beneficios. Entre las tecnologías en construcción están: la capacidad de mantener calor en el invierno, eliminar el calor en el verano y permitir la entrada de luz solar. El desarrollo de sistemas de aislamiento es el elemento primordial que permite la disminución del consumo de energía; en Europa hay edificios en los que el consumo energético ha sido reducido al 50%, del cual un 78% es atribuido al aislamiento. Asimismo, los sistemas de aire acondicionado generan un ahorro del 30% al 40% en comparación con los equipos de hace diez años, y en los de ventilación el ahorro es de 15%. En cuanto a iluminación, existen novedosas lámparas, balastos y sistemas de control de iluminación, entre otros. Por ejemplo, las lámparas fluorescentes tienen una eficiencia de entre 70 y 100 lúmenes por *watt*, en contraste con las incandescentes, que solo producen de 10 a 15 lúmenes por *watt*. El nuevo desarrollo son los LED (diodos emisores de luz, o *light*

*emitting diodes*, por su sigla en inglés) con un consumo mucho menor que el de las lámparas fluorescentes.

Por otro lado, la posibilidad de un uso más eficiente en aparatos eléctricos se da principalmente en nuevos refrigeradores: el más eficiente utiliza el 19% de la energía de los de hace diez años, pero los más usados en los hogares consumen el 60% de lo que requerían los modelos de 1992. Se han desarrollado lavadoras y secadoras que emplean menos cantidad de agua y menor temperatura del agua caliente, y que son más eficientes en el proceso de proceso de exprimido-secado. Hay también modelos de televisores que disminuyen en un 50% el uso de energía. Las pantallas de plasma reducen el consumo. Las computadoras portátiles necesitan menos electricidad que las de escritorio y las impresoras más eficientes imprimen por ambas caras del papel. Además existen sistemas solares de calentamiento de agua, con una eficiencia en el ahorro de energía promedio de entre 40% y 55%.

Por último, en la industria, las mejoras en los sistemas de suministro de vapor y sistemas de motores permiten un ahorro de energía de 15% a 30%, en tanto que la cogeneración puede ahorrar de 10% a 30% del consumo de combustibles (comparada con la generación separada de energía y calor). Aunque sus costos son relativamente bajos, se requiere más investigación y desarrollo para impulsar su mejor aprovechamiento.

Fuente: Elaboración propia con base en Cepal y SICA, 2007.

de hidrocarburos hacia la refinería en Acajutla, y en Honduras para el traslado de *bunker* hacia una central termoeléctrica ubicada en Pavana. Guatemala cuenta con un oleoducto de 30.000 bpd de capacidad<sup>8</sup>, para el transporte del crudo pesado hasta la mini-refinería La Libertad (Cepal, 2006).

Entre 2004 y 2006 la capacidad de almacenamiento de crudo disminuyó en un 5%, a la vez que se registraron aumentos en lo que respecta a los derivados. El gas licuado de petróleo (GLP) es el producto en el que se tiene menor capacidad de almacenamiento, medida en términos de los días de consumo,

ya que las coberturas son menores a un mes en El Salvador, Costa Rica, Nicaragua y Panamá, lo que podría ocasionar dificultades para abastecer la demanda<sup>9</sup>. Los demás hidrocarburos sí muestran valores mayores a los treinta días. La propiedad de las instalaciones de almacenamiento está en manos de

un monopolio estatal en Costa Rica; en Nicaragua y Panamá existe una firma dominante y en los otros países hay oligopolios bastante fuertes (Cepal, 2006).

Por otra parte, en El Salvador, Nicaragua y Costa Rica operan refinerías, ya que las de Honduras, Guatemala y Panamá cerraron entre 1995 y 2002, las dos últimas por razones de factibilidad financiera (Cepal, 2006). Actualmente están en construcción dos refinerías en Guatemala, por parte del sector privado (Refinería Motagua S.A. y Petróleos Maya S.A.<sup>10</sup>). En años recientes las refinerías de la región han tenido cambios en cuanto a capacidad y a los procesos mismos de refinación (cuadro 11.1). Son instalaciones del tipo *hydroskimming*<sup>11</sup>, de baja capacidad, y su índice de operación depende de la demanda de *fuel oil 6 (bunker)*. Esta tecnología solo permite obtener naftas pesadas y *diesel* con altos contenidos de azufre (DSE, 2003). En los mercados internacionales, y por supuesto en el regional, los productos de mayor valor agregado son las gasolinas y el *diesel* con bajos contenidos de azufre, para protección del ambiente. El *bunker* tiene menos valor agregado, pero en la actualidad es ampliamente

utilizado para la generación eléctrica en plantas térmicas.

Datos del 2004 indican que el factor de utilización<sup>12</sup> de las refinerías es bastante alto en El Salvador (90%) y Nicaragua (91%), en parte por la alta demanda de *bunker* para la generación de electricidad; Costa Rica tiene un factor menor al 50% (Cepal, 2006), probablemente debido al proceso de mejora que se encuentra en marcha<sup>13</sup>. La reducción en la capacidad de refinación hace que el istmo sea muy dependiente de los precios de los productos refinados. Considerando los volúmenes de importación de cada país con respecto al mercado internacional, podría ser importante la negociación en bloque para lograr condiciones más favorables.

En la actualidad se discute un proyecto para la creación de una refinería en Centroamérica, en el marco del Programa Energético de Integración Mesoamericana, integrado por diez países (México, Colombia, República Dominicana y Belice, además de las naciones del istmo). La idea es que los miembros tengan acceso a gasolina y *diesel* más baratos, lo que mejoraría sus balanzas de pagos, entre otros aspectos.

Un estudio de factibilidad contratado por el BID concluyó que la capacidad deberá ser de 360.000 barriles por día, con una tasa interna de retorno del 12%. Si se venden los excedentes eléctricos de la termoeléctrica que el proyecto propone crear en forma paralela, el retorno sería del 15% (Moreira, 2006).

#### Aumenta peso relativo de fuentes no renovables para generación eléctrica

Para la generación de electricidad básicamente se utilizan las centrales hidroeléctricas y las plantas térmicas, estas últimas con uso de *bunker* y, en menor grado, de *diesel*. Como fuente alterna a los hidrocarburos, y con una participación marginal, recientemente se ha comenzado a emplear carbón, pese a que es más contaminante. El potencial identificado en recursos hidroeléctricos es de 22.068 MW, en recursos geotérmicos de 2.928 MW y en recursos eólicos de 2.200 MW, de los cuales se estima un aprovechamiento de solo un 17% en hidroelectricidad y un 15% en geotermia (Cuevas, 2006). Otras fuentes que se explotan en la región son los productos de la caña de azúcar, que se usan en los ingenios para

CUADRO 11.1

### Costa Rica, El Salvador y Nicaragua: características de las refinerías de hidrocarburos

País	Propietario	Ubicación	Capacidad	Características
Costa Rica	Recope S.A.	Provincia de Limón	37.000 bpd <sup>a/</sup>	Lleva a cabo un proceso de mejora para aumentar su capacidad, así como el factor de servicio de la unidad viscorreductora y la de tratamiento cáustico de nafta liviana. Debido a restricciones presupuestarias, quedaron sin ejecutarse obras necesarias para reponer las unidades de hidrotreatmento de nafta y <i>diesel</i> , la planta de reformación catalítica y las mejoras a la unidad de reformado de naftas.
El Salvador	Esso/Shell	Puerto de Acajulta	29.300 bpd <sup>a/</sup>	Tiene las unidades de destilación atmosférica, destilación al vacío, hidrosulfurización de naftas y destilados. Además cuenta con una planta de reformación catalítica.
Nicaragua	Esso	Afuera de Managua	30.600 bpd <sup>a/</sup>	La capacidad original para procesar crudo de 6.500 bpd, aumentó a 18.500 en 1997 y para el 2006 alcanzó su capacidad actual. En 1973 se construyó una planta de asfaltos y en 1974 empezó a operar una planta de solventes.

a/ bpd: barriles por día.

Fuente: Elaboración propia con base en Cepal, 2006.

autoconsumo (cogeneración), y cuyos excedentes se venden como energía eléctrica al sistema interconectado. En menor grado se utilizan las energías geotérmica y eólica. Como se ha venido diciendo, la concentración del consumo energético tiene su peso central en los hidrocarburos importados.

En 1990 la capacidad instalada del istmo era de 4.129,3 MW y para el 2006 ascendió a 9.321,4 MW (cuadro 11.2), lo cual significa un incremento del 125,7%. El hecho más notorio es que la participación de las fuentes renovables bajó del 70% al 55% en el mismo período, en tanto que la generación térmica a base de *fuel oil* y *diesel* pasó de 30% a 45%, lo que confirma la dependencia de la región de dicha fuente, en un contexto además dominado por aumentos constantes en su precio.

La participación de la generación hidroeléctrica ha disminuido de manera notable en toda la región, principalmente en Honduras, Nicaragua, El Salvador y Guatemala, mientras que la generación térmica ha tenido un fuerte aumento, sobre todo en Honduras (gráfico 11.4). En lo que respecta a otras fuentes, todas tienen participaciones pequeñas en comparación con la térmica y la eléctrica, y solo en Costa Rica existen instalaciones de generación eólica. En cuanto a la geotermia, todos los países tienen alguna capacidad instalada, con excepción de Honduras y Panamá. En Guatemala la generación eléctrica mediante el uso de carbón mineral fue de 3.328,5 GWh en el 2005 (MEM,

2007); para el 2006, la Cepal reporta la existencia de una planta carboeléctrica en ese país, con una capacidad instalada de 142 MW y una generación neta de 932,4 GWh (Cepal, 2007b).

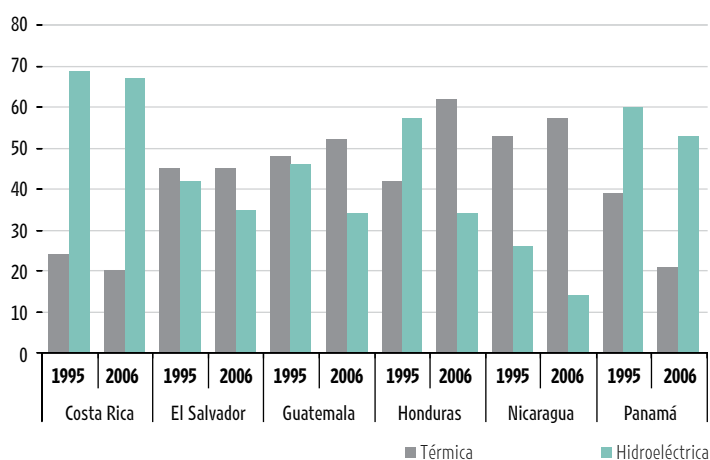
Los productos de la biomasa más utilizados en la región son la leña, los productos de la caña y, en mucho menor grado, el biogás. El principal componente de los productos de caña es el bagazo; se emplea en los ingenios azucareros y la electricidad generada es para autoconsumo; si tienen excedentes los comercializan. Para el año 2006 se tenían identificados veinticinco ingenios azucareros, con una capacidad instalada total de 602,6 MW y una participación en la industria eléctrica de un 3,7%. Es importante destacar

que por cada tonelada métrica de caña procesada se pueden generar excedentes para la red de entre 20 y 60 KWh para sistemas de cogeneración de vapor, por lo que el potencial de cogeneración es bastante significativo en la región (Cepal y SICA, 2007).

Por su parte, la generación neta de electricidad pasó de 14.175,2 GWh en 1990 a 35.758,8 GWh en el 2006, es decir, experimentó un crecimiento de 152%. Se percibe un alto incremento en la producción a partir de *diesel*, que pasó de 16,5 a 10.478,1 GWh en el mismo período, al igual que en el uso de energía geotérmica. La hidroelectricidad muestra un aumento mucho menor en términos relativos: 45,3%. En estos años se nota el surgimiento de

GRÁFICO 11.4

Centroamérica: relación entre capacidad instalada térmica e hidroeléctrica. 1995 y 2006 (PORCENTAJES)



Fuente: Elaboración propia con datos de Cepal.

CUADRO 11.2

Centroamérica: capacidad instalada para generación eléctrica, por fuente. 1990-2006 (MW)

Año	Total	Hidroeléctrica	Geotérmica	Vapor	Diesel	Gas	Carbón	Cogeneración	Eólica
1990	4.129,3	2.708,6	165,0	519,5	218,5	517,7	0,0	0,0	0,0
1995	5.218,4	2.797,0	235,3	473,8	577,0	1.062,8	0,0	72,5	0,0
2000	7.256,5	3.312,9	405,2	507,6	1.744,8	896,3	142,0	205,3	42,5
2005	9.063,5	3.878,8	437,4	648,2	2.529,3	825,7	142,0	533,5	68,6
2006	9.321,4	4.029,0	447,4	648,2	2.606,0	825,7	142,0	554,5	68,6

Fuente: Cepal.

producción a partir de fuentes eólicas, de carbón y de cogeneración (cuadro 11.3).

En cuanto al sistema de transmisión regional, está compuesto por 10.408 km de líneas que varían entre 69 y 230 KW, dependiendo del país (sin incluir Panamá). Se cuenta con una serie de subestaciones de transformación con una capacidad de 17.512 MW. El sistema es manejado por el sector privado en El Salvador, Guatemala y Nicaragua, y por el sector público en Costa Rica y Honduras. En el 2006 Guatemala poseía la mayor extensión de la red, con 2.756 km, mientras la mayor capacidad de transformación correspondía a Costa Rica, con 8.011 MW. Pero en general, se asocia la cantidad de kilómetros de líneas de transmisión con la capacidad de transformación y con el índice de electrificación. Como se mencionó anteriormente, en el año 2006 el país

con mayor cobertura eléctrica era Costa Rica, con 98,3%, seguido por Panamá con 87,1%, Guatemala con 83,1%, El Salvador con 83,4%, Honduras con 77,7% y Nicaragua con 60% (Cepal y SICA, 2007).

Por último, los sistemas de distribución se encuentran totalmente en manos de actores privados en El Salvador y Panamá, y de manera parcial en Guatemala y Nicaragua; en Costa Rica están en poder de empresas estatales y cooperativas, y en Honduras pertenecen al Estado. El sistema centroamericano de distribución está compuesto por 117.614 km de redes (sin incluir Panamá). Las pérdidas de transmisión y distribución en toda el área se mantuvieron en el orden del 17% entre 1990 y 2006. Nicaragua y Honduras son los países con mayores pérdidas, con 29,3% y 23,3%, respectivamente, para el 2005 (Cepal, 2007b).

### Desarrollo diferenciado de nuevas fuentes energéticas

De acuerdo con estudios de la Cepal, Centroamérica cuenta con un gran potencial para la generación a partir de fuentes renovables<sup>14</sup>, que no ha sido aprovechado suficientemente (cuadro 11.4). Guatemala, Costa Rica y Honduras tienen el 80% del potencial para generación hidroeléctrica, pero la región tan solo utiliza cerca del 17,2% de un total estimado de 22.068 MW. La capacidad por desarrollar supera con creces la demanda de energía eléctrica del istmo. Para el año 2006, esa demanda fue de 6.225 MW, menos de una tercera parte de dicho potencial. Por supuesto, el uso de estas fuentes debe incorporar consideraciones económicas, sociales y ambientales, de tal manera que contribuya a satisfacer la demanda futura y atienda las necesidades

CUADRO 11.3

#### Centroamérica: generación neta de electricidad. 1990-2006 (GWH)

Año	Total	Hidroeléctrica	Geotérmica	Vapor	Diesel	Gas	Carbón	Cogeneración	Eólica
1990	14.175,2	12.165,9	747,6	1.013,8	16,5	465,9	0,0	0,0	0,0
1995	19.454,4	11.468,5	1.159,0	1.870,4	2.168,3	2.660,9	0,0	127,4	0,0
2000	26.955,4	15.417,8	1.999,3	1.133,8	6.351,1	590,6	558,4	721,6	182,7
2005	34.517,9	17.050,3	2.461,5	1.611,2	10.614,9	334,5	978,5	1.263,4	203,6
2006	35.758,8	17.677,0	2.696,9	1.950,0	10.478,1	537,8	932,4	1.213,1	273,5

Fuente: Cepal.

CUADRO 11.4

#### Centroamérica: capacidad potencial estimada de recursos hidroeléctricos, geotérmicos y eólicos. 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: Elaboración propia con datos de Cepal.

## RECUADRO 11.3

**Experiencias de producción y uso de etanol y biodiesel en Centroamérica**

En la región se han desarrollado algunas acciones y capacidades relacionadas con el uso y producción de biodiesel y etanol, en general con políticas y marcos normativos incipientes. Con respecto al *biodiesel*, se identifica una fase preliminar y estudios de factibilidad para la instalación de plantas de producción, y la existencia de algunas que producen para autoconsumo. En Guatemala hay ocho plantas, con una capacidad de 4.000 galones por día, dedicadas a la producción para autoconsumo. El BCIE financia un estudio de factibilidad, para la empresa privada, con miras a la instalación de una planta más. Cepal indica que, en el corto plazo, la elaboración de *biodiesel* a partir de palma africana compite con la disponibilidad de este producto para fines alimentarios; en el caso del tempate (*Jatropha curcas*), no sería posible obtener las cantidades necesarias en el corto plazo para sustituir el 5% del *diesel*. Guatemala tiene cinco destilerías de etanol, con capacidad de 790.000 litros diarios cada una y una producción de 157,8 millones de litros por día.

En Honduras, una planta de cultivo de tilapia usa el aceite de este pescado para fabricar *biodiesel* para autoconsumo, con aproximadamente 50.000 galones por mes. En El Salvador se está instalando una planta piloto de 40 litros por día. Cepal señala que la principal barrera para la introducción del *biodiesel* es que no se producen oleaginosas en gran escala, y su importación sería muy costosa. Una alternativa es importarlas de otros países de la región. En Nicaragua, en la década de los noventa existió la iniciativa de introducir el tempate para la producción de *biodiesel*, pero el proyecto no se concluyó. Por otro lado, esta nación produce 18 millones de litros anuales de etanol, los cuales son exportados en su totalidad.

Finalmente, en Costa Rica existen dos plantas privadas con una producción total de 55.000 galones por mes, básicamente

para autoconsumo, y está en proceso un estudio de factibilidad financiado por la FAO para la instalación de una planta en la zona sur. De acuerdo con Cepal, el país no tendría problemas por disponibilidad de tierra, ya que la palma africana no desplaza otros cultivos, y la siembra de piñón no competiría con áreas dedicadas a productos alimenticios. Asimismo, Costa Rica tiene desde 2006 un plan piloto de mezcla de etanol con gasolina regular, en un porcentaje máximo de 7%. El producto se distribuye en la zona del Pacífico norte, en 64 estaciones de servicio. Al inicio, las ventas de gasolina regular comenzaron a disminuir en relación con el período anterior; lo contrario sucedió con la gasolina súper, que tiene un precio mayor por litro, cuyas ventas empezaron a aumentar. La relación entre ambas gasolinas pasó de 60% regular y 40% súper, a 60% súper y 40% regular, debido al cambio en el consumo.

El estudio de Cepal concluye que para la introducción del *biodiesel* en la región son necesarias varias condiciones, tales como: producción de oleaginosas que permita productividades altas y genere los volúmenes necesarios para el programa; algún tipo de apoyo fiscal o subsidio; lograr que el uso sea viable económicamente con pocos incentivos; las materias primas deben ser de origen local y de bajo costo; los subproductos deben tener valor para reducir el costo del *biodiesel* y la cadena de producción debe ser sostenible desde el punto de vista energético y ambiental. Señala además que la introducción puede ser lograda a través del uso obligatorio (por ejemplo, se puede utilizar como aditivo para mejorar la calidad del *diesel*) y que es necesario definir el marco legal para su comercialización.

Fuente: Elaboración propia con base en Cepal, 2004b; Cepal y SICA, 2007; E: Pérez, 2007 y Olade, 2007c.

particulares de las zonas en que se lleva a cabo su explotación. Por su parte, los recursos geotérmicos están mayoritariamente en Nicaragua y Guatemala. La región tiene un potencial total estimado de 2.928 MW, del cual tiene sin desarrollar 2.501 MW. En el caso del potencial para generación eólica, calculado en 2.200 MW, solo Costa Rica ha logrado generar 68,5 MW. En Panamá, la empresa Santa Fe Energy tiene en marcha un proyecto en la provincia de Veraguas, con una capacidad inicial de 80 MW (E: Moreno, 2007)<sup>15</sup> y en Nicaragua se planea para 2008 y 2009 la construcción de una planta eólica, por un grupo privado, con una capacidad inicial de 20 MW (CEAC, 2007).

Por su parte, la energía solar tiene ventajas y desventajas. Es limpia, no usa combustible, no produce ruido y proviene de una fuente perpetua, pero su disponibilidad, únicamente diurna, es afectada por la estacionalidad verano-invierno y por la ubicación geográfica; además, su aprovechamiento es sumamente costoso. La tecnología disponible a la fecha tiene una eficiencia baja, del orden del 20%, y la energía solar fotovoltaica tiene una eficiencia máxima de 30%, pero requiere grandes extensiones de tierra para colocar los paneles solares (Castro, 2007). Se usa sobre todo en comunidades dispersas geográficamente. Existen proyectos subsidiados en Costa Rica, con 122 MW de capacidad instalada (Betancourt et al., 2007), Nicaragua y Honduras. El potencial estimado en la región para proyectos rurales es de 250 MW (Cepal y SICA, 2007).

Uno de los temas de reciente debate en el istmo es el uso y producción de biocombustibles. En los balances energéticos de Olade no se visualiza ninguna producción o consumo relevantes de biocombustibles como el etanol o el *biodiesel*<sup>16</sup>. En la "Matriz de acciones para la integración y desarrollo energético de Centroamérica" (Sieca, 2005), uno de los objetivos de corto plazo planteados es la incorporación de estos elementos en el sector transporte, con el objeto diversificar el panorama energético. La región muestra algunas experiencias incipientes. En la década



de los ochenta Costa Rica, Guatemala y El Salvador pusieron en marcha un programa de uso de etanol en las gasolinas. Debido al fuerte incremento de los precios del crudo y sus derivados, en los últimos años la iniciativa se ha retomado con mayor énfasis (recuadro 11.3). La Cepal estudió la situación para el uso del etanol en el área, y concluyó que todos los países, salvo Panamá, tienen buena y alta productividad agrícola e industrial, y una importancia media en la producción de azúcar. Costa Rica, El Salvador y Guatemala han incursionado en el campo de los biocombustibles y se señala que podrían desarrollar la capacidad de exportar etanol carburante (Cepal, 2004b).

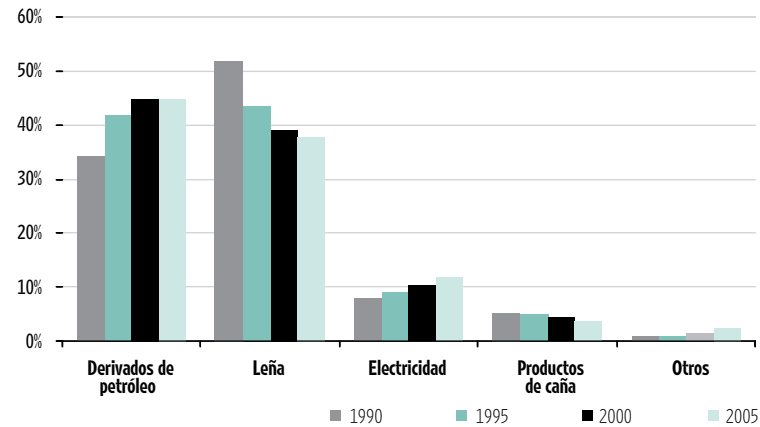
Es importante mencionar que el uso de biocombustibles y de tierras agrícolas para su producción ha sido objeto de debate científico internacional, tanto por sus implicaciones energéticas, ambientales y económicas, como por su relación con la seguridad alimentaria. Por ejemplo, en términos de sus ventajas en materia de emisiones (como se verá en el último apartado de este capítulo), un estudio publicado en la revista *Science* (Righelato y Spracklen, 2007) plantea que, en un cálculo a treinta años plazo, el secuestro de carbono que se lograría por la restauración de bosque sería mayor que las emisiones evitadas a partir del uso de biocombustibles líquidos. Se estima que una sustitución del 10% de la gasolina y el *diesel* requeriría un 43% y un 38% de las áreas actuales de cultivo en Estados Unidos y Europa, respectivamente. El estudio argumenta que las acciones deberían enfocarse en incrementar la eficiencia en el uso de los combustibles fósiles y en su eventual reemplazo, así como en conservar los bosques existentes y restaurar bosque natural en las tierras de cultivo que no se dedican a la producción de alimentos.

### El petróleo y la leña concentran la mayor parte del consumo

El análisis del consumo final de energía en Centroamérica refuerza las tendencias mencionadas en torno a la dependencia de fuentes contaminantes y caras. La electricidad y los derivados

GRÁFICO 11.5

### Centroamérica: distribución del consumo final de energía por tipo de fuente. 1990-2005



Fuente: Balances energéticos, Olade.

de petróleo han venido aumentando su participación en dicho consumo de manera significativa: mientras la leña ha disminuido de 51,9% en 1990 a 37,7% en el 2005, la electricidad pasó de 7,8% a 11,6% en el mismo período y los derivados de petróleo de 34,2% a 44,8%, para posicionarse actualmente como el mayor componente en el uso energético (gráfico 11.5). En este apartado se analiza el consumo final según los principales sectores económicos y tipos de fuente utilizados.

Los tres sectores que consumen la mayor parte de la energía utilizada son el residencial, el de transportes y el industrial, que representa casi el 91% del total. La participación del sector transporte pasó del 21% en 1990 al 30% en el 2005. El sector residencial disminuyó del 55% al 43% y el industrial se ha mantenido prácticamente constante (cuadro 11.5). En el caso de los transportes, el consumo principal corresponde casi en su totalidad a los derivados de petróleo, los cuales casi se triplicaron el período 1990-2005, al pasar de 19.658,9 a 46.962,9 Mbep (Olade, 2007a), con consecuencias negativas para el ambiente y la salud. El transporte público, que por lo general es ineficiente y obsoleto, explica buena parte de este comportamiento.

Existen diversas experiencias de mejora en los sistemas de transporte público en la región latinoamericana (Curitiba en Brasil, Quito en Ecuador y Bogotá en Colombia), que han permitido mayor eficiencia y menor contaminación. Sin embargo, en Centroamérica aún no hay logros significativos en este plano, más allá de algunos diagnósticos y propuestas. A esto se suma el mal estado general de la red vial, que afecta también el consumo de hidrocarburos. Existen alternativas incipientes para disminuir la dependencia petrolera en la región, como los proyectos para el uso de *biodiesel* en el segmento de transporte público, o la introducción del gas licuado de petróleo en el transporte público y privado.

En el caso del sector residencial, regionalmente la fuente predominante es la leña, aunque con diferencias entre los países (en el 2004, el consumo en Nicaragua fue de 55% mientras que en Costa Rica fue de 1,7%). Al analizar el consumo según tipo de fuente, el uso de la leña muestra una ligera reducción, de 89,5% en 1990 a 83,5% en el 2005. El consumo eléctrico aumentó su participación entre esos mismos años de 5,6% a 9,7%, lo mismo que el de los derivados del petróleo, que pasó de 4,6% a 6,8% (Olade, 2007a). El patrón

CUADRO 11.5

**Centroamérica: consumo final de energía por sector económico.** 1990-2005  
(Mbep)

Año	Transporte		Industria		Residencial		Comercial		Otros		Total
	Total	Porcentaje	Total	Porcentaje	Total	Porcentaje	Total	Porcentaje	Total	Porcentaje	
1990	19.705,9	21,1	17.808,2	19,1	50.865,8	54,5	4.119,1	4,4	867,5	0,9	93.366,6
1995	30.116,7	27,4	21.249,2	19,3	52.255,9	47,5	5.237,8	4,8	1084,2	0,9	109.943,8
2000	38.920,5	29,8	24.382,1	18,7	58.966,3	45,1	6.295,2	4,8	2086,4	1,1	130.650,5
2005	46.962,8	30,1	28.214,4	18,1	67.571,3	43,2	9.137,3	5,9	4381,4	2,8	156.267,2

Fuente: Balances energéticos, Olade.

CUADRO 11.6

**Consumo total de derivados de petróleo, por país.** 1990-2006  
(MILES DE BARRILES)

Año	Istmo	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
1990	38.470	6.815	5.450	9.875	5.449	4.483	6.398
1995	64.794	11.508	11.605	16.551	8.603	5.965	10.562
2000	78.132	12.950	14.011	21.534	10.302	8.299	11.036
2005	94.891	15.151	14.650	26.385	14.792	9.633	14.279
2006	97.634	16.776	15.433	26.238	14.981	9.144	15.063

Fuente: Cepal.

de uso extendido de leña tiene también impactos ambientales, como se verá más adelante, por la emisión de gases de efecto invernadero, la deforestación y otros efectos negativos en la disponibilidad del recurso hídrico.

Por último, el sector industrial utiliza principalmente derivados de petróleo, que en el 2005 representaban un 44,9% del total de su consumo energético, seguidos por los productos de caña de azúcar (20,8%) y la electricidad (19,7%). La tendencia entre 1990 y 2005 fue a aumentar el uso de carbón mineral (que pasó de 1% a 4,7%), de los derivados de petróleo (de 43,8% a 44,9%) y de la electricidad (de 11,2% a 19,7%); entre tanto, se redujo la participación de la leña (de 16,8% a 9,8%) y de productos de la caña (de 27,2% a 20,8%) (Olade, 2007a).

Uno de los temas que generan mayor preocupación, por sus implicaciones ambientales y económicas para el desarrollo de la región, es la alta dependencia petrolera. El consumo total<sup>17</sup> de derivados del petróleo en el año 2006

fue de 97,6 millones de barriles, con un crecimiento del 51% en el período 1995-2006. En 1990 el uso era de 38,5 millones de barriles. Este consumo creció 1,5 veces entre 1990 y 2006, pero el mayor incremento se dio entre 1990 y 2000, pues en el período 2000-2006 la intensidad de este comportamiento fue menor (25%). Guatemala es el mayor consumidor de estos derivados en el istmo y el país de menor consumo es Nicaragua. En general, las tendencias son muy similares entre los países en cuanto al aumento presentado en la década de los noventa y su ligera reducción después del año 2000 (cuadro 11.6).

Parte importante de la dependencia petrolera en la región está asociada a la poca diversificación de la oferta para generación eléctrica mencionada en el apartado anterior. El consumo de hidrocarburos para este fin aumentó un 557% entre 1990 y 2006 (de 2,8 millones a 18,4 millones de barriles), y su participación dentro del consumo total pasó del 7,3% al 18,9% (Cepal, 2006).

Los combustibles utilizados son sobre todo el *fuel oil* (alrededor del 88%) y el *diesel*. Según datos del 2006, el país que más recurre a esta fuente para generar electricidad es Honduras (5,1 millones de barriles), seguido por Guatemala y Nicaragua. El menor consumidor tradicionalmente ha sido Costa Rica (1,1 millones), cuya producción mayoritaria es hidroeléctrica.

Por su parte, el consumo de electricidad también exhibe una tendencia creciente. La demanda máxima pasó de 3.630,5 a 6.225,7 MW en el período 1995-2006, es decir, experimentó un crecimiento del 71%. El valor más bajo se da en Nicaragua (484 MW) y el más alto en Costa Rica (1.418,8 MW); mientras tanto, el aumento más notorio lo tuvo Honduras, que duplicó su demanda máxima en el mismo lapso (Cepal, 2007b). En cuanto a las ventas totales, la región pasó de 11.813,4 a 30.251,4 GWh entre 1990 y 2006. El cuadro 11.7 muestra el comportamiento por países.

En los últimos años, Centroamérica ha venido registrando una disminución en los márgenes de reserva en la capacidad de generación, principalmente en época seca o estiaje. Se han presentado situaciones críticas, con especial impacto en Nicaragua, donde se han aplicado racionamientos de grandes magnitudes. En El Salvador también se ha suscitado este problema y en Costa Rica, durante los primeros meses del 2007 se produjo un racionamiento atípico durante cuatro días. El sistema eléctrico del istmo ha mostrado mucha vulnerabilidad a los fenómenos naturales, como El Niño.

CUADRO 11.7

**Centroamérica: ventas totales de energía eléctrica. 1990-2006**  
(GWh)

Año	Istmo	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
1990	11.813,4	3.304,8	1.828,2	1.989,4	1.489,5	1.087,3	2.114,1
1995	16.159,2	4.342,6	2.832,7	2.960,7	2.028,0	1.129,8	2.865,4
2000	22.599,1	5.750,4	3.637,8	4.620,5	3.288,8	1.504,8	3.796,8
2005	28.424,8	7.363,4	4.522,4	5.650,4	4.256,3	1.945,8	4.686,5
2006	30.251,4	7.820,0	4.794,0	6.139,0	4.511,0	2.052,0	4.935,0

Fuente: Cepal.

En un contexto de discusión sobre el cambio climático, y a la luz del vertiginoso aumento de los precios del petróleo, las capacidades regionales parecen aún débiles para generar una estructura alternativa, suficiente y sostenible. Como se verá en el apartado siguiente, Centroamérica tiene importantes desafíos en lo que concierne al estado de ciertos indicadores comparados, y en cuanto al aprovechamiento de nuevas tecnologías que ayuden a mitigar el impacto de los patrones de consumo.

### Crecimiento económico y energía para el desarrollo humano

La “Estrategia energética sustentable centroamericana 2020” retoma el planteamiento del PNUD en cuanto a que “el desarrollo humano es el proceso de ampliar la gama de opciones, brindándoles a las personas mayores oportunidades de educación, atención médica, ingreso y empleo, abarcando el espectro total de opciones humanas, desde un entorno físico en buenas condiciones, hasta libertades económicas y políticas. Estas dimensiones de desarrollo humano deben enmarcarse dentro de la noción de sustentabilidad enunciada por la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (...) Dicha Comisión definió el concepto de desarrollo sustentable como un desarrollo que satisface las necesidades del presente sin menoscabar la capacidad de las futuras generaciones de satisfacer sus propias necesidades” (Cepal y SICA, 2007).

En este contexto la energía se presenta como un gran tema integrador: posee

una fuerte relación con la capacidad de producción de los países, con su calidad de vida y con la prestación de servicios, y tiene implicaciones de fondo en las economías, el medioambiente y los recursos naturales. Luego de analizar la situación energética centroamericana en la sección anterior, ha quedado claro un serio problema de dependencia petrolera y escasa diversificación, que da lugar a situaciones límite en la capacidad de sustentar los procesos productivos, sociales y económicos del modo en que estos lo requieren. Este apartado examina esa realidad a la luz de sus relaciones e impactos en las economías de la región, habida cuenta de que la energía es un instrumento imprescindible para un crecimiento enfocado en la sostenibilidad y el desarrollo humano.

### Un desarrollo económico marcado por el consumo energético

La energía es un elemento esencial para la vida del ser humano y un insumo básico de todas las actividades productivas. De ahí que su disponibilidad haya tenido un papel central en el proceso de desarrollo de la humanidad. Su relación con el medio natural también es muy importante, por los impactos negativos sobre suelos, agua, aire y biodiversidad, que se derivan del aprovechamiento de las distintas fuentes de energía. También tiene implicaciones en el plano de la política y la geopolítica, tal como testimonian los embargos, disputas territoriales y conflictos militares que han generado alrededor de las fuentes

de suministro y de los puntos estratégicos por donde transitan los combustibles.

El desarrollo sustentable del sector energético, también conocido como sustentabilidad energética, es una noción que alcanza su sentido integral y completo cuando se refiere al aporte del sector al progreso económico, social, ambiental y político. Una estrategia energética compatible con el desarrollo sustentable supone el incremento equilibrado y simultáneo en esas cuatro dimensiones del desarrollo. Como plantea Cepal, puesto que el desarrollo económico y social afecta al ser humano en lo concreto (del mismo modo en que la mayoría de los daños ambientales de carácter local incide en el plano local), la formulación de políticas debe plantearse en términos de la mejora del espacio vital de las personas. Este espacio está determinado por los estilos locales de consumo, producción y distribución de la energía (Cepal et al., 2003).

El mundo vive procesos diferenciados en cuanto al crecimiento económico, que se reflejan en la capacidad de las diferentes regiones para sustentar el desarrollo humano y dependen, en gran medida, de la evolución del mercado energético. El crecimiento económico mundial promedio entre 2001 y 2006, medido por la paridad del poder de compra, fue de un 4,4%<sup>18</sup>, mientras que en el quinquenio anterior fue de 3,5%. En ese mismo período, los precios promedio de los combustibles aumentaron en forma considerable: el petróleo duplicó su precio, el del gas natural tuvo un incremento del 75% y el del carbón de 46%. En la actualidad se perciben situaciones de crisis en la economía internacional, entre otros factores impulsadas por estos altos costos -en ocasiones especulativos- de los hidrocarburos, como se verá más adelante. Adicionalmente, la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) ha declarado que no disminuirá su volumen de producción, pese a la posible merma en la demanda de algunos países desarrollados. De todas maneras, el crecimiento de China y la India provocan una tendencia al alza en la demanda y, por ende, en los precios.

En este marco, la región centroamericana muestra un crecimiento

económico marcado en gran parte por el contexto energético internacional. El Informe 2004-2006 de Sica menciona, entre otros aspectos, que "...a pesar del entorno favorable, las economías del MCCA crecieron a un ritmo menor que a fines de los años noventa y mostraron un desempeño inferior al resto de América Latina. Este rezago relativo se explica por dos elementos que hicieron que el contexto externo resultara menos benévolo. Por un lado, el aumento de los precios internacionales de las materias primas perjudicó a Centroamérica en su carácter de importadora neta de petróleo, alimentos y otros productos básicos. Este incremento deterioró los términos de intercambio, profundizó el déficit comercial y generó presiones inflacionarias" (Intal-BID, 2007).

No obstante, para el año 2006 la tasa de crecimiento de la región fue de 5,9%, una cifra muy significativa considerando que fue superior al promedio latinoamericano (5,3%) y la segunda más alta en treinta años. El PIB per cápita regional tuvo un valor promedio de 2.618 dólares (a precios corrientes) y muestra tasas de crecimiento positivas desde el 2002. Los dos países de mayor PIB per cápita son Costa Rica y Panamá, con niveles superiores a los 5.000 dólares. Les siguen Guatemala y El Salvador, con valores cercanos al promedio regional y luego Honduras y Nicaragua, con valores alrededor de los 1.000 dólares (Cepal y SICA, 2007). Pese a ello, Centroamérica sigue manteniendo altos índices de pobreza, tal como reporta el capítulo 2 de este Informe.

En este contexto, la factura petrolera representó el 6,6% del PIB regional en el 2006, indicador que ha tendido a crecer en los últimos tres años. El impacto ha sido mayor en Nicaragua y Honduras, con valores ligeramente superiores al 12%, mientras que los demás países conforman un grupo con valores alrededor del 6%. Como se ha dicho, estas diferencias guardan relación con el grado de dependencia que tienen las economías nacionales en cuanto al uso de los derivados del petróleo, factor asociado a su vez al nivel de desarrollo económico de cada país. En el año 2006, las importaciones de hidrocarburos

fueron equivalentes al 17% de las exportaciones totales; en 1995 esa relación era cercana al 10% (Cepal, 2007a). Cabe agregar que la región es "tomadora de tecnología", es decir, importa de los países industrializados los bienes de capital que se utilizan en el sector de energía.

### Disparidades en el mercado energético centroamericano

Durante las dos últimas décadas se presentaron cambios en la conformación del mercado energético regional. Dos de ellos fueron la privatización de las empresas públicas y el desarrollo de procesos de liberalización de los mercados. Estas medidas no se aplicaron en el sector eléctrico de Honduras, ni en los sectores eléctricos y de hidrocarburos de Costa Rica. En Guatemala, El Salvador y Nicaragua se mantuvieron como públicas las empresas de transmisión y generación eléctrica, y en Panamá el Gobierno conservó una participación del 50% en las empresas que se privatizaron.

En el caso de los hidrocarburos, en el 2006 operaban 35 empresas nacionales<sup>19</sup>, regionales y transnacionales en el segmento de importación y refinación: 17 en Guatemala, 13 en Honduras, 10 en El Salvador, 7 en Nicaragua, 1 en Costa Rica y 6 en Panamá. Ese año se reportaron 3.005 estaciones de servicio y una entrada importante de "estaciones bandera blanca" (que no pertenecen a los

grandes consorcios internacionales) en Guatemala y El Salvador. Guatemala posee el 38% de esas estaciones, seguida por Panamá (16%), Honduras (15%), El Salvador (13%), Costa Rica (11%) y Nicaragua (7%) (Cepal y SICA, 2007). Al comparar los años 2000 y 2006, se observa que el mercado interno refleja claramente las tendencias alcistas en el precio de los combustibles en el mercado internacional (cuadro 11.8). Cabe mencionar que en casi todos los países, dadas las condiciones de libre mercado, los precios al consumidor final varían según las regiones y oferentes; en el caso de Costa Rica el precio es homogéneo en todo el territorio.

También el mercado de electricidad ha experimentado cambios. A mediados de la década de los noventa el sector privado comenzó a participar en la generación. En 1995, los porcentajes de participación eran: 88% público y 12% privado, proporción que varió a 41% público y 59% privado en el 2006. La presencia mayoritaria del sector privado se da en Guatemala, El Salvador, Nicaragua y Panamá, cuyos esquemas legales segmentaron el sector en las actividades de generación, transmisión, distribución y comercialización<sup>20</sup>, e introdujeron la competencia en los segmentos de producción y grandes consumidores. Además, a la luz de estas reformas se redefinieron las funciones normativas y regulatorias de las entidades existentes, o de aquellas que

CUADRO 11.8

### Centroamérica: precios internos de los principales combustibles líquidos. 2000 Y 2006 (DÓLARES/GALÓN)

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
<i>Diesel</i>						
2000	1,62	1,45	1,40	1,60	1,91	1,47
2006	2,56	2,71	2,62	2,87	2,98	2,35
<i>Gasolina premium</i>						
2000	2,37	2,45	1,93	2,30	2,31	1,91
2006	3,79	3,28	3,30	3,57	3,64	2,95
<i>Gasolina regular</i>						
2000	2,26	2,02	1,86	2,20	2,20	1,90
2006	3,59	3,10	3,18	3,20	3,41	2,75

Fuente: Cepal.

se crearon como parte de la apertura. En el 2006 participaron 267 actores en toda la cadena de suministro: 148 en producción, 7 en transmisión, 18 en comercialización, 39 en distribución y 71 en grandes consumidores. Por país, en Guatemala operaban 104, en Costa Rica 40, en Panamá 34, en Honduras 30, en El Salvador 31 y en Nicaragua 28 (Cepal y SICA, 2007).

Si las tarifas al consumidor final de electricidad fueran establecidas con base en rentabilidades de mercado, deberían reflejar una utilidad con respecto a los costos de generación, transmisión y distribución. Considerando que en el istmo una gran parte de la generación se realiza con derivados del petróleo, los precios al consumidor final deberían variar en proporción directa al precio de las importaciones. Sin embargo, al analizar las tarifas se observa una gran disparidad entre los países, que obedece a diversos motivos. Por ejemplo, en Costa Rica hay menores tarifas debido a que su generación proviene mayoritariamente de fuentes renovables, en especial hidroeléctricas, contrario a lo que sucede en las demás naciones, que utilizan más la energía térmica. Las diferencias también

se deben a la existencia de subsidios cruzados: Guatemala tiene la tarifa social para consumos menores a 100 KWh por mes; Honduras tiene una política de subsidios cruzados dirigida a los grupos más pobres de la población<sup>21</sup>. En el gráfico 11.6 se observan las diferencias en las tarifas al consumidor final, por sector económico y por país, para el año 2006.

Por otra parte, en lo que concierne a los precios promedio, los países presentan resultados diferentes según el tipo de mercado, tanto para el regulado como para el *spot* (que funciona solo con precios de mercado). En Honduras y Costa Rica solo existe el mercado regulado. En El Salvador el precio promedio es mayor en el mercado regulado que en el *spot*, mientras en Panamá y Nicaragua sucede lo contrario (cuadro 11.9).

En el plano institucional, Centroamérica muestra algunas diferencias en cuanto a la planificación y regulación del mercado energético (cuadro 11.10). Cinco países cuentan con leyes antimonopolio, pero en Costa Rica esa normativa no tiene aplicación en el sector de hidrocarburos, que es administrado por una empresa estatal. También existen las comisiones de competencia o de

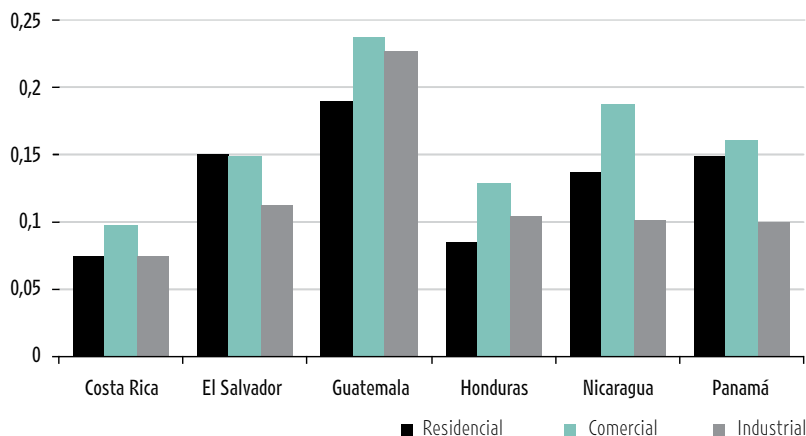
protección al consumidor, que colaboran con los entes reguladores para lograr que los mercados energéticos operen de modo más eficiente desde el punto de vista económico.

En el ámbito normativo, la definición de las políticas energéticas está a cargo de los ministerios de energía o minas. En los países con mercados liberalizados, las direcciones generales de hidrocarburos son las responsables de fiscalizar el funcionamiento adecuado del sector, supervisar la calidad y cantidad de los productos que se comercializan en las estaciones de servicio y dar seguimiento al grado de competencia en el mercado.

En lo que respecta a la regulación, se da en el sector eléctrico en todos los países, y en Costa Rica y Honduras también en el de hidrocarburos. Los entes reguladores del sector eléctrico tienen el mandato de asegurar la calidad, la eficiencia económica y la sostenibilidad de los servicios en el largo plazo, así como velar por los derechos de los consumidores y la protección del ambiente. En Honduras y Costa Rica hay instancias que realizan funciones similares en el sector de hidrocarburos. En Costa Rica una misma entidad

GRÁFICO 11.6

### Centroamérica: precios de la energía eléctrica al consumidor final <sup>a/</sup>, por sector. 2006 (DÓLARES/KWh)



a/ El dato de Guatemala corresponde al año 2005, de acuerdo con información de la Dirección de Energía de ese país.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Cepal.

CUADRO 11.9

### Centroamérica: precio promedio de la electricidad, por tipo de mercado. 2006 (DÓLARES/MWh)

País	Mercado regulado	Mercado <i>spot</i>
Costa Rica	131,30	No existe
El Salvador	150,63	88,90
Guatemala <sup>a/</sup>		76,93
Honduras	105,91	No existe
Nicaragua	154,03	159,61
Panamá	81,58	124,60

a/ En Guatemala solo existe regulación para consumos menores a 100 KWh/mes.

Fuente: Cepal, 2007b.

CUADRO 11.10

**Centroamérica: instituciones relacionadas con el sector energía**

	<b>Costa Rica</b>	<b>El Salvador</b>	<b>Guatemala</b>	<b>Honduras</b>	<b>Nicaragua</b>	<b>Panamá</b>
<b>Energía</b>	Ministerio de Ambiente y Energía	Dirección General de Electricidad del Ministerio de Economía	Ministerio de Energía y Minas	Gabinete energético	Comisión Nacional de Energía	Comisión de Política Energética
<b>Ambiente</b>	Ministerio de Ambiente y Energía	Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales	Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales	Secretaría de Energía, Recursos Naturales y Medio Ambiente	Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales	Autoridad Nacional del Ambiente
<b>Oficinas o programas de cambio climático</b>	Oficina Costarricense de Implementación Conjunta	Área de cambio climático y desarrollo limpio	Oficina Guatemalteca de Implementación Conjunta	Oficina de de Implementación Conjunta de Honduras	Oficina Nacional de Desarrollo Limpio	Programa Nacional de Cambio Climático
<b>Electricidad y fuentes renovables de energía</b>						
<b>Regulación y políticas</b>	Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos del Ministerio de Ambiente y Energía	Superintendencia General de Electricidad y Comunicaciones	Comisión Nacional de Energía Eléctrica	Comisión Nacional de Energía y Comisión Especial Ejecutiva para el Desarrollo de Proyectos Hidroeléctricos	Instituto Nicaragüense de Energía	Ente Regulador de los Servicios Públicos
<b>Empresas públicas y otras Administración</b>	Instituto Costarricense de Electricidad, JASEC, CNFL	Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa, Fondo de Inversión Nacional en Electricidad y Telefonía	Instituto Nacional de Electrificación	Empresa Nacional de Energía Eléctrica		Oficina de Electrificación Rural, Fondo de Inversión Social
<b>Administración de los mercados de electricidad</b>	Instituto Costarricense de Electricidad	Unidad de Transacciones S.A.	Administrador del mercado mayorista	Empresa Nacional de Energía Eléctrica	Centro Nacional de Despacho de Carga de la Empresa de Transmisión	Centro Nacional de Operación de la Empresa de Transmisión
	Asociación Costarricense de Productores de Electricidad, cooperativas de electrificación rural		Asociación de Cogeneradores Independientes y Asociación Nacional de Generadores <sup>a/</sup>	Asociación Hondureña de Pequeños Productores de Energía Renovable	Asociación Nicaragüense de Promotores y Productores de Energía Renovable	

a/ La primera está formada básicamente por ingenios azucareros, en tanto que la segunda agrupa a generadores que utilizan recursos renovables y no renovables. Se debe tener en cuenta que algunas ONG tienen presencia regional, pero se han ubicado en el país en donde se encuentra la sede principal.

Fuente: Cepal, 2004a.

regula el suministro de electricidad y la venta de combustibles.

### Implicaciones económicas de los patrones de consumo

Como se ha planteado reiteradamente, la magnitud del consumo energético en la región está ligada a la importación de hidrocarburos, y esto genera impactos económicos de gran alcance. El crecimiento económico y la demanda de hidrocarburos muestran una correlación positiva, lo que también significa que la sostenibilidad de ese crecimiento depende del suministro externo de petróleo, y no del desarrollo de fuentes alternativas propias que pudieran aumentar de manera significativa su peso relativo en el consumo. Esta situación obliga a reorientar las patrones de uso hacia esquemas más racionales, eficientes (sobre todo en el sector transporte) y amigables con el medioambiente; esto supone la diversificación de la matriz energética y un mayor aprovechamiento de fuentes renovables. Aunque todos los subsectores energéticos tienen un impacto económico, este aparato se centra en las implicaciones de la dependencia petrolera.

### Crece el volumen de importaciones de derivados de petróleo

El volumen de hidrocarburos importados en el año 2006 ascendió a 99,3 millones de barriles, el 83% de ellos en derivados y el resto en crudo; en 1995 la cifra fue de 74,6 millones de barriles, de los cuales el 60% correspondió

a derivados y el resto a crudo. Esto representa un incremento del 33% en ese período. El mayor importador es Guatemala y el menor Nicaragua. Honduras muestra un crecimiento sostenido desde 1995, y en la actualidad es el segundo importador de la región, junto con Costa Rica. Se nota un cambio en la composición de las importaciones, ya que en el 2006 se adquirió un menor número de barriles de petróleo que en 1995, pero la cantidad de derivados aumentó casi un 84% (cuadro 11.11).

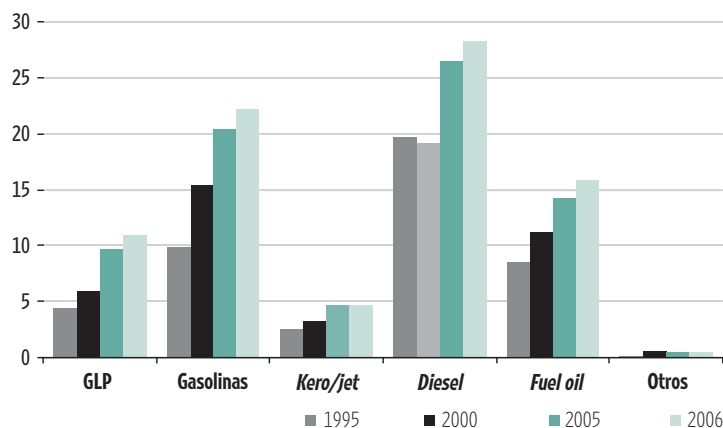
La composición de los derivados por producto muestra que el mayor crecimiento entre 1995 y 2006 se dio en el gas licuado de petróleo (GLP), las

gasolinas y el *fuel oil* (gráfico 11.7), mientras que el *diesel* registró un incremento mucho menor. En orden de importancia, los tres productos que más participaron en las importaciones fueron el *diesel*, las gasolinas y el *fuel oil*. El *diesel* tendió a disminuir su participación, ya que pasó del 44% en 1995 al 34% en el 2006. Por el contrario, las gasolinas aumentaron su contribución al total importado, de 22% a 27%. El *fuel oil* se mantuvo en el orden del 20%, mientras el GLP creció del 10% al 13%. El aporte de los demás productos prácticamente no tuvo variaciones.

La información desagregada por países revela comportamientos diferenciados. Guatemala permaneció relativamente

GRÁFICO 11.7

### Centroamérica: volumen de importación de derivados de hidrocarburos. 1995-2006 (MILLONES DE BARRILES)



Fuente. Elaboración propia con datos de la Cepal.

CUADRO 11.11

### Centroamérica: volumen de importaciones de petróleo y derivados. 1995-2006 (MILES DE BARRILES)

	1995		2000		2005		2006	
	Petróleo	Derivados	Petróleo	Derivados	Petróleo	Derivados	Petróleo	Derivados
Centroamérica	29.697	44.944	35.184	55.476	15.886	75.944	16.801	82.569
Costa Rica	5.236	7.611	337	13.618	3.958	12.121	4.638	12.507
El Salvador	5.568	6.421	7.024	8.589	6.284	9.688	6.261	10.420
Guatemala	5.605	10.675	6.020	15.180	25	23.541	0	24.159
Honduras	0	8.942	0	10.454	0	14.557	0	16.091
Nicaragua	4.194	2.231	6.004	2.690	5.619	3.829	5.903	3.789
Panamá	9.094	9.064	15.799	4.945	0	12.208	0	15.602

Fuente: Cepal.

estable en todo el período, con más de la mitad de su consumo concentrado en la gasolina y el *diesel*, productos que son utilizados en el sector transporte. En el Salvador se registró una baja importante, de casi la mitad, en la participación del *diesel*, acompañada por incrementos en las gasolinas y el GLP. Para Honduras también se reportó un descenso significativo en el *diesel*, de alrededor de un 40%, así como en las gasolinas, pero el GLP aumentó su importancia relativa y el *fuel oil* la duplicó, debido a una mayor generación eléctrica con este insumo. En Nicaragua crecieron las gasolinas, el GLP y el *diesel*, pero el *fuel oil* redujo a la mitad su participación relativa. En Costa Rica prácticamente no se importó *fuel oil*, con excepción del período en que la refinería estuvo fuera de operación; el GLP y el *kero/jet* tuvieron incrementos notables, debido al aumento del transporte aéreo asociado a un mayor ingreso de turistas, mientras que el *diesel* mantuvo su contribución porcentual. En Panamá creció la participación de las gasolinas y el GLP, el *diesel* conservó su peso relativo y el *fuel oil* disminuyó su aporte en forma relevante (Cepal, 2007a).

### Importación de hidrocarburos con fuerte peso en las variables macroeconómicas

Este crecimiento sostenido en la importación de hidrocarburos genera impactos concretos en las economías

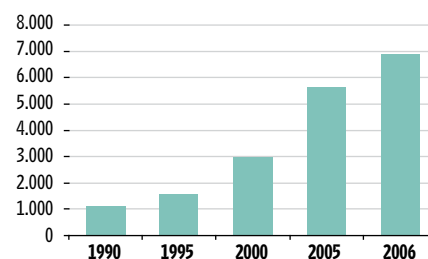
locales. En términos generales, algunas variables macroeconómicas se ven afectadas porque la devaluación se acelera, la cuenta corriente de la balanza de pagos, medida como porcentaje del PIB, se deteriora de modo significativo, y el ingreso per cápita disminuye. Tanto la inflación como el déficit fiscal aumentan, aunque existe un rezago entre el precio del petróleo y la inflación (Rigobón, 2005), ya que su efecto en los precios se percibe varios meses después. El comportamiento de estas variables es muy particular para cada país, dependiendo de su situación económica y social.

Un estudio reciente de la Cepal muestra que las continuas alzas en los precios de los hidrocarburos han tenido un fuerte impacto en la situación macroeconómica regional. La factura petrolera pasó de 2.960 millones de dólares en el 2000 a 6.878 millones en 2006, es decir, tuvo un incremento del 132%. Para el 2006 las importaciones de hidrocarburos representaron el 6,6% del PIB, porcentaje que ha venido creciendo en los últimos años. Por su parte, el déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos pasó de 3.659 millones de dólares en el 2002 (4,7% del PIB) a 5.424 millones en el 2005 (5,8% del PIB), y la inflación aumentó en casi todos los países en el mismo período (Cuevas, 2006).

Las importaciones CIF de crudo y derivados ascendieron a 1.107 millones de dólares para el año 1990 y a 6.878 millones de dólares para el 2006, lo cual significa que crecieron más de

GRÁFICO 11.8

### Centroamérica: valor de las importaciones de hidrocarburos. 1990-2006 (MILLONES DE DÓLARES)



Fuente: Elaboración propia con datos de la Cepal.

cinco veces. Si se analiza por períodos, se observa que entre 1990 y 2000 el aumento fue de 1,7 veces, entre 2000 y 2005 de 90%, y entre 2000 y 2006 de 1,3 veces (gráfico 11.8).

Las importaciones de hidrocarburos, como porcentaje de las exportaciones FOB totales del istmo, representaron el 11% en 1990, pero para los años 2005 y 2006 esa proporción alcanzó un 16% y un 17%, respectivamente, debido a los aumentos continuos en los precios internacionales. Como se mencionó, esto genera presiones inflacionarias, lo cual incide en mayores costos internos, lo que a su vez encarece las exportaciones y resta competitividad a la región. El cuadro 11.12 permite visualizar el peso de las importaciones de hidrocarburos con respecto a las exportaciones totales de cada país.

CUADRO 11.12

### Centroamérica: valor de las exportaciones totales de bienes y servicios y las importaciones de hidrocarburos. 1990-2006 (MILLONES DE DÓLARES)

	1990		2000		2005		2006	
	Importación	Exportación	Importación	Exportación	Importación	Exportación	Importación	Exportación
Centroamérica	1.107	10.365	2.960	26.713	5.643	35.424	6.878	40.226
Costa Rica	191	1.963	455	7.766	998	9.721	1.232	11.122
El Salvador	153	973	520	3.662	906	4.573	1.121	5.070
Guatemala	278	1.568	739	3.860	1.546	4.939	1.763	5.118
Honduras	153	1.033	359	2.490	1.833	3.494	1.053	3.796
Nicaragua	117	390	278	1.102	524	1.963	645	2.319
Panamá	214	4.438	609	7.833	836	10.736	1.065	12.413

Fuente: Cepal, 2007 a.



Siempre desde la perspectiva de las exportaciones, Guatemala es el país que más recursos destina a pagar la factura petrolera (un 34,4% para el 2006); le siguen Nicaragua (27,8%), Honduras (27,7%), El Salvador (22,1%) Costa Rica (11,1%) y Panamá (8,6%) (Cepal, 2007a). Si se analizan estas importaciones como porcentaje del PIB, las tendencias varían con respecto a las exportaciones totales. En el 2005, por ejemplo, para Nicaragua y Honduras las compras de hidrocarburos significaron una proporción de su producción que duplicó lo invertido por las demás naciones del istmo. Guatemala y Costa Rica son los países que dedican menos recursos al pago de la factura petrolera. Guatemala, que tiene el valor más alto en la relación entre importaciones y exportaciones totales (34,4%), muestra el valor más bajo con respecto al PIB (4,8%) (gráfico 11.9).

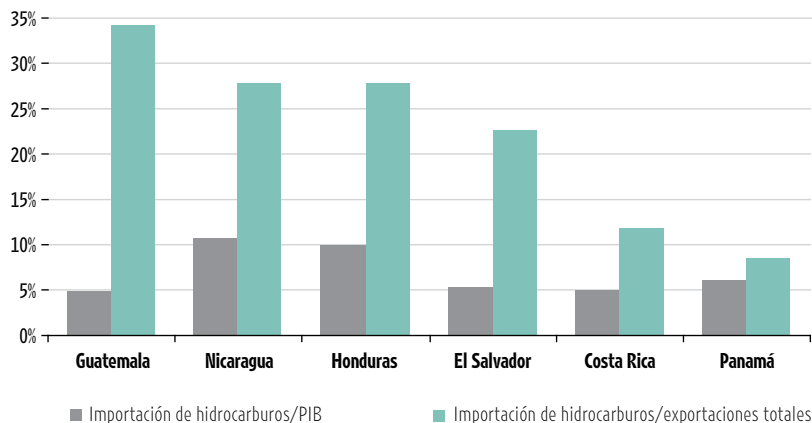
### Proyecciones energéticas demandan inversión y cambios en el istmo

El futuro impacto de los hidrocarburos en la economía no solo está marcado por los problemas de precios y la dependencia regional, sino también por el posible agotamiento de las reservas mundiales en plazos relativamente cercanos. Las proyecciones indican que la producción de petróleo y gas natural tenderá a alcanzar un máximo para luego comenzar a declinar, mientras que el consumo seguirá en aumento; la combinación de ambos factores llevará a un momento en el que el consumo rebasará la oferta, al cual se ha denominado “pico petrolero”. Diversos estudios muestran escenarios distintos sobre este momento, el cual se podría estar dando entre los años 2010 y 2035, dependiendo de la evolución de las producciones futuras (gráfico 11.10). Lo anterior refuerza la necesidad de modificar patrones de consumo, optimizar la inversión buscando mayor eficiencia en el uso de los recursos y promover la adopción de tecnologías y fuentes limpias y renovables.

En el documento *Prospectiva energética de América Latina y el Caribe* (Olade, 2005), se incluyó un análisis

GRÁFICO 11.9

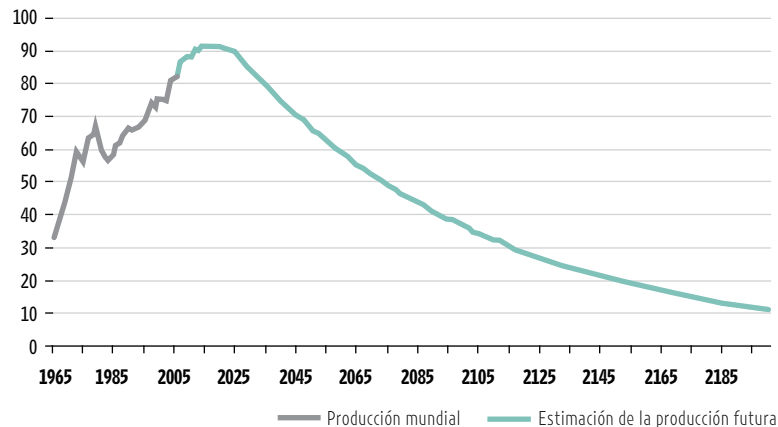
### Centroamérica: importaciones de hidrocarburos en relación con el PIB y con las exportaciones. 2006



Fuente. Elaboración propia con datos de la Cepal.

GRÁFICO 11.10

### Producción petrolera mundial y posibles escenarios de producción futura. 1965-2185 (MILLONES DE BARRILES/DÍA)



a/ La estimación de producción futura corresponde a un promedio de diversas proyecciones, elaborado por la organización Trendlines.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la revista *BP Statistical Review of World Energy* y de Trendlines.

sobre el comportamiento futuro de Centroamérica, en el cual se consideran dos escenarios básicos con un horizonte de tiempo definido por el período 2003-2018. En el escenario base, cuya premisa es que se mantienen las mismas condiciones que han prevalecido en el desarrollo económico regional, se supone que no se ejecutarán los proyectos incluidos en el Plan Puebla-Panamá (PPP) y que tampoco entrará

en vigencia el tratado de libre comercio entre Centroamérica, Estados Unidos y República Dominicana (CAFTA-DR)<sup>22</sup>. En este caso se estimó un crecimiento económico del 3,5% anual. El segundo escenario contempla el funcionamiento del CAFTA-DR y de los proyectos del PPP. Se asume entonces como existente la integración física y regional establecida en el PPP, que incluye iniciativas como el Siepac y la instalación de una

red de gasoductos, así como el uso de biocombustibles. Se presupone además una alta integración entre los países del istmo. En ambos escenarios el sector transporte sigue teniendo una alta participación. Estas proyecciones resultan útiles para identificar desafíos de política pública en la región.

La Cepal también ha realizado proyecciones de demanda, en este caso con un horizonte hasta el 2020, utilizando como año base el 2005. El estudio analizó seis escenarios posibles; el primero es de tipo tendencial y el sexto considera la existencia de un programa amplio y robusto de centrales hidroeléctricas, medidas de uso racional de energía, empleo de biocombustibles, un incremento en la cogeneración, una reducción del 10% en el consumo de leña y una disminución del 10% en el consumo de hidrocarburos líquidos en el sector de transporte. El monto de las inversiones, incluyendo las necesarias para alcanzar los Objetivos del Milenio, para los escenarios I y VI, se presenta en el cuadro 11.13.

La inversión adicional requerida para el escenario VI, con respecto al escenario I, es de más de 5.000 millones de dólares y según el estudio de Cepal tendría diversos efectos en la región, tales como: disminución de la importación de

4 millones de metros cúbicos de carbón, 28 millones de barriles de derivados del petróleo y 1.272 millones de metros cúbicos de gas natural; reducción de 28 millones de toneladas de gases de efecto invernadero, más otros contaminantes primarios y secundarios, minimización de los costos de inversión, operación y mantenimiento en la expansión del sistema de generación eléctrica, lo cual debería traducirse en menores incrementos en las tarifas eléctricas; menor gasto familiar en energía eléctrica, por el uso de fluorescentes compactos y refrigeradores más eficientes; mayor competitividad de la industria, gracias al descenso del gasto energético y la utilización de motores más eficientes; incremento de la actividad agrícola, por la expansión de las áreas de cultivo de caña de azúcar y palma africana, con el consecuente aumento en el trabajo rural, de 100.000 nuevos puestos como máximo; ampliación de la cobertura eléctrica para 691.700 viviendas; reducción del 10% en el consumo de leña, mediante la instalación de un millón de cocinas más eficientes; mejora de la salud de la población centroamericana, debido a la menor emisión de contaminantes primarios y secundarios (no cuantificados) y cumplimiento de los compromisos de Johannesburgo, con

respecto al porcentaje de la oferta de energía primaria cubierta por fuentes renovables en los años 2005, 2010 y 2020 (Cepal y SICA, 2007)

Estos análisis han sido realizados en el contexto de la elaboración de la “Estrategia energética sustentable centroamericana 2020”, aprobada inicialmente por los jefes de los sectores de energía e hidrocarburos de la región en Ciudad de Guatemala en noviembre de 2007. El objetivo general de esta iniciativa es asegurar el abastecimiento energético de la región con la calidad, cantidad y diversidad de fuentes necesarias para garantizar el desarrollo sostenible, teniendo en cuenta la equidad social, el crecimiento económico, la gobernabilidad y los compromisos ambientales asumidos en el plano internacional (recuadro 11.4).

### Implicaciones ambientales y acciones para la sostenibilidad

Los patrones de producción y consumo analizados en las secciones anteriores, plantean desafíos que la región debe encarar a fin de lograr que la energía sea un instrumento para el desarrollo humano sostenible. Es claro que, junto a las repercusiones de índole económica, las tendencias mantenidas por años en el uso de las fuentes de energía han dejado una huella en la calidad del aire, la salud de las personas y el medioambiente, como resultado de una explotación poco racional de los recursos naturales. Este apartado examina algunas de las implicaciones ambientales de esta situación, así como las acciones nacionales y regionales que se han puesto en marcha para mitigarlas y mejorar la sostenibilidad, en el marco de los compromisos internacionales adquiridos por los países centroamericanos.

### Impactos energéticos y emisiones generan preocupación internacional

Sin duda alguna, los principales efectos ambientales de la producción y uso de la energía tienen que ver con las emisiones que se derivan de los procesos relacionados con el petróleo y, en segunda instancia, de la obtención de

CUADRO 11.13

#### Centroamérica: inversiones eléctricas proyectadas en los escenarios I y VI. 2007-2020 (MILLONES DE DÓLARES DE 2005)

Sector	Inversiones	
	Escenario I	Escenario VI
Generación de electricidad <sup>a/</sup>	11.000	14.000
Cogeneración	0	480
Infraestructura petrolera	80	78
Infraestructura de gas natural	1.020	340
Uso racional de la energía	0	1.930
Biocombustible	0	250
Cocinas mejoradas	0	100
Electrificación Objetivos del Milenio	760	760
Total	12.860	17.938

a/ Las inversiones eléctricas no incluyen los costos de operación y mantenimiento. El subsector eléctrico no incluye las inversiones en distribución en el área de concesión de las distribuidoras, ni en la de transmisión. El subsector petróleo no incluye las inversiones en transporte.

Fuente: Cepal.

## RECUADRO 11.4

**Principales metas de la "Estrategia energética sustentable centroamericana 2020"**

Entre los objetivos específicos de esta estrategia, aprobada en el 2007, se establece: 1) reducir la tasa de crecimiento de la demanda de derivados de petróleo (por sectores de consumo y generación de energía eléctrica); 2) mejorar la eficiencia y promover el uso racional de la energía, tanto de los sectores de la demanda como los de la oferta (campaña regional de información para el ahorro de energía, armonización de normas y reglamentaciones técnicas, entre otras medidas); 3) incorporar nuevas tecnologías y fuentes de energía menos contaminantes (uso de la biomasa en generación eléctrica, evaluación de impactos del uso de GLP en el sector transporte, entre otros); 4) aumentar el acceso a los servicios energéticos de las poblaciones de menores ingresos y aisladas (alternativas de abastecimiento a comunidades aisladas, alternativas para el uso productivo de la energía para el desarrollo rural,

entre otros); 5) mitigar los efectos del uso y producción de energía sobre el ambiente (sustitución de fuentes contaminantes por no contaminantes, definición de normas y regulación, entre otros).

Con base en los resultados de los diferentes escenarios analizados por Cepal y SICA para el año 2020, y considerando los objetivos de la estrategia, se proponen cinco grupos de metas:

» **Acceso a la energía por parte de la población con menos recursos:** alcanzar al menos el 90% de cobertura eléctrica.

» **Uso racional y eficiencia energética:** reducir en 10% el consumo de leña para cocción (cocinas más eficientes), en 12% el uso de energía eléctrica en los sectores residencial, comercial, industrial y de alumbrado público (sistemas de iluminación eficientes), en 35% el empleo de electricidad para refrigeración en el sector residencial (nuevos refrigeradores)

y en 10% el uso de energía eléctrica en el sector industrial (motores eficientes); llevar al menos al 12% el nivel de pérdidas en los sistemas eléctricos de los países de la región y disminuir en 10% el consumo de derivados del petróleo en el transporte público y privado (manejo eficiente).

» **Fuentes renovables de energía:** aumentar en 11% la participación en el mercado eléctrico de la energía generada a partir de fuentes renovables.

» **Biocombustibles:** sustituir el 15% del consumo de derivados del petróleo en el transporte público y privado.

» **Cambio climático:** reducir en un 20% la emisión de gases de efecto invernadero con respecto a lo esperado según el escenario I para el 2020.

Fuente: Elaboración propia con base en Cepal y SICA, 2007.

biomasa a partir de diversas fuentes. Paralelamente, la generación, incluso desde fuentes renovables, puede tener impactos diversos en los contextos naturales y sociales en los cuales se aprovechan los recursos. Dado que la región exhibe una clara dependencia de los hidrocarburos y serios problemas de eficiencia en el sector transporte, entre otros, es evidente la necesidad de promover cambios tecnológicos y diseñar políticas específicas a nivel nacional y regional.

En el mundo, las emisiones de dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>) originadas en el consumo de petróleo, gas natural y carbón, así como en el venteo y quema de gas natural en los campos de producción, se incrementaron de 21,7 gigatoneladas (Gt) en 1994, a 27 Gt en 2004, lo que equivale a un aumento global del 24,9% y un ritmo de crecimiento anual del 2,2%. Estados Unidos, China, Rusia, Japón e India son los cinco principales emisores y participaron con el 54% del

total mundial en 2004. En el sector energético, el consumo de petróleo es la mayor fuente de emisiones de CO<sub>2</sub>: 40,1% para 2004. El segundo puesto corresponde al carbón, con 39,2%; el consumo y quema de gas natural se situó como la tercera fuente de emisiones de CO<sub>2</sub> en 2007 (20,7%) (Cepal y SICA, 2007).

La generación de electricidad con combustibles fósiles es la principal fuente de emisiones dentro del sector energético; su importancia relativa alcanzó el 40,6% en 2004. El sector transporte representa la mitad, 20,3%, y le siguen la industria (18,2%) y el conjunto de los sectores residencial, servicios, agricultura y gobierno (12,6%); otros usos no energéticos aportan el 8,3% (Cepal y SICA, 2007).

En la década de los ochenta, investigaciones científicas realizadas en diversos lugares del mundo alertaron acerca del efecto sobre el medioambiente que estaba generando la emisión de gases

de efecto invernadero, por el consumo de derivados fósiles. Si no se adoptan medidas como un uso eficiente de la energía, el desarrollo de nuevas fuentes renovables y otras alternativas, las emisiones de carbono se duplicarán para mediados del presente siglo (Mckibben, 2007), con el consiguiente aumento en la temperatura del planeta. A raíz de esta advertencia se han comenzado a tomar acciones para revertir la situación y se han adquirido compromisos que involucran a países desarrollados y en vías de desarrollo (recuadro 11.5).

Para disminuir la dependencia de los hidrocarburos, en el contexto mundial existen diversas opciones, mayoritariamente centradas en reducir el consumo de petróleo y sustituirlo por fuentes renovables. En Estados Unidos se ha propuesto el ahorro de hasta 8.500 millones de galones de gasolina para el 2017, mediante la introducción de normas más rigurosas para la fabricación de vehículos; para ese mismo año se

## RECUADRO 11.5

**Algunas acciones mundiales para la reducción de emisiones**

**Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático.** Es el primer acuerdo internacional legalmente vinculante sobre el problema del cambio climático ocasionado por las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), que muestran una tendencia creciente debido al mayor consumo de combustibles fósiles. Fue suscrita en la Cumbre de Río (1992) por 155 países y entró en vigencia mundial el 21 de marzo de 1994. La Conferencia de las Partes (COP) es el órgano superior de la Convención.

El objetivo básico de este instrumento es lograr la estabilización de las concentraciones de GEI en la atmósfera en un plazo que garantice que las especies se adapten a este cambio, que la producción de alimentos no se vea amenazada y que el desarrollo económico sostenible se mantenga a nivel mundial. En él se establecen compromisos diferenciados para países desarrollados y en desarrollo, entre los que destacan la elaboración, actualización y publicación periódica de un inventario nacional de emisiones y sumideros de GEI, así como el desarrollo de programas nacionales y regionales de mitigación y adaptación a los impactos derivados del cambio climático. También hay iniciativas en materia de transferencia tecnológica, intercambio de información, educación y capacitación.

**Protocolo de Kyoto.** Es un instrumento legalmente vinculante que establece compromisos más específicos en cuanto a reducción y limitación de los GEI para los países incluidos en el Anexo I de la Convención el cual incluye a varios países, principalmente de la OCDE. El Protocolo entró en vigencia el 16 de febrero de 2005 y a la fecha lo han firmado 141 naciones, que emiten el 61,5% de los gases (Australia y Estados Unidos no lo han suscrito). El acuerdo principal es la reducción conjunta de al menos un 5% las emisiones de GEI para el período 2008-2012, con respecto al nivel de 1990. Para ello existen tres mecanismos:

» Mecanismo de desarrollo limpio (MDL). Permite a una entidad pública o privada de un país perteneciente al Anexo I financiar proyectos en un país en desarrollo, con el fin de asegurar una reducción de emisiones o incremento de la absorción de GEI adicional a lo que “normalmente” se hubiera dado. Además, estos proyectos deben contribuir al desarrollo sustentable del país receptor, de acuerdo con sus políticas nacionales. Las iniciativas deben ser aprobadas tanto por la nación receptora como por el Consejo Ejecutivo del MDL. Algunos de sus campos de aplicación son el ahorro y uso racional de la energía, promoción de energías renovables, producción y distribución

de electricidad, eliminación de desechos, generación de biocombustibles y cambio de procesos industriales. Estos proyectos generan créditos llamados “reducciones de emisiones certificadas” (REC), los cuales pueden usarse para cumplir alguna meta de reducción de emisiones, venderse o guardarse para una utilización futura.

» Mecanismo de aplicación conjunta (MAC). Faculta a los países del Anexo I para realizar proyectos específicos en otro de los países desarrollados, para alcanzar las metas que se propusieron en materia de reducción de emisiones y facilitar el intercambio de tecnología entre ellos.

» Comercio de Emisiones (CE). Posibilita que los países del Anexo I intercambien entre sí créditos resultantes de los proyectos realizados mediante el MDL y el MAC, así como unidades de absorción provenientes de iniciativas de fijación de GEI. Las entidades públicas o privadas pueden participar en el intercambio internacional de derechos de emisión si sus países son signatarios del Protocolo de Kyoto.

Fuente: Elaboración propia con base en Cepal y SICA, 2007.

plantea reducir en un 20% el consumo de gasolina y aumentar la producción de biocombustibles<sup>23</sup> en 35.000 millones de galones. Se encuentra en marcha un programa de la producción de etanol a partir maíz, el cual se emplea para elaborar una mezcla de 85% etanol anhidro y 15% gasolina (E85), que se puede utilizar solo en vehículos flexibles (*flexible fuel vehicles*, FFV) y se vende en unas 1.200 estaciones de servicio en la región central de ese país (Infante, 2007).

Por su parte, en el 2003 la Unión Europea exigió a sus países que, para el año 2010, usen en el transporte terrestre

un mínimo de 5,75% de energías renovables. Alemania, que es el mayor productor de *biodiesel* en el mundo, ha establecido el uso obligatorio del B4.4 (95,6% *diesel* y 4,4% *biodiesel*) con un precio interno menor que el *diesel* proveniente de los hidrocarburos fósiles (Infante, 2007). A su vez, Suecia ha lanzado un plan para sustituir por fuentes renovables el 100% de la energía nacional derivada del petróleo, para el año 2020. Ya en el 2007 cerca del 1% de los vehículos (40.000) funcionaba con combustibles alternativos. Además se puso en marcha un nuevo programa de incentivos para “autos verdes”, mediante

el cual el Gobierno recompensa al propietario de un nuevo auto ecológico con 10.000 coronas (1.400 dólares) (Lovgren, 2007).

En América Latina, desde hace treinta años Brasil tiene un programa intensivo de uso de etanol bajo el cual desarrolló la tecnología FFV, que ha llevado a reducir la dependencia del petróleo. La flexibilidad en la mezcla de etanol y gasolina le permite obtener, dependiendo de los precios internacionales, un mayor beneficio económico. Entre 1986 y 2005, el Programa Nacional para Conservación de Energía Eléctrica (Procel) invirtió aproximadamente 461

millones de dólares, que se tradujeron en un ahorro de energía de 21.753 GWh anuales. Este ahorro equivale a una generación equivalente a 5.124 MW y una postergación de inversiones superior a 8.000 millones de dólares. Este programa se financia con recursos propios del Fondo de Reserva Global de Reversión; además recibe apoyo internacional de entidades como el Global Environment Facility (GEF) del PNUD. Solo en el 2005 se invirtieron 52,7 millones de dólares en iniciativas de eficiencia energética en ese país. De esta forma se logró un ahorro energético de 2.158 GWh y una postergación de inversiones en nuevos proyectos del orden de 960 millones de dólares (Olade, 2007b).

La alternativa de los biocombustibles ha sido explorada en casi todas las regiones, aunque en algunos casos los esfuerzos son incipientes. Esta opción muestra ventajas importantes, como biodegradabilidad, un bajo contenido de azufre y ausencia de compuestos aromáticos; se ha señalado que el uso de *biodiesel* reduce las emisiones contaminantes de los motores convencionales, con un 99% menos de óxido de azufre, 30% menos de hidrocarburos no quemados y 25% menos de monóxido de carbono (Bornet, 2004). Sin embargo cabe destacar, como se mencionó en la primera parte de este capítulo, que existe un debate científico a este respecto. El estudio de Righelato y Spracklen (2007) argumenta que el secuestro de carbono logrado por la restauración forestal es mayor que las emisiones evitadas a partir del uso de biocombustibles líquidos; por tanto, los esfuerzos deben centrarse en incrementar la eficiencia en el uso del combustible fósil, conservar los bosques y sabanas existentes y restaurar bosque natural y pastos en tierras de cultivo actuales que no se necesiten para alimentación, entre otros aspectos.

### Acciones regionales para la eficiencia energética y la reducción de gases de efecto invernadero

Los países centroamericanos han empezado a tomar acciones para promover un uso racional y eficiente

de la energía. Por ejemplo, en el sector transporte ya se están ejecutando medidas como el reordenamiento vial en las principales zonas urbanas, mejoras en el transporte público, e implementación de nuevas normas para la importación de vehículos, relacionadas con un aumento en la eficiencia y estándares ambientales asociados a menores emisiones de GEI. En el sector eléctrico hay esfuerzos para la sustitución gradual de bombillos incandescentes por fluorescentes, tanto a nivel residencial como en el alumbrado público (Cepal y SICA, 2007). También se han dado algunas acciones para introducir en el sector transporte el uso de etanol con gasolina, y *biodiesel* con *diesel*, en diferentes proporciones de mezcla. En algunos países se utiliza el GLP en taxis y transporte privado.

En cuanto a los compromisos derivados de la Convención Marco de Cambio Climático y el Protocolo de Kyoto, dado su desarrollo económico las naciones centroamericanas no tienen límites establecidos como meta para sus emisiones de GEI. Sin embargo, en vista de que las principales fuentes energéticas regionales son los hidrocarburos y la biomasa (83% leña), responsables de una gran parte de estas emisiones, es importante considerar su alto impacto. En el año 2006, los GEI derivados del consumo de petróleo en el istmo fueron de 38 millones de toneladas de dióxido de carbono, 1,2 millones de toneladas de óxido de carbono, 272.000 toneladas de óxidos de nitrógeno y 166.000 toneladas de dióxido de azufre (Cepal y SICA, 2007). Estas emisiones, que han venido mostrando una tendencia al alza desde 1990, causan graves problemas en la calidad de vida de las poblaciones.

Todos los países del área han suscrita la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y el Protocolo de Kyoto. Adicionalmente se han creado diversas instituciones regionales y nacionales, como la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD) y el Consejo Mesoamericano de Ministros del Ambiente, como entidades responsables de implementar y dar seguimiento a las acciones acordadas para reducir los GEI.

También se han establecido instituciones que buscan la integración de los sectores energético y ambiental. Una de ellas es el Consejo de Electrificación de América Central (CEAC), fundado en 1979 por las seis empresas públicas existentes en la región. Este fue el resultado final del proceso que dirigió el Grupo de Interconexión Eléctrica Centroamericana, coordinado por la oficina de la Cepal en México. El Poder Ejecutivo de cada país aprobó los estatutos de la entidad, a la que se le asignó la función esencial de cooperar, coordinar e integrar la adopción de sistemas eficientes de generación, transmisión y distribución de energía eléctrica. El financiamiento del CEAC se logra a través de una cuota anual de las empresas miembros. En la actualidad el Consejo participa activamente en el proceso de integración eléctrica del istmo. Como parte de su estructura se conformó el Grupo de Trabajo de Planificación Indicativa Regional (GTPIR), cuyo rol básico es elaborar los estudios de planificación indicativa de la región<sup>24</sup> (Cepal, 2003).

También existe el Comité de Cooperación de Hidrocarburos para América Central (CCHAC), cuya creación fue parte de los resultados del Foro Regional Energético para América Central (Freac), realizado en 1991. Está conformado por los directores del subsector de hidrocarburos de cada país y su objetivo fundamental es la integración para lograr un uso más eficiente de los hidrocarburos. Ha tenido problemas de funcionamiento, debido a la falta de respaldo financiero de los miembros. Sin embargo, ha efectuado estudios importantes gracias al apoyo de la Cepal, el Gobierno de Alemania a través de la GTZ, el BID y más recientemente el Gobierno de Italia (Cepal, 2003).

Otra instancia relevante es la Unidad de Coordinación Energética Regional del SICA, cuya creación se acordó durante la XXVIII Reunión Ordinaria de los Jefes de Estado de los países del Sistema de Integración Centroamericana, celebrada en la ciudad de Panamá en julio de 2006. Esta Unidad debe coordinar toda sus acciones con la CEAC y el CCHAC, así como con el Comité de Cooperación para el

Ambiente y Desarrollo (CCAD), para garantizar que en todas las iniciativas energéticas se incluya el tema de la protección del ambiente (Cepal, 2003). En el marco de estas instituciones y de las relaciones entre los países, también Centroamérica ha puesto en marcha diversos proyectos regionales en el campo energético (recuadro 11.6).

Por último, durante la Cumbre del Milenio realizada en Nueva York en el año 2000, 191 países aprobaron la Declaración del Milenio, en la cual se comprometieron a centrar su interés y

esfuerzo en ocho objetivos: erradicar la pobreza extrema y el hambre, lograr enseñanza primaria universal, promover la equidad de géneros y la autonomía de la mujer, reducir la mortalidad infantil, mejorar la salud materna, combatir el VIH/SIDA, la malaria y otras enfermedades, garantizar la sostenibilidad del medioambiente y fomentar una asociación mundial para el desarrollo. En este marco, la Cepal ha planteado que, para varios países de la región, “la ausencia y/o la dificultad de acceso a servicios energéticos causan

fuertes rezagos económicos, sociales y culturales en la población, permitiendo participar en cadenas de producción sencillas, de escaso valor agregado, con opciones más limitadas para el comercio. De igual forma, los servicios de educación y salud son de menor calidad. Por ello, el acceso a servicios energéticos modernos se ha convertido en la piedra angular del desarrollo sostenible y uno de los medios que mayor impacto tienen en la calidad de vida de los habitantes y en la reducción de la pobreza” (Cepal, 2007c).

#### RECUADRO 11.6

### Proyectos regionales en favor del desarrollo sustentable del sector energético

En Centroamérica existen cuatro proyectos con especial trascendencia en la búsqueda de un desarrollo sustentable en el sector energético.

» **Sistema de Interconexión Eléctrica para América Central (Siepac).** Este proyecto prevé la construcción de infraestructura de interconexión (líneas de transmisión, equipos de compensación y subestaciones) que permitirá el intercambio de energía eléctrica desde Guatemala hasta Panamá. También incluye la creación de un mercado regional de electricidad regido por dos organismos supranacionales. El componente reglamentario e institucional está siendo elaborado por una Unidad Ejecutora adscrita al CEAC. A la fecha se han instalado la Comisión Regional de Interconexión Eléctrica (CIER), también conocida como la Comisión Reguladora de la Interconexión Eléctrica, y el Ente Operador Regional (EOR), como operador del sistema eléctrico y administrador del mercado en lo que concierne a las transacciones regionales. La primera está ubicada en Guatemala y el segundo en El Salvador.

El componente de infraestructura está bajo responsabilidad de la Empresa Propietaria de la Red (EPR)<sup>25</sup>, y consiste primordialmente en el diseño, ingeniería y tendido de las líneas de transmisión (de 1.802 kilómetros y 230 KW, con una inversión estimada de 320 millones de

dólares). Además se prevé la construcción de torres para un segundo circuito futuro, que se conectarán a 15 subestaciones de los países de la región mediante 28 bahías de acceso; también se incluyen equipos de compensación reactiva. Esta infraestructura inicial, en conjunto con refuerzos de los sistemas de transmisión nacionales, permitiría disponer de una capacidad confiable y segura de transporte de energía de cerca de 300 MW. La construcción empezó a mediados de 2007. Ese mismo año, durante la Cumbre del Plan Puebla Panamá, se suscribió el Segundo Protocolo al Tratado Marco del Mercado Eléctrico de América Central, el cual completa el proceso de armonización de regulaciones para la operación del Siepac, y ya cuenta con la ratificación de los respectivos Congresos.

En forma paralela al proyecto Siepac, y siempre en el marco del Plan Puebla-Panamá, los gobiernos de Guatemala y México acordaron realizar una interconexión eléctrica entre ambos países. Esto implica la instalación de una línea de transmisión de 400 KW y 103 kilómetros de extensión, 32 de los cuales estarán en territorio mexicano y el resto en territorio guatemalteco. La capacidad de enlace se estima en 200 MW en dirección hacia Guatemala y 70 MW hacia México. El costo total del proyecto será de 55,8 millones de dólares. La construcción comenzó en junio de 2006. Actualmente se encuentra en estudio otro proyecto de interconexión, entre Colombia y Panamá.

» **Armonización de las normas sobre combustibles.** Dentro del proceso de unión aduanera, la armonización regional de las normas aplicables a los diferentes derivados del petróleo ha sido una tarea a cargo de las direcciones generales de hidrocarburos. Al 30 de junio del 2007 se habían aprobado los reglamentos técnicos centroamericanos de las gasolinas regular y superior, *diesel*, *biodiesel*, cilindros portátiles para almacenar GLP, aceites lubricantes para motores de gasolinas y *diesel*; transporte terrestre de hidrocarburos líquidos y GLP, asfaltos, gasolina de aviación y *kerosene*.

» **Matriz de acciones para la integración y el desarrollo energético centroamericano.** Ante el alza en los precios del petróleo, en mayo de 2004 los ministros de energía del istmo aprobaron el Plan de Emergencia Energético, que posteriormente fue ratificado por los Jefes de Estado de la región. A partir de este Plan, el BID, la Secretaría General del SICA y la sede subregional de la Cepal, diseñaron un nuevo programa, denominado “Matriz de acciones para la integración y el desarrollo del sector energético centroamericano”. Esta propuesta fue aprobada por los directores de energía en diciembre de 2005 en Guatemala, luego por los ministros de energía y posteriormente por los Jefes de Estado. Para junio de 2007 la Matriz contaba con un total de 65 proyectos, de los cuales 7 ya se habían

## RECUADRO 11.6

## CONTINUACIÓN

ejecutado, 22 estaban en proceso de realización y el resto no tenía aún financiamiento. Entre los proyectos ejecutados se puede mencionar el levantamiento de un inventario de 383 proyectos de pequeñas centrales hidroeléctricas, un estudio de ordenamiento vial en las ciudades de Guatemala, Tegucigalpa y San Salvador, la elaboración de un conjunto de normas para el etanol y la investigación de perspectivas para la producción de *biodiesel* en cuatro países.

» **Programa de Integración Energética Mesoamericana.** Esta es una iniciativa del

Gobierno de México, que fue presentada en 2005 y está conformada por varios proyectos, entre los que sobresalen los estudios para una refinería regional y el suministro de gas natural. Participan México, los países miembros del SICA y Colombia. El estudio de factibilidad de la refinería fue concluido en 2007; identificó varios sitios potenciales en Centroamérica e incluyó entre sus productos finales los documentos necesarios para el proceso de licitación. En este sentido, conviene resaltar el apoyo de la empresa Petróleos Mexicanos Internacional a los países miembros del programa, en el proceso de negociación con los potenciales inversionistas.

También se concluyó el estudio para el suministro de gas natural a la región, en el cual se determinaron las opciones de abastecimiento, ya sea a través de ductos desde Colombia y Venezuela, o por medio de regasificadoras en Costa Rica y El Salvador, para recibir gas natural licuado. Asimismo, se organizó el Grupo Mesoamericano de Biocombustibles, para impulsar acciones tendientes a la producción y utilización de biocombustibles en el área.

Fuente: Elaboración propia con base en Cepal, 2003 y 2007b.

**La investigación de base para este capítulo** fue realizada por Carlos González.

**La edición final** estuvo a cargo de Leonardo Merino, con el apoyo de Alberto Mora.

**Por su apoyo en el proceso de investigación** se agradece a Fernando Cuevas, Director de la División de Recursos Naturales y Energía de Cepal, México. La Olade facilitó el acceso a información y bases de datos para la elaboración de este capítulo.

**Por sus orientaciones técnicas y observaciones** se agradece a Alvaro Muñoz, de Recope.

**Por su lectura crítica y comentarios** se agradece a Jimmy Fernández, de Recope, a la Dirección Sectorial de Energía del Minae en Costa Rica y a Karla Meneses, del Programa Estado de la Nación.

**La revisión de cifras** la efectuó Elisa Sánchez.

**El taller de consulta** se llevó a cabo el 19 de noviembre de 2007 en San José, Costa Rica, con la asistencia de Ana Lucía Alfaro (Costa Rica), Orlando Bravo (Costa Rica), Carlos González (Costa Rica), Miguel Gutiérrez (Costa Rica), Mario Madrigal (Costa Rica), Alejandro Martínez (Nicaragua), Julio Montes de Oca (Costa Rica), Marco Otoya (Costa Rica), Alberto Mora (Costa Rica), Roberto Moreno (Panamá), Héctor Pérez Veliz (Guatemala), Juan Carlos Posada (Honduras), Ricardo Sequeira (Costa Rica), Fanny Solano Abarca (Costa Rica), Claudio Tona (El Salvador), Hugo Ventura (México) y Gloria Villa (Costa Rica).

**Se agradece** al Programa de Formación e Investigación para la Integración Regional (SG-CSUCA/PAIRCA) por el auspicio del estudio base para la preparación de este capítulo.

## NOTAS

- 1** El barril equivalente de petróleo, en volumen, corresponde a 159 litros (González, 2008).
- 2** “Se habla de situaciones porque, cuando se utiliza una multiplicidad de indicadores, generalmente no es posible agregarlos para obtener magnitudes escalares y es necesario recurrir a expresiones vectoriales” (Cepal et al., 2003).
- 3** La intensidad energética se mide como la cantidad de energía empleada para la producción de una unidad monetaria.
- 4** La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) está conformada por veinte países.
- 5** El crudo se mejora, antes de exportarlo, en la mini-refinería La Libertad.
- 6** Excepto en El Salvador, en todos se han realizado actividades de exploración (Cepal, 2006). En Costa Rica, sin embargo, en 2005 el Gobierno canceló el contrato suscrito con este fin y en la actualidad existe un proceso judicial presentado por la empresa que tenía la adjudicación. Además está en discusión la firma de un segundo contrato con otra empresa.
- 7** En la actualidad (febrero de 2008) se está en la etapa de pruebas de una nueva línea y está en proceso de estudio la factibilidad técnica, económica y financiera de utilizar una de las líneas para trasegar GLP hasta el área metropolitana, a fin de disminuir el transporte de este producto por carretera, por medio de camiones cisterna (E: Valverde, 2007).
- 8** Esta capacidad disminuye en la época de invierno, por el cambio en la viscosidad que generan las bajas temperaturas.
- 9** Ya se han presentado problemas para cubrir la demanda en Costa Rica.
- 10** La primera con una capacidad de 30.000 bpd; sobre la segunda no se obtuvo información.
- 11** Mecanismo que incluye solamente destilación, reformación y algún hidrotrotamiento. Esta configuración es de las más simples en cuanto a tecnología de refinación.
- 12** Con base en 330 días de operación y suponiendo 35 días para mantenimiento.
- 13** En Costa Rica, las mejoras propuestas tienen como objetivo convertir a la refinería en una instalación tipo “complex”, es decir, con tecnología más avanzada y mayor producción de gasolina y *diesel*.
- 14** Esta identificación de capacidad potencial se basa en estimaciones. Es importante considerar que hay factores diversos en cada país (biofísicos, geográficos, normativos, entre otros) que hacen que este cálculo no siempre corresponda a potenciales explotables.
- 15** Las referencias que aparecen anteceditas por la letra “E” corresponden a entrevistas o comunicaciones personales realizadas durante el proceso de elaboración del Informe. La información respectiva se presenta en la sección “Entrevistas”, de la bibliografía de este capítulo.
- 16** Con excepción del producto “gasolinas/alcohol”, que podría incluir algún consumo de etanol, dadas algunas experiencias regionales de mezcla de gasolina con alcohol.
- 17** Incluye el consumo final y el consumo para generación eléctrica.
- 18** Este crecimiento, excluyendo a los países industrializados, se concentró en China.
- 19** Algunas operan en varios países y se contabilizan una sola vez.
- 20** No se permite la integración vertical.
- 21** De acuerdo con Dussan (2005), este sistema no ha logrado el objetivo de favorecer a la población de menores ingresos y un 78% del subsidio llega a población no pobre.
- 22** En marzo de 2008, el TLC había sido aprobado por todos los países signatarios. Esto incide en que los resultados finales de las proyecciones realizadas bajo este escenario puedan cambiar en forma sustancial y que su aplicación corresponda más bien al escenario siguiente.
- 23** La capacidad de producción de etanol era de 52 millones de litros por día en 2006. En ese año se encontraban en construcción 70 refinerías. La producción de *biodiesel* en 2005 fue de 248 millones de toneladas (Infante, 2007).
- 24** En abril de 2007, este grupo publicó el *Plan indicativo de expansión de la generación regional* para el período 2007-2020.
- 25** EPR también es conocida comercialmente como Empresa Propietaria de la Línea de Transmisión Eléctrica S.A. La EPR es una empresa regida por el derecho privado, a la cual, mediante el Tratado Marco del Mercado Eléctrico de América Central y su Protocolo, cada Gobierno otorgó el respectivo permiso, autorización o concesión para la construcción y explotación del primer sistema de interconexión eléctrica regional.





## CAPÍTULO

## 12

## El dilema estratégico de la seguridad ciudadana y el Estado democrático de derecho

## INDICE

<b>Presentación</b>	<b>467</b>
<b>Conceptos básicos</b>	<b>468</b>
<b>La neblina cognitiva en el tema de la seguridad ciudadana</b>	<b>470</b>
<b>Situación de las fuentes de información</b>	<b>470</b>
Estrategia frente a las limitaciones de información	471
<b>Estado de situación</b>	<b>472</b>
Factores regionales de inseguridad	472
Análisis de casos	476
<b>Tres situaciones estratégicas y una nueva perspectiva</b>	<b>488</b>
Caracterización de las situaciones estratégicas	488
Una perspectiva distinta para enfrentar acendrados prejuicios	490
<b>Escenarios más probables de seguridad en la Centroamérica del 2020</b>	<b>492</b>
En la primera situación estratégica: alto riesgo de desestabilización política	492
En la segunda situación estratégica: balcanización del orden democrático	496
En la tercera situación estratégica: democracias con niveles ampliados de violencia	499
Reflexiones sobre el conjunto de la región	502
<b>Un enfoque distinto sobre políticas públicas de seguridad ciudadana</b>	<b>503</b>
Lecciones de las experiencias internacionales	503
Las opciones descartables: ¿qué no debería hacerse?	508
¿Qué puede hacerse? Apostar por la sensatez	508
Anexos	517

**Presentación**

Al finalizar la primera década del siglo XXI Centroamérica experimenta un grave problema de seguridad ciudadana. El fin de las guerras y la democratización política no dieron paso a sociedades pacíficas. La violencia social y delictiva en algunos países del istmo se encuentra entre las más altas del hemisferio, apenas inferior a la de Colombia. Sin embargo, esa nación padece una guerra civil, mientras que los conflictos armados en la región concluyeron hace varios lustros. En otros países del área la violencia y la criminalidad, aunque menores, están en ascenso y cunde la sensación de inseguridad. Cada vez más, las personas invierten sus recursos, muchos o pocos, en sistemas de seguridad. Actores como el narcotráfico, las maras y las pandillas son hoy fuerzas con las que los gobiernos deben lidiar.

La violencia tiene un cuño distinto a la experimentada durante la segunda mitad del siglo XX<sup>1</sup>. En ese período, ésta tuvo un carácter político y se manifestaba sobre todo en áreas rurales periféricas. En la actualidad, la violencia es fundamentalmente social: no está asociada a la defensa o subversión del poder político, sino a las relaciones entre las personas. Además, está localizada en los centros urbanos, en especial en las capitales, donde se asienta el poder. Ahí, la inseguridad

ciudadana no solo coarta las libertades de las personas, amenaza su integridad y patrimonio, sino que se ha tornado en un problema de orden público que pone en entredicho la autoridad legítima del Estado. Hoy pareciera que el mundo hobbesiano de la naturaleza se asienta donde reside Leviatán.

Los graves problemas de seguridad ciudadana plantean un complejo desafío para las democracias centroamericanas. Desde el punto de vista social, constituyen un factor de desarticulación, pues afectan las relaciones de confianza y reciprocidad dentro de las comunidades. Desde una perspectiva política, los niveles actuales de crimen y violencia afectan, deprimiéndolo, el apoyo ciudadano a los sistemas políticos. Aun más, han creado climas de opinión que, cuando menos, toleran las soluciones extra-legales al problema: la “limpieza social” y la justicia por la propia mano. La elevada sensación de inseguridad ha mermado la confianza en la capacidad de los sistemas de justicia penal para proteger los derechos de las personas.

Al enfrentarse al problema de la inseguridad ciudadana, en Centroamérica se ha oscilado entre la mano dura y la inacción. En algunos países se ha pretendido actuar rápida y decisivamente contra la delincuencia mediante el endurecimiento de las penas, la instauración de procedimientos y juzgados

especiales, la reinserción de los ejércitos en la preservación del orden público y la criminalización de algunos grupos. Estas intervenciones han tenido efectos erosionadores sobre las garantías al debido proceso y, en general, sobre los sistemas de justicia. Por otro lado, con o sin mano dura, se han relegado otras intervenciones posibles, de carácter preventivo, pues se argumenta que no dan frutos en el corto plazo. Además, en varias naciones las capacidades reales de los sistemas penales son muy limitadas. Con pobres recursos, escasas capacidades técnicas y operativas, y algunos de ellos afectados por la politización, estos sistemas no son capaces de articular respuestas satisfactorias.

El problema de fondo que enfrentan las democracias centroamericanas es su manifiesta incapacidad para proveer un bien público indispensable para el desarrollo humano: un orden público que garantice la seguridad ciudadana y el Estado de derecho. Si el regreso al pasado autoritario no es una opción política y éticamente aceptable ante la violencia, si la mano dura o la inacción son respuestas inapropiadas, entonces: ¿cómo mejorar la seguridad ciudadana respetando los principios de un Estado democrático de derecho? Precisamente porque no existen respuestas fáciles a esta interrogante, y porque “nunca más” Centroamérica debe regresar a su pasado autoritario, es que esta pregunta encierra un problema estratégico para la región.

En este capítulo se plantea la tesis de que en Centroamérica coexisten tres situaciones estratégicas en materia de seguridad. Todas ellas tienen potencial para generar amenazas a la estabilidad democrática en el mediano plazo e introducir fracturas importantes en la dinámica regional. En este sentido, el fin de la primera década del siglo XXI es una coyuntura decisiva para robustecer las bases de un orden público democrático: las respuestas políticas e institucionales que se adopten decidirán la evolución futura del istmo. Sin embargo, aunque los costos de una respuesta inapropiada son altos y tangibles, no hay soluciones mágicas. Este Informe sugiere un cuidadoso diseño

#### RECUADRO 12.1

### Estructura del capítulo

El presente capítulo se organiza en seis apartados, además de esta introducción. La segunda sección define los conceptos clave de seguridad ciudadana, Estado de derecho y otros que son indispensables en una reflexión sobre el tema, por ejemplo sistema penal, política criminal, prevención del delito. La tercera examina las barreras cognitivas que enfrenta la investigación acerca de la seguridad ciudadana y se perfila la respuesta del Informe a este obstáculo. La cuarta presenta el estado de situación en Centroamérica; describe los factores regionales de inseguridad y los estados de situación en los seis países. La quinta plantea la existencia de tres situaciones estratégicas de seguridad en la región y a partir de ellas rebate una serie de acendrados prejuicios que limitan el análisis del tema.

En la sexta sección se efectúa un ejercicio de escenarios a partir de las situaciones estratégicas identificadas. Presenta el curso de evolución más probable de mantenerse constantes las condiciones prevalecientes en cada situación estratégica y la situación final en el año 2020. El último apartado explora la cuestión del “¿qué hacer?” para obtener resultados mejores que los previstos en estos escenarios. Realiza un estudio selectivo de experiencias internacionales innovadoras en materia de seguridad ciudadana, una mirada a lo posible. Posteriormente discute medidas para disminuir la inseguridad ciudadana. Además, descarta una serie de intervenciones debido a su ineficacia o a sus adversas consecuencias sobre el Estado de derecho.

de intervenciones, de diversa complejidad y características, sobre una multiplicidad de factores de riesgo que hoy en día alientan la criminalidad y la inseguridad ciudadana.

Este trabajo sintetiza catorce investigaciones realizadas para este Informe, además de una extensa revisión bibliográfica. El o la lectora interesados en detalles pueden consultar las ponencias que sirvieron de base al texto en el sitio [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr). También se recomienda consultar los anexos del capítulo para obtener información específica sobre las escalas de medición empleadas.

### Conceptos básicos

En este Informe se entiende por seguridad ciudadana “la condición personal, objetiva y subjetiva, de encontrarse libre de violencia o amenaza de violencia o despojo intencional por parte de otros” (PNUD Costa Rica, 2006)<sup>2</sup>. Al enfatizar en la violencia, o la amenaza de violencia esta definición ofrece una solución intermedia frente a conceptos abarcadores como el de la seguridad

humana, que refiere a la capacidad de los seres humanos para el disfrute de los derechos humanos y los beneficios del desarrollo, o conceptos muy restringidos, que la asimilan con el orden público<sup>3</sup>.

Al presente Informe le interesa promover la reflexión sobre las opciones para mejorar la seguridad ciudadana en Centroamérica en el marco de un Estado democrático de derecho, una condición ineludible cuando se analiza el tema desde la perspectiva del desarrollo humano sostenible. Este es un tipo específico de Estado de derecho -un orden legal, una red de instituciones y de políticas- que posee tres características específicas:

- La absoluta primacía de la ley, vale decir, la sujeción del poder político, de cualquier institución estatal y de todos los ciudadanos, a la Constitución y a la legislación vigente.
- El estricto respeto, protección y fortalecimiento de los derechos y las libertades fundamentales de todas

## RECUADRO 12.2

**Consideraciones sobre la seguridad ciudadana**

La seguridad ciudadana es un síndrome, o un conjunto de fenómenos, más que un concepto que designe a una cosa analíticamente distinta a otras. Existen dimensiones objetivas y subjetivas de la seguridad. Entre las primeras se encuentran la incidencia de las distintas manifestaciones de la criminalidad, las capacidades legales, institucionales y técnicas de las entidades estatales para dar protección efectiva a las personas y las políticas que éstas adopten. Entre las dimensiones subjetivas se encuentran las percepciones que las personas tienen acerca del grado en que su vida y su patrimonio, y los de seres que les son emocionalmente significativos, están siendo amenazados. En la medida en que un síndrome es multidimensional, debe aceptarse la premisa de que los factores causales de la inseguridad son múltiples. Los factores objetivos y subjetivos operan en el plano "micro", de la seguridad de las personas, y en el plano "macro", o de la seguridad de los países y la región, aunque no por igual ni de manera convergente. Por una parte, las personas pueden sentirse muy amenazadas aun cuando en realidad

no lo estén. Uno de los hallazgos más consistentes de los estudios comparados sobre seguridad ciudadana en América Latina es que la percepción de inseguridad es muy superior y relativamente insensible al nivel real de criminalidad de los países (Seligson, 2004). Por otra parte, factores relevantes en el plano "macro", como el narcotráfico, pueden no constituir una amenaza objetiva para muchas o la mayoría de las personas de una sociedad. A pesar de ello, y desde el punto de vista de la sociedad en su conjunto, combatir el narcotráfico es una tarea esencial para garantizar la seguridad del colectivo. Por ello, cuando se analice la seguridad ciudadana en su dimensión "macro", la condición de estar libre de violencia o amenaza de violencia se entenderá como referida al conjunto de la sociedad. Desde esta perspectiva, se considerarán factores de inseguridad regional o nacional aquellos que representen amenazas reales o potenciales a la estabilidad democrática (que es la que garantiza la libertad de las personas).

Fuente: Vargas, 2007a.

las personas (físicas, jurídicas) que habitan un país.

- La aplicación de criterios rigurosos para el ejercicio de la responsabilidad política, legal y administrativa de las personas investidas de autoridad (O'Donnell, 1997 y 2004; PNUD, 2004).

En un Estado democrático de derecho, el sistema de justicia penal, la política criminal y la prevención del delito son los medios expresamente empleados para garantizar la seguridad ciudadana. El sistema penal es el conjunto de reglas, organismos, procedimientos y personas que intervienen en la solución de los conflictos derivados de la existencia de ciertas conductas consideradas como delitos (Rico, 1997)<sup>4</sup>.

Un sistema democrático de justicia penal es aquel que resuelve dichos conflictos de conformidad con una serie de condiciones: accesibilidad, independencia, justedad, eficiencia, transparencia y moderación. Estas son garantías de que los conflictos se resuelven guardando respeto a los derechos civiles y políticos de las personas.

Se entiende por política criminal el conjunto de métodos e intervenciones por medio de los cuales una sociedad articula respuestas frente al fenómeno criminal. Dos elementos se deben destacar de esta definición: "un conjunto de métodos" supone el recurso a medidas no exclusivamente represivas; por su parte, la "sociedad" designa no solo al aparato penal oficial, sino a otras instancias que tradicionalmente no han intervenido -o lo han hecho poco- frente

al crimen. De acuerdo con la interpretación más clásica y formal, frente a aquellas conductas que en cualquier sociedad organizada se consideran inadmisibles, el Estado (titular del *ius puniendi*, una de sus atribuciones esenciales) suele reaccionar con dos tipos de medidas: el control y la prevención del delito<sup>5</sup>. Sin embargo, como se verá más adelante, las organizaciones sociales o los individuos también intervienen, de manera formal o informal, autorizada o no, en la política criminal de un país.

Por último, la prevención es el conjunto de medidas que, dentro de una política criminal, están destinadas a impedir o limitar la comisión de un delito. En términos analíticos es posible distinguir entre la prevención situacional y la prevención social, aunque en la práctica una política criminal suele combinar ambas dimensiones (recuadro 12.3).

En un Estado democrático de derecho, las relaciones entre el sistema de justicia penal, la política criminal y la prevención del delito son siempre difíciles. Las actividades de la policía son de gran utilidad para la sociedad, pero pueden ser la causa de serios peligros si, con el pretexto de evitar la comisión de un delito, se multiplican las limitaciones al ejercicio de las libertades individuales; asimismo, la participación ciudadana en la prevención del delito puede, en ciertas circunstancias, desencadenar actos contrarios a esas libertades.

En un plano más general, las garantías del derecho procesal pueden, en un momento determinado, favorecer a los acusados de un delito en detrimento del derecho de las víctimas a ser resarcidas del daño; o, en caso contrario, sanciones penales excesivas para ciertos delitos pueden introducir inequidades flagrantes en relación con las vigentes para otro tipo de delitos (por ejemplo, los de "cuello blanco"). Por otra parte, la política criminal efectivamente aplicada por las autoridades en una coyuntura específica -por ejemplo, las llamadas políticas de mano dura- pueden atentar contra las normas e instituciones del Estado de derecho.

## RECUADRO 12.3

**Prevención situacional y prevención social**

**Prevención situacional** es el conjunto de medidas no penales tendientes a eliminar o reducir las ocasiones que, en numerosos casos, propician la comisión de un delito (por ejemplo, la instalación de cerraduras y sistemas de alarma en residencias y comercios, una mejor iluminación en las calles o la vigilancia de barrios). Su postulado de base es que, en gran medida, el delito resulta de elecciones influenciadas por aspectos concretos e inmediatos de las situaciones en que puede encontrarse un infractor potencial y sus efectos pueden apreciarse en el corto plazo.

**Prevención social** es el conjunto de intervenciones no penales sobre delincuentes potenciales orientadas a eliminar o atenuar su propensión criminal. Este enfoque está basado en las clásicas teorías etiológicas del delito, según las cuales la acción criminal se explica por la existencia de diversos factores anteriores a su perpetración (familia, escuela, empleo, frecuentación de otros delincuentes, pertenencia a bandas criminales, consumo excesivo de alcohol y otras drogas, etc.). Sus resultados solo pueden darse en el mediano y largo plazos.

Fuente: Rico y Chinchilla, 2002.

La antítesis del sistema democrático de justicia penal y de las políticas criminales consistentes con él lo constituye lo que en Centroamérica se denomina la “mano dura”. A falta de una definición explícita, por mano dura se entiende un conjunto de normas e intervenciones públicas que, con la pretensión de asegurar un mayor grado de seguridad a la ciudadanía, violan las garantías y derechos fundamentales previstos en las constituciones y tratados internacionales ratificados por los países del istmo.

**La neblina cognitiva en el tema de la seguridad ciudadana**

Una densa neblina cognitiva rodea el tema de la seguridad ciudadana en Centroamérica. Esta niebla entorpece y confunde la apreciación de la situación prevaiente en este ámbito, sus factores causales y los escenarios y medidas prácticas posibles para mejorarla de manera compatible con los principios, organización y funcionamiento de los Estados de derecho en el área. Está alimentada por la pobreza de las fuentes de información disponibles para examinar el estado de la seguridad ciudadana en Centroamérica, que son pocas, fragmentadas, difícilmente comparables y muchas de ellas de baja calidad. Por lo general las autoridades, las organizaciones sociales y la ciudadanía actúan con información muy limitada, lo que hace difícil valorar si las respuestas políticas e institucionales son apropiadas<sup>6</sup>. En esta sección se describe el alcance de esa neblina cognitiva y se plantean las estrategias que el presente Informe desarrolla para minimizar su impacto.

**Situación de las fuentes de información**

Es internacionalmente aceptado que los estudios sobre la inseguridad ciudadana en América Latina se enfrentan al problema de una elevada “cifra negra”, lo cual significa que una alta proporción de los eventos no es registrada por ninguna fuente (Rico, 2006). Esta cifra negra puede originarse, por ejemplo, en la renuencia de la población a denunciar hechos delictivos (por miedo o por el convencimiento de la futilidad del trámite) o en sistemas deficientes de registro. El error de medición que esta situación acarrea puede ser de tal magnitud que los datos existentes distorsionen severamente -sea subestimando o sobreestimando- los niveles de inseguridad ciudadana e impidan un estudio de sus factores determinantes.

En el caso de Centroamérica, la situación de las fuentes de información sobre criminalidad es crítica:

- Ningún país posee un sistema unificado de estadísticas criminales

que integre los arrestos efectuados por la policía y las denuncias de los ciudadanos a este organismo y al Ministerio Público. En Costa Rica, El Salvador y Honduras, las denuncias pueden hacerse a la policía y al Ministerio Público, mientras que en Guatemala, Nicaragua y Panamá, éstas solo se realizan ante la policía. Una consecuencia previsible de esta situación es que, en un mismo país, las estadísticas criminales varían (a veces sustancialmente) según la fuente consultada, no solo en términos de su magnitud sino de la manera de clasificar los hechos.

- No existe una tipología de figuras delictivas común para toda la región. Cada país tiene su particular manera de clasificar estos hechos y la homologación de las clasificaciones es, en muchos casos, imposible. Los problemas son múltiples: se utilizan diferentes conceptos para designar hechos similares; cuando dos o más países emplean un mismo concepto suele ocurrir que incluyan cosas (parcialmente) distintas; además, los niveles de desagregación de las estadísticas son muy dispares. Todo esto obstaculiza la comparación rigurosa de las estadísticas criminales sobre un amplio espectro de delitos, lo que constituye una limitación importante para un estudio comparado sobre la inseguridad ciudadana como el que aquí se presenta.
- Las estadísticas criminales son omisas en relación con datos clave para valorar la situación de seguridad ciudadana. En Centroamérica no existe información sobre las características de las personas detenidas (sexo, edad, escolaridad, ocupación), con la excepción parcial de Honduras, Nicaragua y Costa Rica (para ciertos delitos)<sup>7</sup>. Tampoco se registran las circunstancias relacionadas con la comisión de los delitos (hora, día de la semana, mes y lugar donde ocurrió el hecho).
- Ningún país de la región posee estadísticas criminales con indicaciones técnicas sobre los cambios en la

legislación penal o en las prácticas de registro, que pudieran tener incidencia sobre el comportamiento registrado en la evolución de los fenómenos observados. Por ejemplo, las reformas al Código Penal y Procesal Penal de Costa Rica, de 1998, forzaron cambios tanto en la entidad a cargo como en el sistema de registro de los delitos que, de ignorarse, pueden inducir conclusiones equivocadas al analizar las series temporales.

- No se desarrollan prácticas de auditoría de las estadísticas criminales con el fin de verificar su confiabilidad y validez y, especialmente, para determinar las razones que explican cambios abruptos en las tasas de criminalidad y otros comportamientos anómalos (descensos pronunciados y sostenidos de ciertos delitos a lo largo del tiempo). En consecuencia, para algunas infracciones resulta difícil evaluar si los valores y la evolución de las estadísticas obedecen a las tendencias reales en la conducta delictiva, a variaciones en métodos de registro o a cambios administrativos o presupuestarios que hayan afectado la capacidad de las instituciones para registrar los hechos. Tampoco se suelen encontrar datos sobre la operación del sistema judicial (entrada de casos, mora judicial, entre otros) y sus funcionarios, importantes para determinar su congruencia con un Estado de derecho.

- Las estadísticas judiciales, en general, también presentan serias limitaciones. Salvo excepciones, en Centroamérica no se publican anuarios estadísticos con seguimientos sistemáticos y anuales de la gestión judicial. Donde existe información, las comparaciones entre países resultan difíciles al no contarse con definiciones homogéneas sobre ciertos términos clave (casos entrados, casos terminados, etc.); las clasificaciones por materias y figuras que se incluyen en cada una de ellas son también distintas, así como los procedimientos procesales asociados. No existe información relevante para conocer el desempeño de la justicia

#### RECUADRO 12.4

### Algunos problemas específicos encontrados en las estadísticas criminales en Centroamérica

En Costa Rica los delitos registrados son muy numerosos (cerca de 200), mientras que en Nicaragua se consideran alrededor de 50 y en Panamá poco menos de 40. En Guatemala las estadísticas no incluyen todas las figuras delictivas previstas en la legislación penal y se limitan a homicidios, lesiones, violaciones, robos, hurtos, secuestros y tráfico de drogas.

Los pocos delitos registrados en Guatemala se presentan de manera muy detallada, contrario a lo que sucede en los demás países. Tal es el caso de los homicidios y las lesiones, de los que se informa su modo de comisión<sup>8</sup>, y de los robos y hurtos, en los cuales se reporta el lugar y tipo de objeto robado<sup>9</sup>. Por estar limitado a Guatemala, este detalle no puede emplearse para un análisis comparado con el resto del istmo. Una situación similar ocurre en Nicaragua

con respecto a los robos<sup>10</sup> y en Panamá en relación con los hurtos<sup>11</sup>.

En Costa Rica se distingue entre los homicidios dolosos, culposos y especialmente atenuados. En Nicaragua los homicidios dolosos no incluyen los parricidios y los infanticidios, y los asesinatos se presentan como una categoría distinta.

En Panamá se diferencian los robos simples y a mano armada. En El Salvador la clasificación es otra: robos y hurtos simples y de vehículos. En Costa Rica se registran los hurtos simples, agravados y de uso, y los robos simples y agravados.

No en todos los países las estadísticas criminales incluyen las figuras de faltas y contravenciones.

Fuente: Elaboración propia con base en Solana, 2007.

pronta y cumplida, como por ejemplo: casos pendientes de resolución al término del año, número de personas condenadas y penas impuestas, tipo de resoluciones dictadas, tiempo que demoran en resolverse los procesos según instancia, cantidad de personas que laboran en la institución y sector en que lo hacen.

Las encuestas sobre actitudes, creencias y prácticas de las personas son otra fuente de información para el análisis de la inseguridad ciudadana. En los últimos años se han efectuado numerosos estudios de este tipo en la región; sin embargo, solo existen dos fuentes con datos comparables para todos los países centroamericanos: el *Latinobarómetro*<sup>12</sup> y, más recientemente, el *Barómetro de las Américas*<sup>13</sup>. El *Latinobarómetro* tiene una serie de tiempo relativamente prolongada, con observaciones desde 1996, pero con importantes variaciones metodológicas en el diseño muestral que dificultan la

comparación temporal, lo que podría explicar las abruptas variaciones anuales en los datos observados. Además, en materia de inseguridad solo presenta información permanente sobre dos aspectos puntuales, lo que constituye una seria limitación<sup>14</sup>. El *Barómetro de las Américas* trata en mayor profundidad las percepciones de inseguridad y la victimización por diversos delitos y, además, muestra mayor transparencia y cuidado en relación con su diseño metodológico; sin embargo, tiene una restricción crucial, pues solo ofrece dos observaciones sistemáticas en los países centroamericanos (2004 y 2006), lo que impide el análisis de tendencias.

#### Estrategia frente a las limitaciones de información

La densidad de la neblina que rodea los datos es de tal intensidad que plantea una disyuntiva: ¿cómo avanzar en la deliberación acerca de las opciones para mejorar la seguridad ciudadana en Centroamérica en el marco de Estados democráticos de

derecho, si existen tantas limitaciones para conocer la situación “real”?

Una primera opción es no tratar el tema hasta tanto se tenga un conocimiento más certero la seguridad ciudadana<sup>15</sup>. Por la gravedad de los problemas y la urgencia de su atención, esta espera es un lujo que eleva el riesgo de que el futuro de la región sea moldeado por acciones que empeoren la situación. Una segunda opción es utilizar la mayor cantidad de datos existentes, siempre que hayan sido respaldados por una fuente institucional, aun cuando se tengan razones fundadas para dudar de su comparabilidad o, incluso, de su veracidad. No obstante, esta decisión implica aceptar la posibilidad de que el análisis contenga afirmaciones distorsionantes y hasta políticamente interesadas. Una tercera alternativa es asumir que, aunque no se tenga claro el detalle, la gravedad de la situación de seguridad es incuestionable y, por tanto, que esta es la única información requerida para actuar. Sin embargo, ello equivale a recetar una terapia sin conocer el tipo de padecimiento en cuestión. En materia de políticas públicas y derechos ciudadanos, los contornos específicos de los problemas constituyen el dato clave para diseñar las intervenciones.

Este Informe efectúa una aproximación distinta. La revisión crítica de las fuentes disponibles delimita los alcances del conocimiento y, por tanto, del análisis. En él se incluirán los temas para los cuales hay datos (cuantitativos o cualitativos) razonablemente verificables y comparables, y se excluirán aquellos para los cuales la información no es comparable o es muy deficiente. Por tanto, el estudio se limita al examen comparado de unos delitos que, aunque pocos, son relevantes con respecto al problema de la inseguridad: homicidios, robos (sin especificar), violaciones, secuestro extorsivo y sicariato y violencia extralegal. Por su parte, el narcotráfico se aborda como un factor regional de inseguridad. Una consecuencia de esta decisión es que no se tratan algunos asuntos de interés teórico y político para un estudio sobre inseguridad ciudadana (por ejemplo, la violencia doméstica o las contraven-

ciones). Se espera que esta inevitable pérdida temática sea compensada por el rigor que el estudio gana al trabajar con información de mejor calidad. En el caso de los resultados de encuestas sobre actitudes, creencias y opiniones, se desechó el análisis de tendencias y los datos se emplean para identificar las percepciones de inseguridad ciudadana.

### Estado de situación

En la década final del siglo XX Centroamérica vivió dos transiciones políticas simultáneas: el tránsito de la guerra a la paz y la sustitución de regímenes autoritarios por democracias electorales. Además se experimentaron cambios geopolíticos importantes, pues la región dejó de ser un escenario prioritario en las relaciones internacionales entre las grandes potencias. Finalmente, en términos de las relaciones intrarregionales, el Tratado Marco de Seguridad Democrática, suscrito en 1995, estableció nuevos principios y normas que dejaron atrás la vieja estrategia de seguridad nacional (SICA, 1995). Todos estos cambios son, en principio, favorables para crear un mejor clima de seguridad ciudadana<sup>16</sup>. Sin embargo, las transformaciones políticas e institucionales no implicaron el surgimiento de sociedades pacíficas y seguras en Centroamérica. A pesar de ser un espacio internacional libre de guerra, y pese a la existencia de importantes diferencias en la situación de los países en esta materia, la inseguridad ciudadana es uno de los desafíos estratégicos del desarrollo humano en el istmo.

En este apartado se explora el estado de situación de la seguridad ciudadana en Centroamérica. Este análisis se efectúa en dos partes. En la primera se examinan los factores que alimentan la inseguridad regional, es decir, los aspectos que inciden sobre la dinámica de la región en su conjunto y, en este sentido, condicionan el estado de cosas de todas o la mayoría de las naciones (recuadro 12.5). En la segunda parte se estudia la situación de la inseguridad ciudadana en los países a partir de la desagregación analítica de los conceptos de seguridad ciudadana y Estado de

#### RECUADRO 12.5

### Definición de conceptos: factor de inseguridad regional

Un factor de inseguridad regional es un elemento (proceso, situación o evento) que afecta de manera importante a todos o a la mayoría de los países centroamericanos (o a la mayoría de la población regional). Las causas de esta prevalencia pueden ser internas a los Estados nacionales, pueden motivarse en las interacciones entre los Estados y sociedades del istmo o, incluso, pueden tener un origen extrarregional: procesos a los que Centroamérica está expuesta en virtud de su posición geográfica o su función dentro del sistema internacional. Independientemente de su origen, y aunque no todas las naciones estén afectadas de la misma manera y con intensidad similar (alguna puede no estar afectado del todo), estos factores generan una situación que desborda las fronteras nacionales y su tratamiento impone esfuerzos de cooperación entre dos o más países del área.

Fuente: Elaboración propia.

derecho (anexo 1). Los rasgos básicos de la situación en cada país son descritos por separado, como casos independientes.

### Factores regionales de inseguridad

En los últimos veinte años los factores regionales de inseguridad en Centroamérica variaron de manera sustantiva. Hasta hace pocos años estos factores tenían, principalmente, un carácter político. Durante la segunda mitad del siglo XX, debido a la relativa simultaneidad de movimientos insurgentes en los países del centro y norte del istmo (excepto Honduras y Belice), la dinámica regional fue impulsada por la dialéctica represión-revolución, que también implicó, aunque de modo distinto, a su periferia sur (Costa Rica y Panamá) (Torres, 2001 y 2007; Booth et al., 2006). Por otra parte, desde un

punto de vista geopolítico, a partir del triunfo de la Revolución Cubana en 1959, Centroamérica fue una región estratégica para los Estados Unidos en su confrontación con la Unión Soviética; este país apoyó a gobiernos aliados mediante la contención de revoluciones lideradas por movimientos de carácter socialista o nacionalista. El derrumbe de la Unión Soviética, en el plano mundial, y el fin de las guerras civiles, en el plano regional, desactivaron los factores políticos de la inseguridad regional. Hoy Centroamérica ha dejado de ser un escenario prioritario en las relaciones internacionales entre las grandes potencias. Además, ninguno de los otrora partidarios de las dictaduras se plantea reconstituir los regímenes autoritarios y los antiguos movimientos revolucionarios (hoy partidos políticos) participan dentro de los sistemas democráticos existentes.

En la primera década del siglo XXI han emergido nuevos factores de inseguridad. A diferencia del pasado, no tienen un carácter político, pero plantean complejos retos para los gobiernos nacionales y las instituciones de la integración regional, pues inciden sobre la economía, la sociedad y la política del istmo. Estos factores son: la inmersión de Centroamérica dentro de la geopolítica del narcotráfico, las actividades delictivas de las maras, la debilidad de los Estados de derecho y el fácil y generalizado acceso de la población a armas ligeras.

### Geopolítica del narcotráfico

El primer factor regional de inseguridad es de carácter geopolítico. Centroamérica es una zona de tránsito clave para el tráfico de drogas hacia los Estados Unidos (Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs, 2006). Independientemente de las causas que producen el narcotráfico, lo cierto es que involucra a poderosos actores económicos ilegales, con iniciativa y amplias capacidades empresariales, que tienen robustas e intensas relaciones extrarregionales (hacia el sur, Colombia; hacia el norte, México, Estados Unidos y Europa) y que están presentes en todos

#### RECUADRO 12.6

### Costos de la violencia

El costo económico de la violencia en la región es muy alto (Londoño y Guerrero, 2000; PNUD-El Salvador, 2005; Balsells, 2006; OMS, 2004; CIEN, 2002). Pese a las diferencias en la metodología empleada, estudios recientes coinciden en señalar cifras de entre 8% y 12% del PIB en Guatemala y El Salvador, respectivamente (el estudio pionero de Londoño y Guerrero obtuvo una cifra aun mayor, 14,2% del PIB). Estos datos incluyen los estimados en pérdidas de salud, costos institucionales, gastos en seguridad privada, clima de inversión y pérdidas materiales. No se incorporan los cálculos de los costos intangibles (costos humanos, productividad, ausentismo, etc.).

El costo de la violencia es menor en Nicaragua, Panamá y Costa Rica. En 2003, por ejemplo, los salvadoreños

gastaron unos 260 dólares per cápita por efecto de la violencia (PNUD-El Salvador, 2005) y las familias costarricenses aproximadamente 57 dólares al año (PNUD-Costa Rica, 2006), lo cual equivale al 0,4% del PIB.

El costo de la violencia equivale, en términos generales, a la carga tributaria de los gobiernos centrales de El Salvador y Guatemala (Agosin et al., 2004; Fuentes, 2006): los recursos de que disponen las autoridades para la inversión pública en programas sociales e infraestructura son varias veces menores a las pérdidas que ocasionan la violencia y el crimen. En este sentido, la violencia es un factor inhibitor del desarrollo y desarticulador de las relaciones sociales.

Fuente: Elaboración propia.

los países de la región (US Department of State, 2006a, 2006b, 2006c, 2006d, 2006e, 2006f y 2006g). Se estima que una parte mayoritaria de la cocaína destinada a los Estados Unidos transita el corredor Centroamérica/México (ONUDD, 2007). Por su parte, Estados Unidos es un actor clave en este escenario, pues sus políticas de combate al narcotráfico tienen alcance regional. Además de las operaciones de patrullaje conjunto y de inteligencia, en los últimos años el gobierno norteamericano ha impulsado soluciones militares contra el narcotráfico, centradas en el Plan Colombia pero con ramificaciones en el resto del área. Este enfoque ha promovido una mayor intervención de las fuerzas armadas de los países en asuntos de carácter policial.

Los informes del Departamento de Estado de los Estados Unidos señalan que el narcotráfico ha penetrado la institucionalidad pública en toda la región, aunque con diversas modalidades e intensidad. Además, indican que su actividad económica y delictiva es importante en todos los países. No

obstante, la magnitud de la amenaza del narcotráfico varía (de manera poco conocida) según el país y la zona del istmo de que se trate (Rico, 2008). Se habla de la operación del crimen organizado en zonas como el departamento de El Petén (Guatemala), la mosquitia honduro-nicaragüense y barrios enteros del puerto de Limón, en Costa Rica.

De acuerdo con la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD), el narcotráfico tiene efectos directos sobre el crimen violento, por ejemplo, mediante el “sicariato” y la corrupción (ONUDD, 2007). En varias naciones centroamericanas, el financiamiento ilícito de la política, presumiblemente por parte de actores ilegales como el narcotráfico, es un problema serio en virtud de la debilidad o la ausencia de legislación y controles en esta materia (Casas, 2006). Sin embargo, la información “dura” disponible sobre el narcotráfico es casi inexistente. El volumen decomisado de drogas no constituye un indicador válido para la determinación de tendencias en la magnitud de esa actividad (el



volumen capturado está afectado por factores como la eficiencia de las políticas de interdicción y las modalidades empleadas para el trasiego), aunque puede serlo con respecto a la ayuda que prestan los servicios de inteligencia (militar, policial) de otros países, sobre todo Estados Unidos y Colombia.

En junio del 2005, tras la XXVI Cumbre Ordinaria de Presidentes del SICA, celebrada en Honduras, los presidentes del istmo (salvo Costa Rica) acordaron crear una fuerza de respuesta rápida y otras acciones conjuntas de ejércitos y servicios de inteligencia, con miras a combatir el narcotráfico, el terrorismo, las maras y pandillas y otros crímenes transnacionales.

En síntesis, el narcotráfico amenaza a un Estado de derecho debido a su poder de corrupción y extorsión, la impunidad de que gozan sus dirigentes y, a menudo, sus miembros; porque motiva demandas ciudadanas por una justicia expedita sin garantías procesales y la aquiescencia de la violencia extralegal, y porque incrementa la criminalidad y la pérdida del control estatal en zonas considerables del territorio nacional, con fuerte impacto negativo sobre la gobernabilidad. Sin embargo, los Estados centroamericanos tienen poca capacidad para incidir sobre las causas y el volumen del narcotráfico, en la medida en que son parte de una situación geopolítica cuyos fundamentos son extrarregionales.

### Las actividades delictivas de las maras

El segundo factor de inseguridad son las denominadas “maras”. El término mara -originario del habla popular salvadoreña- se utiliza con sentidos muy distintos: para algunos constituye una pirámide jerarquizada de crimen organizado (Loudis et al., 2006) y, para otros, una gama de actores diversos con conexiones más o menos difusas (Rubio, 2007), desde la pandilla de barrio hasta una suerte de “dirección” transnacional. Son un factor de alcance regional no solo por su presencia en varios países, sino porque han provocado respuestas políticas e institucionales específicas en al menos tres naciones

del área. Sin embargo, la literatura más reciente coincide en señalar que las maras distan de ser un actor organizado, con una clara estructura de comando y control, pese a estar organizadas bajo “franquicias” genéricas que traspasan fronteras, como son los casos de las maras Salvatrucha y 18.

En términos generales, las maras procuran el control de territorios urbanos específicos, donde se dedican sobre todo a delitos extorsivos contra la población (pago por protección). Están presentes en el triángulo norte (Guatemala, Honduras y El Salvador), con ramificaciones en México, Estados Unidos y, últimamente, en España. Existen estimados muy diversos sobre su tamaño (desde menos de 10.000 mareros en cada uno de los países centroamericanos mencionados, hasta cerca de 50.000)<sup>17</sup>, pero ninguna de estas cifras es confiable. No han logrado arraigarse en Nicaragua (Rocha, 2006), Costa Rica y Panamá, donde las pandillas juveniles tienen otra naturaleza y no constituyen un fenómeno social tan extendido<sup>18</sup>.

Hay una fuerte polémica en torno al impacto real de las maras sobre el crimen y la violencia en Centroamérica. Es indudable que cometen múltiples hechos delictivos, en particular la extorsión, y que algunos de sus miembros ejecutan asesinatos<sup>19</sup>. Se sabe que el ejercicio de la violencia es un medio que tienen los mareros para asentar su pertenencia a la pandilla y obtener más poder dentro de ella (Sibaja et al., 2006, 2006b y 2006c). Sin embargo, estudios recientes adjudican de manera fehaciente a los mareros solo una parte minoritaria de los homicidios en los países del triángulo norte (ONUDD, 2007). Además, pareciera que la violencia homicida se ejerce especialmente entre miembros de distintas maras, por el control de territorios específicos.

Estudios recientes patrocinados por el gobierno de Estados Unidos señalan que las maras están involucrándose cada vez más en mercados locales de drogas y, en este sentido, podrían estar vinculadas al narcotráfico en la distribución “al menudeo” para consumo interno en Centroamérica (US

Department of State, 2006h). No obstante, carecen de capacidad operativa para el tráfico internacional de drogas y sus nexos con él no están confirmados (ONUDD, 2007).

Independientemente de estas discusiones, puede afirmarse que las maras amenazan la seguridad ciudadana en la región, y no solo por su actividad delictiva (aunque ésta haya sido sobredimensionada por algunos gobiernos). En lo fundamental, son actores que, en términos weberianos, disputan a los nóveles Estados democráticos el monopolio del uso de la fuerza en el territorio, al procurar un control extorsivo sobre ciertas áreas geográficas urbanas, y reclutan personas para este fin. A diferencia del pasado, sin embargo, las maras no se enfrentan a dictaduras sino a regímenes democratizados y no tienen como fin la toma del poder político para impulsar una transformación social. Desde el punto de vista de la cohesión social, constituyen un factor cuyos efectos integradores se limitan al “intragrupo” (los miembros de la mara) pero crean (y les son creadas) barreras de integración con el “extragrupo” (el resto de la sociedad) (Bruneau, 2005; De León y Sagone, 2006; Loudis et al., 2006; PNUD-El Salvador, 2006; Rocha, 2006; Sibaja et al., 2006a, 2006b y 2006c; Usaid, 2006; ONUDD, 2007; Rubio, 2007). Un estudio temprano sobre el tema fue el del *Primer Informe Estado de la Región* (Proyecto Estado de la Región, 1999).

### La debilidad de los Estados de derecho

El tercer factor de inseguridad en el istmo está constituido por las severas y crónicas dificultades para impartir una justicia independiente, pronta, cumplida, de amplio acceso ciudadano e igual para todos en la mayor parte de las naciones centroamericanas (véase próximo acápite y, además, el capítulo 7). La seriedad de estos problemas genera inseguridad jurídica para la mayoría de los habitantes de la región, pues no gozan de una tutela efectiva de sus derechos y, en caso de enfrentar problemas legales, están expuestos a violaciones al debido proceso (recuadro 12.7).

## RECUADRO 12.7

**Debilidades de los Estados de derecho en la mayoría de los países centroamericanos<sup>a/</sup>**

- Politización de las autoridades judiciales.
- Influencias indebidas de grupos económicos y amenazas a los operadores de justicia.
- Debilidad del control constitucional.
- Presupuestos exigüos para el funcionamiento del sistema de administración de justicia.
- Falta de independencia y debilidad o ausencia de mecanismos institucionales (órganos de inspección judicial) para valorar actuaciones indebidas por parte de los funcionarios judiciales.
- Serios problemas de eficiencia en ámbitos de gran importancia para la ciudadanía, como la justicia penal.
- Deficiente funcionamiento de los sistemas de defensa pública.
- Debilidades en el marco legal y en las capacidades de las entidades encargadas de sancionar los delitos contra la función pública cometidos por representantes lógicos y funcionarios públicos.
- Sobre población carcelaria y alta proporción de reos sin condena.

a/ Para mayor detalle, consúltese el capítulo 7.

Fuente: Elaboración propia con base en Solana, 2007 y Fundación para el Debido Proceso, 2008.

En estas condiciones, las instituciones del Estado de derecho, en vez de generar predictibilidad social, operan como factores que potencian el síndrome de la inseguridad ciudadana. Desde una perspectiva regional, a esta compleja situación se agrega la existencia de una

importante fractura interna, pues en pocos ámbitos del desarrollo humano como en el del funcionamiento del Estado de derecho, la diferencia entre Costa Rica y el resto del área es tan amplia, con la excepción parcial de El Salvador y Panamá.

En todo el istmo, y como parte de un ola renovadora continental, en los últimos años se efectuaron procesos de reforma judicial, con importante apoyo de la cooperación internacional (Hammergren, 1998 y 2007; Domingo, 1999; Domingo y Sieder, 2001; Binder y Obando, 2004)<sup>20</sup>. Aunque los logros varían según el país bajo análisis, vistas regionalmente estas reformas no han sido capaces de modificar la situación prevaleciente en la mayoría de los casos (Binder y Obando, 2004; Wilson, 2004; Hammergren, 2007). En las mediciones internacionales relacionadas con las garantías al ejercicio de los derechos civiles y, en general, de los derechos humanos, la mayoría de las naciones centroamericanas son evaluadas de manera negativa. En el índice que publica la organización Freedom House, los países del área son catalogados como “parcialmente libres”, y en los informes sobre la vigencia de los derechos humanos que elabora el Departamento de Estado de los Estados Unidos se subrayan de modo constante las debilidades del *rule of law* (Freedom House, 2004, 2007a, 2007b, 2007c, 2007d, 2007e, 2007f y 2007g; US Department of State, 2006a, 2006b, 2006c, 2006d, 2006e, 2006f y 2006g). Asimismo, la mayor parte de la región obtiene puntajes bajos en los indicadores de gobernabilidad del Banco Mundial, con excepción de El Salvador, Panamá y Costa Rica (Kaufmann et al., 2006).

**Fácil acceso a las armas ligeras**

Un cuarto factor de inseguridad regional es el tráfico no regulado de armas ligeras y, por tanto, el fácil y no controlado acceso de la población a armas de fuego (Salomón, 1999; Cruz y Beltrán, 2000; Rodríguez, 2000; Godnick et al., 2002; Hume, 2004; Cruz, 2005; Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, 2006). Hacia el año

2000 había más de 500.000 armas de fuego registradas en la región (sin tomar en cuenta a Honduras, por carencia de información), lo que significa un arma legal por cada 72 personas. Sin embargo, el volumen de armas en circulación excede ampliamente el de las armas inscritas: en El Salvador, las armas de fuego registradas alrededor del año 2000 eran 170.000, pero estimaciones de varios investigadores situaban las armas en circulación entre 250.000 y 400.000 (ONUDD, 2007). Pese a ello, en todos los países centroamericanos las leyes contienen regulaciones mínimas sobre la tenencia de armas.

En el ámbito regional, esta situación aumenta la peligrosidad de los actores ilegales, que adquieren mayor capacidad operativa para perpetrar acciones letales; en el plano microsociedad está claramente demostrado que las armas de fuego son el instrumento mediante el cual se ejecuta la mayor parte de los homicidios (Cruz y Beltrán, 2000; PNUD-El Salvador, 2005; PNUD-Costa Rica, 2006). La disponibilidad de armas de fuego en manos de la población supera las existencias de armas similares en los arsenales de las fuerzas de seguridad y los ejércitos de la región. En este sentido, las armas son un factor que agrava la inseguridad en Centroamérica.

**Tratamiento mediático de la violencia social**

En Centroamérica los medios de comunicación colectiva (en particular el televisivo), inciden en la construcción y desarrollo del sentimiento de inseguridad, por la amplitud del tratamiento dado a la violencia<sup>21</sup>. En efecto, muchos medios dedican gran cantidad de espacio o tiempo a la transmisión de noticias relacionadas con la llamada “crónica roja” y su agenda informativa está sesgada hacia temas de inseguridad ciudadana. A este fenómeno se le atribuye en parte el hecho de que, en algunos países, existe una diferencia significativa entre la percepción de inseguridad de la población y los datos reales de victimización.

En el 2006 en El Salvador, los directores y propietarios de medios de

comunicación firmaron un “Pacto de Ética”, mediante el cual se comprometieron a reducir la transmisión de noticias violentas (no presentar imágenes de cadáveres, ni cuerpos ensangrentados, cuidar del lenguaje y respetar los derechos humanos). Este acuerdo inédito en la región se dio en el marco de la campaña de prevención de la violencia “Marca la diferencia... sin ser indiferente”. A la fecha no se cuenta con un monitoreo sobre el cumplimiento o los resultados de esta iniciativa.

Una revisión de las investigaciones que se han efectuado en años recientes sobre el tratamiento de la violencia en América Latina<sup>22</sup>, señala que algunos medios provocan reacciones de pánico y rechazo contra hechos e individuos que “amenazan los valores y estilos de vida aceptados”, mediante “procesos de selección noticiosa”. También pueden elevar el riesgo de la estigmatización social de ciertos grupos y justificar la adopción de políticas públicas de mano dura, irreflexivas pero políticamente rentables (Bonilla y Tamayo, 2007).

Dos estudios realizados en Costa Rica, sobre el tratamiento que dan los medios de comunicación a las noticias de violencia y su relación con la población migrante, han concluido que la cobertura noticiosa refuerza el estereotipo que identifica a los migrantes nicaragüenses y colombianos como delincuentes (Sandoval, 2002 y Urcuyo, 2008), pese a que las estadísticas de criminalidad no muestran un comportamiento distinto de estos grupos con respecto a los nacionales.

### Análisis de casos

Los factores regionales de inseguridad configuran una problemática común de la cual ninguna nación centroamericana escapa. Sin embargo, esto no implica que los países enfrentan situaciones similares. Por el contrario, existen profundas diferencias nacionales que no pueden dejarse de lado. En este acápite se presenta un análisis del estado de la inseguridad por país, cada uno visto como un caso aparte, con el fin de caracterizar las situaciones individuales y, sobre esta base, documentar las semejanzas y diferencias. El estudio

#### RECUADRO 12.8

### Acciones regionales de los gobiernos centroamericanos en materia de seguridad

Desde la firma de los Acuerdos de Esquipulas II en 1987, hasta la actualidad, los países centroamericanos han planteado numerosas iniciativas de cooperación e integración para atender factores de inseguridad (gráfico 12.1). Está pendiente una evaluación sobre el grado en que estas acciones se han ejecutado y los impactos que han tenido para mejorar la seguridad regional.

En estas iniciativas la noción de seguridad ha ido cambiando con el paso del tiempo. En un inicio se enfocó en la finalización de los conflictos bélicos y el logro de la paz. Algunas acciones de cooperación se centraron en las áreas fronterizas, que habían sido motivo de disputa en los años ochenta. En la mitad de los noventa la Alides introdujo un significado distinto al concepto de seguridad, ligándolo con la seguridad humana, y lo definió como parte del desarrollo humano, la democracia, la equidad, el respeto a la pluralidad cultural y la diversidad étnica. Así, en 1995 el Tratado Marco de Seguridad Democrática estableció las bases y principios de este nuevo enfoque, al que dotó de un marco normativo y un esquema institucional. No obstante, los países sin ejército no lo ratificaron<sup>23</sup>. El texto mismo del Tratado propone su revisión a los cinco años, pero esto no se ha logrado.

Más recientemente, los acuerdos presidenciales, convenios y otras acciones

regionales han mezclado los temas de seguridad nacional y seguridad ciudadana con los de la reconstrucción de las áreas afectadas por el huracán Mitch y los asuntos de comercio y desarrollo. Particular atención ha recibido la lucha contra el narcotráfico, el crimen internacional y el tráfico ilícito de personas<sup>24</sup>. Luego de los atentados del 11 de septiembre de 2001 en los Estados Unidos, el terrorismo también cobró relevancia. En todos estos ámbitos se ha dado un importante papel a las fuerzas armadas de los Estados centroamericanos. Por ejemplo, en el 2003 se creó la Fuerza de Respuesta Rápida, como parte del “Plan de la conferencia de las fuerzas armadas de Centroamérica para la cooperación integral para prevenir y contrarrestar el terrorismo, el crimen organizado y actividades conexas”.

En la actualidad la coordinación y la cooperación en materia de seguridad se desarrolla en el marco de las siguientes instituciones: a) la Cumbre de Presidentes, b) el Consejo de Ministros de Seguridad, c) la Comisión de Seguridad de Centroamérica (CSC), d) la Asociación de Jefes de Policía de Centroamérica, e) el Instituto Centroamericano de Estudios Policiales (Icespo) y d) la Comisión Centroamericana Permanente para la erradicación de la producción, tráfico y consumo ilícitos de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, entre otros.

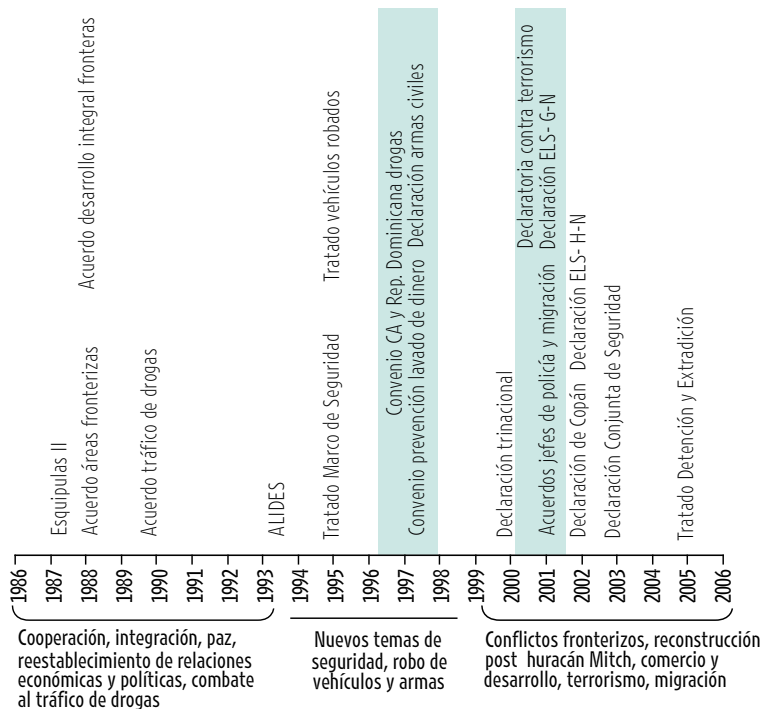
se efectúa a partir de un conjunto seleccionado de dimensiones e indicadores. Como se verá en la quinta sección, las condiciones nacionales son las que amplifican o morigeran la incidencia de los factores regionales de inseguridad y, consecuentemente establecen capacidades distintas para formular respuestas a esta problemática congruentes con los principios y el funcionamiento de un Estado democrático de derecho.

### Guatemala

Guatemala tiene un alto nivel de violencia delictiva. Desde una perspectiva comparada, la tasa de homicidios, de 4,5 por 10.000 habitantes, no solo es alta sino que ha estado creciendo en forma continua y considerable a lo largo de la presente década. Más de 8 de cada 10 homicidios se cometen con arma de fuego, la cifra más alta del istmo. En contraste, los registros administrativos

GRÁFICO 12.1

### Principales acuerdos sobre seguridad regional en Centroamérica



Fuente: Matul y Quirós, 2007; Matul, 2007 y Matul y Dinarte, 2007.

indican que los robos y las violaciones han venido decreciendo (aunque en esto pueden incidir problemas de registro y una importante “cifra negra”). Los secuestros extorsivos y los asesinatos por encargo (sicariato) son frecuentes, aunque difíciles de estimar por limitaciones de los registros disponibles.

Al alto nivel de violencia delictiva corresponde una intensa percepción de inseguridad ciudadana. En 2006, casi la mitad de las personas (49%) identificaba el crimen y la inseguridad como el principal problema nacional, muy por encima de otros. La mayoría (71%) consideraba que la delincuencia amenazaba el bienestar del país y más de 4 de cada 10 sentían inseguro su entorno inmediato, un perfil similar al del resto de América Latina. Por otra parte, la confianza de las y los guatemaltecos en el sistema de justicia y en la capacidad de éste para proteger

sus derechos es de las más bajas de Latinoamérica.

Pese a la reciente promulgación de nuevas leyes penales, el sistema de administración de justicia es débil. El presupuesto del Poder Judicial es el más bajo de la región (per cápita), hecho que coloca al país entre los que menos invierten en este campo. Esta situación no varió en lo sustancial durante el período 2002-2006, a pesar de que se registró un leve incremento de estos gastos. Aunque en los últimos años ha aumentado su número, los operadores judiciales son relativamente pocos *vis a vis* la población a la que deben atender: en 2006 había 155 policías por 100.000 habitantes (la tasa más baja de la región), 6,1 jueces (de nuevo, la tasa más baja), 6,8 fiscales y 1,8 defensores públicos; estos indicadores son bajos o muy bajos en contraste con otras naciones de América y Europa. Por otra

parte, las tasas de encarcelamiento y de sobrepoblación penal son comparativamente bajas, y las de presos sin condena (39% en 2006), intermedias, lo que ubica a Guatemala en una posición favorable en estos aspectos. Sin embargo, en años recientes se han suscitado graves disturbios en los centros penales, con decenas de asesinatos y fugas masivas, que señalan la existencia de severos problemas en la administración penitenciaria.

En el marco de un débil sistema de justicia, las respuestas del Estado a la violencia delictiva y la inseguridad ciudadana han sido aplicaciones sucesivas de políticas de mano dura. En el 2003 se puso en marcha el “Plan Escoba”, orientado al control y represión de las pandillas juveniles, cuyas actividades fueron consideradas como la mayor fuente de inseguridad ciudadana, por encima del crimen organizado y el narcotráfico. Este plan contempló el despliegue conjunto de fuerzas policiales y militares, y capturas masivas de jóvenes sospechosos de pertenecer a diversas maras. Dos años después, en 2005, se ejecutó un nuevo plan, llamado “Guatemala Segura”, aplicado por los servicios policiales y 1.900 militares<sup>25</sup>. Ninguna de las dos intervenciones tuvo un impacto discernible sobre la violencia delictiva y la percepción de inseguridad en la ciudadanía. En el proceso electoral 2007-2008 la discusión acerca de la mano dura fue el principal tema de debate político. A estas acciones se suma una severa respuesta penal. En 2000 se creó una serie de tribunales especiales, denominados juzgados de alto impacto, encargados de procesar delitos vinculados con la criminalidad organizada; en 2006 sus competencias fueron trasladadas a los tribunales de primera instancia. En febrero de 2008, con el apoyo de la mayoría de los partidos y de casi todos los diputados, el Congreso hizo posible la aplicación de la pena de muerte, suspendida desde 2002, y restableció el recurso de gracia, eliminado en el 2000<sup>26</sup>. Finalmente, en tres ocasiones (2001 y 2006, dos veces) el Ejecutivo emitió decretos que declararon estados temporales de excepción (“estado de alarma” y “estado de prevención”) en zonas específicas.

En contraste con el empleo recurrente de acciones de mano dura, las medidas preventivas han tenido una presencia marginal y una ejecución incipiente. Los programas de prevención comunitaria y de rehabilitación de mareros quedaron acéfalos por la conti-

nua rotación de autoridades; el Consejo Nacional de Prevención de la Violencia y Promoción de Valores Integrales de Convivencia, creado en 2005, nunca operó. La única acción preventiva con cierta continuidad ha sido el plan “Cuénteselo a Waldemar”, que provee

líneas telefónicas para que las y los ciudadanos denuncien la comisión de delitos. Desde el ámbito de la sociedad civil se han articulado respuestas al problema, tales como el “Foro Ecuménico por la Paz y la Reconciliación” y el “Foro Guatemala”, así como numerosos

## CUADRO 12.1

**Guatemala: indicadores sobre la inseguridad ciudadana y el sistema penal.** CIRCA 2006

Tema	Situación entre 2002 y 2006	Comparación internacional
<b>Indicadores de inseguridad objetiva</b>		
Tasa de homicidios por 10.000 habitantes (2006)	4,5. Incremento (50%): 3,0 en 2002	Alta
Homicidios con armas de fuego (2005)	82%. Cifra más alta del istmo	Muy alto
Tasa de violaciones por 10.000 habitantes (2006)	0,2. Baja (33%): 0,3 en 2002	
Tasa de robos por 10.000 habitantes (2006)	11,0. Baja (10%): 12,2 en 2002	Muy alto
Narcotráfico	Fuerte presencia en ciertas zonas	
Secuestro extorsivo y “sicariato”	Considerable	
Pandillas juveniles y maras	Problema serio	
Violencia extralegal	Más de 60 linchamientos anuales	Alto
<b>Indicadores de inseguridad subjetiva</b>		
Percepción de amenaza difusa (2006): “delincuencia es amenaza para el futuro”	71% de personas en muestra nacional	Alto
Percepción de amenaza al entorno inmediato (2006)	42% de personas en muestra nacional	Alto
Crimen-inseguridad, principal problema (2006)	49% de personas en muestra nacional Aumento desde 2004 (35%)	Muy alto
Confianza en el sistema penal (2006)	44% de personas en muestra nacional Ligero aumento desde 2004 (42%)	Intermedia
Confianza en juicio justo (2006)	54% de personas en muestra nacional Aumento desde 2004 (45%)	Intermedia
Confianza en la policía (2006)	42% de personas en muestra nacional Ligero aumento desde 2004 (40%)	Bajo
<b>Situación del sistema de justicia penal</b>		
Presupuesto per cápita (2006)	6,9 dólares. El más bajo de la región	Muy bajo
Cambio entre 2002-2006	Incremento: 60%	
Policías por 100.000 habitantes (2006)	155. Baja tasa	
Jueces por 100.000 habitantes (2006)	6,1. La tasa más baja de la región	Bajo
Fiscales por 100.000 habitantes (2006)	6,8	Bajo
Defensores públicos por 100.000 habitantes (2006)	1,8. La segunda tasa más baja de la región	Intermedio
Población penitenciaria por 100.000 habitantes (2006)	55. La tasa más baja de la región	Muy bajo
Sobrepoblación penitenciaria (2006)	116,30%	Bajo
Presos sin condena (2006)	39%	Intermedio
<b>Respuesta institucional</b>		
Suspensión de garantías fundamentales	3 veces, 2 por problemas penitenciarios	
Leyes especiales	No	
Políticas gubernamentales	Mano dura	
Operaciones conjuntas de la policía y el ejército	Sí	
Participación policial en operativos de limpieza social	Sí	
Tribunales especiales	Sí	
Jueces sin rostro	No	
Amenazas a operadores del sistema	Frecuentes	

Fuente: Elaboración propia con base en los anexos 1 y 2 de este capítulo.

programas de rehabilitación de jóvenes delincuentes y pandilleros. La mayoría de estas iniciativas tiene un carácter local y, en el caso de los foros, no han tenido mayor seguimiento.

La violencia extralegal es muy alta en Guatemala. De acuerdo con la Procuraduría de Derechos Humanos, una de cada siete muertes de jóvenes menores de 25 años ocurridas entre 2002 y 2003 correspondió a patrones de ejecución extrajudicial (Ranum, 2007). También los linchamientos son frecuentes, aunque su incidencia varía año con año.

### El Salvador

El Salvador tiene un alto nivel de violencia delictiva (en el 2006 su tasa de homicidios fue de 5,6 por 10.000 habitantes). Esta situación no es de ahora, sino que ha sido observada desde tiempo atrás (Buvinic et al., 1999; Kliksberg, 2007). Similar a lo que ocurre en Guatemala, cerca de 8 de cada 10 homicidios se cometen con arma de fuego. Los registros administrativos indican que los robos han venido decreciendo desde inicios de siglo, aunque su nivel es muy alto en el contexto internacional, y las denuncias por violación han aumentado en esos años (ambos datos afectados por problemas de registro y “cifra negra”). Los secuestros extorsivos son frecuentes (Rubio 2007), aunque difíciles de estimar por limitaciones de los registros disponibles, lo mismo que la incidencia de los asesinatos por encargo (“sicariato”).

Al alto nivel de violencia delictiva corresponde una intensa percepción de inseguridad ciudadana. En 2006, poco menos de la mitad de las personas (44%) identificaba el crimen y la inseguridad como el principal problema nacional, muy por encima de otros. La mayoría de las personas (86%) consideraba que la delincuencia amenazaba el bienestar del país y más de 4 de cada 10 sentían inseguro su entorno inmediato, un perfil similar al del resto de América Latina. Sin embargo, la confianza de las y los salvadoreños en el sistema de justicia y en la capacidad de éste para proteger sus derechos es, comparativamente, más elevada que la

de Guatemala e intermedia en el contexto hemisférico.

El Salvador ha tenido progresos en el desarrollo del sistema de administración de justicia. Indicadores agregados como el del presupuesto per cápita del Poder Judicial y la cantidad de operadores judiciales coloca a este país en un nivel muy superior al de su vecino del norte y apenas por debajo de Costa Rica. En efecto, en 2006 el gasto per cápita en este rubro fue de 23,7 dólares, un incremento de 37% con respecto a 2002. En 2006 había 234 policías por 100.000 habitantes (la segunda tasa más elevada de la región), 9,6 jueces (un nivel bajo comparado con otros países de América y Europa), 9,4 fiscales (en el 2004) y 3,9 defensores públicos (situación muy favorable, pese a que se registró una fuerte disminución en la cantidad de estos operadores judiciales en relación con el 2002). Finalmente, El Salvador tiene muy altas tasas de encarcelamiento (195 por cada 100.000 habitante en 2006, cifra solo superada por Panamá y Estados Unidos en el hemisferio) y de sobrepoblación penitenciaria (188% en 2006), aunque ha efectuado un notable esfuerzo por reducir la proporción de presos sin condena, que disminuyó de 76% en 1995, a 50% en 2002 y 27% en 2006.

Junto al fortalecimiento del sistema de justicia, en lo que va del presente siglo la principal respuesta institucional del Estado salvadoreño a la alta violencia criminal y la inseguridad ha sido, como en Guatemala, la aplicación de sucesivas intervenciones de mano dura. Éstas se han orientado fundamentalmente a combatir las maras, a las que en el 2003 el Gobierno declaró como amenaza a la seguridad nacional. A pocos meses de las elecciones nacionales, se puso en marcha el plan “Mano Dura” que consistía en focalizar la acción policial sobre maras y pandillas en zonas marginales con elevados niveles de desorden social; en noviembre de ese año, el Parlamento aprobó la “ley antimaras”, con una vigencia de 180 días, que incluía la creación de juzgados “antimaras” en cada uno de los departamentos del país, el endurecimiento de penas y el otorgamiento de nuevas

facultades a la policía para la detención de sospechosos. Varios jueces se negaron a aplicar esta ley que, además, fue declarada inconstitucional por la sala correspondiente de la Corte Suprema de Justicia en abril de 2004. No obstante, pocos días después el Legislativo aprobó una nueva ley, parecida a la anulada, con una duración de 90 días.

Ese mismo año el Ejecutivo elaboró y aplicó el plan “Súper Mano Dura”, el cual, pese a su nombre, fue menos riguroso que el anterior, pero también contempló operativos conjuntos policía-ejército en zonas marginales. En esta misma línea, se aprobó la Ley contra Actos de Terrorismo (n° 108, del 21 de septiembre de 2006), la cual ha sido utilizada al menos en dos ocasiones por la Fiscalía, para detener preventivamente y acusar a personas involucradas en acciones locales de las maras, aunque ello no ha generado ninguna condena. En diciembre de 2006 se establecieron los tribunales especializados previstos en la Ley del Crimen Organizado y Delitos de Realización Compleja. Sin embargo, se observa que en los últimos meses este tipo de intervenciones no forma parte del discurso político. En contraste con las intervenciones de mano dura, la respuesta preventiva fue de menor escala y su acción más relevante fue el plan “País Seguro”, orientado a la atención de jóvenes miembros de las maras. En resumen, la evidencia disponible indica que la eficacia de la respuesta institucional a la violencia delictiva y la inseguridad ciudadana ha sido muy reducida.

Por último, desde el ámbito de los gobiernos locales y la sociedad civil se han puesto en marcha numerosos esfuerzos, especialmente relacionados con la rehabilitación de jóvenes mareros. Entre las iniciativas de más alcance cabe destacar el programa “San Salvador Capital Segura”, basado en la exitosa experiencia de la ciudad de Bogotá (véase la sección “Lecciones de las experiencias internacionales” de este capítulo) y, en particular, el programa de seguridad ciudadana de la ciudad de Santa Tecla. En esta localidad, la política municipal de prevención y seguridad, impulsada

CUADRO 12.2

**El Salvador: indicadores sobre la seguridad ciudadana y el sistema penal. CIRCA 2006**

Tema	Situación entre 2002 y 2006	Comparación internacional
<b>Indicadores de inseguridad objetiva</b>		
Tasa de homicidios por 10.000 habitantes (2006)	5,6. Incremento (81%): 3,1 en 2002	Muy alto
Homicidios con armas de fuego (2005)	78%	Alto
Tasa de violaciones por 10.000 habitantes (2006)	1,7. Incremento (31%): 1,3 en 2002	
Tasa de robos por 10.000 habitantes (2006)	12,9. Incremento (17%): 11,0 en 2002	Muy alto
Narcotráfico	Presencia en algunas zonas	
Secuestro extorsivo y "sicariato"	Alta incidencia	
Pandillas juveniles y maras	Problema serio	
Violencia extralegal	Numerosos casos	
<b>Indicadores de inseguridad subjetiva</b>		
Percepción de amenaza difusa (2006): "delincuencia es amenaza para el futuro"	86% de personas en muestra nacional	Alto
Percepción de amenaza al entorno inmediato (2006)	47% de personas en muestra nacional. Aumento desde 2004 (42%)	Muy alto
Crimen-inseguridad, principal problema (2006)	44% de personas en muestra nacional	
	Aumento desde 2004 (31%)	Alto
Confianza en el sistema penal (2006)	50% de personas en muestra nacional. Baja desde 2004 (57%)	Intermedio
Confianza en juicio justo (2006)	45% de personas en muestra nacional	
	Baja desde 2004 (49%)	Baja
Confianza en la policía (2006)	52% de personas en muestra nacional	
	Baja desde 2004 (65%)	Intermedio
<b>Situación del sistema de justicia penal</b>		
Presupuesto per cápita (2006)	23,7 dólares	Bajo
Cambio entre 2002-2006	Incremento: 37%	
Policías por 100.000 habitantes (2006)	234. La segunda más elevada de la región	
Jueces por 100.000 habitantes (2006)	9,6	Bajo
Fiscales por 100.000 habitantes (2004)	9,4	Bajo
Defensores públicos por 100.000 habitantes (2006)	3,9. Fuerte decrecimiento desde 2002	Alto
Población penitenciaria por 100.000 habitantes (2006)	195. La segunda tasa más elevada de la región	Alto
Sobrepoblación penitenciaria (2006)	187,8%	Muy alto
Presos sin condena (2006)	27,20%	Bajo
<b>Respuesta institucional</b>		
Suspensión de garantías fundamentales	No en el período 1995-2008	
Leyes especiales	Sí, leyes antimaras	
Políticas gubernamentales	Mano dura	
Operaciones conjuntas policía y ejército	Sí	
Participación policial en operativos de "limpieza social"	Sí	
Tribunales especiales	Sí, juzgados antimaras	
Jueces "sin rostro"	Sí, el único país de la región en que existe esta figura	
Amenazas a operadores del sistema	Frecuentes	

Fuente: Elaboración propia con base en los anexos 1 y 2 de este capítulo.

por la Alcaldía, ha logrado reducir los homicidios y otros delitos mediante una combinación de acciones que involucran la participación de diversos actores sociales e instituciones públicas en la capacitación, prevención y control de los factores de la inseguridad. Está por verse si los éxitos logrados podrán sostenerse a lo largo del tiempo.

### Honduras

Al igual que sus vecinos del norte centroamericano, Honduras experimenta un alto nivel de violencia delictiva. Desde una perspectiva comparada, la tasa de homicidios, de 4,3 por 10.000 habitantes es elevada, aunque probablemente menor que a inicios de la presente década<sup>27</sup>. Similar a lo que ocurre

en esos países, entre 7 y 8 de cada 10 homicidios se cometen con arma de fuego. Existe una importante presencia de maras y su actividad delictiva es un factor de inseguridad. La violencia extralegal es alta y en las principales ciudades operan escuadrones de "limpieza social": según un monitoreo diario de Casa Alianza, entre 1998 y mediados

CUADRO 12.3

**Honduras: indicadores sobre la seguridad ciudadana y el sistema penal. CIRCA 2006**

Tema <sup>a/</sup>	Situación entre 2002 y 2006	Comparación internacional
<b>Indicadores de inseguridad objetiva</b>		
Tasa de homicidios por 10.000 habitantes (2006)	4,2. Disminución (22%): 5,4 en 2002	Alto
Homicidios con armas de fuego (2005)	76%	Alto
Tasa de violaciones por 10.000 habitantes (2006)	0,4. Estable: 0,4 en 2002	
Tasa de robos por 10.000 habitantes (2006)	3,5. Disminución (55,7%): 7,9 en 2002	Bajo
Narcotráfico	Presencia en algunas zonas	
Secuestro extorsivo y "sicariato"	Alto nivel	
Pandillas juveniles y maras	Problema serio	
Violencia extralegal	Alto (se le atribuye 1 de cada 7 muertes de jóvenes)	
<b>Indicadores de inseguridad subjetiva</b>		
Percepción amenaza difusa (2006): "delincuencia amenaza para futuro"	84% de personas en muestra nacional	Alto
Percepción de amenaza al entorno inmediato (2006)	36% de personas en muestra nacional. Estable desde 2004	Alto
Crimen-inseguridad, principal problema (2006)	35% de personas en muestra nacional Aumento desde 2004 (18%)	Alto
Confianza en el sistema penal (2006)	46% de personas en muestra nacional Baja desde 2004 (52%)	Intermedio
Confianza en juicio justo (2006)	48% de personas en muestra nacional. Estable desde 2004	Bajo
Confianza en la policía (2006)	50% de personas en muestra nacional Baja desde 2004 (57%)	Intermedio
<b>Situación del sistema de justicia penal</b>		
Presupuesto per cápita (2006)	8,0 dólares	Muy bajo
Cambio entre 2002-2006	Fuerte incremento: 67%	
Policías por 100.000 habitantes (2006)	144. Baja tasa.	
Jueces por 100.000 habitantes (2006)	8,4. La segunda tasa más elevada	Bajo
Fiscales por 100.000 habitantes (2006)	6,9. Nivel intermedio	Bajo
Defensores públicos por 100.000 habitantes (2006)	3,3. Leve decrecimiento desde 2002	Muy alto
Población penitenciaria por 100.000 habitantes (2006)	164	Alta
Sobrepoblación penitenciaria (2006)	139,5%	Intermedio
Presos sin condena (2006)	48,0% El segundo porcentaje más alto de la región	Intermedio
<b>Respuesta institucional</b>		
Suspensión de garantías fundamentales	No en el período 1995-2008	
Leyes especiales	Sí, leyes antimaras	
Políticas gubernamentales	Mano dura	
Operaciones conjuntas policía y ejército	Sí	
Participación policial en operativos de "limpieza social"	Sí	
Tribunales especiales	No	
Jueces "sin rostro"	No	
Amenazas a operadores del sistema	Algunos casos	

a/ Se han adicionado las tasas de las diversas categorías de robos.

Fuente: Elaboración propia con base en los anexos 1 y 2 de este capítulo.

de 2007 fueron asesinados más de 3.600 jóvenes menores de 23 años por este tipo de operativos. Se desconoce la conformación de los escuadrones. Los secuestros son hechos frecuentes y de acuerdo con la organización Economist Intelligence Unit, San Pedro Sula es la "capital del secuestro" en la región y las víctimas suelen ser industriales acua-

dalados (Rubio, 2007). En contraste, la información disponible indica que la tasa de robos ha disminuido de modo sustancial en los últimos años y la de violaciones se mantiene estable en un nivel bajo en el contexto del istmo<sup>28</sup>.

Al alto nivel de violencia social y delictiva corresponde una intensa percepción de inseguridad ciudadana. En

2006, poco más de la tercera parte de la población (35%) identificaba el crimen y la inseguridad como el principal problema nacional, muy por encima de otros. La mayoría de las personas (84%) consideraba que la delincuencia amenazaba el bienestar del país. No obstante, comparada con El Salvador y Guatemala, la percepción de amenaza



en el entorno inmediato era sensible y sorprendentemente inferior, cercana a un tercio de la ciudadanía (36%). La mitad de la población tiene una opinión favorable o muy favorable ante las acciones extralegales contra el crimen, independientemente de su nivel educativo y estrato económico (Rubio 2007). Entre el 40% y el 50% de las y los hondureños tiene “alguna confianza” en el sistema de justicia y en su capacidad para proteger los derechos ciudadanos, lo que tiende a ubicar a esta nación en un nivel intermedio dentro del hemisferio.

Los indicadores del sistema hondureño de administración de la justicia son similares a los de Guatemala, lo que refleja una condición de extrema fragilidad y rezago. El presupuesto del Poder Judicial es el segundo más bajo de la región (8 dólares per cápita en 2006). Esta situación no varió en lo sustancial durante el período 2002-2006, pese a que se registró un leve aumento de estos gastos. Los operadores judiciales son relativamente pocos *vis a vis* la población a la que deben atender: en 2006 había 144 policías por 100.000 habitantes (la tasa más baja de la región), 8,4 jueces, 3,3 defensores públicos y 6,9 fiscales; estos indicadores son bajos o muy bajos al compararse con otros países de América y Europa. Las tasas de encarcelamiento (164 por 100.000 habitantes en 2006), de sobrepoblación penal (casi un 40%) y de presos sin condena (48%) son altas con respecto a la región, aunque de un nivel intermedio si se analizan desde una perspectiva internacional. No obstante, al igual que en la vecina Guatemala, en los últimos años Honduras ha experimentado graves disturbios en los centros penales, con centenas de asesinatos (425 entre 2000 y 2006), hechos que señalan la existencia de severos problemas en la administración penitenciaria. Adicionalmente, el sistema judicial hondureño está muy politizado: sus principales autoridades son personas de reconocida filiación partidaria.

En el marco de un débil sistema de justicia, Honduras fue la primera nación del área en aplicar respuestas de mano dura a la violencia delictiva y la inseguridad ciudadana (Rivera,

2007). En términos del endurecimiento del marco legal, este país es el que más ha avanzado. El Código Procesal Penal aprobado en 2002 ha sufrido dos modificaciones, ambas con carácter represivo: en el 2004 se estableció que la prisión preventiva no se aplica en casos de legítima defensa por parte de ciudadanos “honestos” que den muerte a delincuentes; un año después se decretó la imposibilidad de dictar medidas cautelares para miembros del crimen organizado e integrantes de pandillas. Por su parte, el Código Penal fue modificado en diez ocasiones entre 2003 y 2006, en todos los casos para definir nuevos tipos delictivos y endurecer penas y multas. En particular destaca la reforma de 2003 al artículo 332 del Código Penal, llamada “ley antimaras”, que criminalizó la pertenencia a estas agrupaciones. Además, en 2005 se propusieron cambios al Código de la Niñez para facilitar el encarcelamiento por tiempos prolongados de menores delincuentes. Sin embargo, no se han aprobado disposiciones para crear la figura de los “jueces sin rostro”.

La respuesta institucional de mano dura se inició en 2001, en el marco de una campaña electoral, cuando se propuso el eslogan de “cero tolerancia” como la estrategia necesaria para enfrentar la criminalidad y, en particular, a las maras. Con esta propuesta Honduras se adelantó entre uno y dos años a El Salvador y Guatemala (en el 2005 nuevamente ese concepto emergió como uno de los principales temas en la campaña electoral). Con la “cero tolerancia” se inició el camino de la participación sistemática del ejército y otras fuerzas militares en tareas policiales, la autorización de allanamientos sin control judicial o del Ministerio Público a cualquier hora del día (con participación militar), las reformas constitucionales para ampliar el plazo de detención administrativa (2004) y el intento, fallido, de restringir el hábeas corpus (2003).

Al igual que en El Salvador y Guatemala, en Honduras las acciones preventivas han tenido una presencia marginal y una ejecución incipiente. El Programa Nacional de Prevención,

Rehabilitación y Reinserción Social de Personas Integrantes de Maras y Pandillas, creado por ley en 2001, solo se puso en práctica en 2003 y no fue sino hasta 2005 cuando se le asignó una partida presupuestaria<sup>29</sup>. Desde la sociedad civil se han articulado respuestas de distinto signo. Por una parte se han creado comités o mesas de seguridad ciudadana, alentados por la policía, algunos de los cuales, en sus inicios, se vieron involucrados en acciones de “limpieza social”; por otra parte sobresalen intervenciones orientadas hacia la prevención y rehabilitación de pandillas, como las actividades de la organización Jóvenes Hondureños Adelante-Juntos Avanzaremos (JHA-JA), el Programa de Recuperación de Jóvenes Delincuentes de la organización Paz y Justicia y el monitoreo y propuesta de políticas públicas de seguridad realizados por la organización no gubernamental Ciprodeh.

### Nicaragua

Desde el punto de vista de la seguridad ciudadana y el Estado de derecho Nicaragua es un caso especial. Comparte con los países centroamericanos del norte características sociales básicas, entre las que destacan una extendida pobreza, altos niveles de desigualdad social e importantes rezagos en desarrollo humano; posee, además, un sistema de justicia frágil y politizado. Sin embargo, se diferencia de Honduras, Guatemala y El Salvador en dos aspectos cruciales: la violencia social y delictiva es aproximadamente cuatro veces inferior y no ha recurrido a políticas de mano dura para enfrentar un lento pero creciente avance de la criminalidad y la inseguridad.

La tasa de homicidios en Nicaragua pasó de 1,0 por 10.000 habitantes en el año 2000 a 1,3 en 2006, un nivel bajo comparado con la información de más de 120 países. El uso de armas de fuego en los asesinatos (56%) es bastante menor que en los países del norte centroamericano. La tasa de robos, que se ha incrementado en lo que va del presente siglo (de 35,0 a 44,7 por 10.000), tiene un valor intermedio en el ámbito internacional, y aunque a nivel regional

CUADRO 12.4

**Nicaragua: indicadores sobre la seguridad ciudadana y el sistema penal.** CIRCA 2006

Tema	Situación entre 2002 y 2006	Comparación internacional
<b>Indicadores de inseguridad objetiva</b>		
Tasa de homicidios por 10.000 habitantes (2006)	1,3. Incremento (30%): 1,0 en 2002	Bajo
Homicidios con armas de fuego (2005)	56%	Intermedio
Tasa de violaciones por 10.000 habitantes (2006)	2,8. Incremento (8%): 2,6 en 2002	
Tasa de robos por 10.000 mil habitantes (2006)	44,7. Incremento (28%): 35 en 2002	Muy alto
Narcotráfico	Presencia en algunas zonas	
Secuestro extorsivo y "sicariato"	Muy baja incidencia	
Pandillas juveniles y maras	Baja presencia	
Violencia extralegal	Muy bajo nivel	
<b>Indicadores de inseguridad subjetiva</b>		
Percepción de amenaza difusa (2006): "delincuencia es amenaza para el futuro"	57% de personas en muestra nacional	Intermedio
Percepción de amenaza al entorno inmediato (2006)	39% de personas en muestra nacional. Baja desde 2004 (44%)	Alto
Crimen-inseguridad, principal problema (2006)	4% de personas en muestra nacional. Leve aumento desde 2004 (3%)	Muy bajo
Confianza en el sistema penal (2006)	44% de personas en muestra nacional. Baja desde 2004 (48%)	Intermedio
Confianza en juicio justo (2006)	46% de personas en muestra nacional. Estable desde 2004	Bajo
Confianza en la policía (2006)	52% de personas en muestra nacional. Ligera baja desde 2004 (54%)	Intermedio
<b>Situación del sistema de justicia penal</b>		
Presupuesto per cápita (2006)	9,2 dólares	Muy bajo
Cambio entre 2002-2006	Fuerte incremento: 70%	
Policías por 100.000 habitantes (2006)	143. La segunda tasa más baja de la región	
Jueces por 100.000 habitantes (2006)	7,1. Una de las tasas más bajas de la región	Bajo
Fiscales por 100.000 habitantes (2006)	4,7. Una de las tasas más bajas de la región	Muy bajo
Defensores públicos por 100.000 habitantes (2006)	1,7. La tasa más baja de la región	Intermedio
Población penitenciaria por 100.000 habitantes (2006)	110. La segunda tasa más baja de la región	Bajo
Sobrepoblación penitenciaria (2006)	112%. El segundo porcentaje más bajo de la región	Bajo
Presos sin condena (2006)	El porcentaje más bajo de la región: 19%	Bajo
<b>Respuesta institucional</b>		
Suspensión de garantías fundamentales	No en el período 1995-2008	
Leyes especiales	No	
Políticas gubernamentales	Énfasis en prevención	
Operaciones conjuntas policía y ejército	Ocasionalmente	
Participación policial en operativos de "limpieza social"	No	
Tribunales especiales	No	
Jueces "sin rostro"	No	
Amenazas a operadores del sistema	No se reportan casos	

Fuente: Elaboración propia con base en los anexos 1 y 2 de este capítulo.

parece alta, ello se debe a un mejor registro y mayor denuncia que en otros países. La operación de maras y pandillas juveniles es relativamente escasa y la violencia extralegal es baja, situaciones que están en abierto contraste con los vecinos del norte. La actividad del narcotráfico es notoria en la costa atlántica.

Contrariamente a las demás naciones del área, una mínima proporción de

las y los nicaragüenses (4% en 2006) identifica el crimen y la delincuencia como el principal problema del país; pese a ello, la confianza en el sistema de justicia y en su capacidad para proteger los derechos de la ciudadanía es baja (entre 41% y 45% no tienen confianza); sin embargo, las informaciones más recientes (2006) indican que las percepciones de amenaza difusa y al entorno inmediato por causa de

la delincuencia, aunque importantes, tienden a ser menores que en el resto de la región, y la confianza en la policía tiende a ser mayor.

Como se mencionó, el sistema de administración de justicia nicaragüense es débil y politizado. El presupuesto del Poder Judicial es bajo (9,2 dólares per cápita en 2006) y parecido al de Honduras y Guatemala. Como en estos casos, la situación no varió en lo

sustancial durante el período 2002-2006, y los operadores judiciales son escasos: en 2006 por cada 100.000 habitantes había 143 policías, 7,1 jueces, 4,7 fiscales (una de las menores tasas del istmo) y 1,7 defensores públicos (el nivel más bajo). Ahora bien, desde una perspectiva internacional, los indicadores del sistema penitenciario son más alentadores: bajas tasas de encarcelación, hacinamiento y presos sin condena. No obstante, el sistema judicial es controlado por los dos principales partidos y sus resoluciones están influenciadas por las transacciones políticas entre el expresidente Alemán y el actual presidente Ortega, lo que hace que el país obtenga puntajes bajos en los índices internacionales que evalúan la independencia del Poder Judicial.

Pese a la debilidad de su Estado de derecho, Nicaragua es, junto con Costa Rica, el único país centroamericano que ha rechazado sistemáticamente recurrir a políticas públicas de mano dura (Jaentschke, 2007). No se registran reformas constitucionales para limitar los derechos civiles o ampliar las facultades de los órganos represivos del Estado. En los últimos quince años solo se dieron dos casos de suspensión de las garantías constitucionales: en 2005, en todo el territorio nacional debido a la crisis energética, y en 2006 en algunas regiones, para combatir la deforestación ilegal. Como se observa, ninguno de estos episodios estuvo relacionado con temas de seguridad ciudadana. Las reformas al Código Penal de 2002 y la aprobación, en 2007, de un nuevo Código ciertamente tipificaron nuevos delitos y endurecieron penas pero, a diferencia de otros países de la región, estos cambios no fueron guiados por el propósito de aplicar mano dura contra la criminalidad violenta y las maras. Un comentario similar puede hacerse con respecto al Código Procesal Penal, de 2001. No obstante, en el tema de psicotrópicos, la reforma de 1995 (Ley 285) sí endureció las sanciones y amplió los instrumentos represivos en manos del Estado, aunque también se contemplaron medidas de carácter preventivo. Es importante indicar que en Nicaragua no hay tribunales especiales, jueces “sin

rostro” u otros procedimientos especiales para combatir la delincuencia.

Desde el punto de vista institucional, esta nación destaca por la capacidad operativa, credibilidad y eficacia de su policía nacional<sup>30</sup>, que es la encargada de articular las políticas de seguridad ciudadana. La legislación vigente permite las operaciones conjuntas entre el ejército y la policía, pero en el marco de una separación de funciones, y en el 2006 se firmó un convenio de cooperación entre ambas instituciones. No hay presencia militar en labores policiales en los centros urbanos, pero sí en zonas rurales alejadas donde la policía se encuentra ausente. Por otra parte, la Policía Nacional, en conjunto con el Ministerio de la Familia y la Secretaría de Juventud tienen a su cargo las intervenciones de prevención y reinserción de jóvenes en riesgo de caer en la delincuencia. Entre otras acciones se ha impulsado la creación de Comités de Prevención Social del Delito (CPSD)<sup>31</sup>. Sin embargo, por la debilidad institucional del Estado, la labor preventiva ha sido relativamente acotada en el territorio, en comunidades específicas, y moviliza pocos recursos. A esto se suma el hecho de que la inversión social en Nicaragua es, junto con la de Honduras y Guatemala, de las más bajas de América Latina, una restricción que se origina en buena medida en una exigua carga tributaria. Una parte importante de las intervenciones públicas son financiadas con recursos de las agencias de cooperación internacional, entre las que se destacan Usaid, el PNUD, la Unión Europea y las oficinas locales de cooperación de diversos países europeos.

Numerosas organizaciones de la sociedad civil, financiadas por una pluralidad de donantes y organismos internacionales, realizan intervenciones en materia de prevención social. Una revisión sumaria de experiencias identificó catorce organizaciones sociales que trabajan en tareas de este tipo. Algunas acciones se coordinan con los entes públicos correspondientes, pero muchas se desarrollan de manera independiente. Lamentablemente no hay información disponible para evaluar de

modo sistemático el impacto de estos esfuerzos sobre la violencia delictiva y la inseguridad.

### Costa Rica

En Costa Rica la violencia social y delictiva es comparativamente baja. La tasa de homicidios (0,8 por 10.000 habitantes) es la menor del istmo y la proporción de muertes por armas de fuego (58%), aunque intermedia en el ámbito internacional es, junto con la de Nicaragua, la más baja en la región. Los secuestros extorsivos son poco frecuentes y el “sicariato”, aunque ha venido en aumento, tiene una incidencia baja y limitada por lo general a ajustes de cuentas entre personas vinculadas a actividades de narcotráfico. Las maras y pandillas no son un problema social y delictivo. Sin embargo, el país muestra síntomas preocupantes de criminalidad. Por una parte, la tasa de robos (93 por 10.000 habitantes en 2006) es alta según los estándares internacionales utilizados en este Informe para la comparación, y también de acuerdo con lo reportado por otros países centroamericanos, pero ello se debe en parte a una mayor denuncia y un mejor registro. Por otra parte, en las dos últimas décadas las tasas de homicidios y de asaltos con violencia se han más que duplicado (PNUD-Costa Rica, 2006; Programa Estado de la Nación, 2007). Al igual que en el resto de la región, la actividad del narcotráfico parece importante (trasiego de estupefacientes y lavado de dinero), aunque difícil de precisar. Finalmente, las laxas regulaciones en materia de armas de fuego han propiciado un incremento en su tenencia por la población.

Pese al bajo (pero creciente) nivel de criminalidad y violencia delictiva, en Costa Rica se experimenta una muy alta y cada vez mayor sensación de inseguridad ciudadana. Casi 9 de cada 10 personas piensan que el país está amenazado por la delincuencia -proporción similar a las de Guatemala y Panamá- y casi la mitad siente que su entorno inmediato es inseguro (indicador que registró un alza súbita en pocos años). Hoy en día la población invierte cuantiosos recursos en sistemas de

CUADRO 12.5

**Costa Rica: indicadores sobre la seguridad ciudadana y el sistema penal. CIRCA 2006**

Tema	Situación entre 2002 y 2006	Comparación internacional
<b>Indicadores de inseguridad objetiva</b>		
Tasa de homicidios por 10.000 habitantes (2006)	0,8. La tasa más baja de la región, con tendencia creciente (33%): 0,6 en 2002	Bajo
Homicidios con armas de fuego (2005)	58%. Incremento en 2007: 63%	Intermedio
Tasa de violaciones por 10.000 habitantes (2006)	3,0. Disminución (9%): 3,3 en 2002	
Tasa de robos por 10.000 habitantes (2006)	93,0. Incremento (29%): 72 en 2002	Muy alto
Narcotráfico	Presencia en algunas zonas	
Secuestro extorsivo y "sicariato"	Muy bajo nivel	Muy bajo
Pandillas juveniles y maras	Baja presencia	Bajo
Violencia extralegal	No se reportan casos	Muy bajo
<b>Indicadores de inseguridad subjetiva</b>		
Percepción de amenaza difusa (2006): "delincuencia es amenaza para el futuro"	87% de personas en muestra nacional	Alto
Percepción de amenaza al entorno inmediato (2006)	48% de personas en muestra nacional. Aumento desde 2004 (38%, el nivel más alto de la región)	Muy alto
Crimen-inseguridad, principal problema (2006)	49% de personas en muestra nacional. Aumento desde 2004 (31%)	Muy alto
Confianza en el sistema penal (2006)	50% de personas en muestra nacional Disminución desde 2004 (61%)	Intermedio
Confianza en juicio justo (2006)	50% de personas en muestra nacional Disminución desde 2004 (56%)	Intermedio
Confianza en la policía (2006)	42% de personas en muestra nacional Disminución desde 2004 (58%)	Bajo
<b>Situación del sistema de justicia penal</b>		
Presupuesto per cápita (2006)	30 dólares (no incluye Ministerio Público; Defensa Pública, y Organismo de Investigación Judicial)	Intermedio
Cambio entre 2002-2006	Incremento: 11%	
Policías por 100.000 habitantes (2006)	228. Nivel intermedio	
Jueces por 100.000 habitantes (2006)	18,0. Tasa más elevada de la región	Alto
Fiscales por 100.000 habitantes (2006)	7,7. Tasa más elevada de la región	Bajo
Defensores públicos por 100.000 habitantes (2006)	5,8. Tasa más elevada de la región	Muy alto
Población penitenciaria por 100.000 habitantes (2006)	185. La segunda tasa más elevada de la región	Intermedio
Sobrepoblación penitenciaria (2006)	101%. El porcentaje más bajo de la región.	Muy bajo
Presos sin condena (2006)	20,4%. La segunda tasa más baja de la región	Bajo
<b>Respuesta institucional</b>		
Suspensión de garantías fundamentales	No en el período 1995-2008	
Leyes especiales	No	
Políticas gubernamentales	Algunas acciones en prevención	
Operaciones conjuntas policía y ejército	No aplica	
Participación policial en operativos de "limpieza social"	No	
Tribunales especiales	No	
Jueces "sin rostro"	No	
Amenazas a operadores del sistema	No se reportan casos	

Fuente: Elaboración propia con base en los anexos 1 y 2 de este capítulo.

protección y, en este marco, ha modificado sus conductas (PNUD-Costa Rica, 2006). La confianza ciudadana en el sistema de justicia y en su capacidad de proteger los derechos de las personas es favorable en el contexto hemisférico, pero descendió significativamente en los últimos años, en especial la confianza en la policía.

Costa Rica tiene las instituciones del Estado de derecho más desarrolladas

del istmo y posiblemente, junto con Chile, de las más robustas de América Latina. Posee un fuerte control de constitucionalidad que es de fácil y amplio acceso para la población, incluida la penitenciaria. El volumen de casos por 100.000 habitantes que atiende el órgano constitucional es de diez a veinte veces mayor que en el resto de la región. El gasto judicial per cápita fue de 30 dólares en 2006 (un nivel tres o cuatro veces

superior a los demás países centroamericanos, excepto El Salvador), nivel que lo coloca en una situación intermedia cuando se compara con Europa; además, este gasto se ha venido incrementando en los últimos años. La proporción de jueces, fiscales y defensores públicos por 100.000 habitantes es la más alta de la región, aunque no en todos los casos se compara favorablemente con estándares internacionales.

Pese a las fortalezas del Poder Judicial en términos de su independencia, acceso ciudadano y transparencia, el sistema tiene importantes debilidades para dispensar una justicia pronta y cumplida en materias como la penal, la laboral y la agraria.

Aunque hay propuestas recientes para aplicar políticas de mano dura contra la criminalidad, éstas han sido rechazadas hasta ahora (Loría, 2007). Ciertamente, en los últimos años diversas reformas legales han creado nuevas figuras delictivas (violencia contra las mujeres, delitos sexuales, psicotrópicos y nuevos delitos contra la función pública), han ampliado la protección para poblaciones en riesgo (por ejemplo, la Ley de Justicia Penal Juvenil, de 1996) y han impuesto penas más severas para ciertos delitos comunes. Sin embargo, el Código Procesal Penal, de 1998, aumentó las garantías del debido proceso a favor de las personas indiciadas y, ese mismo año, una reforma al Código Penal generó las condiciones que llevaron a la desjudicialización de ciertos delitos. Esta situación ha motivado una creciente controversia y frecuentes demandas públicas, a las que las autoridades judiciales (Corte Suprema y Ministerio Público) han respondido con nuevos procedimientos. Por otra parte, dado que el ejército fue abolido en 1949, el Gobierno depende de las fuerzas policiales para mantener el orden público. Luego de décadas de estar contaminada por la política electoral, el “clientelismo” y la falta de capacidades, en los últimos diez años se puso en marcha un lento proceso de profesionalización de la policía, que ha llevado a la aprobación de un estatuto policial, el fortalecimiento de la Escuela de Policía y mayores requisitos para el ingreso a la fuerza. Aun así, en 2004 la policía costarricense tenía prácticamente los mismos efectivos que veinticinco años antes, pese a que la población más que se duplicó en ese período.

En Costa Rica se ha experimentado de manera continua con nuevas modalidades de prevención del delito. A mediados de la década anterior, el Gobierno desarrolló un agresivo programa de seguridad comunitaria,

basado en la cooperación entre la policía y las organizaciones comunales; además, otras instituciones públicas trabajan en programas que combaten el consumo de drogas. Se han formulado diversos planes que enfatizan en las acciones preventivas (el Plan Nacional de Prevención de la Violencia, el Plan Nacional de Erradicación de la Explotación Sexual, el Plan Nacional de Drogas y el Sistema Nacional para la Atención de la Violencia Intrafamiliar, entre otros). En fecha reciente entró en operación el Sistema de Información sobre Violencia y Delito, dependiente del Ministerio de Justicia, que cuando esté plenamente desarrollado armonizará la información judicial y policial. Además, es importante destacar que la recuperación de los niveles de inversión pública en el área educativa ha permitido una mejora significativa en la cobertura de la educación secundaria, aunque los rezagos son todavía notables. Sin embargo, las acciones preventivas se caracterizan por su discontinuidad -por ejemplo, el programa de seguridad comunitaria ha sido reformulado por varias administraciones- y por las dificultades para desplegarse eficazmente en ámbitos regionales y nacionales.

Como en los demás países centroamericanos, la sociedad civil costarricense realiza numerosas intervenciones de carácter preventivo del delito. No obstante, a diferencia del resto de la región, el Estado es el principal promotor de estas acciones, aunque, como ha sido indicado, de manera desordenada y cambiante.

### Panamá

La situación de la inseguridad ciudadana y del sistema de justicia en Panamá tiene algunas semejanzas con la reportada para Nicaragua, entre ellas la politización del Poder Judicial.

La tasa de homicidios fue de 1,1 por 10.000 habitantes en el año 2006 y decreció durante el período 2002-2006. Este nivel es bajo para los estándares internacionales. El uso de armas de fuego en los asesinatos (63% en 2005) es similar al de Costa Rica y Nicaragua y mucho menor que los valores regis-

trados en los países del norte centroamericano. La tasa de robos se ha mantenido estable en lo que va del presente siglo, en alrededor de 3,8 por 10.000, un nivel intermedio en los ámbitos internacional y regional. La presencia de maras y pandillas juveniles es relativamente escasa y la violencia extralegal es muy baja, en evidente contraste con los vecinos del norte. La operación del narcotráfico es notoria en diversos puntos del país, tanto en el traslado de mercancía hacia el norte como en el lavado de dinero, esto último por ser Panamá una plaza financiera internacional y tener una intensa actividad inmobiliaria. Los casos de “sicariato” parecen estar circunscritos a ajustes de cuentas entre actores ligados a este tipo de transacciones.

Contrario a lo que sucede en la mayoría de las naciones del área, no existe una generalizada e intensa percepción de inseguridad. En 2006 solo el 19% de la población identificaba el crimen y la delincuencia como el principal problema del país, y la confianza ciudadana en el sistema de justicia y en su capacidad para proteger los derechos de las personas era baja (45% en ambos casos). Los niveles de percepción de amenaza difusa y amenaza al entorno inmediato por causa de la delincuencia, son similares a los de Nicaragua, es decir, un tanto menores que en el resto del istmo.

Pese a ser un país con niveles de desarrollo económico y humano más altos que en las demás naciones del área (comparables con los de Costa Rica), en Panamá el sistema de administración de justicia muestra una evolución incipiente. El presupuesto del Poder Judicial es bajo, en términos per cápita apenas superior a los de Nicaragua y Honduras (12,9 dólares en 2006) y muy por debajo de los de El Salvador y Costa Rica. Esta escasa dotación de recursos se ha mantenido estable en los últimos años. Panamá tiene pocos jueces, defensores públicos y fiscales con respecto a su población, tanto cuando se le compara dentro de Centroamérica como con otros países de Europa. En 2006 había 496 policías por 100.000 habitantes (la tasa más alta de la región), 7,8 jueces, 2,3 fiscales (la tasa más baja) y 1,9 defensores

CUADRO 12.6

**Panamá: indicadores sobre la seguridad ciudadana y el sistema penal. CIRCA 2006**

Tema	Situación entre 2002 y 2006	Comparación internacional
<b>Indicadores de inseguridad objetiva</b>		
Tasa de homicidios por 10.000 habitantes (2006)	1,1. Disminución (8%): 1,2% en 2002	Bajo
Homicidios con armas de fuego (2005)	63%	Intermedio
Tasa de violaciones por 10.000 habitantes (2006)	2,2. Incremento (22%): 1,8 en 2002	
Tasa de robos por 10.000 habitantes (2006)	3,8. Ligero incremento (3%): 3,7 en 2002	Intermedio
Narcotráfico	Presencia en algunas zonas	
Secuestro extorsivo y "sicariato"	Muy bajo nivel	
Pandillas juveniles y maras	Bajo nivel	
Violencia extralegal	Muy bajo nivel	
<b>Indicadores de inseguridad subjetiva</b>		
Percepción de amenaza difusa (2006): "delincuencia es amenaza para futuro"	65% de personas en muestra nacional	Intermedio
Percepción de amenaza al entorno inmediato (2006)	37% de personas en una muestra nacional. Disminución desde 2004 (44%)	Bajo
Crimen-inseguridad, principal problema (2006)	19% de personas en muestra nacional. Aumento desde 2004 (11%)	Bajo
Confianza en el sistema penal (2006)	45% de personas en muestra nacional. Disminución desde 2004 (51%)	Intermedio
Confianza en juicio justo (2006)	41% de personas en muestra nacional. Disminución desde 2004 (48%)	Bajo
Confianza en la policía (2006)	48% de personas en muestra nacional. Disminución desde 2004 (58%)	Intermedio
<b>Situación del sistema de justicia penal</b>		
Presupuesto per cápita (2006)	12,9 dólares	Bajo
Cambio entre 2002-2006	Incremento: 13%	
Policías por 100.000 habitantes (2006)	496. La tasa más elevada de la región	
Jueces por 100.000 habitantes (2006)	7,8. La segunda tasa más baja de la región	Bajo
Fiscales por 100.000 habitantes (2006)	2,3. La tasa más baja de la región	Muy bajo
Defensores públicos por 100.000 habitantes (2006)	1,9. La segunda tasa más baja de la región	Intermedio
Población penitenciaria por 100.000 habitantes (2006)	355. La tasa más elevada de la región	Muy alto
Sobrepoblación penitenciaria (2006)	160,6%.	Alto
Presos sin condena (2006)	59,1%. El segundo porcentaje más alto de la región	Alto
<b>Respuesta institucional</b>		
Suspensión de garantías fundamentales	No en el período 1995-2008	
Leyes especiales	Sí, ley antipandillas	
Políticas gubernamentales	Mano dura	
Operaciones conjuntas policía y ejército	No aplica	
Participación policial en operativos de "limpieza social"	No	
Tribunales especiales	Sí, corregidores	
Jueces "sin rostro"	No	
Amenazas a operadores del sistema	Pocos casos	

Fuente: Elaboración propia con base en los anexos 1 y 2 de este capítulo.

públicos. Desde una perspectiva internacional, los indicadores del sistema penitenciario son alarmantes: la tasa de encarcelamiento es muy alta (355 por cada 100.000 habitantes) solo superada en el hemisferio por Estados Unidos, lo mismo que el hacinamiento (60%) y la proporción de presos sin condena

(59,1%). Sin embargo, no se han suscitado los graves disturbios penitenciarios que han afectado a Honduras y Guatemala, países con indicadores también desfavorables en esta materia.

Al igual que en los demás países de la región, diversas reformas legales han creado nuevos tipos penales y endurecido

las sanciones a las conductas delictivas, especialmente en materia de psicotrópicos y delitos sexuales (Pérez, 2007). No obstante, Panamá no ha recurrido a políticas públicas de mano dura para combatir la violencia delictiva y atenuar la sensación de inseguridad, con dos excepciones. La primera fue el plan

“Mano Dura”, de 2004, que dio lugar a la promulgación de una ley antipandillas por parte del Congreso (Ley 48, de agosto de ese año); la segunda fue la introducción, en el Código Penal, de la figura de asociación ilícita para delinquir (Ley 15, de 2007). También se considera penalmente responsables a los adolescentes mayores de 14 años y menores de 18. En cambio, se ha rechazado el establecimiento de la pena de muerte. La abolición del ejército a inicios de la década anterior (Panamá y Costa Rica son el único espacio binacional sin fuerzas armadas) dio origen a una nueva situación de seguridad, en la que el Gobierno no puede echar mano de la fuerza militar para mantener el orden interno.

El rechazo político a las iniciativas de mano dura promovidas por el Ejecutivo en los primeros años de la presente década no fue complementado por políticas preventivas consistentes y sostenidas en el tiempo. En 2004 el Gobierno presentó el plan “Mano Amiga”, cuya principal finalidad era ocupar a jóvenes en actividades que, al alejarlos de la delincuencia y la drogadicción, contrarrestaran el aumento de la criminalidad violenta. En 2005, el Ministerio de Justicia elaboró el programa de seguridad ciudadana Prosi, con apoyo del BID, nuevamente orientado a la reinserción de jóvenes en riesgo social. La Policía Nacional ha diseñado el programa “Vecinos Vigilantes” como una respuesta preventiva a problemas locales de seguridad. Además, se creó una comisión nacional multidisciplinaria (Decreto Ejecutivo 145, del 2005) a la que se encargó formular recomendaciones acerca del control de tráfico ilícito de armas ligeras. Este cúmulo de acciones, sin embargo, no se ha articulado en una política nacional de seguridad ciudadana.

Finalmente, cabe subrayar el previsible y fuerte impacto (en términos de flujos migratorios y la agudización de problemas en ámbitos como vivienda, salud, educación y canasta básica) que puede tener con respecto a la delincuencia el megaproyecto de la ampliación del canal de Panamá, cuya realización está prevista para los años 2007 a 2014.

### Tres situaciones estratégicas y una nueva perspectiva

El análisis de los factores regionales de inseguridad y del estado de situación en seis naciones centroamericanas ha permitido identificar características comunes a todas ellas, pero también rasgos marcadamente distintos en la manera de articular la inseguridad ciudadana con el desarrollo y la vigencia del Estado de derecho. En efecto, aunque la región se compone de pocos países, la variación entre ellos es alta. Ahora bien, pese a esta diversidad, también pareciera inadecuado sostener que la posición de cada país es única, excepcional, y que, por tanto, en materia de seguridad ciudadana existen seis situaciones diferentes en Centroamérica, una para cada realidad nacional. Algunos países comparten situaciones similares, al punto que pueden agruparse dentro de una misma “situación estratégica de seguridad”.

Una situación estratégica no describe exactamente a un país en particular, sino que caracteriza los rasgos determinantes que comparten varias naciones. El análisis basado en este recurso facilita la comprensión de los principales desafíos de seguridad y el estudio de las posibles tendencias de evolución (recuadro 12.9). En la presente sección se plantea que en Centroamérica coexisten tres situaciones estratégicas de seguridad. La primera parte de esta sección se enfoca en este tema.

El estudio de las situaciones estratégicas ofrece una nueva perspectiva para examinar de modo crítico una serie de afirmaciones usualmente invocadas para caracterizar las tendencias y la situación actual en este ámbito. Afirmar que en Centroamérica hay tres situaciones estratégicas de seguridad (y no una) implica cuestionar un diagnóstico según el cual la inseguridad y el crimen se han apoderado de la región<sup>32</sup> y están a punto de desarticular a todas las sociedades del istmo, anulando la posibilidad misma de un orden público basado en la aplicación de la ley. En la segunda parte de esta sección se analizan los prejuicios que plagan el análisis del tema en esta región<sup>32</sup> y que, a la luz de los estudios efectuados, resulta necesario soslayar.

#### RECUADRO 12.9

### ¿Qué es una situación estratégica de seguridad?

Una situación estratégica es la descripción sintética de los rasgos determinantes que configuran el estado de cosas en uno o varios países, en este caso en materia de seguridad ciudadana. Es una representación esquemática de realidades complejas que se abstrae de los rasgos singulares, una situación prototípica que se basa en la identificación y posterior agrupación de los casos más semejantes utilizando el método de la menor diferencia. Los casos agrupados no son idénticos entre sí, pero sus diferencias son menores que las existentes con respecto a los demás casos. Un arquetipo diverge en mayor o menor medida de los casos a partir de los cuales se elabora, no se ajusta a las peculiaridades y no sustituye el estudio concreto de las situaciones concretas sino que, más bien, lo complementa. Una situación es estratégica no solo por describir tendencias y características comunes, sino por enfocarse en aquellas que, de acuerdo con las definiciones conceptuales y teóricas, son las más relevantes.

Fuente: Elaboración propia.

### Caracterización de las situaciones estratégicas

Las características comunes de la situación de seguridad de todos (o casi todos) los países centroamericanos son las siguientes:

- Existen factores de inseguridad que condicionan la dinámica regional. En este Informe se identificaron cuatro: la geopolítica del narcotráfico, las maras, importantes limitaciones en el desarrollo de los Estados de derecho<sup>33</sup> y la proliferación y fácil acceso a las armas ligeras. Estos factores, algunos de los cuales están total o parcialmente fuera del control de los Estados nacionales (la geopolítica del narcotráfico y, en menor medida, las maras), condicionan las situaciones

que cada país enfrenta en materia de inseguridad ciudadana y demandan esfuerzos de cooperación intra y extrarregional.

- En todo el istmo priva una intensa percepción de inseguridad ciudadana, independientemente del nivel objetivo de la violencia social y delictiva. La confianza de las personas en los sistemas de justicia y en la protección de derechos que estos dispensan tiende a ser baja o, en el mejor de los casos, intermedia, cuando se le compara con otros países del hemisferio (Vargas y Rosero, 2007). En el 2006, importantes contingentes de la población, que oscilaban entre el 43% y el 55%, apoyaban actuaciones policiales al margen de la ley (Cruz, 2007).
- En todos los países se han llevado a cabo reformas de los códigos penales que aumentan las sanciones previstas para ciertas infracciones, en especial los delitos contra la vida y la integridad sexual, y crean nuevas figuras delictivas, como la corrupción, el enriquecimiento ilícito en la función pública, la violencia doméstica y la explotación de menores.
- Son cada vez más numerosas las iniciativas procedentes de la sociedad civil para encarar la inseguridad ciudadana en un marco de respeto a los principios que caracterizan al Estado democrático de derecho. Sin embargo, además de estar centradas en ámbitos locales, no existen estudios que permitan evaluar rigurosamente los efectos de estas acciones y muchas de ellas, al depender de la cooperación internacional, tienen serios problemas de sostenibilidad.

Pese a estos factores compartidos, la situación de los países en los temas de seguridad ciudadana y Estado de derecho varía significativamente en aspectos de gran importancia:

- La violencia social y delictiva es mucho más intensa en el norte de Centroamérica. Las tasas de homicidios en Guatemala, El Salvador

y Honduras son cinco o más veces superiores que las de Nicaragua, Panamá y Costa Rica; la violencia extralegal es más elevada en estos países, particularmente en Guatemala y Honduras. Aunque no hay datos precisos, los secuestros extorsivos y el “sicariato” son también más frecuentes en el llamado “triángulo norte” de Centroamérica. Por otra parte, la presencia y la actividad delictiva de las maras están mucho más extendidas en esta zona que en el sur del istmo.

- Existen grandes diferencias en el desarrollo institucional y legal de los sistemas de justicia entre Costa Rica y, en menor medida El Salvador, y el resto de los países centroamericanos. En estos últimos, la debilidad presupuestaria de los sistemas, la escasez de operadores judiciales y la politización de los órganos directivos del Poder Judicial impiden a las instituciones de los respectivos Estados de derecho garantizar razonablemente el ejercicio de los derechos civiles de la población. Asimismo, estos países muestran notables rezagos en materia penitenciaria. En contraste, Costa Rica tiene un Poder Judicial cuyas capacidades, organización y funcionamiento están entre los más desarrollados de América Latina, y

en la presente década El Salvador ha logrado importantes avances en este campo.

- Las respuestas institucionales a la inseguridad ciudadana son marcadamente distintas: Guatemala, El Salvador y Honduras han concentrado sus esfuerzos en la aplicación de sucesivas intervenciones de mano dura, con pocas o ningunas incursiones en políticas preventivas. Panamá ha mostrado un comportamiento ambivalente: ha recurrido a la mano dura en al menos una ocasión, pero también ha aplicado enfoques preventivos de seguridad. Finalmente, Nicaragua y Costa Rica han rechazado las políticas de mano dura, aunque ello no ha implicado la adopción consistente de intervenciones preventivas a lo largo del tiempo.

Debido a la importancia de estas diferencias, no es apropiado afirmar que en el istmo existe una misma situación estratégica de seguridad, aunque haya factores regionales que afectan a todos los países. En este Informe se identifican y describen tres situaciones estratégicas (cuadro 12.7).

La primera situación estratégica combina la existencia de: a) altos niveles de violencia social y delictiva, b) una intensa

CUADRO 12.7

### Centroamérica: situaciones estratégicas prototípicas de inseguridad ciudadana y Estado de derecho. 2007

Situación prototípica	Países que se aproximan
Alta violencia social y delictiva, intensa inseguridad ciudadana, frágiles o incipientes Estados de derecho y aplicación de mano dura	Guatemala, Honduras y El Salvador <sup>a/</sup>
Baja violencia social y delictiva, inseguridad ciudadana en aumento, frágiles Estados de derecho y poca o nula aplicación de mano dura	Nicaragua y Panamá <sup>a/</sup>
Baja violencia social y delictiva, inseguridad ciudadana en aumento, robusto Estado de derecho y nula aplicación de mano dura	Costa Rica

a/ Son los casos que muestran al menos una diferencia importante con los otros que han sido agrupados en la misma categoría.

Fuente: Elaboración propia.



y generalizada sensación de inseguridad ciudadana, que propicia demandas por acciones severas, fulminantes y no necesariamente legales, contra el crimen, c) frágiles o incipientes instituciones del Estado de derecho y d) respuestas políticas de mano dura ante la delincuencia. En estas circunstancias, la mano dura, además, se convierte en un tema fundamental de política pública y también de la política electoral. Las intervenciones preventivas, de carácter social o puntual, son mínimas, no solo debido a que no son prioritarias dentro del diseño de la política pública, sino por los bajos niveles de inversión social. Este estado de cosas provoca fuertes y periódicas tensiones entre la pretensión de los poderes del Estado (por lo general el Ejecutivo y el Legislativo) de instaurar un orden público, y el respeto a los principios y el funcionamiento de un Estado democrático de derecho. Los países que más se aproximan a este prototipo son Guatemala, Honduras y, en menor medida, El Salvador<sup>34</sup> aunque no necesariamente la situación descrita corresponde a cabalidad a la de alguno de ellos. Las naciones tienen además altos niveles de pobreza y desigualdad social, fuertes flujos emigratorios y en los últimos años han tendido a experimentar un crecimiento económico relativamente lento.

La segunda situación estratégica combina la existencia de: a) una baja violencia social y delictiva, aunque con tendencia al alza, b) una sensación de inseguridad ciudadana en aumento y cada vez más similar en intensidad a la de la anterior categoría, c) frágiles instituciones del Estado de derecho y d) renuencia a aplicar en la última década políticas de mano dura como el principal método para lidiar con la inseguridad ciudadana. Por lapsos cortos se han anunciado intervenciones de este tipo, pero se ejecuta muy parcialmente o del todo no se llevan a la práctica. La resistencia a la mano dura no ha implicado la puesta en marcha de intervenciones preventivas de carácter social o situacional consistentes a lo largo del tiempo; los intentos en ese sentido son descontinuados por los constantes cambios de autoridades competentes

y los bajos niveles de inversión social. Este segundo prototipo comparte con el anterior dos características (intensidad en la sensación de inseguridad y fragilidad del Estado de derecho), pero se diferencia de éste en dos rasgos clave: el más bajo nivel de violencia y el tipo de respuestas institucionales. Debido a la particular combinación de factores -por ejemplo, fragilidad del Estado de derecho y bajo nivel de violencia- esta situación es particularmente incierta, al menos en términos de la articulación futura de respuestas a la inseguridad ciudadana en el marco de los principios de un Estado democrático de derecho. Los países que más se aproximan a este prototipo son Nicaragua y, en menor medida, Panamá<sup>35</sup>, aunque no necesariamente la situación descrita corresponde a cabalidad a la de alguno de ellos. En términos económicos y sociales, estas naciones tienen amplias diferencias entre sí.

La tercera situación estratégica combina: a) una baja violencia social y delictiva, aunque con tendencia al alza, b) una sensación de inseguridad ciudadana en aumento y cada vez más similar en intensidad a la del resto de la región, c) instituciones robustas del Estado de derecho y d) la aplicación inconsistente de políticas preventivas para enfrentar la inseguridad ciudadana. Esta es la situación más distante de la del primer prototipo, con el cual únicamente comparte un rasgo (generalizada sensación de inseguridad). Con el segundo coincide en tres características: más baja violencia social y delictiva, generalizada sensación de inseguridad y resistencia a la aplicación de políticas de mano dura, aunque en este caso esta condición es más extrema, puesto que no se ha realizado ninguna intervención de este tipo. Además, tiene en común con el segundo prototipo el hecho de que la ausencia de acciones de mano dura no implica la ejecución de políticas de prevención social y situacional consistentes a lo largo del tiempo, pese a la existencia de niveles de inversión social relativamente altos. El país que más se aproxima a este prototipo es Costa Rica, aunque su situación no es descrita plenamente por éste.

### Una perspectiva distinta para enfrentar acendrados prejuicios

Plantear la existencia de tres situaciones estratégicas de seguridad implica tomar con escepticismo una difundida manera de describir el estado actual de cosas en Centroamérica en materia de seguridad ciudadana. Es común escuchar que todos los países del istmo -como muchos otros- están en una misma situación: “al borde del abismo”. Esta apreciación se basa en cinco afirmaciones: a) que la criminalidad violenta aumenta sin cesar en la región, b) que el crimen organizado se está apoderando de Centroamérica, c) que las maras son las principales responsables de la criminalidad violenta, d) que la pobreza es un factor determinante en el nivel de delincuencia y e) que el consumo de drogas es un factor determinante de la inseguridad ciudadana. Evaluadas en sus propios méritos, estas afirmaciones son imprecisas o manifiestamente equivocadas, aunque apunten a problemas reales. Como ha sido mostrado en este capítulo, la información disponible no las sustenta. Sin embargo, por ser muy conocidas, es importante examinarlas en detalle.

La tesis de que la criminalidad violenta aumenta sin cesar en la región parte de una deficiencia conceptual. “Criminalidad violenta” es un término poco preciso, dentro del cual se mezclan manifestaciones delictivas muy diversas, que pueden ser causadas por distintos factores<sup>36</sup>. Aun cuando se delimitara el ámbito de su significado, surge un problema básico: los datos disponibles (objetivos y subjetivos) no denotan una tendencia clara al incremento de los hechos criminales en toda el área. No solo los países muestran evoluciones en ocasiones contrastantes, sino que las conclusiones son muy sensibles a la escala temporal que se escoja (corto o mediano plazo). Como ha sido presentado, las tasas de homicidios en Guatemala, El Salvador y Honduras son cuatro o cinco veces superiores a las de las naciones del sur del istmo, pero probablemente más bajas que hace diez años. En Costa Rica la tasa de homicidios se ha mantenido relativamente estable en los últimos años, aunque es

bastante más elevada que dos décadas atrás. En relación con las violaciones se observa una disminución en Costa Rica y Guatemala entre 2002 y 2006, y comportamientos diversos en los demás países. Ciertamente en los últimos años se observa un fuerte incremento de la tasa de robos en Costa Rica, pero las estadísticas registran una disminución en El Salvador y en Guatemala. En términos generales, lo correcto es afirmar que algunos (pero no todos) países centroamericanos, especialmente los del norte, tienen niveles de violencia social y delictiva muy altos.

La apreciación de que el crimen organizado se está apoderando de Centroamérica evoca imágenes de una sustitución inminente de los poderes institucionales, al estilo de los movimientos políticos insurgentes de las décadas anteriores, que no parecen tener el sustento debido. Una primera dificultad con esta afirmación es su vaguedad. Bajo la expresión “crimen organizado” se incluyen actividades delictivas no necesariamente ligadas entre sí, tales como el tráfico de drogas, armas y seres humanos (inmigración ilegal, prostitución, tráfico de órganos), el contrabando, la corrupción, el lavado de dinero, los secuestros extorsivos y las muertes por encargo (“sica-riato”). Una segunda dificultad es la poca información acerca del número y la identidad de las asociaciones que pudieran estar comprendidas en el término “crimen organizado”<sup>37</sup>. Una tercera dificultad es la valoración del grado de penetración del crimen organizado en el istmo. Existen estimaciones muy diversas, por ejemplo, sobre el volumen del narcotráfico y la magnitud de las ganancias obtenidas por algunas organizaciones criminales y los niveles de producción, transporte y consumo de estupefacientes (US Department of State, 2006h; Rojas, 2006; ONUDD, 2007).

Aunque la afirmación del apoderamiento de la región por parte del crimen organizado pueda ser vaga y excesiva, la (poca) evidencia sugiere, como se indicó en secciones anteriores, que la actividad de ciertas organizaciones criminales-en particular las relacionadas

con el narcotráfico-constituye una grave amenaza para los Estados centroamericanos sobre la que estos tienen poco control. Por ello, en este Informe se ha caracterizado al narcotráfico como un factor de inseguridad regional, especialmente problemático cuando se inserta dentro de las dos primeras situaciones estratégicas, debido entre otras cosas a la fragilidad de las instituciones del Estado de derecho.

En los últimos años se ha culpabilizado a las maras y otras pandillas juveniles del alto nivel de criminalidad violenta en la región y se han señalado posibles vínculos con organizaciones extrarregionales, narcotraficantes o terroristas (Usaid, 2006). Sin embargo, en la mayoría de los países del istmo las estadísticas oficiales sobre los hechos de violencia y delincuencia imputables a los menores de edad son casi inexistentes o poco fiables<sup>38</sup>. Además, aunque pueda haber interacciones entre maras y el narcotráfico, mayormente desconocidas, se trata de dos actores distintos con objetivos y ámbitos de acción diferentes.

El presente Informe ha identificado a las maras como factor de inseguridad regional. Sus acciones forman parte, aunque no intencionalmente, de un síndrome de violencia y crimen que genera una extendida inseguridad ciudadana y un desafío a la seguridad regional (Briceño y Zubillaga, 2002; Briceño, 2004). Sin embargo, ello no significa aceptar los argumentos de que ellas son la principal causa de inseguridad o que su violencia está a punto de disolver el orden público. Asimismo, el Informe llama la atención sobre la necesidad de precisar mejor la naturaleza, organicidad e impacto de estas agrupaciones sobre la seguridad ciudadana.

Finalmente, entre los factores asociados a la inseguridad ciudadana se suele citar a la extendida pobreza, que afecta a más del 40% de la población centroamericana, y el consumo de drogas. La investigación académica más reciente no ha podido validar la primera de estas hipótesis. Países (y regiones dentro de estos) con niveles de pobreza similares tienen tasas de criminalidad distintas y, a lo largo del

tiempo, aumentos (o disminuciones) de la pobreza no están relacionados con cambios en la actividad delictiva, al menos de delitos como los homicidios y los robos. Esta es, como se ha visto, la situación contrastante entre Nicaragua y Guatemala: en el primer caso el alto nivel de pobreza no converge con una intensa violencia delictiva, lo que sí ocurre en el segundo. En cambio, sí parece existir una asociación estadística entre la desigualdad del ingreso, por una parte, y los homicidios y robos, por otra: a mayor desigualdad, más incidencia de estos delitos, tanto en análisis de panel como en series longitudinales (Faynzylber et al., 2001a y 2001b; PNUD-Costa Rica, 2006). Aunque se desconoce el mecanismo causal (en el plano microsociedad) del vínculo entre la desigualdad y los delitos indicados, en el ámbito agregado estos factores se mueven en la misma dirección. Asimismo, diversos estudios han determinado que zonas afectadas por una alta exclusión social y territorial, donde residen amplios contingentes de población joven sin acceso a oportunidades educativas y laborales, potencian los factores de riesgo del delito violento (Sansfaçon y Welsh, 1999; Sansfaçon, 2002).

En cuanto al consumo de drogas, numerosos análisis señalan la existencia -real, pero sobre todo potencial- de ciertas relaciones entre esta práctica, diversas modalidades de delincuencia y la inseguridad (Sansfaçon, 2005). En Centroamérica hay investigaciones sobre el consumo de alcohol y drogas ilícitas, pero se conoce menos acerca de su incidencia sobre la criminalidad (ONUDD, 2007; Rubio, 2007). Desde el punto de vista conceptual, el término “droga” se utiliza de manera poco precisa, pues se emplea como sinónimo de sustancias psicotrópicas ilícitas (opio, cocaína y sus sales, marihuana, productos sintéticos) dejando de lado las drogas lícitas (alcohol y tabaco). El alcohol, en particular, está asociado a episodios de violencia delictiva, aunque las preocupaciones públicas en materia de seguridad ciudadana parecen centrarse en las drogas ilícitas. En el plano científico, la teoría de la escalada (o

“conexidad”), según la cual existe una relación estadísticamente positiva entre el uso de drogas “blandas y “duras”, no ha podido ser comprobada<sup>39</sup>.

La relación entre criminalidad y drogas es directa cuando se cometen delitos bajo la influencia de ciertas sustancias, e indirecta cuando el acto se realiza para conseguirlas. Sin embargo, de esto no puede deducirse la validez del postulado de que el consumo de droga es el principal (o uno de los principales) factor(es) de la violencia delictiva en la región.

Además, la investigación sobre el carácter criminógeno del uso de drogas (más intenso cuanto más fuerte sea la droga) arroja dos resultados importantes: no existe una teoría explicativa sobre un fenómeno tan complejo y las razones planteadas con respecto a la asociación entre drogas ilícitas y criminalidad son insatisfactorias (Sansfaçon, 2005). En términos empíricos, en países donde el consumo de drogas se considera un serio problema social, sorprende el escaso número de casos registrados por las estadísticas criminales: en el 2006, el 9,6% de las entradas netas en el Ministerio Público de Costa Rica, el 7% de los delitos reportados en Panamá por la Policía Técnica Judicial y alrededor del 3% de las denuncias presentadas a la Policía Nacional de Nicaragua. Por lo demás, es difícil estimar el número de drogadictos que hay en cada país, las pautas de consumo, sus consecuencias y costos.

### Escenarios más probables de seguridad en la Centroamérica del 2020

¿Hacia dónde evoluciona Centroamérica en materia de inseguridad ciudadana? ¿Puede esta probable evolución tener, en el mediano plazo, consecuencias políticas sobre el orden público democrático? En esta sección se efectúa un ejercicio prospectivo de escenarios para aproximar respuestas a estas interrogantes (recuadro 12.10). Tiene como objeto estimular la reflexión sobre los problemas potenciales implicados en las situaciones estratégicas de inseguridad existentes en la región. El análisis de escenarios resulta útil para localizar

fortalezas, debilidades y amenazas (o factores de riesgo) y facilitar la adopción de medidas antes de que las fortalezas se erosionen o las debilidades y amenazas se hagan más severas. No sirve para predecir el futuro, ni lo pretende.

En cada una de las situaciones estratégicas, los escenarios describen el curso de evolución más probable si se mantienen constantes las tendencias y condiciones observadas durante los últimos años<sup>42</sup>. A esto se denomina escenario base de una situación estratégica. Responde a la pregunta “¿qué puede pasar si en el futuro no se hace algo diferente a lo que se está haciendo?” Una consecuencia de este ligamen entre una situación estratégica y su escenario base es que este último no refiere a ningún país en particular, sino a situaciones arquetípicas<sup>43</sup>.

A partir de la grave situación que enfrenta el istmo, la variable que interesa proyectar es el grado en que (y las condiciones bajo las cuales) la inseguridad ciudadana y sus interacciones con el sistema de justicia, y con las respuestas políticas de las autoridades y la población,

pueden amenazar el orden público democrático en el mediano plazo, tomando como referencia ilustrativa el año 2020 (recuadro 12.11). Los escenarios buscan explorar si se están creando, y dónde, condiciones que podrían minar, o abiertamente enfrentar, la vigencia de este orden en Centroamérica. Este es un paso previo a la consideración de opciones para modificar los previsibles resultados de la inacción.

### En la primera situación estratégica: alto riesgo de desestabilización política

#### La situación inicial (2008)

El punto de partida de este escenario es la primera situación estratégica de grave inseguridad. En ésta los altos niveles de violencia social y delictiva convergen con una intensa y generalizada sensación de inseguridad ciudadana, que propicia demandas por acciones severas, fulminantes y no necesariamente legales contra el crimen. Además, existen frágiles o incipientes instituciones del Estado de derecho y experiencias

#### RECUADRO 12.10

### Definición de escenario

Un escenario es una representación sintética del proceso y los resultados de un curso proyectado de evolución. Es una historia pautada por reglas analíticas que describe situaciones futuras; es imaginada a partir de una situación inicial que ha sido previamente definida y de un conjunto de supuestos explícitos acerca de las relaciones, causales<sup>40</sup> o condicionales, existentes entre los principales elementos que configuran esa situación. Estos supuestos permiten la especificación del camino que conduce a ciertos resultados finales.

Dado que siempre son posibles cursos alternativos de evolución a partir de una misma situación inicial, según ocurran (o no) ciertos eventos y decisiones, se llamará escenario base al curso de evolución y la situación final más probables, si las condiciones actuales se mantienen relativamente constantes a lo largo

del período que interesa proyectar (*caeteris paribus*). Debido a la inexistencia de teorías sobre la inseguridad ciudadana y la “neblina cognitiva” que rodea el tema, el ejercicio de escenarios que se presenta en este Informe no desarrolla un modelo formal para simular cursos futuros de evolución. Se trata de un ejercicio cualitativo, que procura el rigor analítico como método para generar historias relevantes, creíbles y consistentes<sup>41</sup>.

Los escenarios llaman a reflexionar sobre las probables consecuencias de la situación actual, bajo ciertas condiciones que pueden ser diversas. En este sentido, su finalidad principal es enriquecer la deliberación acerca de las políticas públicas sobre seguridad ciudadana de las democracias del istmo.

Fuente: Vargas, 2007b.

## RECUADRO 12.11

**Orden público democrático y "zonas marrones"**

Un orden público democrático es un sistema estable de instituciones e interacciones sociales y políticas capaz de reproducir las condiciones esenciales de su propia existencia y que, de manera crucial, está basado en el reconocimiento y tutela de los derechos ciudadanos y en la subordinación del poder político a la ley.

Un orden democrático está amenazado cuando: a) es incapaz de mantener la estabilidad social en todo o amplias zonas del territorio bajo jurisdicción de la autoridad legítima, b) mantiene la estabilidad social en todo o amplias zonas del territorio mediante la violación sistemática de los derechos ciudadanos y del imperio de la ley.

Se denomina "zonas marrones" a las áreas de un territorio nacional sobre las que, por diversas razones, la autoridad legítima no puede establecer el orden democrático<sup>44</sup>.

Fuente: Elaboración propia con base en Artiga, 2007 y O'Donnell, 1993.

recurrentes de respuestas políticas de mano dura ante la delincuencia.

Esta situación inicial se complementa con algunas condiciones de carácter demográfico, económico y social que, aunque no son parte del modelo analítico, ayudan a ilustrar el contexto en el cual se inserta esta situación estratégica<sup>45</sup>. Desde el punto de vista demográfico, se proyecta que las personas jóvenes seguirán siendo la mayor parte de la población, un dato importante para la seguridad ciudadana puesto que este grupo es el que se encuentra en mayor riesgo social. En el plano económico, se estima que las tasas de crecimiento per cápita serán relativamente bajas y volátiles (expansión del PIB per cápita menor al 2%, como ocurrió durante el período 2000-2007). Además, de conformidad con las tendencias observadas en las dos últimas décadas, en los próximos años la población urbana pasará a representar más de 60% del total. También se

parte de las organizaciones de derechos humanos, tanto nacionales como internacionales. Por su parte, las autoridades acusarán a éstas de colaborar con el crimen y muchos activistas habrán desaparecido o habrán sido asesinados.

### ¿Cómo se llega a esta situación? Una historia posible

En el año 2008 las autoridades están acosadas por una *alta violencia delictiva* en la mayoría del territorio nacional y una *sensación de inseguridad ciudadana* que propicia una demanda mayoritaria por *políticas de mano dura*<sup>46</sup>. En el gabinete presidencial existe una fuerte división interna en torno a la aplicación de estas políticas, pues en el pasado no han rendido frutos tangibles y han generado fuertes tensiones políticas e institucionales.

Triunfa la tesis de una nueva *mano dura*, con importantes modificaciones derivadas del conocimiento adquirido en años recientes. Por una parte, el planteamiento incorpora mecanismos de participación ciudadana y de control sobre las actuaciones de las fuerzas del orden<sup>47</sup>. Por otra parte, el Ejecutivo anuncia la puesta en marcha de políticas de *prevención social* del delito, con el fin de apartar a los jóvenes en riesgo de las drogas y la delincuencia<sup>48</sup>.

En los años siguientes la combinación de "*mano dura + prevención social*" exhibe serias deficiencias, tanto en su ejecución como en sus efectos reales. En términos de prevención, las iniciativas son claramente insuficientes frente a la envergadura de una *alta exclusión social*, una fuente reconocida de *violencia social y delictiva*. Aunque ésta podría ser morigerada por intervenciones de política social, en la práctica la *prevención* enfrenta tres limitaciones fundamentales:

- La *exclusión* es generada por los *altos niveles de desigualdad social* existentes, que se han mantenido estables a lo largo de estos años.
- El *financiamiento de las políticas de desarrollo* es bajo, debido a los exiguos ingresos tributarios, y no hay recursos para ejecutar las medidas

prevén importantes flujos emigratorios y constantes deportaciones desde los Estados Unidos.

### La más probable situación final (2020)

Si se mantienen las condiciones y tendencias actuales, lo más probable es que a mediano plazo la evolución de la inseguridad ciudadana provoque (algún nivel importante de) desestabilización del orden público democrático. En este escenario, la violencia delictiva será superior a la registrada en la primera década del siglo XXI y estará asociada a una violencia social muy intensa, impulsada a su vez por las acciones extralegales de grupos irregulares y las "guerras" entre bandas delictivas rivales.

Las sociedades bajo este escenario estarán altamente urbanizadas, pero el Estado nacional no tendrá control sobre extensos territorios, que probablemente estarán en manos de bandas criminales. En las zonas dominadas por el narcotráfico y las pandillas las instituciones públicas funcionarán muy débilmente. Ahí el ejército mantendrá confrontaciones con los actores del crimen organizado, que contarán con un amplio apoyo de una desatendida población. Como respuesta, en las áreas no controladas por la delincuencia, las fuerzas policiales y otros cuerpos de seguridad colaborarán con grupos irregulares en campañas de "limpieza social".

La institucionalidad del Estado de derecho será aun más débil que diez años antes. Como producto de sucesivas políticas de mano dura, el sistema penal funcionará con base en procedimientos especiales: juzgados de emergencia, jueces "sin rostro", detención preventiva sin límite de tiempo ni hábeas corpus para sospechosos. Los programas preventivos serán pocos y estarán subordinados a la necesidad de aplicar la mano dura. Dada la gravísima situación de inseguridad, existirá desde tiempo atrás un perenne estado de emergencia nacional para combatir la delincuencia, que se prorrogará anualmente y que coartará las libertades públicas.

En este contexto, las manifestaciones de protesta social antigubernamental serán reprimidas. Habrá fuertes y recurrentes críticas a los gobiernos por

preventivas. Estas finalmente quedan reducidas a pocas iniciativas de alcance local financiadas por la cooperación internacional.

- Las políticas *preventivas* son diseñadas desde el punto de vista de la oferta, sin tomar en cuenta las necesidades reales de la población objetivo; por ende, la participación social en estos programas es baja e inconstante.

Las autoridades de un *débil Poder Judicial* no se oponen a las políticas del Ejecutivo. Sin embargo, las detenciones masivas y los procedimientos especiales rápidamente saturan las capacidades del sistema de justicia. Muchos de los detenidos son puestos en libertad, sea por falta de pruebas, por la *corrupción* de operadores judiciales o por la sobrepoblación de los centros penitenciarios, cuyo hacinamiento impide recibir más presos (tampoco hay recursos para ampliar las cárceles).

Por otra parte, la *mano dura* aplicada por el Estado es enfrentada cada vez más violentamente por los actores ilegales, que consolidan territorios operativos: las *maras* se atrincheran en las zonas urbanas marginales, y en las zonas rurales las bandas delictivas procuran sus propios espacios para actuar con relativa impunidad, sobre todo en áreas con escasa presencia institucional del Estado (*zonas marrones*). Las incursiones de las fuerzas armadas en estos lugares provocan intensos episodios de violencia.

La *mano dura* es incapaz de hacer frente a las manifestaciones de la *geopolítica del narcotráfico*, un factor que escapa al control del Estado nacional. Estas políticas fueron diseñadas para golpear a pandilleros (*maras*), pero no a los actores relacionados con el *narcotráfico*. Estos siguen operando como antes, lo que ocasiona un extendido *trasiego de drogas* y la actividad del *lavado de dinero*. Como consecuencia, el *narcotráfico* tiene importantes conexiones con autoridades políticas y grupos económicos y, en particular, ejerce un *poder corruptor sobre los operadores judiciales*, en mucho debido al terreno favorable que provee la *fragilidad del desarrollo*

#### RECUADRO 12.12

### ¿Cómo interpretar los diagramas de los escenarios?

El diagrama adjunto se refiere a una sección del gráfico 12.2 y se presenta solo con fines explicativos, para ayudar a interpretar los escenarios. En este caso se observa que cada una de las seis cajas contiene un factor que predice la *amenaza al orden democrático* (situación final). Cada factor tiene un porcentaje de intensidad que se expresa en las categorías desde "presencia plena" hasta "nulo" (véase nota al pie de los gráficos) y una flecha que lo relaciona con los otros factores. Así, por ejemplo, la *alta desigualdad de ingresos* tiene un 100% en su nivel de intensidad alto, lo cual significa que hay una relación de causalidad muy fuerte entre esta y los factores asociados a ella. Es decir, a mayor desigualdad, mayor violencia delictiva y exclusión. Esta relación de causalidad es representada con una flecha que une a estos factores.

En cambio, en el caso del *financiamiento del desarrollo*, aunque la intensidad también es alta, la causalidad es inversa, es decir, en tanto mayor sea el *financiamiento del desarrollo*, menor será la *exclusión social*. Esta relación de inhibición o causalidad inversa entre ambos factores se representa con una línea y un círculo gris.



Una relación de inhibición también se da, por ejemplo, si aumenta la *prevención social* y tienden a disminuir las *zonas marrones* (donde la autoridad del Estado no controla el territorio). No obstante, la intensidad de esta relación es baja y, por lo tanto, aunque la *prevención social* aumente sustancialmente, el efecto esperado en la disminución de zonas marrones no será tan alto.

del sistema de justicia. Además, los narcotraficantes han logrado consolidar *zonas de exclusión*, donde en la práctica funcionan como autoridades locales.

Posteriores gobiernos redefinen la *mano dura*, pero todos los intentos por ejecutar políticas de inversión social para la *prevención* del delito son frenados por la resistencia a reformas fiscales, la elevada evasión tributaria y las pobres capacidades de las entidades a cargo de la recaudación. Por otra parte, la falta de recursos presupuestarios, la extendida corrupción judicial y la *desconfianza ciudadana* hacia el ineficiente *sistema de justicia* bloquean los esfuerzos por desarrollar al Estado de derecho.

Al instaurar un perenne estado de emergencia nacional, la constante reinversión de la *mano dura* funciona como

un límite de *iure* (y de facto) a las *garantías a los derechos civiles y políticos* de la población, que son cada vez más precarias. La democracia se ha vaciado de contenido (gráfico 12.2).

#### ¿Por qué se llega ahí?

Son varios los factores que hacen de este escenario la evolución más probable de la primera situación estratégica.

En los próximos años se mantendrá la desconexión entre crecimiento económico y progreso social, un rasgo de los estilos de desarrollo en Centroamérica. Se prevé, por tanto, una baja carga tributaria y escasos niveles de inversión social. Estos supuestos son importantes porque implican restricciones absolutas para la ejecución de ambiciosas políticas de *prevención social del delito*. Por otra parte,

la mayoría de los gobiernos del istmo se ha rehusado a instrumentar reformas fiscales para hacer tributar a los sectores productivos más dinámicos y, cuando lo han intentado, han sido derrotados ante la resistencia de partidos opositores y grupos empresariales.

En la medida en que no hay cambios previsible en las variables tributarias, el gasto judicial será bajo y es de esperar también que persista la intromisión política en el Poder Judicial, pues los partidos carecen de incentivos para modificar esta situación. Por lo tanto, las instituciones del sistema de justicia seguirán siendo débiles (los proyectos

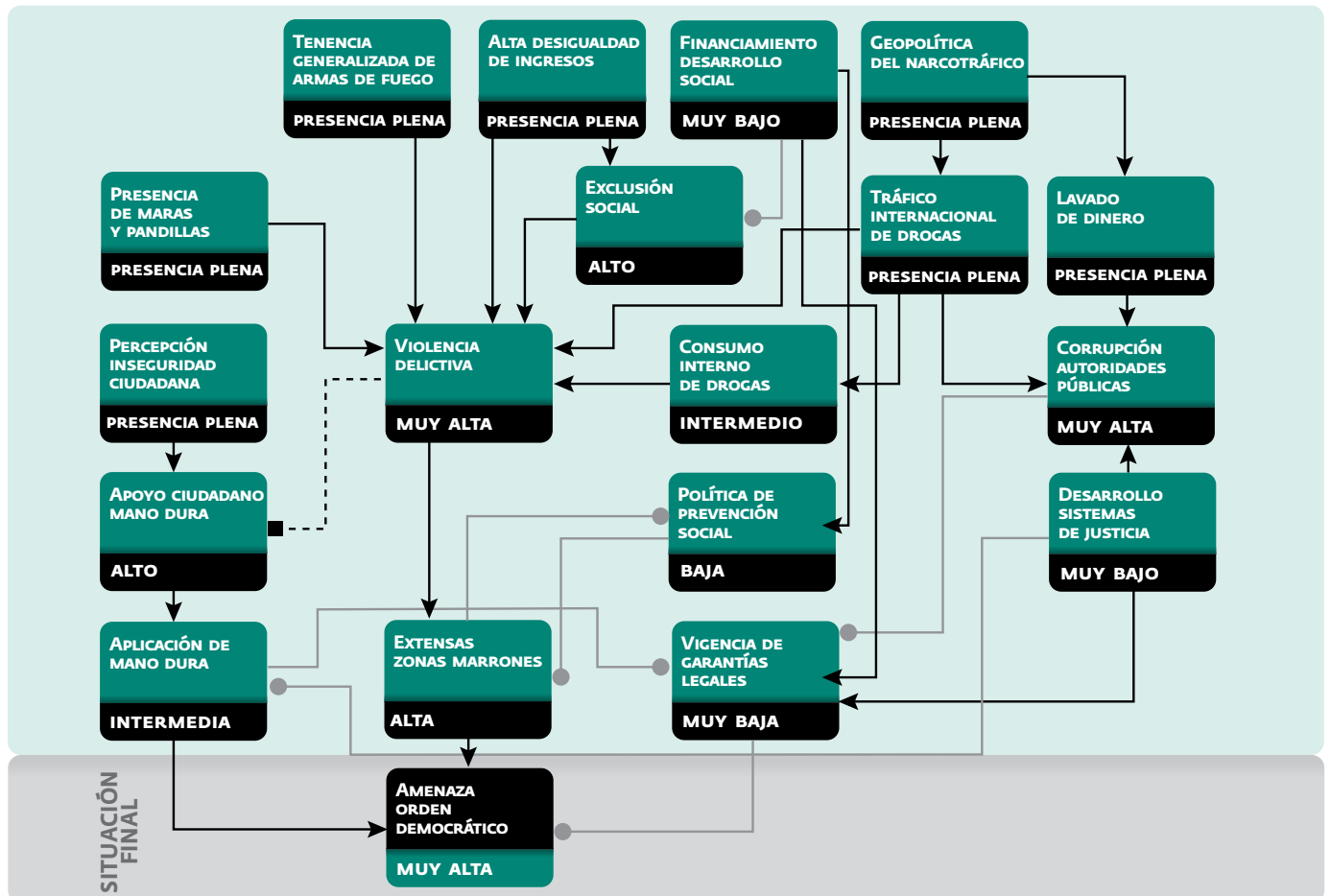
de modernización judicial financiados con recursos externos no alterarán este estado de cosas, como no lo han hecho desde que comenzaron a aplicarse hacia finales de la década anterior). En principio no parece probable la adopción de regulaciones más estrictas en materia de acceso y tenencia de armas de fuego, que reviertan la tendencia liberalizar la posesión de estos artefactos observada en la última década (cuadro 12.8). Desde el punto de vista regional, se asume que el istmo permanecerá inserto en la geopolítica del narcotráfico, un factor que continuará alimentando la inseguridad.

Factores de riesgo que potencian el escenario

- Aplicación de respuestas militares-policiales inadecuadas ante la penetración de la geopolítica del narcotráfico.
- Insuficiente inversión pública en políticas sociales, que deja inalteradas la alta desigualdad social y la exclusión.
- Bajos niveles de gasto judicial, que mantienen la debilidad crónica del sistema de administración de justicia y aumentan el riesgo de corrupción de operadores judiciales por actores ilegales.

DIAGRAMA 12.1

Escenario de la primera situación estratégica (MODELO ANALÍTICO)



Nota: La clasificación corresponde a una escala ordinal referida a la presencia esperada de cada factor en el escenario, donde Ausencia = 0, Muy bajo = de 1 a 25, Bajo = de 26 a 40, Intermedio = de 41 a 60, Alta = de 61 a 75, Muy alta = de 76 a 99 y Presencia plena = 100.

← Causa  
● Inhibe  
- - - - - Requerimiento

Fuente: Elaboración propia con base en el programa QGenie, del Laboratorio de Sistemas de Decisión de la Universidad de Pittsburgh.

CUADRO 12.8

**Factores propios de la primera situación estratégica**

Factores propios	Nivel de intensidad	Justificación
Geopolítica del narcotráfico	Muy alta	Alto volumen de trasiego de drogas y lavado de dinero. El narcotráfico persiste, pese a la intervención de Estados Unidos y la cooperación intergubernamental durante el período 1990-2007.
Presencia de maras y pandillas	Muy alta	Situación observada en Guatemala, Honduras y El Salvador.
Tenencia de armas de fuego	Muy alta	Durante el período 1995-2006 se adoptaron legislaciones flexibles en toda Centroamérica. No se introdujeron nuevos controles sobre la tenencia de armas ligeras.
Desigualdad social	Muy alta	Coefficiente de Gini mayor a .55. En Honduras, Guatemala y El Salvador, los niveles se mantuvieron sin modificaciones entre 2000 y 2007.
Financiamiento del desarrollo	Muy bajo	Carga tributaria menor al 15% del PIB e inversión menor a 100 dólares per cápita (niveles promedio en Honduras, Guatemala y El Salvador).
Percepción de inseguridad ciudadana	Muy alta	Situación observada en Honduras, El Salvador y Guatemala: crimen y delincuencia constituyen el principal problema del país, según la ciudadanía.
Desarrollo del sistema de justicia	Bajo	Gasto judicial per cápita menor de 15 dólares. Politización del Poder Judicial. Situación observada en el período 2002-2006 en Centroamérica, excepto en Costa Rica y El Salvador.

Fuente: Elaboración propia.

- Énfasis en la aplicación de políticas de mano dura en el contexto de frágiles Estados de derecho, que vulnera el debido proceso y desplaza las políticas preventivas.
- Consolidación de “zonas marrones” en las ciudades principales, que deslegitima a las autoridades constituidas.
- Tolerancia a la respuesta ciudadana armada, propiciada por el fácil acceso a armas de fuego, que incrementa la violencia social.

### En la segunda situación estratégica: balcanización del orden democrático

#### La situación inicial (2008)

El punto de partida de este escenario es la segunda situación estratégica. Lo

constituyen los bajos niveles de violencia social y delictiva, que convergen con una creciente sensación de inseguridad ciudadana, frágiles o incipientes instituciones del Estado de derecho, la renuencia a adoptar respuestas de mano dura ante el crimen y la ausencia de políticas de prevención social y situacional de amplio alcance en este ámbito.

Los factores sociales, económicos y demográficos son similares a los de la primera situación estratégica. En el contexto demográfico se prevé que las personas jóvenes seguirán siendo la mayoría entre los habitantes. Además, en los próximos años la población urbana pasará a representar más de 60% del total. También habrá importantes flujos emigratorios y constantes deportaciones desde los Estados Unidos. En lo económico, sin embargo, las tasas de

crecimiento serán más altas que en el escenario anterior (crecimiento del PIB per cápita mayor al 3%).

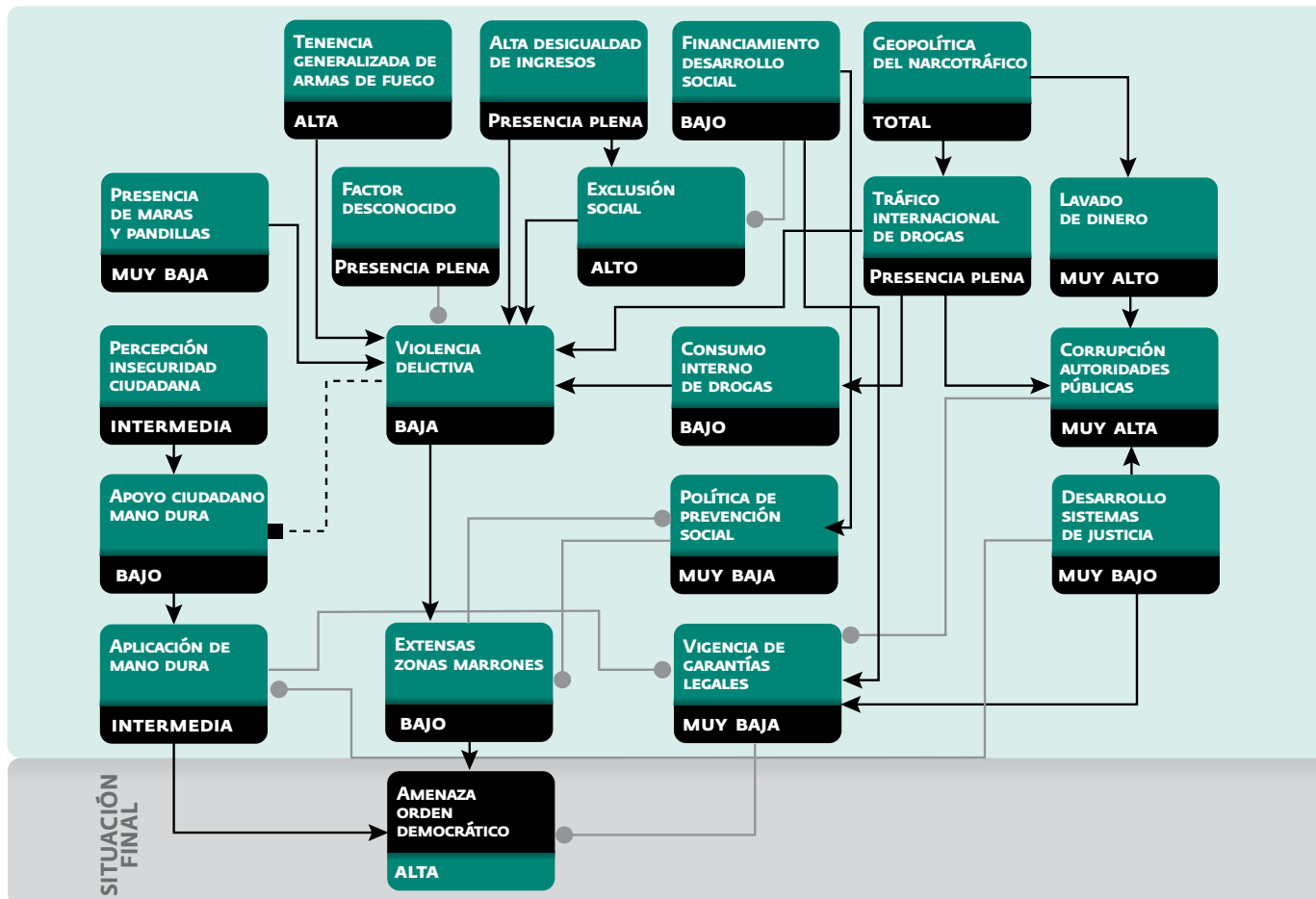
#### La más probable situación final (2020)

Si se mantienen las condiciones y tendencias actuales, lo más probable es que a mediano plazo la evolución de la inseguridad ciudadana ponga en riesgo al orden público democrático, pero sin llegar a desestabilizarlo del todo. Dados los supuestos del ejercicio, la probabilidad de que existan amenazas severas al orden democrático es alta, pero menor que la del escenario anterior. Una manera de presentar este resultado es decir que, a mediano plazo, la inseguridad podría “balcanizar” el orden público en el territorio nacional.

Bajo este escenario, las débiles instituciones del Estado lograrán mantener niveles moderados de violencia

DIAGRAMA 12.2

Escenario de la segunda situación estratégica (MODELO ANALÍTICO)



Nota: La clasificación corresponde a una escala ordinal referida a la presencia esperada de cada factor en el escenario, donde Ausencia = 0, Muy bajo = de 1 a 25, Bajo = de 26 a 40, Intermedio = de 41 a 60, Alta = de 61 a 75, Muy alta = de 76 a 99 y Presencia plena = 100.

← Causa      ■ - - - - Requerimiento  
● — Inhibe

Fuente: Elaboración propia con base en el programa QGenie, del Laboratorio de Sistemas de Decisión de la Universidad de Pittsburgh.

social y delictiva en la capital y otras zonas urbanas. Estos niveles serán más altos que los registrados en la primera década del siglo XXI, pero inferiores a los existentes en otros países. No obstante, en la práctica el Estado habrá entregado el control de otras áreas a diversos actores del crimen organizado: el narcotráfico o las bandas locales de delincuencia común.

Las zonas entregadas serán aquellas donde la presencia institucional del Estado fue tradicionalmente escasa o nula y en la que existe una alta violencia social y delictiva. Regirá una “entente cordial” entre las autoridades formales

e informales: las intervenciones en el territorio de uno y otro serán mínimas. En las áreas bajo control del Estado, el gobierno habrá evolucionado hacia políticas focalizadas de mano dura, con el apoyo de las autoridades judiciales.

El sistema penal funcionará con base en procedimientos especiales: juzgados de emergencia, jueces “sin rostro”, detención preventiva sin límite de tiempo ni hábeas corpus para sospechosos. Sin embargo, su aplicación se enfocará hacia los actores que transgredan la “entente cordial”. Los programas preventivos serán pocos y estarán subordinados a la necesidad de aplicar la mano dura.

En virtud de la “partición de hecho” del país, las políticas de mano dura no implicarán declaratorias de emergencia nacional. Las críticas internacionales y nacionales a la situación imperante serán toleradas por el gobierno, que mantendrá una estrecha vigilancia de los activistas, sin actuar contra ellos.

¿Cómo se llega a esta situación? Una historia posible

En el año 2008 las autoridades de gobierno tienen pocos incentivos para adoptar la *mano dura* en materia de seguridad ciudadana. Algunas condiciones objetivas son propicias para la



existencia de una intensa *violencia social y delictiva*, pues se registra una muy alta desigualdad en los ingresos, un muy *bajo financiamiento de las políticas de desarrollo* y una *alta exclusión social*.

Sin embargo, contra lo esperable, la *violencia* es baja y la *sensación de inseguridad ciudadana*, aunque significativa, es moderada. En estas condiciones, no hay *demandas ciudadanas* que puedan articularse políticamente en favor de una *mano dura*. El gobierno se rehusa a adoptar medidas de mano dura para enfrentar los conatos de violencia en ciertas zonas, aun cuando con ello pudiera obtener réditos de corto plazo.

A esta situación de relativa comodidad contribuye la baja presencia de *maras* en los centros urbanos. La autocomplacencia de las autoridades desalienta la

realización de estudios en profundidad para identificar los *factores* (desconocidos) que provocan el bajo nivel de *violencia*, situación que el gobierno se apunta como un logro propio.

La situación de la seguridad ciudadana, aunque relativamente favorable, es precaria e inestable. La *geopolítica del narcotráfico* -factor fuera del control del Estado nacional- ocasiona un extendido *trasiego de drogas y lavado de dinero*. Como consecuencia, el narcotráfico tiene importantes conexiones con autoridades políticas y grupos económicos. En particular, ejerce un *poder corruptor sobre los operadores judiciales*, en mucho debido al terreno favorable que provee la fragilidad del *desarrollo del sistema de justicia*, que tiene escasos recursos presupuestarios para operar y está altamente intervenido por los partidos políticos.

Además, los *narcotraficantes* han logrado consolidar zonas de exclusión, donde en la práctica funcionan como autoridades locales. Estas son las “*zonas marrones*”, localizadas en áreas rurales alejadas de los principales centros urbanos, pero cercanas a las principales rutas de trasiego internacional de drogas. En ellas se experimenta una alta *violencia social y delictiva* generada por conflictos entre bandas rivales de traficantes. Además, son territorios donde hay una baja presencia institucional del Estado, que no ha podido expandirse debido a que el exiguo nivel de tributación impide el desarrollo de entidades y políticas para atender las necesidades de la población. En la práctica se produce un contubernio entre el Estado y los actores ilegales, que dividen el territorio en respectivas zonas de influencia.

CUADRO 12.9

### Factores propios de la segunda situación estratégica

Factores propios	Nivel de intensidad	Justificación
Geopolítica del narcotráfico	Muy alta	Alto volumen de trasiego de drogas y lavado de dinero. El narcotráfico persiste, pese a la intervención de Estados Unidos y la cooperación intergubernamental durante período 1990-2007.
Presencia de maras y pandillas	Muy baja	Situación observada en los países del sur de Centroamérica.
Factor desconocido	Alto	Por razones desconocidas, en esta situación la violencia delictiva es sustancialmente menor que en el primer escenario, pese a que ambos comparten características sociales e institucionales.
Tenencia de armas de fuego	Alta	Durante el período 1995-2006 se adoptaron legislaciones flexibles en toda Centroamérica. No se introdujeron nuevos controles sobre la tenencia de armas ligeras.
Desigualdad social	Muy alta	Coefficiente de Gini mayor de .55. En Nicaragua y Panamá los niveles se mantuvieron sin modificaciones entre 2000 y 2007.
Financiamiento del desarrollo	Muy bajo	Gasto social per cápita inferior a 100 dólares. Nivel aproximado en países del centro y norte del istmo.
Percepción de inseguridad ciudadana	Intermedia	Situación observada en Nicaragua en el 2006; este país tiene los niveles más bajos de inseguridad percibida en la región.
Desarrollo del sistema de justicia	Bajo	Gasto judicial per cápita menor de 15 dólares. Politización del Poder Judicial. Situación observada en el período 2002-2006 en Centroamérica, excepto en Costa Rica y El Salvador.

Fuente: Elaboración propia.

Por su debilidad y extendida *corrupción*, el *sistema de justicia* es incapaz de establecer un *orden legal que garantice los derechos* de las personas. En las áreas controladas de facto por actores ilegales esto se debe a su nula presencia (*zonas marrones*); en las áreas controladas por el gobierno, la politización se agrega como un factor que produce una situación de inseguridad jurídica. En estas áreas existe una colusión entre gobernantes y el poder judicial, que está al servicio de las contingencias políticas.

La persistencia de la *alta desigualdad* y la *exclusión* finalmente empieza a alimentar, a lo largo de los años, una creciente *violencia delictiva* en las zonas controladas por el gobierno. En las ciudades se incrementan la tasa de robos, los homicidios y la presencia de bandas de delincuencia común. Los gobernantes perciben esta evolución como una amenaza al control que ejercen sobre sus territorios y como una muestra de debilidad ante los actores del *narcotráfico* internacional y local, que estos podrían aprovechar para ampliar sus áreas de influencia. Con una ciudadanía un tanto más proclive a favorecer políticas de *mano dura*, el gobierno reconsidera sus opciones y, en esta ocasión, decide adoptarlas. El paquete de medidas es similar al aplicado en la primera situación estratégica (*mano dura + prevención social*) pero por idénticos problemas -fragilidad del *sistema de justicia*, *falta de financiamiento para políticas de inversión social*, inadecuado diseño de las *políticas preventivas*- no logra los resultados esperados.

Una vez adoptado el curso de acción de la *mano dura* (con poca o nula prevención), el gobierno enfila sus baterías contra ciertos grupos delictivos. Esta focalización es posible porque, pese a los mayores niveles de *violencia social y delictiva*, las autoridades no enfrentan una presencia masiva de poderosos actores ilegales en las ciudades. En consecuencia, logra mantener la partición de facto del territorio del país, aunque tolerando problemas un tanto mayores en las áreas bajo su control.

### ¿Por qué se llega ahí?

Este escenario comparte la mayoría de los factores que explican la evolución

de la primera situación estratégica. Sin embargo, muestra diferencias importantes: la baja presencia de maras y pandillas, un menor nivel inicial de violencia delictiva y una sensación menos intensa de inseguridad ciudadana. En particular, un “factor desconocido” logra, en condiciones estructurales adversas, mantener niveles más bajos de violencia social y delictiva

Al igual que en el escenario anterior, en este no se plantea la realización de reformas fiscales ni aumentos en la eficiencia tributaria que incrementen la carga impositiva, que seguirá baja. Ello constituye un límite absoluto para el financiamiento de políticas sociales y, por tanto, una severa restricción para la ejecución de políticas contra la exclusión social y programas de prevención del delito. También en este caso la geopolítica del narcotráfico seguirá siendo un factor de inseguridad.

No se prevé un fortalecimiento importante de las instituciones del sistema de justicia, afectadas por la falta de recursos y la politización, ni la introducción de leyes más estrictas en lo que concierne a la tenencia de armas de fuego. En este caso, la tenencia de armas es generalizada, aunque un tanto menor que en el primer escenario.

El menor nivel de violencia delictiva es un resultado difícil de dilucidar. Se postula la existencia de un “factor desconocido” que lo explica<sup>49</sup>. Ese factor<sup>50</sup> puede referirse a una causa o a una constelación de ellas y es la variable que determina la intensidad de la violencia. Sin este recurso analítico, el nivel predecible de violencia delictiva en este escenario sería muy similar al del caso anterior.

### Factores de riesgo que potencian el escenario

- Desconocimiento de los factores que causan la baja violencia delictiva, lo que ocasiona incapacidad para actuar sobre fortalezas.
- Incapacidad del Estado para articular respuestas adecuadas ante la penetración de la geopolítica del narcotráfico en el país.

- Insuficiente inversión pública en políticas sociales, que deja inalteradas la alta desigualdad social y la exclusión.

- Bajos niveles de gasto judicial, que mantienen la debilidad crónica del sistema de administración de justicia y aumentan el riesgo de corrupción de los operadores judiciales por actores ilegales.

- Falta de aplicación de políticas preventivas, combinada con la renuencia ante la opción de la mano dura, lo que crea un vacío de política pública.

- Consolidación de “zonas marrones” en las áreas rurales donde hay escasa presencia institucional del Estado, lo que sustrae a regiones enteras del control público.

- Tolerancia a la respuesta ciudadana armada, facilitada por el fácil acceso a armas de fuego, que aumenta la violencia social.

### En la tercera situación estratégica: democracias con niveles ampliados de violencia

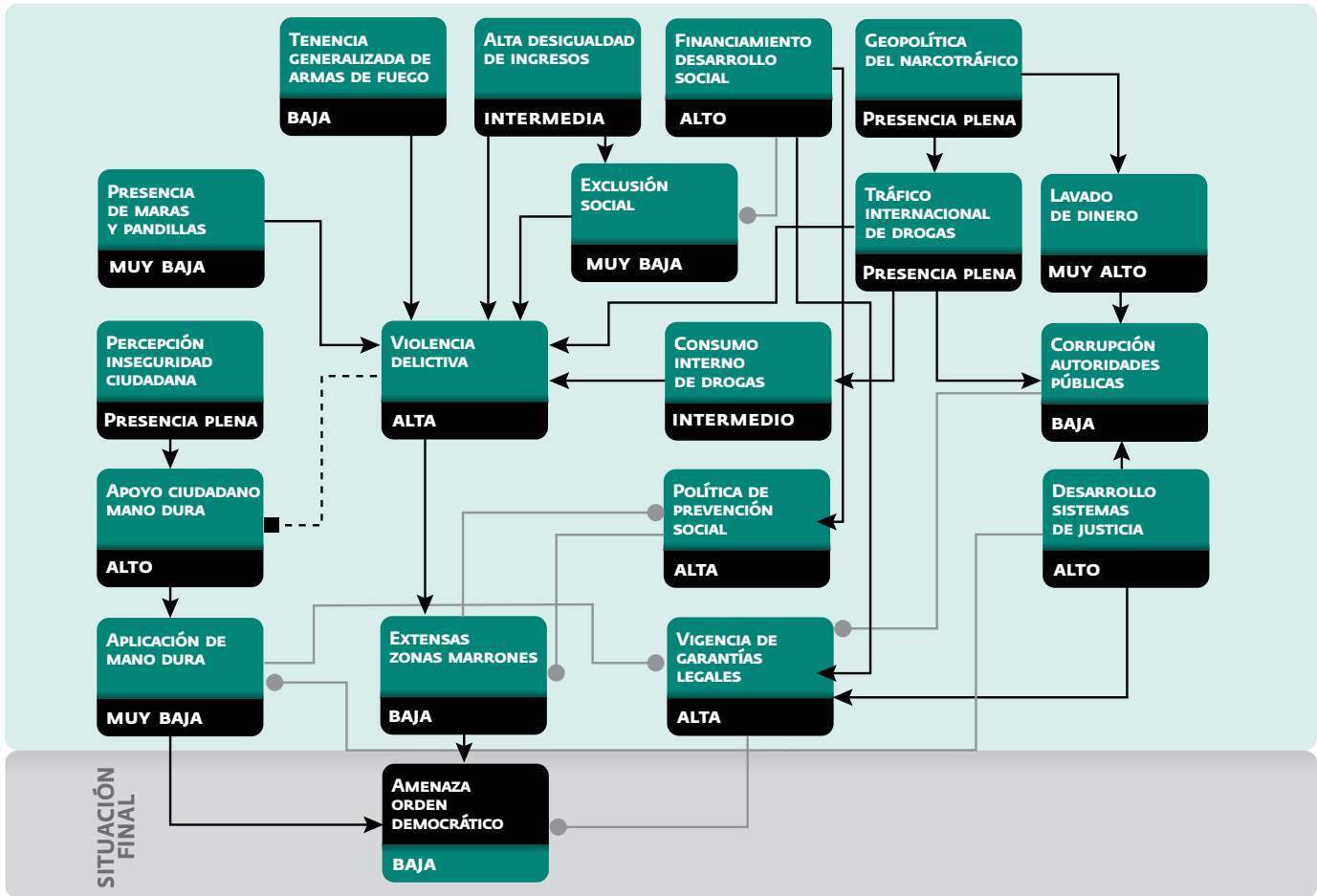
#### La situación inicial (2008)

El punto de partida de este escenario es la tercera situación estratégica. En ésta, los bajos (pero crecientes) niveles de violencia social y delictiva convergen con una sensación de inseguridad ciudadana en ascenso. Existen robustas instituciones del Estado de derecho, renuencia a adoptar respuestas políticas de mano dura ante el crimen e inconsistencia en la aplicación de políticas preventivas.

Esta situación estratégica de seguridad ciudadana es complementada por ciertos factores demográficos, económicos y sociales que, aunque no son modelados dentro del escenario, proveen un contexto general para el análisis. Básicamente, esta situación de inseguridad ocurre en una sociedad que experimenta una avanzada transición demográfica -está bajo los efectos del “bono demográfico” (una alta proporción de población joven en edad laboral)- y un aumento significativo de la población mayor de 60 años. Al mismo

DIAGRAMA 12.3

Escenario de la tercera situación estratégica (MODELO ANALÍTICO)



Nota: La clasificación corresponde a una escala ordinal referida a la presencia esperada de cada factor en el escenario, donde Ausencia = 0, Muy bajo = de 1 a 25, Bajo = de 26 a 40, Intermedio = de 41 a 60, Alta = de 61 a 75, Muy alta = de 76 a 99 y Presencia plena = 100.

← Causa      ■ - - - - Requerimiento  
● - - - - Inhibe

Fuente: Elaboración propia con base en el programa QGenie, del Laboratorio de Sistemas de Decisión de la Universidad de Pittsburgh.

tiempo, es una sociedad altamente urbanizada, con ciudades en rápida expansión. El crecimiento económico es, en promedio, moderado (el PIB per cápita crece a una tasa del 3% anual) y está vinculado a un mayor desarrollo humano, pero con crecientes niveles de desigualdad social<sup>51</sup>.

La más probable situación final (2020)

Si se mantienen las condiciones y tendencias actuales, en el 2020 la situación de inseguridad ciudadana habrá evolucionado de modo desfavorable con respecto a la prevalente durante la primera década del siglo XXI. La probabilidad de que existan amenazas

severas al orden democrático es, dados los supuestos del ejercicio, relativamente baja, aunque no despreciable.

En este escenario el nivel de violencia delictiva será más alto que el actual. Los focos de mayor violencia social y delictiva estarán concentrados en “bolsones” urbanos, que coincidirán con zonas de pobreza donde los actores del crimen organizado -narcotráfico y bandas de delincuencia común- operarán con ciertas libertades y resguardo. En estas áreas serán usuales los disturbios, el ataque y destrucción de las sedes de instituciones y otras obras de infraestructura pública; en ellas la policía realizará frecuentes operativos. Además,

estas zonas estarán acordonadas por puestos policiales que, pese a numerosas sentencias judiciales en contrario, limitarán el libre tránsito.

En varias regiones del país ocurrirán episodios, todavía poco frecuentes, de violencia extralegal (“limpieza social”) que contarán con la connivencia de la población y algunas autoridades policiales. Los grupos sociales medios y altos vivirán en comunidades cerradas donde, en la práctica, se reprimirá duramente a los sospechosos de cometer delitos.

Existirá una crónica tensión política entre, los poderes Ejecutivo y Legislativo, por una parte, y el Poder Judicial, por otra. Las resoluciones de

judiciales habrán declarado inconstitucionales leyes y políticas inspiradas en la mano dura, que diversos gobiernos habrán pregonado como respuesta a la delincuencia. El gobierno acusará al sistema de administración de la justicia de proteger a los delincuentes. Esta acusación tendrá amplio apoyo ciudadano y diversos grupos organizarán protestas regulares ante juzgados y tribunales. Las autoridades judiciales, a su vez, reclamarán a los otros poderes el incumplimiento de las obligaciones legales en materia presupuestaria.

Pese a la movilización de abundantes recursos para financiar la inversión social, la desarticulación de las instituciones, la dispersión de autoridades competentes y la falta de evaluación habrán impedido el desarrollo de políticas de prevención del delito a escala nacional sostenidas en el tiempo. Organizaciones de derechos humanos formularán críticas contra la aplicación “informal” de la mano dura en los bolsones de pobreza urbana y de operaciones de “limpieza social” en las áreas residenciales de los grupos de mayor ingreso.

### ¿Cómo se llega a esta situación? Una historia posible

En el 2008 las autoridades de gobierno tienen ante sí un difícil problema. Desde hace varios años la *violencia social y delictiva* se ha ido incrementando, sobre todo en los principales centros urbanos. Los gobernantes saben que la moderada pero creciente *desigualdad social* es uno de los factores que alientan la violencia. Además están conscientes de que el cada vez más extendido *acceso a las armas de fuego*, aunque bajo en comparación con otros países del istmo, también promueve la *violencia*.

Una población no acostumbrada a esta situación experimenta una intensa y generalizada *sensación de inseguridad*, y ha empezado a armarse por su propia cuenta; algunos sectores minoritarios exigen *mano dura* contra los delincuentes, como la aplicada en otros contextos.

Para enfrentar esta situación, el gobierno formula un ambicioso programa de prevención social. Se propone como meta la universalización de la educación secundaria, apoyada en

subsidios para los hogares de menor ingreso, y planes de formación laboral para las y los jóvenes que están fuera del sistema educativo.

En el ámbito de la justicia penal, el Parlamento endurece algunas penas y el sistema judicial toma medidas para procesar con más rapidez a los delincuentes. El Ejecutivo destina mayores recursos a las fuerzas policiales y reactiva programas de seguridad comunitaria, con participación de la ciudadanía. Sin embargo, los intentos por otorgar poderes ampliados a la policía y menuevar el debido proceso (aportes de la *mano dura*) son abortados, al encontrar resistencia en el Poder Judicial.

Los resultados no son los previstos. La apuesta principal, la *política preventiva*, no logra abatir la *violencia social y delictiva*. Pese a contar con recursos, la *prevención* experimenta graves problemas de coordinación y ejecución debido, en buena medida, a la dispersión de autoridad, la rotación de jefes, los conflictos burocráticos y la inercia. Además, la política misma es inadecuada; se partió del supuesto de que la política social en general es, *per se*, política preventiva del delito y no se diseñaron intervenciones específicas.

Las acciones fueron realizadas sin considerar las necesidades reales de la población objetivo. Aunque se pusieron “más policías en la calle”, se produjo un efecto de desplazamiento geográfico de la delincuencia. Ello fue facilitado por inconsistencias en la ejecución del programa de seguridad comunitaria. Nuevos gobiernos paralizan este programa aduciendo que es preciso redefinirlo sustancialmente. En términos generales, se consiguió aumentar la captura de delincuentes, la tasa de encarcelación y los plazos de condena, pero no disminuir la *violencia delictiva*.

A los serios problemas de gestión de políticas públicas para frenar la *violencia delictiva* se suman los efectos de la inserción del país en la *geopolítica del narcotráfico*, por lo que el *tráfico de drogas* y el *lavado de dinero* se han propagado ampliamente. Ello ha estimulado el *consumo interno de estupefacientes*, que provoca episodios de *violencia delictiva*. Sin embargo, el *narcotráfico* no

logra control operativo de vastas zonas del país (sí en algunos centros urbanos), pues está constreñido por la extensa red de la institucionalidad pública. Si bien ha podido penetrar en algunos sectores de la política y, en especial, de los negocios, su *efecto corruptor sobre las autoridades judiciales* es bajo, gracias a los controles que ejerce un robusto y desarrollado *Poder Judicial*.

La población, cuya *sensación de inseguridad* se ha intensificado aun más, multiplica sus medidas de protección. Se generalizan los barrios encerrados y en algunos lugares se practican operaciones de “limpieza social”. En barrios urbanos más pobres, donde no existen recursos para pagar seguridad privada, se vive una situación de *violencia social y delictiva* más alta (pequeñas *zonas marrones*). La policía prefiere acordonar estas zonas que ingresar a ellas. La confianza en el *sistema de administración de la justicia* ha decaído significativamente, pese a que éste logra mantener un *orden que garantiza los derechos de las personas*, aunque con problemas derivados de los más altos y endémicos niveles de inseguridad ciudadana.

### ¿Por qué se llega ahí?

Los factores propios de este escenario difieren de manera importante de los reseñados para la primera situación estratégica y, en menor medida, de los descritos para la segunda. Con ésta tiene en común la baja presencia de maras y un menor nivel inicial de violencia delictiva. Sin embargo, se diferencia de los otros dos casos en varios aspectos medulares.

Un mayor esfuerzo tributario (carga tributaria de entre 20% y 22% del PIB) permite destinar más recursos a la inversión social, incluyendo el gasto en seguridad social, por lo que las restricciones para el desarrollo de políticas preventivas no son en principio estrictas. El crecimiento económico (moderado) está asociado a una creciente desigualdad social, pero permite mantener niveles de exclusión más bajos que en los otros escenarios, en conjunto con un relativamente alto nivel de gasto social.

Las instituciones del sistema de justicia

CUADRO 12.10

**Factores propios de la tercera situación estratégica**

Factores propios	Nivel de intensidad	Justificación
Geopolítica del narcotráfico	Muy alta	Alto volumen de trasiego de drogas y lavado de dinero. El narcotráfico persiste, pese a la intervención de Estados Unidos y la cooperación intergubernamental durante período 1990-2007.
Presencia de maras y pandillas	Muy bajo	Situación observada en los países del sur de Centroamérica.
Tenencia de armas de fuego	Bajo	Durante el período 1995-2006 se adoptaron legislaciones flexibles en toda Centroamérica. No se introdujeron nuevos controles sobre la tenencia de armas ligeras. Sin embargo, no se registran conflictos internos recientes y la inexistencia de ejército limita la proliferación de armas.
Desigualdad social	Moderado	Baja en el contexto de América Latina, pero no en el plano internacional.
Financiamiento del desarrollo	Alto	Carga tributaria entre 20% y 22% del PIB (incluye seguridad social). Nivel estimado para 2008.
Percepción de inseguridad ciudadana	Intermedio	Aunque es alta, no es la principal prioridad en la opinión pública.
Desarrollo del sistema de justicia	Alto	Gasto judicial per cápita mayor que 30 dólares. Comparable con países de nivel intermedio en Europa.

Fuente: Elaboración propia.

conservan su fortaleza: no hay bases para prever su debilitamiento por la vía del financiamiento (se asume que se mantienen, al menos, los niveles actuales de gasto judicial) ni por la vía de su politización como resultado de la intromisión de otros poderes o sectores. Como en los otros escenarios, se suponen constantes la incidencia de la geopolítica del narcotráfico y las leyes permisivas en materia de tenencia de armas de fuego, pero la proliferación de éstas es menor que en los demás casos.

#### Factores de riesgo que potencian el escenario

- Incapacidad del Estado para articular respuestas adecuadas ante la penetración de la geopolítica del narcotráfico en el país.
- Alta urbanización de la sociedad, que concentra los factores de riesgo en zonas densamente pobladas.

- Dificultad para desarrollar políticas preventivas del delito pese a la institucionalidad existente, lo que propicia el agravamiento de la situación.
- Tolerancia a la respuesta ciudadana armada, facilitada por el fácil acceso a armas de fuego, que aumenta la violencia social.

#### Reflexiones sobre el conjunto de la región

El ejercicio de escenarios proyectados para el 2020, a partir de las tres situaciones estratégicas de seguridad ciudadana que coexisten en Centroamérica, permite identificar posibles consecuencias para la región en su conjunto. De no acometerse acciones que modifiquen las tendencias previstas, las situaciones actuales *caeteris paribus* tienen el potencial para engendrar profundas fracturas económicas y políticas en el istmo, que obstaculizarán aun más el desarrollo humano y la integración regional.

En el caso de los países cercanos a la primera situación estratégica, un eventual avance hacia la desestabilización podría tener consecuencias para las naciones que se encuentran en la segunda y muy vulnerable situación estratégica. Recuérdese que éstas, a pesar de experimentar niveles de violencia social y delictiva menores, tienen dos flancos débiles: por una parte, el financiamiento del desarrollo vía tributos, crucial para la implementación de políticas de prevención social, es muy bajo y previsiblemente continuará así en los próximos años; por otra parte, las instituciones del Estado de derecho son frágiles y están politizadas. En otras palabras, en asuntos clave carecen de la fuerza que les sería necesaria para combatir una posible escalada delictiva y para mantener un orden público capaz de garantizar los derechos y libertades de las personas.

Por su parte, es previsible que los países en la tercera situación estratégica,

ante los graves problemas de seguridad y orden público en otras zonas del istmo (sumados a sus propias dificultades) procuren reforzar las barreras a la circulación de personas y, en ciertos casos, de algunos bienes, como método para combatir amenazas externas a su seguridad. El intento de crear una “fortaleza” supondría un severo obstáculo para la integración regional y crearía problemas inéditos para el funcionamiento de una eventual unión aduanera y para la convergencia de políticas migratorias.

Finalmente, un posible escenario de cooperación intrarregional en materia de seguridad es el desarrollo de políticas de mano dura en el plano regional o subregional, para combatir la criminalidad y enfrentar los problemas de orden público a partir de la colaboración entre las fuerzas armadas de los países más afectados, la difusión proliferación de la pena de muerte y otras duras sanciones, el establecimiento simultáneo de estados de emergencia o la generalización de sistemas procesales basados en procedimientos especiales. En particular, la reactivación de instituciones regionales de carácter militar, una nueva versión del Consejo de Defensa Centroamericano (Condeca) de los años sesenta, adaptada a condiciones y objetivos distintos, sería una opción bajo este escenario. Una evolución como esta agravaría el distanciamiento con

los países que no acepten participar en una estrategia de este tipo.

La existencia de focos agravados de inseguridad ciudadana e inestabilidad del orden público en algunas zonas del istmo puede generar, además de fracturas intrarregionales, severas consecuencias para el futuro de la región en su conjunto. La violencia y la inseguridad podrían afectar los flujos de inversión extranjera, una variable clave para países cuyos estilos de desarrollo hoy se caracterizan, con importantes diferencias entre sí, por la apertura económica y comercial. El turismo, una actividad muy sensible a los problemas de inseguridad y que en los últimos años se ha convertido en una de las principales fuentes de divisas y empleo en el área, también se vería gravemente afectado por una evolución como la descrita. Para varios países, la caída combinada en los flujos de inversión externa y el turismo implicaría un profunda y presumiblemente prolongada crisis económica.

Los escenarios analizados no son, sin embargo, inevitables. Son proyecciones lógicas cuyo punto de partida es el supuesto de que las condiciones actuales se mantendrán relativamente estables en el tiempo. Estas condiciones, sin embargo, son modificables. La experiencia internacional muestra que, aun en situaciones muy complejas, la seguridad ciudadana puede ser mejorada en forma duradera.

Esta es una base objetiva para la esperanza. La clave radica en el diseño y puesta en marcha de intervenciones públicas que, de manera simultánea y desde múltiples frentes, modifiquen los factores de riesgo. La ciudad de Bogotá, capital de Colombia, es un ejemplo de cambio de escenario de seguridad como resultado de las acciones públicas (recuadro 12.13)

### Un enfoque distinto sobre políticas públicas de seguridad ciudadana

La principal conclusión del ejercicio de escenarios es que la inacción o las respuestas equivocadas a los problemas de inseguridad ciudadana pueden producir, a mediano plazo, consecuencias negativas para la integración regional e implicar, en algunas circunstancias, importantes amenazas al orden público democrático. En este último apartado se plantean las opciones para modificar el curso de evolución más probable de persistir las condiciones actuales<sup>52</sup>.

La sección se organiza en tres acápi-tes. En el primero se efectúa una mirada selectiva a experiencias internacionales que han sido exitosas en disminuir la inseguridad ciudadana. En el segundo se recomienda descartar una serie de intervenciones de política pública que no responden a los factores de riesgo analizados en el capítulo, ni a las experiencias internacionales. Finalmente, en el tercer acápite se propone un menú de opciones que podrían ser adaptables y aplicables a la realidad centroamericana.

CUADRO 12.11

#### Centroamérica: resumen de resultados del ejercicio de escenarios base 2020, en tres situaciones estratégicas de seguridad

Caso	Factor analizado
Situación estratégica 1	Muy alta probabilidad de amenazas severas al orden democrático.
Situación estratégica 2	Alta probabilidad de amenazas severas al orden democrático.
Situación estratégica 3	Baja probabilidad (pero no despreciable) de amenazas severas al orden democrático.

Fuente: Elaboración propia.

### Lecciones de las experiencias internacionales

La mirada a las experiencias internacionales procura esbozar respuestas a la pregunta: ¿aportan estas experiencias ideas interesantes que podrían ayudar a resolver el grave problema de la inseguridad en Centroamérica? El objetivo de este examen es identificar las acciones (sus alcances y limitaciones) que permiten ampliar el horizonte de conocimientos e intervenciones, más allá de la discusión sobre la mano dura contra la delincuencia que tanto ha consumido a la región en los últimos años.

Se parte del reconocimiento de que el éxito de las intervenciones no solo

## RECUADRO 12.13

**Bogotá: un ejemplo de mejora sustancial en la seguridad ciudadana**

Desde 1995 se observa en la ciudad de Bogotá una disminución espectacular de las formas más graves de criminalidad, en especial del homicidio, cuyas tasas pasaron de cerca de 80 por 100.000 habitantes en 1993, a 28 en el 2002 (en las demás grandes ciudades de Colombia, las tasas rondaban en este último año los 100 casos por 100.000 habitantes). Una caída similar se registra en las muertes por accidentes de tránsito. Estos resultados se suelen atribuir a dos importantes factores: los cambios realizados en la Policía Nacional y la introducción, por parte de las autoridades municipales, de nuevas reglas y enfoques para gobernar la ciudad, sanear sus finanzas y, en particular, abordar el manejo de la seguridad.

**Objetivos y medidas adoptadas**

En estos esfuerzos merece resaltarse el liderazgo ejercido por tres administraciones municipales: las de Antanas Mockus (1995-1997 y 2002-2003) y la de Enrique Peñalosa (1998-2000). Durante su primer mandato, Mockus puso en práctica un nuevo discurso político y una forma de gobernar hasta entonces desconocida. A través de la pedagogía y la comunicación, buscó armonizar los sistemas básicos que regulan la convivencia ciudadana y la sociedad: la ley, la moral y la cultura. Postuló la defensa de la vida como una prioridad de su agenda y partió de dos hipótesis: por una parte, que la violencia homicida es un fenómeno generalizado que tiene su origen en la intolerancia, el uso de armas de fuego y el consumo de alcohol; por otra, que la violencia intrafami-

liar y el maltrato infantil son una reproducción de la “cultura de la violencia”. A partir de estas consideraciones, aplicó medidas para desarmar a sus conciudadanos (entre ellas, la entrega de armas a cambio de bonos para regalos y la restricción de la portación de armas de fuego los fines de semana y los días festivos) y propiciar el consumo responsable de bebidas alcohólicas (por ejemplo, mediante operativos policiales para verificar que los establecimientos nocturnos de la ciudad cumplieran con la reglamentación vigente, la restricción de los horarios de venta de alcohol por la noche y campañas para incitar a las personas que hubiesen bebido a entregar las llaves de sus vehículos a alguien que estuviese sobrio).

Basando su programa de gobierno en un modelo de ciudad “a escala humana”, Peñalosa emprendió, en el marco de la llamada “Misión Bogotá”, acciones destinadas a la recuperación del espacio público (construcción de grandes ejes viales, rehabilitación de zonas altamente deterioradas, edificación de ciclo-rutas y alamedas).

En su segundo mandato, Mockus siguió desarrollando sus propias iniciativas de cultura ciudadana a través de campañas masivas, y las de Peñalosa en materia de defensa y ordenamiento del espacio público. Todas estas medidas se complementaron con el otorgamiento de mayores recursos para la policía, financiados por el municipio.

**Actores**

Municipalidad, Policía Nacional, empresa privada, organizaciones sociales y habitantes.

**Resultados**

- Reducción de los índices de criminalidad y de la sensación de inseguridad de las y los bogotanos. Aunque no es posible hacer evaluaciones precisas del efecto de las distintas medidas adoptadas, se observan importantes coincidencias entre el descenso de ciertos delitos (atracos callejeros, homicidios) en algunas zonas de la ciudad y las acciones emprendidas para la recuperación del espacio público.
- Reversión importante de la tendencia ascendente de las muertes en accidentes de tránsito.
- Indicadores favorables que sugieren algún impacto en la transformación de las actitudes de la población con respecto al uso de armas y el consumo de alcohol.

Pese a algunas debilidades, la experiencia de Bogotá se considera un excelente ejemplo de las múltiples y variadas opciones que puede tener un gobierno local para manejar los problemas de seguridad y convivencia ciudadana, a condición sin embargo de que se den circunstancias tan importantes -y tan raras en la mayoría de los países latinoamericanos- como la inclusión del tema en una agenda de gobierno, la dotación de recursos considerables y una continuidad que supere las opiniones políticas o ideológicas de las principales autoridades municipales.

Fuente: Llorente y Rivas, 2004.

reside en los “principios” sobre los que se fundamentan, o en su diseño, sino también en una constelación de factores contingentes que a veces son difíciles de reproducir. Además, y esta es una observación sustantiva, de la revisión de estas experiencias internacionales no se desprende un cuerpo unificado

de conocimiento “correcto”, sustentado en principios generalizables a todos los países, sino elementos de juicio más acotados, todavía con cierto carácter tentativo. Estas experiencias son una colección de resultados específicos que operan en diversas dimensiones del síndrome de inseguridad ciudadana.

**Evidencias de los factores de riesgo**

Desde hace unas tres décadas se están llevando a cabo numerosas y exitosas experiencias, rigurosamente planteadas, aplicadas y evaluadas, que por lo general se centran en nuevos modelos de intervención preventiva y policial, así como en los factores de riesgo. La mayoría

de las experiencias de este tipo que han sido documentadas se han realizado en los países desarrollados. En época más reciente y a una escala más reducida pueden encontrarse intervenciones innovadoras en América Latina<sup>53</sup>.

En el diseño de estas intervenciones públicas fue especialmente importante la cuidadosa consideración y definición de los factores de riesgo a los cuales están dirigidas. Se sabe que ciertos hechos y circunstancias aumentan la posibilidad de que una persona se convierta en delincuente o sea victimizada. Numerosos estudios indican, por una parte, que la delincuencia y la victimización entre los jóvenes no suelen ser acontecimientos casuales o súbitos, y que se les puede predecir con facilidad; por otra parte, señalan que su reducción puede lograrse mediante programas

orientados tanto al desarrollo social de niños, adolescentes, jóvenes y sus familias, como a determinadas circunstancias relacionadas con la victimización. En general, los factores de riesgo son múltiples y actúan en distintos ámbitos de la vida social. Además, varían de acuerdo con el ciclo de vida de las personas. El Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad (CIPC), con sede en Canadá, ha sistematizado el conocimiento adquirido en esta materia en los países más desarrollados (cuadro 12.12).

A estas tipologías de factores conviene añadir las de carácter macrosocial, entre otras el efecto negativo que tienen sobre la seguridad ciudadana el incremento de la desigualdad social y el acceso fácil y generalizado a armas de fuego (Faynzylber et al., 2001a y 2001b).

### Evidencias de la delincuencia juvenil y los jóvenes en situación de riesgo

Pese a la inexistencia de una “gran teoría” sobre el riesgo social, hoy en día hay acuerdo en el sentido de que los jóvenes son la población más vulnerable al riesgo de involucrarse en actividades delictivas, en especial durante la adolescencia. Además, se sabe que los jóvenes expuestos a factores múltiples de riesgo suelen vivir en zonas que son, a su vez, de alto riesgo (cuadro 12.13).

### El costo/beneficio de experiencias basadas en nuevos enfoques

En cuanto a la aplicación de medidas preventivas destinadas a encarar el problema de la inseguridad, se ha demostrado, entre otras cosas, que:

CUADRO 12.12

## Factores de riesgo relacionados con el desarrollo humano y social y con la victimización

Individuales	Escolares
<ul style="list-style-type: none"> <li>• En niños menores de 12 años: comportamiento impulsivo y agresivo desde una edad temprana y capacidades cognitivas y sociales limitadas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bajo rendimiento, falta de empeño.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• En jóvenes de 12 a 18 años: desempleo, pocas oportunidades laborales, exclusión social y económica, debilitamiento de lazos sociales, mucho tiempo con amigos sin supervisión de padres, amigos delincuentes, pertenencia a una pandilla o banda</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comportamiento destructor e intimidante.</li> <li>• Vagancia.</li> <li>• Abandono o exclusión de la escuela.</li> <li>• Centro escolar mal organizado y con oferta educativa de baja calidad.</li> </ul>
Familiares	Comunitarios
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Trato duro y errático, supervisión insuficiente o inconsistente de los padres.</li> <li>• Capacidades deficientes y actitudes negligentes de los padres.</li> <li>• Conflictos familiares y violencia doméstica.</li> <li>• Padre u otro miembro de la familia con antecedentes penales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Viviendas inadecuadas (en mal estado o con hacinamiento)</li> <li>• Vecindario desorganizado y con poco sentido comunitario.</li> <li>• Falta de servicios e infraestructura para jóvenes.</li> <li>• Pocas (y malas) oportunidades laborales.</li> <li>• Disponibilidad de drogas (lícitas o ilícitas).</li> <li>• Degradación del entorno urbano.</li> </ul>
Factores de riesgo relacionados con la victimización	
<b>Delitos contra las personas</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ser mujer de 25 a 45 años.</li> <li>• Tener relación con el infractor (familiar o conocido).</li> <li>• Presencia de facilitadores: alcohol, drogas y armas de fuego.</li> </ul>	<b>Delitos contra la propiedad</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Poseer bienes fáciles de transportar y vender (autos, bicicletas, televisores)</li> <li>• Vigilancia inadecuada de lugares y bienes.</li> <li>• Haber sido víctima de robo en el hogar o de automóvil</li> </ul>

Fuente: Sansfaçon, 2002; Barchechat y Sansfaçon, 2003; Waller, 2007.



CUADRO 12.13

**Evidencias de la delincuencia juvenil y los jóvenes en situación de alto riesgo**

Conducta	Intervención
<b>Delincuencia juvenil</b>	
Un grupo reducido de jóvenes (entre el 5% y el 10% de delincuentes comete la mayor parte (50% a 70%) de los delitos	El éxito de numerosos programas de prevención se debe, entre otras cosas, a que sus metas y objetivos han sido determinados con claridad
Los jóvenes son más propensos a la delincuencia durante la adolescencia	
La mayor parte de los delitos cometidos por los jóvenes son infracciones menores contra la propiedad	
Muchos jóvenes cometen delitos pero no son arrestados	
Los niveles de victimización entre los jóvenes son altos	
Los jóvenes infractores a menudo son también víctimas	
Se considera a los jóvenes como la población de más alto riesgo	
<b>Jóvenes en situación de alto riesgo</b>	
Su comportamiento agresivo es en gran medida predecible	Las intervenciones deben variar según la etapa de desarrollo personal de los jóvenes
Los jóvenes expuestos a factores múltiples de riesgo suelen vivir en zonas de alto riesgo de las grandes ciudades	Cuanto mayor temprana sea la intervención, mayor será su efectividad
Cometen su primer delito grave antes de los 14 años	Las intervenciones más prolongadas son más efectivas y sus efectos más duraderos
Los delitos graves tienden a continuar y a hacerse cada vez más serios	Los programas que tratan múltiples factores de riesgo son más efectivos que los que tratan uno solo

Fuente: Sansfaçon, 2002; Barchechat y Sansfaçon, 2003; Waller, 2007.

- para reducir el delito, las acciones orientadas hacia el desarrollo humano y social son hasta cuatro veces más efectivas en términos de costos que la encarcelación;
- los costos de las medidas alternativas (principio de la oportunidad de la persecución penal, conciliación, suspensión a prueba del proceso, entre otras) son en algunos casos hasta cinco veces más bajos que los derivados del recurso a la justicia penal oficial;
- para el Estado, los beneficios de la prevención en algunos casos son dos veces mayores que la inversión inicial;

- las medidas preventivas también generan otros beneficios para el Estado: más personas empleadas dan lugar a más impuestos, más casas alquiladas suponen mayores rentas e inversiones económicas; además disminuye la demanda por los servicios del sistema penal, y se requiere menor asistencia médica y social (Sansfaçon y Welsh, 1999).

En sentido contrario, se ha señalado que en Estados Unidos los fondos directos invertidos en las dos últimas décadas en el tradicional recurso a la policía, el sector judicial y, sobre todo, el encarcelamiento, representan un uso inadecuado del dinero de los contribuyentes,

ya que su espectacular incremento no ha conseguido disminuir los niveles de victimización (Waller, 2007).

#### Evidencias de los resultados de las experiencias internacionales

Las evaluaciones realizadas en los países desarrollados aportan información relevante sobre los resultados obtenidos a partir de los nuevos enfoques. En este sentido, mientras diversas acciones-las más numerosas-terminaron con éxito, otras no han tenido la eficacia que de ellas se esperaba (cuadro 12.14). Estas experiencias muestran, además de los logros alcanzados, una significativa variedad en cuanto a los actores institucionales y sociales involucrados, el

CUADRO 12.14

**Eficacia de ciertas medidas preventivas en el plano internacional**

Acciones por lo general exitosas	Acciones por lo general poco exitosas
Para los infantes: visitas a domicilio de enfermeras y otros profesionales	Organización de la comunidad en zonas con altos niveles de pobreza durante períodos prolongados
Para niños en edad preescolar: cursos con visitas de educadores al hogar	Algunos programas sobre abuso de drogas en el medio escolar (por ejemplo, DARE)
Para jóvenes en riesgo: terapia familiar y desarrollo de habilidades parentales	Programas "paraescolares" (alternativos a la escuela)
En escuelas: promoción de organizaciones que favorezcan la innovación, normas claras y formación en habilidades personales y sociales	Vigilancia de barrio organizada por la policía
Para infractores jóvenes adultos: formación para el trabajo	Arresto de menores por delitos de poca gravedad
En zonas de alto riesgo delictivo: mayor presencia de patrullas policiales	El arresto de hombres violentos desempleados
Para infractores reincidentes: constante vigilancia por patrullas especializadas y prisión.	Detención domiciliaria y la probación con vigilancia electrónica o intensiva
Para infractores condenados: programas de tratamiento con énfasis en los factores de riesgo.	Programas de rehabilitación con tutoría vaga
Para condenados a prisión que utilizan drogas: programas de comunidad terapéutica	
Instalación de sistemas de televisión en circuito cerrado en áreas problemáticas	

Fuente: Sansfaçon, 2002; Barchechat y Sansfaçon, 2003; Waller, 2007.

ámbito de aplicación y los objetivos buscados, lo que representa una importante limitación de los avances conseguidos, si se tiene en cuenta la complejidad del tema y la necesidad de enfoques más amplios en su tratamiento.

En los países desarrollados se ha enfatizado en aspectos tan diferentes como el abandono escolar y la violencia en los centros docentes, los robos con invasión de morada, la rehabilitación de espacios públicos, la violencia en el transporte público y el control de armas de fuego, mientras que en América Latina las experiencias se han centrado principalmente en la introducción del modelo de policía comunitaria, el fortalecimiento de la participación de la sociedad civil en la seguridad, la disminución de la violencia y el abuso y venta de drogas, la recuperación de la confianza en las instituciones oficiales y la instauración de medidas novedosas para gobernar una gran ciudad.

No obstante, en Latinoamérica se observa una serie de carencias que afectan los efectos positivos de las buenas prácticas. Entre éstas cabe destacar la inexistencia de políticas de seguridad de alcance nacional, la ausencia -o la poca fiabilidad- de las fuentes de información, el escaso desarrollo o continuidad de programas centrados en la reducción de los factores de riesgo y de iniciativas procedentes de la sociedad civil. En particular, la corta duración y alcance de las experiencias emprendidas, así como las dificultades para lograr la viabilidad política y económica han sido, en muchos casos, problemas importantes para lograr una mejora sostenida y generalizada en materia de seguridad ciudadana (Rico y Chinchilla, 2002).

#### Lecciones aprendidas

El análisis de las experiencias internacionales exitosas permite arribar,

pese a la diversidad de las mismas, a conclusiones generales. Se trata de premisas que deberían tomarse en cuenta en la elaboración y aplicación de políticas públicas de seguridad ciudadana en Centroamérica. Entre ellas, cabe destacar la importancia y la necesidad de:

- adaptar las estrategias y acciones previstas a las características del entorno y su previsible evolución;
- tener en cuenta las dificultades de coordinación entre las instituciones, la falta de experiencia de la sociedad civil y los recursos presupuestarios y técnicos;
- sostener a lo largo del tiempo las estrategias y acciones que se diseñen y pongan en marcha;
- como consecuencia de la complejidad del tema, diseñar estrategias de

trabajo interinstitucional conjunto y coordinado;

- inspirarse en las acciones exitosas y sostenibles; preferir las que enfatizan en la prevención, los jóvenes, los factores de riesgo y un menor costo; hacer participar en ellas a la población objetivo y combinar medidas preventivas y de control;
- privilegiar el enfoque de “solución de problemas”.

### Las opciones descartables: ¿qué no debería hacerse?

Pese a la evidencia internacional, en Centroamérica se suele pregonar “soluciones mágicas” que, desestimando la complejidad de los problemas, recomiendan un programa relativamente sencillo de política pública. Este enfatiza en el castigo a los delincuentes mediante penas más duras y procesos sumarios y promueve algunas acciones de prevención del delito centradas en una mayor presencia policial en las calles y la participación de la ciudadanía en el mantenimiento del orden público. A estas acciones contundentes se les imputa una eficacia disuasiva (un mayor miedo al castigo desestimula al criminal) y represiva (mayor capacidad de castigar a los culpables). “A grandes males, grandes remedios” es la premisa de los llamados en favor de una política pública de mano dura para reducir la criminalidad violenta.

Como ha sido examinado en este capítulo, durante la presente década varios países centroamericanos han adoptado políticas de mano dura que, en general, han mostrado su escasísima efectividad. Con estas medidas se está postulando sobre todo que la amenaza de una pena y su incremento constituyen, por su efecto esperado (intimidar al delincuente potencial), un medio eficaz para reducir la delincuencia.

La investigación criminológica ha puesto de relieve la debilidad de este postulado esencial y tradicional del Derecho penal, el cual supone, entre otras cosas, que los ciudadanos conocen las penas previstas en el Código Penal, que responden en forma similar a tal amenaza, y que ésta surte el mismo

efecto (evitar la reincidencia) en todos los delitos<sup>54</sup>. Asimismo ha mostrado que, salvo excepciones, los jueces no suelen recurrir a los máximos de las penas establecidas para cada delito en la legislación vigente. Por su parte, la validez del postulado de la intimidación penal, más allá de la evocación de principios de carácter filosófico, está supeditada a ciertos factores concretos del sistema judicial, tales como un personal numéricamente suficiente, la sobrecarga de trabajo o la duración de los juicios. Aunque en efecto algunas reformas legales pueden ser eficaces para evitar la impunidad de los delincuentes, las propuestas concretas deben ser evaluadas en sus propios méritos y con atención a los factores contingentes del contexto.

En forma paralela (pero también independiente de) los llamados a favor de la mano dura, recurrentemente se afirma que los hechos delictivos ocurren, en buena medida, debido a que la ausencia de efectivos policiales “en las calles” desprotege a la población. Se supone, pues, que más policías en la calle resultarán en una disminución inmediata y significativa de la delincuencia y la inseguridad. En sentido literal, esta afirmación no es cierta. Cualquier intervención policial tiene importantes limitaciones para incidir sobre la delincuencia. Los determinantes de la criminalidad están fuera del control policial y ésta se desplaza a nuevas zonas cuando un sector es objeto de una mayor vigilancia. No existen tasas ideales de encuadramiento policial (cantidad de policías por habitantes): países con tasas similares experimentan niveles de criminalidad muy diferentes y no siempre los que tienen menor encuadramiento sufren de más alta delincuencia<sup>55</sup>. Además, el remedio de poner más efectivos en la calle depende críticamente del tipo de policía que se envíe a los espacios públicos.

En general, la experiencia indica que las intervenciones de la policía suelen tener una incidencia significativa sobre la percepción de inseguridad y la imagen de la institución, más que sobre los niveles de criminalidad. Además, en todo caso, se sabe que la eficacia de

esas intervenciones depende en buena medida de las condiciones sociales y económicas del entorno, así como de las capacidades técnicas y humanas de los órganos policiales (Waller, 2007; Rico, 2008).

Finalmente, en consonancia con argumentos similares que suelen plantearse en ámbitos de las teorías del desarrollo, se ha dicho que la intervención de la sociedad civil en las políticas de seguridad ciudadana produce reducciones inmediatas, significativas y sostenidas de la delincuencia y la inseguridad. Aquí es necesario distinguir entre la afirmación fuerte de carácter general (la participación de la sociedad civil disminuye la delincuencia y la inseguridad) y una afirmación más débil, de carácter contingente: en algunas circunstancias, la participación de la sociedad civil puede reducir la delincuencia y la inseguridad. La afirmación fuerte acerca de la participación ciudadana no es cierta: ésta se encuentra lejos de ser siempre una respuesta adecuada o eficaz (Rico, 2007b). Más allá de las dificultades que presenta un concepto tan ambiguo como el de sociedad civil (Janoski, 1998), la experiencia indica que la eficacia de la participación ciudadana depende de una serie de factores, entre los que destacan el diseño de la política, las capacidades institucionales de los órganos públicos que la ejecutan, la persistencia de las intervenciones a lo largo del tiempo y hasta las condiciones mismas del liderazgo y la organización ciudadana.

### ¿Qué puede hacerse? Apostar por la sensatez

Si las intervenciones inspiradas en la mano dura, además de ineficaces, erosionan las instituciones del Estado democrático de derecho, si “más de lo mismo” implica un curso de evolución con altos costos sociales y políticos para Centroamérica, y si la copia acrítica de las experiencias internacionales no es aconsejable, por más que sus principios y resultados sean interesantes, ¿qué puede hacerse entonces en la región para mejorar la seguridad ciudadana?

Frente a la inacción, la copia o el recurso de la mano dura, el presente

Informe propone y defiende una apuesta por la sensatez. Esta opción acude al rigor y a la realidad observable rechazando -o matizando- afirmaciones categóricas pero poco o nada sustentadas en datos empíricos confiables. Permite encontrar soluciones introduciendo vías de compromiso y equilibrio entre dos valores hasta ahora enfrentados: la protección social y el respeto de las garantías procesales. La apuesta por la sensatez es la base sobre la cual deben diseñarse las intervenciones públicas para enfrentar las complejas situaciones de seguridad ciudadana que existen en la istmo.

Desde esta perspectiva pueden plantearse dos grandes objetivos para Centroamérica en materia de seguridad ciudadana; por una parte, un objetivo de contención, orientado a evitar el empeoramiento de la situación en todos los países, especialmente en aquellos que padecen un importante deterioro de su seguridad (primera situación estratégica); por otra parte, un objetivo de desarrollo, dirigido a mejorar las condiciones existentes en los casos más agudos o, incluso, a modificar el escenario que enfrentan.

Es importante aclarar, de previo, que las intervenciones públicas analizadas en esta parte final del capítulo no son una receta ni un “menú” exhaustivo de acciones. Son sugerencias para ser adaptadas a los problemas específicos de cada país y, sobre todo, de cada una de sus zonas, ciudades y barrios. Están formuladas de manera general, para permitir variantes de acuerdo con las condiciones prevalecientes en las distintas situaciones estratégicas. Además, con las adaptaciones del caso, se basan en las experiencias exitosas llevadas a cabo en el plano internacional. Por último, aunque las acciones propuestas se refieren esencialmente a la inseguridad objetiva, pueden tener un impacto significativo sobre la inseguridad subjetiva (aun cuando no sean del todo exitosas).

### Consideraciones

Es importante aproximarse a la deliberación de las políticas públicas en seguridad ciudadana desde una relación entre fines y medios. Con frecuencia se

privilegia la discusión acerca de los instrumentos (políticas, programas y acciones) más apropiados para mejorar la seguridad ciudadana, olvidando los fines u objetivos concretos que se busca conseguir. El análisis de las situaciones estratégicas de seguridad y de los escenarios propone un camino inverso: determinar primero los problemas de fondo y los factores de riesgo que deben ser atacados, definir luego los elementos esenciales para una reforma en el sector y, finalmente, una vez realizadas ambas operaciones, presentar una propuesta concreta de acciones.

Con respecto a los principales problemas de fondo de la inseguridad ciudadana, cabe recordar brevemente los hallazgos del análisis de situación efectuado en este capítulo: la existencia de fuertes percepciones de inseguridad frente al fenómeno criminal y de insatisfacción ante la respuesta estatal, la ausencia de una cultura de respeto a la ley y a las instituciones del sistema penal, la tensión entre los valores de protección social, por un lado, y respeto de los derechos y garantías individuales, por otro, y las dificultades objetivas que enfrenta la elaboración y aplicación de un enfoque más amplio en materia de seguridad ciudadana.

Partiendo del imperativo ético y político de que las intervenciones en seguridad ciudadana sean consistentes con los principios y funcionamiento de un Estado democrático de derecho, el presente Informe enfoca tres elementos esenciales: la reafirmación del derecho del Estado a castigar, la conciencia de los límites de las intervenciones públicas y la importancia de proteger a las víctimas.

En una democracia moderna, la única justificación válida del derecho a castigar (*ius puniendi*) reside hoy día en la ley penal y el sistema que la aplica, emanaciones de la soberanía (*ius imperium*) del Estado. En efecto, actualmente no se puede concebir que el Estado, una de cuyas funciones esenciales y tradicionales es la tutela del orden jurídico<sup>56</sup>, no disponga de los medios necesarios para garantizar el respeto de las leyes y de los bienes jurídicos que éstas protegen (integridad física, propiedad

y otros). Sin el reconocimiento de este derecho-aunque no aceptando que en principio todos los conflictos sociales deban ser resueltos con la intervención represiva del Estado-, el orden jurídico-penal carecería de legitimidad<sup>57</sup>.

Ahora bien, las intervenciones públicas del Estado frente a la delincuencia, tanto las de control como las de prevención, tienen limitaciones objetivas. Con respecto a la prevención, debe tenerse en cuenta la ambigüedad del término<sup>58</sup>. Además, muchas políticas preventivas tienen resultados de mediano o largo plazo pero, por la urgencia de los problemas, las autoridades políticas tienden a privilegiar las medidas situacionales y sociales de corto plazo. Finalmente, la amplitud de las acciones sociales relacionadas con numerosos y diversos actores (la familia, la escuela, el entorno urbano, etc.) acrecientan las dificultades de coordinación, pues implican la participación de instituciones tradicionalmente no involucradas en el tema.

En cuanto al control de la delincuencia<sup>59</sup>, ciertamente no supone el recurso a políticas de mano dura. No obstante, su aplicación efectiva puede estar afectada- y ser objeto de merecidas críticas- por la inacción o la deficiente intervención del sistema penal que, en ambos casos, suelen considerarse fuentes de impunidad. También aquí, sin embargo, este último término se caracteriza por su ambigüedad: ¿cuál es su significado? ¿en qué sector del sistema penal se manifiesta y, por su amplitud, llega a ser relevante? ¿con respecto a qué tipos delictivos?

La información sobre Inglaterra y Gales, cuyos sistemas penales sobresalen por su eficiencia, muestra el “desgaste” inevitable y drástico que ocurre entre la victimización y la emisión de una sentencia condenatoria de los tribunales penales. En estos países, de cada 100 delitos realmente cometidos, solo 45 son reportados a la policía, 24 registrados por ésta, 5 investigados y 3 objeto de una condena (Waller, 2007). El análisis de la impunidad debe situarse, entonces, en diversos niveles de intervención del sistema penal: las denuncias a la policía o al Ministerio Público, los casos resueltos mediante la

detención de un (varios) sospechoso(s), la inculpación penal (Ministerio Público) y la decisión judicial (absolución, condena y tipo de condena). En resumen, no siempre el “desgaste” implica impunidad<sup>60</sup>, por lo que es indispensable un examen profundo de las estadísticas para determinarla<sup>61</sup>.

Una de las principales críticas formuladas al sistema penal que emergió luego de las reformas legales en Centroamérica es su carácter “garantista”, caracterizado por la escasa preocupación por las víctimas del delito, en comparación con el gran apoyo prestado a sus (supuestos) autores (Waller, 2007). Desde los años setenta, en los países desarrollados se han puesto en marcha diversas iniciativas orientadas a respaldar a las víctimas del delito sin, por ello, afectar las garantías del debido proceso para los imputados. Una de ellas fueron los programas de compensación<sup>62</sup> y las decisiones judiciales de reparación del daño, tanto con respecto al tipo de sentencia aplicable, como en cuanto a la exigencia de tal reparación como condición para que el imputado fuera beneficiario de ciertas medidas sustitutivas de la persecución penal (por ejemplo, la suspensión del procedimiento a prueba). Otra iniciativa es la aplicación de la llamada “justicia restaurativa”, cuya finalidad es llegar a una solución satisfactoria para el autor de un delito, su víctima y la comunidad, con la ayuda de un profesional. Estas y otras opciones han sido recogidas en importantes declaraciones internacionales sobre el papel de las víctimas en los procedimientos penales<sup>63</sup>.

### Intervenciones sugeridas

La mayoría de las intervenciones cuya eficiencia ha sido probada en el plano internacional puede ser aplicada, con matices, tanto para evitar el empeoramiento de situaciones ya muy deterioradas, como para sostener los niveles de inseguridad relativamente bajos en contextos menos complejos. Las acciones sugeridas se clasifican en tres grupos: las de carácter general, orientadas a crear un marco político e institucional estable, las asociadas a los factores específicos de riesgo y las rela-

cionadas con la mejora de los sistemas penales (recuadro 12.14.)

### Intervenciones de carácter general

En este ámbito la principal acción consiste en determinar, en forma consensuada y socialmente aceptada, los principales lineamientos de las políticas públicas en materia de seguridad ciudadana de mediano y largo plazo<sup>64</sup>. Para ejecutar esta acción se podría recurrir, entre otras, a las siguientes estrategias:

- Lograr la concertación de los principales sectores institucionales del país directamente involucrados en el tema (poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial; partidos políticos), así como de la sociedad civil (iglesias, universidades, empresa privada, sindicatos, organismos comunitarios, medios de comunicación, etc.) en la elaboración de los lineamientos clave de las políticas públicas de seguridad ciudadana, con la posibilidad de revisiones periódicas justificadas por el desarrollo de la situación.
  - Después de una necesaria etapa previa de cabildeo, podría pensarse en la elaboración de una propuesta de una propuesta, redactada por organismos o personas independientes y de alto prestigio y credibilidad, para que sea discutida, enmendada y aceptada en un seminario de alto nivel que debería concluir con la determinación de los valores, principios, objetivos, estrategias y acciones por seguir en materia de seguridad ciudadana.
  - Organizar y aplicar un amplio programa de sensibilización sobre lo acordado, dirigido a las autoridades competentes, la sociedad civil y el conjunto de la población. Este programa podría llevarse a cabo mediante seminarios y talleres, así como campañas y foros públicos.
- Una segunda acción general es la creación de una estructura organizativa básica (o la revisión y mejora de la existente) con el fin de ampliar las capacidades institucionales. Debe tenerse en cuenta que en materia de seguridad

#### RECUADRO 12.14

### Propuestas de intervención

#### Intervenciones de carácter general

- Determinación, en forma consensuada y socialmente aceptada, de los principales lineamientos de las políticas públicas en materia de seguridad ciudadana.
- Creación de una estructura organizativa básica (o revisar y mejorar la existente) en los planos nacional y local.
- Mejora de los actuales sistemas de captación y análisis de información.

#### Intervenciones asociadas a los factores de riesgo

- Acciones orientadas a reducir la inseguridad.
- Acciones orientadas a la creación y desarrollo de valores cívicos.

#### Intervenciones relacionadas con un mejor desempeño del sistema penal

- Acciones orientadas a reducir la impunidad mediante una aplicación efectiva de la ley.
- Acciones orientadas a hacer justicia para las víctimas.

Fuente: Elaboración propia

ciudadana intervienen numerosas instituciones públicas y privadas, lo que impone, entre otras cosas, la necesidad de asegurar cierto consenso sobre la constitución y las funciones de dicha estructura, la frecuencia de sus reuniones, la aplicación efectiva de las acciones previstas (o los ajustes que se impongan con respecto a las existentes) y el establecimiento, tanto de responsabilidades específicas de los representantes de las instituciones implicadas como de una estrecha colaboración y coordinación

entre ellas. Entre otras estrategias, pueden considerarse las siguientes:

- Creación de consejos nacionales de seguridad ciudadana (o mejora de los existentes), cuyas principales funciones serían: establecer los valores, principios, objetivos y estrategias prioritarias en el sector, asegurar la coherencia de las acciones por desarrollar en el plano local y liderar la movilización, colaboración y coordinación de los actores implicados.
- Creación de comités locales de seguridad ciudadana (o mejora de los existentes), cuyas principales funciones serían: asesorar y guiar los procesos de elaboración y planificación de programas y acciones que pudieran plantearse en el plano local para prevenir y controlar la delincuencia<sup>65</sup>, conseguir la colaboración y coordinar las acciones de los sectores clave involucrados (sistema penal, ministerios competentes, sociedad civil y comunidad), constituir coaliciones encabezadas por un líder (preferentemente una figura pública visible y de prestigio), determinar las responsabilidades específicas de cada sector participantes, identificar los problemas y los factores de riesgo de la zona y elaborar, aplicar y evaluar los planes de acción que se seleccionen.

Una tercera acción general es la mejora de los actuales sistemas de captación de información. Es indispensable abatir la neblina cognitiva que rodea el tema de la seguridad ciudadana en Centroamérica, no solo para evitar respuestas basadas en prejuicios, sino también para elevar la calidad de las intervenciones preventivas y de control. Las principales estrategias podrían ser:

- Creación de un banco nacional uniforme e integrado de datos sobre la criminalidad, el sentimiento de inseguridad, las actuaciones y resultados de los principales componentes del sistema penal, su imagen pública y la opinión de la ciudadanía sobre las acciones que se deben emprender o mejorar.

- Fortalecimiento de un cuerpo de analistas y capacitación del personal ligado a las investigaciones crimino-lógicas.
- Desarrollo de la investigación en materia de seguridad ciudadana.
- Inventario de los servicios sociales locales pertinentes, en particular para niños, adolescentes y jóvenes y en materia de drogas.

### Acciones asociadas a los factores específicos de riesgo

Este conjunto de acciones está orientado a reducir los niveles de inseguridad objetiva y, previsiblemente, los de inseguridad subjetiva. Tiene un carácter más contingente y su aplicación debe responder a expectativas realistas sobre los alcances de las intervenciones públicas.

La primera acción tiene como meta reducir la inseguridad objetiva. En este sentido debe reconocerse que poco más se puede hacer en el corto y mediano plazo con respecto a la prevención de los homicidios (la gran mayoría tiene lugar en el ámbito familiar o entre conocidos) y las violaciones (delito muy poco denunciado). En estas materias el énfasis debiera recaer en el fortalecimiento de la investigaciones policiales, de manera que éstas permitan la inculpación de sus presuntos autores. Aun en estas condiciones, el importante porcentaje de homicidios cometidos con armas de fuego se podría reducir mediante la adopción de leyes más restrictivas en este tema y, sobre todo, con un mayor control de tales armas y programas de sensibilización popular y recuperación de este tipo de artefactos.

Los asaltos, robos y hurtos en determinadas zonas (principales causantes del sentimiento de inseguridad) podrían disminuirse por medio de ciertas intervenciones de prevención situacional<sup>66</sup>. En especial cuando se pretende mejorar la situación en escenarios no muy deteriorados, merecen destacarse los éxitos conseguidos con programas que involucran a niños, niñas y jóvenes en riesgo, así como a sus familias<sup>57</sup>.

Con respecto al narcotráfico, en los países con una situación más severa se podría reducir su incidencia con una mayor y más adecuada presencia e intervención de la policía (y, si es necesario, de las fuerzas armadas), tanto en las zonas actualmente dominadas por narcotraficantes como, con fines preventivos, en aquellas en las que hay proyectos de desarrollo económico con un fuerte impacto regional (puertos, carreteras, etc.). Dos intervenciones que contribuyen a atacar el narcotráfico son, por un lado, la mejora de la inteligencia policial y, por otro, el mantenimiento de los patrullajes conjuntos, tanto entre los países del istmo como con Estados Unidos. En cuanto al crimen organizado, es poco lo que puede hacerse en las circunstancias actuales para enfrentar los secuestros extorsivos y el “sicariato” si antes no se logra mejorar la inteligencia policial.

En lo atinente a maras y pandillas, se propone enfatizar en la reincorporación de sus integrantes a la sociedad. En fechas muy recientes, ciertos estudios sobre el tema (Demoscopia, 2007; Rubio, 2007) muestran aspectos no abordados en investigaciones anteriores, pero de gran importancia para conseguir tal reinserción, entre ellos el deseo de los pandilleros de seguir viviendo con sus familias o estudiando (Costa Rica, Nicaragua) y las alternativas que considerarían para cambiar su estilo de vida (trabajo, estudios, superación personal, abandono de la pandilla, vivir una vida normal o tener hijos).

En los países con una situación deteriorada, se sugiere suspender las políticas de mano dura, cuya ineficacia ha sido ampliamente probada, y optar por los programas de reinserción social. El abandono o la disminución de intervenciones de esta naturaleza debería además acarrear una baja considerable de la población penitenciaria y de las acusaciones provenientes de los organismos defensores de los derechos humanos. En sentido contrario, y por violar los parámetros esenciales que caracterizan un Estado de derecho, deben rechazarse de manera rotunda los operativos de “limpieza social” (tanto los llevados a cabo por la policía

como los realizados por la comunidad) y la aplicación de una justicia “de mano propia”, castigando con severidad a sus autores.

Las acciones orientadas al fortalecimiento de valores cívicos, indispensables en una sociedad democrática, tienen en el mencionado ejemplo de Bogotá un referente obligatorio sobre las estrategias por seguir. En particular, se recomienda poner atención al tratamiento de la violencia delictiva por parte de los medios de comunicación, que pueden ser una valiosa herramienta para combatir la inseguridad ciudadana. Si se tienen en cuenta las características esenciales de una sociedad democrática<sup>68</sup>, las propuestas en este campo no son fáciles y deben limitarse a acciones de carácter incitativo, como las siguientes:

- Elaboración y aceptación de códigos de conducta que deben regir el ejercicio del periodismo.
- Invitación a productores, realizadores y periodistas de medios de comunicación masiva a cultivar la autocritica y la responsabilidad social.
- Diseño y aplicación de una pedagogía orientada al desarrollo de una cultura de paz y respeto a los derechos humanos, en el marco de los

procesos de capacitación de los profesionales de la información.

- Diseño, aplicación y evaluación de políticas públicas que, apoyadas conjuntamente por el Estado, los productores y realizadores del sector y la sociedad, regulen de manera democrática el tratamiento periodístico de la violencia.

#### Acciones relacionadas con la mejora del sistema penal

La mejora en el desempeño del sistema penal tiene como finalidades fortalecer el control del delito y aumentar la confianza ciudadana en él. Se proponen dos series de intervenciones, según estén centradas en la aplicación efectiva de la ley (para reducir la impunidad) o en las víctimas de delitos.

Con respecto a la aplicación efectiva de la ley, se podrían considerar, entre otras, las siguientes estrategias:

- Incremento del presupuesto y el personal de los sistemas de administración de justicia, después de un estudio detallado que demuestre que su actual asignación es insuficiente.
- Mejor capacitación y distribución más adecuada de los operadores judiciales.

- Eliminación -o reducción significativa- de la demora judicial.

Sin embargo, debe descartarse el incremento de las penalidades, pues en la experiencia internacional y regional esto no ha resultado en una disminución de la delincuencia.

En lo que concierne a las políticas gubernamentales, es probable que el abandono (incluso progresivo) de las intervenciones de mano dura recomendado por este Informe no sea recibido de buen grado por la población. Tal medida podría facilitarse mediante la aplicación de algunas estrategias, como una mayor presencia policial (a pie, en bicicleta, con el apoyo de patrullas motorizadas en casos de urgencia) en zonas de alto riesgo, acompañada de una frecuente comunicación con los habitantes de esas áreas, y una campaña amplia que anuncie el inicio y el potencial de estas intervenciones.

En cuanto a las acciones orientadas hacia las víctimas, merecen destacarse el fortalecimiento de los mecanismos legales de reparación del daño sufrido, la adopción del modelo de “justicia restaurativa” y el reconocimiento del derecho de la persona ofendida a ser escuchada en todas las etapas del proceso penal. Sin embargo, no basta con la promulgación -a menudo puramente simbólica- de leyes al respecto; éstas deben tener mecanismos concretos para su efectiva aplicación.

**La coordinación y la edición final de este capítulo** estuvieron a cargo de José María Rico y Jorge Vargas Cullell.

#### Se prepararon los siguientes insumos:

“Documento conceptual y metodológico”, “Documento de experiencias internacionales”, “Documento sobre los problemas con la información estadística en materia de seguridad” y “Sistematización de la situación base de cada país”, de José María Rico; “Documento de metodología de escenarios”, “Las bases subjetivas de la inseguridad ciudadana” y “Descripción de escenarios”, de Jorge Vargas; “Los estudios nacionales sobre las respuestas estatales al fenómeno de la seguridad”, de Edgardo Amaya (El Salvador y Guatemala), Max Loría (Costa Rica), Reina Rivera (Honduras), José Antonio Pérez (Panamá) y Kathya Jaentschke (Nicaragua); “La investigación sobre indicadores de los sistemas de administración es de la justicia”, de Emilio Solana; “Opinión pública y seguridad ciudadana”, de José Miguel Cruz; “Estudio sobre crimen organizado (narcotráfico)”, de Georgina

Sánchez y Raúl Benítez; “Estudios sobre maras en El Salvador, Honduras y Guatemala”, de Jeannette Aguilar y Marlon Díaz (Iudop, UCA).

#### La revisión y corrección de cifras

la efectuó José María Rico.

**El taller de consulta** se llevó a cabo el 10 de marzo de 2008 en San José, y contó con la asistencia de Javier Monterroso (Guatemala), Reina Rivera e Ian Quirós (Honduras), Armando Carballido y Víctor Valle (El Salvador), Luis Guillermo Solís y Laura Chinchilla (Costa Rica), Francisco Javier Bautista (Nicaragua) y José Antonio Pérez (Panamá).

#### Agradecimientos

Por brindar información se agradece a: Alfonso Sierra y Gabriela Ponce (Ministerio Público, Guatemala), Rolando Antonio Solomán (Policía Nacional Civil, Guatemala), Margarita Castillo (Sistema Penitenciario, Guatemala), Eloísa Amelia Yoc (Organismo Judicial Guatemala), Gladys Soto (Ministerio de la Defensa, Guatemala), Rudín González (Instituto de la

Defensa Pública Penal, Guatemala), Ramón Yáñez, (Policía Nacional, Honduras), Lorena Cáliz, (Ministerio Público, Honduras), Julio Velásquez, (Comisionado Nacional de los Derechos Humanos, Honduras), Mario Zepeda y Adalberto Cabrera (Secretaría de Seguridad, Honduras), Carlos Roberto Ortega, Nadia Martínez y Claudia Carrasco (Poder Judicial, Honduras), Balmes Amílcar Arriola, (Fiscalía General, El Salvador), Camilo Guevara (Corte Suprema de Justicia, El Salvador), Ernesto Muñoz (Policía Nacional Civil, El Salvador), Rodrigo Zambrana, (Ministerio Público, Nicaragua), Dina Cerda (Poder Judicial, Nicaragua), María del Carmen Salgado (Sistema Penitenciario, Nicaragua), Sonia Arbeláez y Lumys Tatiana Ortega (Órgano Judicial, Panamá), Roberto Cerrud, Gioconda Emiliani y Eiselys Vásquez (Procuraduría de la República, Panamá), Salvador Sánchez (Asamblea Nacional, Panamá), María Cecilia Mata (Policía Técnica Judicial, Panamá).

## NOTAS

- 1** La “nueva violencia” ha sido caracterizada también por Krujitt y Kees, 2007.
- 2** Esta acepción incluye a todas las personas que habitan en un territorio determinado.
- 3** En un sentido amplio, las amenazas a la seguridad humana son múltiples y se originan, en lo fundamental, en las insuficiencias del desarrollo humano (la falta de ingresos adecuados, de alimentos, de seguridad social); sin embargo, en el caso del presente capítulo interesa un tipo especial de amenazas: las provenientes de la violencia o de la amenaza de violencia. Por otra parte, en contraste con una noción restringida como la de orden público, que refiere a la estabilidad en los patrones de interacción social garantizados por el Estado, el concepto de seguridad ciudadana plantea que no todo orden público es compatible con el de seguridad ciudadana. En efecto, un orden público fundamentado en la represión de los derechos civiles y políticos está preñado de violencia contra las personas.
- 4** Incluye: a) las normas que establecen tales conductas (códigos penales, leyes especiales) y las reglas que deben seguirse para su investigación, juicio y sanción (códigos de procedimiento penal), b) las instituciones que las promulgan, reforman o derogan (Congreso, presidente de la República, ministerios competentes), c) los organismos oficiales encargados de su aplicación (policía, Ministerio Público, defensa, tribunales y sistema penitenciario), d) otras instituciones, tales como las encargadas de la protección y promoción de los derechos humanos (*ombudsman*, Defensorías del Pueblo) y e) más recientemente, la sociedad civil, que puede desempeñar un papel importante en este campo.
- 5** De manera más concreta, en el plano formal el Estado interviene ante el fenómeno criminal por varias vías: a) la legislativa, mediante la amenaza de la sanción penal o la promulgación de leyes especiales destinadas, gracias al pretendido efecto de prevención o intimidación general, a evitar la comisión de un delito, b) la judicial, a través de la aplicación efectiva de las sanciones previstas en los textos legales o la individualización de la pena, con cuyas medidas, que actúan como prevención especial, se espera evitar la reincidencia del infractor, y c) la administrativa, recurriendo sobre todo a la acción policial (por ejemplo, patrullajes, registros, controles, entre otros) o a diversas políticas sociales.
- 6** Existe una segunda fuente que alimenta la neblina cognitiva en el tema de seguridad ciudadana. En este como en pocos campos de la política pública, hay una exuberante variedad de preconcepciones, a tal punto que se conforman verdaderas mitologías autocontenidas. El debate público regional está impregnado por creencias que se asumen como verdaderas sin someterlas a un examen crítico. El tema de los prejuicios, sin embargo, será analizado más adelante luego de valorar el estado de situación de los países y del istmo en su conjunto.
- 7** Homicidios, delitos sexuales y drogas.
- 8** Arma y tipo de muerte (estrangulamiento o linchamiento, por ejemplo).
- 9** Tipo de lugar donde se cometió (iglesia, comercio, residencia, etc.) o de objeto sustraído (vehículo o armas).
- 10** Se consignan categorías como: fuerza, violencia, fuerza y violencia, intimidación y escalamiento.
- 11** Se consignan categorías como: de auto, accesorios de auto y pecuarios.
- 12** El *Latinobarómetro* es producido por la Corporación Latinobarómetro, radicada en Chile. Desde 1997 presenta información para 17 países de América Latina (18 en 2002) con base en estudios nacionales efectuados a partir de una importante diversidad de diseños muestrales. Desde 2004 ha evolucionado hacia una mayor homologación de la metodología empleada.
- 13** El *Barómetro de las Américas* es producido por la Universidad de Vanderbilt (Estados Unidos). Aunque los investigadores a cargo del programa han realizado estudios de opinión en América Latina desde finales de la década de los setenta, no es sino hasta 2004 que se efectuó una ronda simultánea en 8 países (incluidos los de Centroamérica); en el 2006 la cantidad de naciones aumentó a 20 (incluyendo a Estados Unidos y Canadá). En cada ronda los países estudiados compartieron el diseño muestral, lo que asegura una mayor comparabilidad de los datos.
- 14** El *Latinobarómetro* indaga sobre la percepción de inseguridad y si la persona entrevistada, sus familiares o conocidos han sido víctimas de un delito en los últimos doce meses.
- 15** Por razones epistemológicas, se descarta la posibilidad de obtener un conocimiento pleno (y por tanto absolutamente certero) sobre la situación de seguridad ciudadana. En este como en cualquier otro tema, la complejidad de la realidad y su carácter interpretable imponen límites al conocimiento.
- 16** Está bien asentado en la literatura de las relaciones internacionales que, en los dos últimos siglos, las democracias no guerrean entre sí (aunque sí con otro tipo de regímenes políticos); por otra parte, los gobiernos democráticos están asentados sobre el reconocimiento y tutela de los derechos de las personas.
- 17** Rubio (2007) muestra que el estereotipo del marero como un(a) joven pobre es inadecuado. Señala que la presencia mayoritaria de jóvenes pobres responde a la estructura social de sus correspondientes países.
- 18** No existe un estudio que explique las razones por las que las maras están menos presentes en la parte sur del istmo. En el caso de Nicaragua, Rocha (2007) da gran importancia a la diferencia en el patrón emigratorio de ese país (hacia Costa Rica y no hacia Estados Unidos, como en el norte de la región), pero es una hipótesis aún no verificada. En Costa Rica y Panamá no se ha investigado el tema. En la literatura hay más acuerdo en identificar a la política norteamericana de deportación de criminales como un factor que, como mínimo, ha contribuido fuertemente a la expansión de las maras (Griffin, 2002). Sibaja et al. plantean un listado de posibles razones que podrían explicar la fuerte presencia de maras en Honduras -falta de oportunidades, desintegración familiar, migración hacia Estados Unidos, abuso de drogas y alcohol- pero no proporcionan evidencias que las ratifique (Booth et al., 2006).
- 19** Sin embargo, se ha documentado que buena parte de las actividades de las maras están asociadas a la formación de identidades y sentido de pertenencia de las y los jóvenes a estos grupos, lo que no siempre implica la comisión de hechos delictivos (Rubio, 2007).
- 20** En Centroamérica estas reformas han obtenido logros destacables: en Guatemala se ha ampliado el acceso a la justicia de los pueblos indígenas (Proyecto Estado de la Región, 2003; PNUD-Guatemala, 2005); en varios países se han desarrollado programas de capacitación para jueces y se ha mejorado la infraestructura y logística del Poder Judicial. Quizá el caso más exitoso de reforma judicial es el realizado en Costa Rica, aunque ahí los avances todavía son parciales; hay importantes logros en materia de transparencia judicial, pero menos tangibles en materia de la eficiencia del sistema (Programa Estado de la Nación, 2004, 2005 y 2006).
- 21** Esta afirmación alude a la exposición de las personas a los mensajes transmitidos por los medios de comunicación. Ello no implica sostener que los medios de comunicación provocan la violencia, una hipótesis controversial que no ha sido verificada. Tampoco refiere a una valoración genérica.
- 22** Bonilla y Tamayo compilaron 102 estudios sobre la manera en que los medios de comunicación tratan la violencia social y política. De estos, seis analizan temas centroamericanos (Bonilla y Tamayo, 2007). Un trabajo reciente en esta materia fue el Informe del PNUD sobre seguridad ciudadana en Costa Rica (PNUD-Costa Rica, 2006).
- 23** La Comisión de Seguridad de CA firmó un grupo de trabajo para revisar el tratado, de tal forma que Costa Rica y Panamá pudieran ratificarlo sin reservas.
- 24** Según la “Estrategia Regional Centroamericana” preparada por los gobiernos del istmo para tratar con el presidente estadounidense William Clinton en Tegucigalpa, en febrero de 1999.
- 25** La participación del ejército se dio al amparo del decreto 40-2000, del 7 de junio de 2000, promulgado por el Congreso invocando una “urgencia nacional”. En esta norma se indicaba que las tareas de las fuerzas armadas se centrarían en la



combate al narcotráfico, el trasiego de armas, el secuestro, la depredación de bosques, el contrabando y el fraude fiscal.

**26** Al momento de la redacción de este capítulo, el Ejecutivo había vetado la resolución legislativa.

**27** Esta afirmación debe tomarse con cautela, por las limitaciones de las fuentes de información y la existencia de distintas estimaciones.

**28** No se cuenta con estudios que determinen las causas de estos comportamientos.

**29** De poco más de medio millón de dólares.

**30** Para una visión "desde adentro" de la experiencia de la policía nacional en Nicaragua, véase Bautista, 2006.

**31** En 2004 se reportó la existencia de 117 comités en Managua.

**32** Un prejuicio es "una opinión previa y tenaz, por lo general desfavorable, acerca de algo que se conoce mal" (RAE, 2001). Se trata de ideas fijas y preconcebidas (o postuladas) sin sustento empírico o con una base incorrecta o insuficiente, que bloquean el conocimiento de la realidad y propician soluciones simplificadoras o ineficientes a los problemas. A estas preconcepciones también se les denomina "mitos" (Kliksberg, 2007, Waller, 2007).

**33** Excepto, como ha sido visto, en el caso de Costa Rica.

**34** Por el desarrollo en marcha de su sistema judicial, El Salvador no calza con el calificativo de un Estado de derecho "frágil", pero sí incipiente, debido a que se trata de un proceso de fortalecimiento cuya duración es de apenas poco más de una década. Además, El Salvador tiene un nivel de inversión social superior a los de Guatemala y Honduras (véase el capítulo 2).

**35** Panamá tiene un nivel de inversión social marcadamente superior al de Nicaragua y comparable con el de Costa Rica, aunque, en términos de inseguridad ciudadana y Estado de derecho, comparte las características descritas en esta categoría. Podría ser considerado como un caso intermedio entre la segunda y la tercera situación estratégica.

**36** Bajo el término "criminalidad violenta" se engloban delitos muy distintos, como homicidios, lesiones, agresiones, violaciones, secuestros extorsivos, robos (con violencia sobre las personas o las cosas) y hasta ciertos hurtos cometidos con la técnica del "tirón" o "cadenazo". Estos delitos, además, pueden ser cometidos por muy diversos actores: personas sin antecedentes penales, criminales violentos, sicarios, parejas sentimentales, carteristas. Todas estas figuras se disuelven en un solo personaje genérico denominado "la delincuencia".

**37** En términos de su estructura interna y sus relaciones con otras organizaciones delictivas de carácter internacional (la Cosa Nostra, la Camorra, la 'Ndrangheta, los cárteles de la droga colombianos y mexicanos, la Yacusa) o con las maras.

**38** En Honduras, menos del 5% de todos los delitos es cometido por jóvenes menores de 18 años de edad (ONUDD, 2007). Por otra parte, la evidencia disponible sugiere que se ha sobredimensionado el peso de las maras en la delincuencia. En El Salvador, en 2002 solo pudo atribuirse el 8% de los homicidios con armas de fuego a las actividades de las maras. En Guatemala, el 14% de los homicidios dolosos cometidos en 2006, y en

Honduras el 0,7% de los delitos cometidos por menores y adultos son atribuible a personas pertenecientes a las maras.

**39** Parece probado que la primera droga ilícita que toman los politoxicómanos es la marihuana, aunque se desconoce el papel que ésta desempeña en el paso a otras drogas.

**40** En un sentido probabilístico.

**41** Un escenario analíticamente riguroso no contiene falacias o contradicciones lógicas. Un escenario relevante proyecta las principales disyuntivas que enfrentan los países en sus esfuerzos por garantizar la seguridad ciudadana mediante la aplicación de políticas congruentes con las normas de un Estado democrático de derecho. Un escenario creíble es aquel que, aunque no sea una proposición empíricamente comprobada o susceptible de ser sometida a pruebas empíricas en el corto plazo, es un curso de evolución posible a partir de la situación inicial diagnosticada. En un escenario consistente sus elementos constitutivos son coherentes con la evidencia empírica disponible y con los supuestos bajo los cuales se elaboró el ejercicio.

**42** La decisión de utilizar un solo escenario base para cada situación responde a la necesidad de simplificar la reflexión prospectiva, dada la complejidad del síndrome de inseguridad ciudadana y la neblina cognitiva que envuelve a este tema. Los escenarios alternativos hubiesen implicado la multiplicación de supuestos e incógnitas que, finalmente, habrían debilitado el ejercicio. Por estas razones se descartó su elaboración.

**43** Las y los lectores interesados en la metodología empleada para elaborar los escenarios pueden consultar Vargas, 2007b.

**44** La denominación de zona marrón se debe a O'Donnell (1993 y 1994).

**45** Este contexto se asemeja a las características observadas en la mayoría o todos los países de referencia para esta situación, aunque no necesariamente corresponde a algún caso en particular.

**46** Esta sección y las siguientes relacionadas con los escenarios desarrollan una narración a partir de las estimaciones y relaciones lógicas presentadas en los gráficos de los escenarios estratégicos. Dentro del texto, en itálica y con tipografía diferente están destacados los factores del escenario que forman parte del modelo lógico presentado en dicho gráfico. La narración adiciona elementos que hacen comprensibles los nexos postulados entre factores.

**47** La nueva mano dura consiste en: a) un programa de seguridad comunitaria basado en la colaboración entre la policía y las organizaciones comunitarias rurales y urbanas, b) tribunales especiales para enjuiciar a los sospechosos de delincuencia, en particular a los miembros de las maras, c) aumento del número de efectivos policiales, para poner más agentes "en las calles" en las zonas de mayor peligrosidad, d) despliegue del ejército en las áreas de amplia operación del narcotráfico y las maras, lo que le da una presencia nacional, e) apertura de ventanillas de denuncia ciudadana contra el abuso y la corrupción de efectivos de la fuerza del orden y f) depuración de los órganos policiales.

**48** Las políticas de prevención social consisten en tres medidas básicas: a) programas de capacitación laboral para jóvenes de bajos ingresos impartidos por un instituto de formación profesional, b) programas de reinserción de miembros de maras y

bandas, mediante apoyo psicológico y capacitación laboral, c) ampliación de la cobertura de la educación secundaria.

**49** La estructura analítica del ejercicio hizo necesario establecer este factor adicional, con un peso e influencia importantes, para producir un resultado distinto, dadas las condiciones de alta desigualdad, exclusión y tenencia de armas de fuego.

**50** En el taller de consulta de este capítulo, varios especialistas indicaron que el "factor desconocido" es la organización y funcionamiento adecuado de la policía.

**51** Como la desigualdad registrada en Costa Rica durante la última década, lo mismo que en otros países de América Latina, como Argentina y Uruguay.

**52** En esta sección se parte de la premisa de que la formulación de lineamientos de políticas de seguridad ciudadana es una tarea que no se limita a la promulgación de leyes y reglamentos, método preferido -e incluso casi único- en América Latina. Si bien con esta práctica se introdujeron en el continente los principios y valores más avanzados de filosofía política (democracia, libertad, igualdad, respeto de los derechos humanos, entre otros), constantemente ha habido una gran distancia entre el "ser" y el "deber ser", entre una normativa ideal y una aplicación ineficiente y con frecuencia violatoria de sus propias disposiciones. Una primera razón de esta distancia es la falta de mecanismos de implementación de las legislaciones de base que tengan en cuenta, entre otras cosas, el peso de la tradición y de los modelos existentes por décadas (frente a nuevos esquemas, a menudo impulsados por países donde prevalecen familias jurídicas y prácticas diferentes) así como los recursos humanos, materiales y financieros necesarios para una eficiente instauración de nuevos enfoques en este campo. Estas carencias persisten aun en las recientes reformas penales auspiciadas por diversos organismos internacionales, a veces con la asesoría de eminentes especialistas. Una segunda razón es la ausencia casi generalizada de los valores, principios, objetivos y estrategias que deben guiar la aplicación de una política integral en materia de seguridad ciudadana que además refleje un consenso -aunque sea mínimo- entre los principales actores en este ámbito. Una tercera y última razón es la fuerte influencia del medio jurídico -tradicionalmente conservador y alejado de los problemas sociales- y de sus métodos de trabajo en la revisión del conjunto de factores que conforman una compleja problemática (Rico, 1997 y 2008).

**53** Consulte el documento "Experiencias internacionales en materia de seguridad ciudadana" en la página [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr).

**54** De hecho, sin embargo, la mayoría de la población -aun sabiendo en forma vaga que ciertos delitos graves llevan aparejadas sanciones igualmente graves- ignora las penalidades exactas previstas por la ley y responde de modo diferenciado ante la amenaza penal según su personalidad, sus valores y su grado de socialización (Rico, 1987). La investigación también ha confirmado la hipótesis, ya enunciada por Beccaria en 1764, según la cual es más la certeza de la aplicación de una sanción penal (probabilidad de ser arrestado, enjuiciado, condenado y encarcelado) que su severidad, lo que puede incidir significativamente en la disminución de la delincuencia (Cusson, 1987).

**55** En 2000-2001, en Chile la relación de policías por habitante era de 962, en Nicaragua de 769, en Guatemala de 655, en Costa Rica de 381, en Perú de 290, en Venezuela de 240, en Panamá de 203 y en Uruguay de 171 (Rico y Chinchilla, 2006).

**56** Gracias al cual quedan aseguradas -al menos en el plano teórico- la coexistencia pacífica de los miembros de una colectividad y la armonía de sus relaciones.

**57** Con respecto a las vías utilizadas por el Estado para reaccionar ante el fenómeno criminal (legislativa, judicial, administrativa) debe recordarse que ni la ley ni el procedimiento penal tienen un carácter inmanente. Las necesidades sociales que justifican la intervención del Estado y sus organismos suelen cambiar en el tiempo, y las leyes son falibles y perfectibles. Por ello, las realidades (sociales, delictivas) de cada época y las ideas y principios filosófico-políticos prevalecientes en ese momento suelen ser determinantes en los cambios de paradigma que, en lo penal y en los países del ámbito cultural occidental, se han dado en los últimos dos siglos y medio. Durante este largo período, se han sucedido en Europa tantos modelos como escuelas, habiendo dejado cada una de ellas su huella en los sistemas penales. También se observa que la rigidez de ciertas posiciones doctrinales suele ceder el paso a actitudes conciliatorias y moderadas. De lo anterior puede deducirse que no existe un sistema ideal de justicia penal, sino modelos cambiantes -no necesariamente en forma radical- en el tiempo y el espacio. Además, que los conflictos generados por la aparición de un nuevo modelo de Derecho penal pueden resolverse mediante vías de conciliación y equilibrio, entre las necesidades de protección social y el amparo de los derechos y garantías fundamentales de los ciudadanos, sin cuyo respeto no se puede hablar de una verdadera justicia en una sociedad democrática. Sobre estos temas, véase Rico, 1985.

**58** A menudo no hay acuerdo sobre lo que se pretende evitar o anticipar, la comisión de ciertos delitos, como los "de cuello blanco" o la contaminación ambiental, por ejemplo.

**59** La detención, inculpación y sanción de un presunto infractor.

**60** Por ejemplo, el notable contraste entre los delitos cometidos y su registro en el plano policial se debe fundamentalmente

a la decisión de víctimas o testigos de no denunciar numerosos casos; la diferencia entre los asuntos reportados y aclarados por la policía obedece a su vez a la determinación del carácter delictivo del hecho denunciado y la identificación y arresto de un supuesto infractor; la intervención del Ministerio Público depende de la presencia de pruebas suficientes para justificar una inculpación penal, y la decisión judicial, a su evaluación y la aplicación de medidas no necesariamente punitivas. También pueden intervenir factores como un personal escaso y poco capacitado, la falta de equipos técnicos, la demora judicial y otros.

**61** Guatemala constituye un claro ejemplo de impunidad, sobre todo con respecto a un delito -el homicidio- que en otros países suele ser esclarecido, juzgado y sentenciado en la mayoría de los casos: un estudio sobre 553 homicidios cometidos en 2005 y 2006 en los departamentos de Guatemala, Escuintla y Jutiapa (que representaban el 57% de los casos conocidos en el país) ha mostrado que solo en cinco casos los fiscales presentaron una acusación ante los tribunales competentes (ministerio Público de Guatemala, 2007).

**62** Estos programas fueron aplicados en Nueva Zelanda (1963) e Inglaterra (1964).

**63** Sobre todo la "Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder", aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 29 de noviembre de 1985; la Decisión Marco de la Unión Europea (marzo del 2001) y el estatuto que establece la Corte Penal Internacional.

**64** Las evaluaciones de las experiencias sobre seguridad ciudadana llevadas a cabo desde hace casi dos décadas en diversos países latinoamericanos, muestran que el principal factor explicativo de la inexistencia de políticas públicas en el sector es la tradicional costumbre de los gobiernos de turno, de recurrir a soluciones improvisadas, fuertemente permeadas por objetivos

político-electorales y, por consiguiente, coyunturales. Los cambios de gobierno, sobre todo cuando implican una orientación política diferente, suelen estar acompañados de la desestimación -e incluso el total rechazo- de los programas puestos en marcha por la administración precedente. Esta circunstancia afecta significativamente la sostenibilidad de cualquier acción emprendida en materia de seguridad ciudadana.

**65** De acuerdo con la opinión unánime de los organismos internacionales, el recurso al plano local es el más adecuado para solucionar problemas concretos de la zona, que no necesariamente son idénticos a los que se presentan en otra. Existe, sin embargo, la desventaja del fenómeno del desplazamiento de la delincuencia a otra zona (generalmente vecina) menos vigilada.

**66** Por ejemplo, una mayor presencia e intervención policial en las zonas de alto riesgo (en especial durante las entradas y salidas de los centros educativos escolares y en los lugares de venta y consumo de drogas), la instalación de circuitos cerrados de televisión, con una rápida respuesta policial, la creación de redes de vecinos o el control de la legalidad de los establecimientos que venden alcohol y drogas lícitas, sobre todo a menores.

**67** Tal sería el caso de los programas orientados a la sensibilización y educación en centros escolares, o la promoción de actividades deportivas, recreativas y culturales para adolescentes y jóvenes. Otras opciones son la motivación para que los padres de niños, adolescentes y jóvenes en zonas de bajos ingresos los inscriban en el sistema educativo y eviten el abandono escolar, y la formación de los jóvenes para el trabajo.

**68** El reconocimiento del principio de la libertad de expresión y uno de sus corolarios, el derecho a la información.



## C A P Í T U L O

## 12

## A N E X O 1

## Fuentes de información sobre seguridad ciudadana y Estado de derecho

**Indicadores de seguridad objetiva****Tasa de homicidios por 10.000 habitantes (2006)**

**Guatemala:** informe estadístico de hechos delictivos registrados por la Policía Nacional Civil (PNC) en cada uno de los departamentos del país entre 2000 y 2003. Para el 2006 se utilizó el documento “Indicadores de violencia. Respuestas institucionales públicas y privadas”, elaborado por el Observatorio Centroamericano de Violencia (Ocavi)

**El Salvador:** delitos denunciados a la Policía Nacional Civil, recopilados por Fespad.

**Nicaragua:** anuario estadístico de denuncias presentadas a la Policía Nacional.

**Honduras:** cuadro estadístico general de delitos conocidos por la policía preventiva 2000-2007, Policía Nacional.

**Panamá:** Sistema Nacional Integrado de Estadística Criminal (SIEC), con base en información suministrada por la Policía Técnica Judicial.

**Costa Rica:** entradas netas en las oficinas del Ministerio Público, Sistema de Información sobre Violencia y Delito.

**Comentario general:** se dio prioridad a la información proveniente de fuentes institucionales nacionales verificadas ahí donde fue posible tener acceso directo. Solo de manera supletoria se empleó la fuente Ocavi.

**Homicidios y armas de fuego (2005)**

Dreyfus et al., 2007 y Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, 2001.

**Tasa de violaciones por 10.000 habitantes (2006) y tasa de robos por 10.000 habitantes**

**Guatemala:** hechos delictivos registrados por la Policía Nacional Civil.

**Nicaragua:** anuario estadístico de denuncias presentadas a la Policía Nacional.

**El Salvador:** delitos denunciados a la Policía Nacional Civil, recopilados por Fespad.

**Honduras:** cuadro estadístico general de delitos conocidos por la policía preventiva, período 2000-2007, Policía Nacional.

**Panamá:** Sistema Nacional Integrado de Estadística Criminal (SIEC), con base en información suministrada por la Policía Técnica Judicial.

**Costa Rica:** entradas netas en las oficinas del Ministerio Público, Sistema de Información sobre Violencia y Delito.

**Narcotráfico**

Para toda Centroamérica se utilizó información generada por la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas y el Observatorio Geopolítico de Drogas. Adicionalmente, para el caso de Nicaragua se usó como fuente Jaentschke, 2007.

**Secuestro extorsivo y “sicariato”**

**Guatemala:** Ocavi.

**El Salvador:** Rubio, 2007.

**Nicaragua:** Jaentschke, 2007.

**Panamá:** Policía Técnica Judicial.

**Costa Rica:** Anuario de Estadísticas Judiciales 2006, entradas en el Ministerio Público.

**Maras y pandillas juveniles**

Para toda Centroamérica se acudió a los análisis e información de Sibaja et al., 2006a, 2006b y 2006c; Aguilar y Carranza, 2008; Rubio, 2007; Demoscopia, 2007; Sosa y Rocha, 2000; ONUDD, 2007.

## Violencia extralegal

**Guatemala:** PNUD-Guatemala, 2003 y ONUDD, 2007.

**El Salvador:** informes sobre seguridad pública y justicia penal de Fespad, informes de tutela legal del Arzobispado de San Salvador.

**Honduras:** Casa Alianza y Relatora de Naciones Unidas para Ejecuciones Extrajudiciales.

**Costa Rica:** PNUD-Costa Rica, 2006.

## Indicadores de inseguridad subjetiva

### Amenaza difusa

**Fuente:** Lapop, 2006, Barómetro de las Américas, Universidad de Vanderbilt.

**Pregunta de origen:** AOJ11A. “Y hablando del país en general, ¿qué tanto cree usted que el nivel de delincuencia que tenemos ahora representa una amenaza para el bienestar de nuestro futuro?”

**Variable empleada:** porcentaje de personas que piensan que la delincuencia es una amenaza para el país.

**Escala:** ordinal [0-100] con las siguientes categorías: 0: Ninguna, 1-20: Muy baja, 21-40: Baja; 41-60: Intermedia; 60-81 Alta; 81-99: Muy alta; 100: Total.

### Amenaza al entorno inmediato

**Fuente:** Lapop, 2006, Barómetro de las Américas, Universidad de Vanderbilt.

**Pregunta de origen:** AOJ11. “Hablando del lugar o barrio donde usted vive, y pensando en la posibilidad de ser víctima de un asalto o robo, ¿se siente usted muy seguro, algo seguro, algo inseguro o muy inseguro?”

**Variable empleada:** porcentaje de personas que piensan que el barrio es muy o algo inseguro.

**Escala:** ordinal [0-100] con las siguientes categorías: 0: Nada; 1-20: Muy poco; 21-40: Poco; 41-60: Intermedio; 60-81 Inseguro; 81-99: Muy inseguro; 100: Totalmente inseguro.

## Prioridad pública de la (in)seguridad

**Fuente:** Lapop, 2006, Barómetro de las Américas, Universidad de Vanderbilt.

**Pregunta de origen:** A4 [COA4]. “Para empezar, en su opinión ¿cuál es el problema más grave que está enfrentando el país?”

**Variable empleada:** importancia asignada al problema de (in)seguridad: rango de importancia del problema según la cantidad de personas que lo citaron como el más importante del país.

**Escala:** ordinal: [1-3]. 1 indica que es el principal problema entre los más citados por la población, 2 que es el segundo principal problema entre los más citados, y 3 que es el tercero (y último).

## Índice de confianza en protección de derechos

**Fuente:** Lapop, 2006, Barómetro de las Américas, Universidad de Vanderbilt.

**Preguntas de origen:** B10A. “¿Hasta qué punto tiene confianza usted en el sistema de justicia?” B31. “¿Hasta qué punto tiene confianza usted en la Corte Suprema de Justicia?” B17. “¿Hasta qué punto tiene confianza usted en la Defensoría de los Habitantes?” B1. “¿Hasta qué punto tiene confianza usted en los tribunales de justicia?” B18. “¿Hasta qué punto tiene confianza usted en la policía?”

**Variable empleada:** promedio de confianza en una escala con cinco ítems. Escala confiable (alfa Cronbach = 0,80).

**Escala:** ordinal, [0-100] con las siguientes categorías: 0: Ninguna; 1-20: Muy baja; 21-40: Baja; 41-60: Intermedia; 60-81 Alta; 81-99: Muy Alta; 100: Total.

## Indicadores de los sistemas de justicia

### Presupuestos del Poder Judicial

**Costa Rica:** Poder Judicial, Departamento de Planificación, oficio 1762-PLA-2007.

**El Salvador:** Corte Suprema de Justicia. Modernización y Ejecución Presupuestaria, en [http://csj.gob.sv/ppl\\_trans.htm](http://csj.gob.sv/ppl_trans.htm), consultado el 31 de agosto de 2007.

**Guatemala:** Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA). Reporte de Justicia 2006-2007, en <http://cejamericas.org/reporte/index.php?idioma=espanol>, consultado el 31 de agosto de 2007.

**Honduras:** Para los años 2002 y 2006, CEJA. Para el año 2003, Memoria del Poder Judicial 2004. Para los años 2004 y 2005, Memoria del Poder Judicial 2005.

**Nicaragua:** Portal de Consulta Ciudadana, en <http://consultaciudadana.gob.ni/consulta/index.jsp>, consultado el 14 de septiembre de 2007.

**Panamá:** Órgano Judicial. Información Financiera. Presupuesto Histórico 1996-2006, en <http://organojudicial.gob.pa/finanzas/88E1200/phistorico.htm>, consultado el 31 de agosto de 2007.

### Notas

La fuente del tipo de cambio empleado para la conversión en dólares es el Consejo Monetario Centroamericano, específicamente sus “Indicadores macroeconómicos de corto plazo”, consultados en [http://secma.org/Docs/indi\\_cp/TC.xls](http://secma.org/Docs/indi_cp/TC.xls). Para los países en que debió hacerse la conversión de la moneda nacional a dólares, se tomó el valor al 1 de julio de cada año.

Para Costa Rica, el gasto consignado excluye gastos correspondientes al Ministerio Público y el Organismo de Investigación Judicial. Para los años 2002 y 2003 los gastos de estas dos

instituciones se estimaron con base en el porcentaje que tuvieron en el 2004 (10,5% y 21,2%, respectivamente).

Para El Salvador, los presupuestos del 2004 al 2006 incluyen fondos externos y de contrapartida del proyecto de modernización judicial.

Para Honduras, los presupuestos de 2005 y 2006 incluyen préstamos del Banco Mundial y del BID para el proyecto de modernización judicial.

### Operadores judiciales

**Costa Rica:** Solana, 2007.

**El Salvador y Panamá:** CEJA.

**Guatemala:** Instituto de la Defensa Pública Penal, en <http://idpp.gob.gt/>

[estadisticas2005/cuadrosPDF/cuadro%20resumen\(1a\).pdf](http://estadisticas2005/cuadrosPDF/cuadro%20resumen(1a).pdf), consultado el 27 de septiembre de 2007.

**Honduras:** Jueces y Defensores: CEJA. Fiscales: Cáliz, Lorena.

**Nicaragua:** CEJA y Jiménez et al. , 2006.

### Población penitenciaria

**Costa Rica:** Ministerio de Justicia y Gracia, Dirección General de Adaptación Social. Oficio DIE-131-2007.

**El Salvador:** para el 2002, Carranza, 2002. Para el 2003 y 2004 CEJA, consultado el 8 de setiembre de 2007. Para 2005 y 2006, Ocavi, consultado el 13 de setiembre de 2007. [http://www.ocavi.com/docs\\_files/file\\_42.pdf](http://www.ocavi.com/docs_files/file_42.pdf) y [http://www.ocavi.com/docs\\_files/file\\_43.pdf](http://www.ocavi.com/docs_files/file_43.pdf)

**Guatemala:** para el 2002 Carranza, 2002. Del 2003 al 2006, sistema penitenciario de Guatemala.

**Honduras:** para el 2002, CEJA. Para el 2003, Secretaría de Seguridad. Dirección General de Servicios Especiales Preventivos. Para el período 2004-2006, Dirección de Juzgados de Ejecución, Licenciada Romelia Artica, Coordinadora de los Juzgados de Ejecución.

**Nicaragua:** para el 2002, Carranza, 2002. Para el período 2003-2006, Dirección General Sistema Penitenciario Nacional. Dirección de Control Penal Nacional.

**Panamá:** CEJA.



## CAPÍTULO

## ANEXO 2

## 12

## Parámetros de la comparación internacional en indicadores escogidos sobre seguridad ciudadana

**Parámetros de la comparación internacional en indicadores escogidos sobre seguridad ciudadana**

Como un recurso para valorar la intensidad de los problemas de inseguridad ciudadana en Centroamérica, se recurrió a la comparación internacional de algunos indicadores clave para los cuales fue posible encontrar una fuente de información que cubriera, al menos, América Latina. La base de indicadores fue la definida a partir de la desagregación analítica de los conceptos de seguridad ciudadana y de estado de derecho, efectuada para el presente Informe (Rico, 2008). Debe subrayarse que no fue posible encontrar datos comparables con otras zonas del mundo en todos los indicadores.

Las fuentes de información con los datos internacionales fueron las siguientes (cuadros A2.1 y A2.2 refieren esas fuentes a los indicadores):

- PNUD, 2004. Se utilizaron los cuadros del Compendio Estadístico.
- PNUD-Costa Rica, 2006.
- Centro Internacional de Estudios Penitenciarios<sup>1</sup>. World Prison Population List (sixth edition), en <http://www.kcl.ac.uk/depsta/rel/icps/world-prison-population-list-2005.pdf>

- Global Firearms Death, fuente citada por Flacso, 2007.
- European Commission for the Efficiency of Justice, ECEJ. 2006.
- *Barómetro de las Américas 2006*, Latin American Public Opinion Project (Lapop) de la Universidad de Vanderbilt.

Los datos para Centroamérica consignados por estas fuentes no necesariamente coinciden con los empleados por el Informe para describir el estado de situación en el istmo en materia de seguridad ciudadana. La información de países extrarregionales tiene como único objeto posicionar a las naciones centroamericanas dentro de un conjunto mayor, de manera que sea posible una comparación general acerca de la intensidad de su situación. Es importante añadir que las discrepancias entre las fuentes extrarregionales y las verificadas por este Informe no son subsanables.

Para la construcción de los parámetros de comparación se fijaron parámetros y se elaboraron escalas ordinales de acuerdo con el procedimiento sugerido por el profesor Anibal Pérez Liñán, de la Universidad de Pittsburgh<sup>2</sup>:

- A partir del examen de la situación internacional, se determinaron los umbrales superior e inferior relevan-

tes para la definición de un tema. Se observó cuáles eran los casos que tenían frecuencias muy bajas o muy altas, y se tomaron los valores de países reconocidos por su muy alta o muy baja tasa de homicidios. En la mayoría de los indicadores, estos umbrales se definieron tomando valores de países fuera de la región.

- Los valores por encima del umbral superior fueron tratados como 100 (muy alto), y los ubicados por debajo del umbral inferior como 0 (muy bajo).
- Se calculó un rango continuo para todos los valores de X entre los umbrales, utilizando la fórmula  $X / (MAX-MIN) * 100$ .
- Se dividió el rango MAX-MIN en tres intervalos similares (v.g. 1-33, 34-67, 68-99) correspondientes a bajo, medio y alto.
- Esto permitió utilizar consistentemente (y en forma intercambiable) una escala de intervalos de 0 a 100, o una escala ordinal de 1 (muy bajo) a 5 (muy alto). Esta última fue la opción empleada, dadas las limitaciones antes comentadas de las fuentes de información.

El cuadro A2.2 describe las escalas ordinales empleadas para cada uno de los indicadores sobre los cuales se contó con información internacional.



## NOTAS

**1** El Centro Internacional de Estudios Penitenciarios (The International Centre for Prison Studies) está adscrito a la Escuela de Leyes, King's College, Universidad de Londres. Fue creado en abril de 1997. El Centro es independiente de entidades gubernamentales e intergubernamentales, pero trabaja cercanamente a ellas. Para más información: <http://www.kcl.ac.uk/depsta/rel/icps/about.html>

**2** Los eventuales errores no son responsabilidad del Prof. Pérez-Liñán sino de los responsables del informe.

## CUADRO A.2.1

## Fuentes y ámbitos de los indicadores comparables

Dimensión/variable	Ámbito de comparación	Fuente
<b>Indicadores de inseguridad objetiva</b>		
Tasa de homicidios por 10.000 habitantes (2006)	Mundial	PNUD-Costa Rica, 2006.
Porcentaje de homicidios cometidos con armas de fuego (2005)	Mundial	Global Firearms Death, 2005.
Tasa de violaciones por 10.000 habitantes (2006)	a/	
Tasa de robos por 10.000 habitantes (2006)	Europa y Centroamérica	ECEJ, 2006, gráfico 25.
Narcotráfico	b/	.
Secuestro extorsivo y "sicariato"	a/	.
Pandillas juveniles y maras	b/	.
Violencia extralegal	a/	.
<b>Indicadores de inseguridad subjetiva</b>		
Percepción de amenaza difusa (2006) <sup>c/</sup>	América Latina	Lapop, 2006, base de datos.
Percepción de amenaza al entorno inmediato <sup>c/</sup>	Hemisferio	Lapop, 2006, base de datos.
Crimen-inseguridad, principal problema (2006) <sup>c/</sup>	Centroamérica	Lapop, 2006, base de datos.
Confianza en sistema de justicia <sup>c/</sup>	Hemisferio	Lapop, 2006, base de datos.
Confianza en protección de derechos <sup>c/</sup>	América Latina	Lapop, 2006, base de datos.
Confianza en la policía (2006): porcentaje de personas <sup>c/</sup>	América Latina	Lapop, 2006, base de datos.
<b>Sistema de justicia penal</b>		
Presupuesto per cápita promedio 2002-2006 (dólares)	Europa y Centroamérica	ECEJ, 2006; Solana, 2007.
Cambio en presupuesto per cápita 2002-2006	a/	
Jueces por 100.000 habitantes (2006)	Europa y Centroamérica	ECEJ, 2006; Solana, 2007.
Fiscales por 100.000 habitantes (2006)	Europa y Centroamérica	ECEJ, 2006; Solana, 2007, cuadro 42.
Defensores públicos por 100.000 habitantes (2006)	América Latina	PNUD, 2004, tabla 66.
Población penitenciaria por 100.000 habitantes (2006)	Mundial	
PNUD, 2004, tabla 67A; International Centre for Prison Studies, 2008.		
Sobrepoblación penitenciaria (2006)	Mundial	International Centre for Prison Studies, 2008
Presos sin condena	Mundial	International Centre for Prison Studies, 2008
<b>Respuesta institucional</b>		
Suspensión de garantías fundamentales en 1995-2008	Centroamérica	
Leyes especiales en 1995-2008	Centroamérica	
Políticas gubernamentales de mano dura en 1995-2008	Centroamérica	
Operaciones conjuntas policía y ejército en 1995-2008	Centroamérica	
Participación policial en operativos de "limpieza social" en 1995-2008	Centroamérica	
Tribunales especiales en operación en 1995-2008	Centroamérica	
Jueces "sin rostro" en operación en 1995-2008	Centroamérica	
Amenazas a operadores del sistema (práctica frecuente y documentada)	Centroamérica	

a/ Esta variable no es escalable. Los registros disponibles no permiten estandarización y comparación internacional.

b/ Esta variable no es escalable. La información disponible no es de carácter cuantitativo.

c/ Véase definiciones en anexo 1.

CUADRO A.2.2

### Parámetros de comparación, escalas y referencias para los indicadores con información internacional

Dimensión/variable	Categorías extremas				Categorías intermedias		
	Muy alto	Referencia	Muy bajo	Referencia	Alta	Media	Baja
<b>Indicadores de inseguridad objetiva</b>							
Tasa de homicidios por 10.000 habitantes (2006)	5 y más	Colombia, Suráfrica	0.2 o menos	Canadá, Reino Unido, España y Alemania	x>3,4, x<5,0	x<3,4, x>1,8	x<1,8, x>0,2
Porcentaje de homicidios cometidos con armas de fuego (2005)	80	Colombia, Puerto Rico	35 o menos	Canadá (2005), Alemania (2004), Chile (2001)	x>65,0, x<80,0	x<65,0, x>50,0	x<50,0, x>35,0
Tasa de robos por 10.000 habitantes (2006)	10 o más	Rusia, Italia	0,5 o menos	Albania, Azerbaijón	x>6,8, x<10,0	x<6,8, x>3,7	x<3,7, x>0,5
<b>Indicadores de inseguridad</b>							
Percepción de amenaza difusa (2006)	90 y más	Chile, Costa Rica	33 o menos	Límite arbitrario: 2/3 población más segura	x<71,0, x<90,0	x<71,0 x>52,0	x<52,0, x>33
Percepción de amenaza al entorno inmediato	45 y más	El Salvador Costa Rica	6 o menos	Canadá	x>32,0, x<45,0	x<32,0 x>19,0	x<19,0, x>6,0
Crimen-inseguridad, principal problema	45 y más	El Salvador Guatemala	5 o menos	Nicaragua	x>32,7, x<45,0	x<32,7 x>19,4	x<19,4, x>5,0
Confianza en sistema de justicia	61,7 o más	Canadá, Estados Unidos	33,3	Ecuador	x>52,2, x<61,7	x<52,2, x>42,8	x<42,8, x>33,3
Confianza en protección de derechos	75 o más	No existe	35	Ecuador	x>61,7, x>75,0	x<62,7, x>48,4	x<48,4, x>35,0
Confianza en la policía (2006)	63,3 o más	Chile	40	México	x>55,6, x<63,3	x<55,6, x>47,8	x<47,8, x>40,0
<b>Situación del sistema de justicia</b>							
Presupuesto per cápita promedio 2002-2006 (dólares)	60 y más	Alemania, Países Bajos	15 o menos	Bulgaria, Albania, Honduras, Guatemala	x>45,0, x<60,0	x<45,0 x>30,0	x<30,0, x>15,0
Jueces por 100.000 habitantes (2006)	20 o más	Alemania, Serbia, Rusia	5 o menos	Irlanda, Reino Unido, Azerbaijón	x>15,0, x<20,0	x<15,0 x>10,0	x<10,0, x>5,0
Fiscales por 100.000 habitantes (2006)	20 o más	Rusia, Escocia	5 o menos	Francia, Islandia, Irlanda,	x>15,0, x<20,0	x<15,0 x>10,0	x<10,0, x>5,0
Defensores públicos por 100.000 habitantes (2006)	3 o más	El Salvador, Paraguay	0,5 o menos	Ecuador, República Dominicana	x>2,2, x<3,0	x<2,2 x>1,3	x<1,3, x>0,5
Población penitenciaria por 100.000 habitantes (2006)	250 o más	Estados Unidos, Lituania	75 o menos	Ecuador, Paraguay	x>191,7, x<250	x<191,7, x>133,5	x<133,5, x>75,0
Sobrepoblación penitenciaria (2006)							
(solamente se consideró el continente Americano) <sup>a/</sup>	180 o más	Haití, Paraguay	107,5 o menos	Estados Unidos, Argentina	x>158,0 x>180,0	x<158,0x>134,0	x<134 x>107,5
Presos sin condena (2002)	75 o más	Bolivia, Haití	10 o menos	Fiji, Brunei, Singapur, Groenlandia	x>53,4, x<75,0	x<75,0, x>31,7	x<31,7, x>10,0

Nota: Definiciones de variables en anexo 1.

a/ Para efectos de comparación internacional, se mantiene la base 100% y se suma el porcentaje de sobrepoblación.

Fuente: Las indicadas en el cuadro A.2.1



## CAPÍTULO

## 13

## El dilema estratégico de la inserción ventajosa en la economía internacional

## INDICE

<b>Presentación</b>	<b>525</b>
<b>Conceptos básicos</b>	<b>526</b>
<b>El entorno de la inserción internacional</b>	<b>528</b>
Factores regionales	528
Factores extrarregionales	529
<b>La inserción internacional en Centroamérica desde una perspectiva regional</b>	<b>531</b>
Integración hacia afuera	531
Integración hacia adentro	535
Una aproximación sectorial a la inserción internacional de la región	537
<b>La inserción internacional en Centroamérica desde una perspectiva nacional: análisis de casos</b>	<b>541</b>
Guatemala	541
El Salvador	543
Honduras	545
Nicaragua	547
Costa Rica	547
Panamá	549
<b>Balance estratégico</b>	<b>551</b>
Análisis comparativo	551
Situaciones estratégicas	553
<b>Escenarios más probables de la inserción internacional en la Centroamérica del 2020</b>	<b>554</b>
En la primera situación estratégica: inserción internacional vulnerable sin desarrollo humano	555
En la segunda situación estratégica: inserción internacional con logros subóptimos en desarrollo humano	559
Reflexiones regionales	562
<b>El desafío de la inserción internacional ventajosa</b>	<b>564</b>
Una mirada comparada: pequeñas economías abiertas con Inserción internacional ventajosa las opciones descartables: ¿qué no debería hacerse?	569
¿Qué puede hacerse? hacia el realismo estratégico	<b>571</b>

**Presentación**

A partir de 1990 Centroamérica se ha integrado cada vez más estrechamente a la economía internacional<sup>1</sup>. Como resultado de la intensificación de los flujos de comercio e inversión, hoy en día sus países pueden ser catalogados como pequeñas economías abiertas, o en proceso de serlo. Los coeficientes de apertura de estas economías son, en términos generales, los más altos en varias décadas.

En todas las naciones del istmo las autoridades promovieron esta mayor integración a la economía internacional mediante políticas explícitas de promoción de exportaciones, disminución de las barreras arancelarias y no arancelarias a las importaciones, apertura de la cuenta de capitales y, más recientemente, la suscripción de acuerdos de libre comercio con sus principales socios comerciales. Estas políticas alentaron un movimiento de recursos hacia la producción dirigida al comercio extracentroamericano. En consecuencia, la oferta exportable se diversificó y los productos tradicionales de exportación disminuyeron su importancia relativa en la generación de empleo y valor agregado.

Esta estrategia fue una respuesta lógica de los gobiernos frente a las difíciles condiciones de la posguerra. Ante el reducido tamaño de sus mercados internos, la abrupta caída en los niveles de

cooperación y asistencia internacional registrada al término de los conflictos militares y las políticas promovidas por las instituciones financieras multilaterales, los países centroamericanos no tenían otra alternativa para promover el crecimiento económico que profundizar rápidamente su integración a las corrientes mundiales de comercio.

Hoy en día, sin embargo, la inserción internacional encara serios desafíos. En primer lugar, hay algunos que se originan en la naturaleza misma de las pequeñas economías centroamericanas, ninguna de las cuales produce bienes estratégicos como petróleo, uranio u otros metales<sup>2</sup>. Dado que la región tiene una importancia marginal en los mercados mundiales, su capacidad para incidir en las condiciones de oferta, demanda y precios de sus productos es limitada o nula. Ello restringe los márgenes de maniobra de los tomadores de decisiones (públicos y privados) y ha incrementado la vulnerabilidad de las economías del istmo a los vaivenes del entorno internacional.

En segundo lugar, las características estructurales subyacentes de las economías y sociedades centroamericanas generan otros desafíos. Estas son sociedades con poblaciones poco numerosas, mayoritariamente de bajo poder adquisitivo y empleadas en sectores de reducida productividad, con las excepciones parciales de Costa Rica

y Panamá. Las malas condiciones de vida y trabajo de amplios sectores de la población han provocado fuertes movimientos emigratorios extrarregionales (véase capítulo 6). Esta situación inicial, a partir de la cual se impulsó la mayor integración con la economía internacional, ha limitado las posibilidades de transferencia de tecnología y conocimiento, así como el impacto de los nuevos proyectos productivos en la ampliación y mejoramiento de las oportunidades económicas y el desarrollo de los países y las personas.

En tercer lugar, las políticas empleadas para promover la nueva inserción internacional crearon problemas no previstos. El eje fundamental para el fomento de las exportaciones ha sido la atracción de inversión extranjera directa. No obstante, esa inversión se ha instalado bajo los regímenes especiales de zona franca, con exoneraciones fiscales y al margen del resto de las economías, lo que ha ocasionado débiles encadenamientos productivos y fiscales. Ciertamente las exportaciones han contribuido de modo significativo a la generación de empleo, pero la demanda ha sido sobre todo de mano de obra poco calificada. Cabe reconocer que las condiciones iniciales de bajo desarrollo humano de la mayoría de los países del istmo tampoco daban mayor margen para el surgimiento de sectores externos basados en la utilización de mano de obra altamente calificada.

En cuarto lugar, pese a la existencia de factores comunes a toda la región, como su ubicación estratégica, la cercanía al canal de Panamá y la suscripción y negociación de tratados comerciales multilaterales, en este capítulo se plantea la tesis de que en Centroamérica es posible distinguir con claridad dos estilos de inserción en la economía internacional. Dichos estilos implican incentivos y capacidades diferenciadas para aprovechar las oportunidades que ofrece el mercado mundial. También introducen importantes brechas intrarregionales que dificultan la implementación de estrategias comunes, más allá de la apertura comercial.

Finalmente, los resultados económicos y sociales de la integración

internacional de Centroamérica no han sido los esperados. Casi dos décadas después de la adopción de la nueva estrategia, el crecimiento económico ha sido moderado o bajo en comparación con las economías exitosas de Asia, y además volátil. La pobreza ha disminuido, pero sigue siendo de las más altas de América Latina; las sociedades del istmo están entre las que experimentan mayores desigualdades sociales en el mundo. Los mercados laborales continúan caracterizándose por su segmentación y por el predominio de los sectores de baja productividad e ingresos como generadores de empleo. En comparación con otros países del mundo, que también han experimentado acelerados procesos de apertura y promoción de exportaciones, las naciones centroamericanas han mostrado menos capacidad para “sacarle el jugo” a este dinamismo exportador y traducirlo en tasas de crecimiento más altas y sostenidas, como vía para mejorar el bienestar social de sus poblaciones.

El dilema que enfrenta Centroamérica es el siguiente: ¿cómo lograr una inserción ventajosa en la economía internacional? En otras palabras, ¿cómo aprovechar esta inserción para potenciar las oportunidades de crecimiento económico y desarrollo humano? Dado que sus economías son pequeñas y sus mercados internos reducidos, la inserción económica internacional es, sin duda, *conditio sine qua non* para el crecimiento y el desarrollo. Sin embargo, una mayor integración no garantiza un mayor desarrollo humano. La experiencia mundial muestra que la relación entre apertura, inserción, crecimiento y desarrollo no es automática. Las vinculaciones entre estos factores dependen críticamente del aprovechamiento de las condiciones del entorno internacional y la optimización de los recursos propios. ¿Qué puede hacerse, entonces, para modificar el escenario de inserción con escaso progreso social en que se encuentra la región?

Este Informe explora las alternativas de Centroamérica para mejorar las condiciones y resultados de su inserción en la economía internacional. Esta exploración se basa en el análisis de

la evolución reciente de los países, en un ejercicio prospectivo de escenarios y en el examen de políticas públicas y estrategias aplicadas por otras naciones con pequeñas economías abiertas, que han resultado exitosas en promover un acelerado desarrollo humano (recuadro 13.1).

Este capítulo aborda la inserción internacional desde el punto de vista económico-comercial y analiza el tipo de encadenamientos productivos y sociales entre las economías y las sociedades de la región, aspectos clave para su desarrollo humano. Evidentemente, existen otras dimensiones mediante las cuales los países centroamericanos se insertan en el ámbito internacional, pero éstas son tratadas en otros capítulos del Informe. Así, en materia de inseguridad ciudadana, la inmersión regional dentro de la geopolítica de la criminalidad se examina en el capítulo 12. La migración extrarregional, una característica medular de la vinculación internacional del istmo en los últimos veinte años, y sus profundos efectos sobre la dinámica social y económica del área, se estudian en el capítulo 6. El límite que para el desarrollo sostenible del istmo significa la creciente dependencia energética de los combustibles fósiles se analiza en el capítulo 11. El aporte de este capítulo es brindar una nueva perspectiva para entender las complejas y multidimensionales relaciones de Centroamérica, a la luz de sus nexos económicos y comerciales con el resto del mundo.

### Conceptos básicos

En este trabajo se entiende por economía abierta una economía en la que el comercio externo (exportaciones e importaciones de bienes y servicios), así como los pagos y movimientos de capital dentro y fuera del país, están (mayormente) libres de restricciones. Una pequeña economía abierta (como en el caso de las centroamericanas) es aquella que tiene un efecto marginal insignificante sobre los mercados internacionales<sup>3</sup>.

Las economías abiertas pueden diferir en los modos en que se relacionan con el exterior, lo que aquí se

## RECUADRO 13.1

**Estructura del capítulo**

El presente capítulo se organiza en diez secciones, además de esta introducción. El segundo apartado define los conceptos clave de economía abierta, inserción internacional e inserción internacional ventajosa, que son indispensables en una reflexión sobre el tema. La tercera sección presenta las tendencias recientes en el entorno económico mundial que plantean nuevas oportunidades y desafíos para la inserción regional. En cuarto lugar se analiza el proceso de inserción internacional de Centroamérica con una perspectiva regional, del istmo visto en su conjunto, enfatizando en los aspectos comunes. La quinta sección describe los estados de situación en este ámbito en seis países del istmo (con la excepción de Belice).

En el sexto acápite se hace un balance de los análisis anteriores y se plantea la existencia de dos situaciones estratégicas de inserción internacional dentro de la región. La séptima sección efectúa un "ejercicio de escenarios", a partir de las situaciones estratégicas identificadas. Presenta la situación final en el mediano plazo y el curso de evolución más probable de mantenerse constantes las condiciones prevalecientes en cada situación estratégica.

El último apartado explora la cuestión del "¿qué hacer?" para obtener resultados mejores que los previstos en estos escenarios. Se analiza, con una mirada comparativa, otras pequeñas economías abiertas que han sido exitosas en promover acelerados avances en desarrollo humano. Finalmente, se propone una serie de lineamientos generales que podrían contribuir a mejorar la calidad de la inserción internacional de la región.

denomina inserción internacional. Por ésta se entiende la particular configuración de actividades, recursos y políticas mediante las cuales un país participa en la economía mundial. Los patrones de interacción entre ambos son relativamente estables en un determinado período pero, como lo atestigua la historia

## RECUADRO 13.2

**Consideraciones sobre una economía abierta**

Existen diversas acepciones de lo que constituye una economía abierta. En su sentido más amplio, se dice que una economía es abierta cuando intercambia bienes y servicios con otras naciones. Sin embargo, esta definición es insuficiente, pues no contempla las restricciones que pueden imponerse a ese intercambio. Un país puede tener un activo comercio internacional y a la vez que mantener una parte significativa de su economía interna fuera de esa dinámica, mediante la operación de una amplia red de protecciones y restricciones, como altos aranceles, tipo de cambio sobrevaluado, monopolios estatales, cuenta de capitales cerrada, entre otras.

Una segunda manera de definir el concepto de economía abierta consiste en agregar la condición de que los intercambios comerciales sean libres, es decir, que no existan protecciones y barreras significativas a las exportaciones e importaciones de bienes y servicios, así como a los flujos de capital, lo que supone, además, una importante modificación las leyes internas del país en cuestión. Esta es la acepción que se emplea en este Informe.

Esta manera de entender una economía abierta no incluye la condición de que ésta

dependa mayoritariamente de los flujos internacionales de comercio. El grado de importancia que estos puedan tener obedece en mucho al tamaño del mercado interno y a los recursos naturales, humanos y de capital de que se disponga. En un país pequeño, con escasa dotación de mano de obra, recursos naturales y de capital, es de esperar que el comercio internacional sea decisivo, en tanto que la importancia de éste puede ser menor en naciones de gran tamaño (Estados Unidos, China, Canadá).

De ahí que, más que estipular la condición de que el comercio internacional sea el principal dinamizador de una economía, puede pensarse en una condición menos estricta: que éste tenga una importancia "sustancial" en el dinamismo económico. El peso específico, como ya se dijo, dependerá en buena medida de la dotación de recursos internos pero, en todo caso, debería ser aquel al que "naturalmente" se propenda cuando se remueven las barreras a los intercambios internacionales.

Fuente: Elaboración propia con base en Alonso, 2007.

reciente de Centroamérica, pueden ser modificados en el corto plazo<sup>4</sup>.

Las interacciones que moldean los estilos de inserción internacional son de carácter comercial (exportaciones e importaciones), financiero (inversión externa, cooperación y préstamos internacionales) y político (la participación en regímenes especiales que regulan las relaciones en distintos ámbitos de la vida económica). En este capítulo el estudio de la inserción internacional en Centroamérica se enfoca en tres de estas interacciones: las exportaciones e importaciones de bienes y servicios y los flujos de inversión externa. Esta decisión reduce la complejidad que impone la multidimensionalidad de las relaciones externas de las economías, al

tiempo que permite concentrar la atención en los componentes más importantes de la inserción internacional.

Economía abierta e inserción internacional son conceptos diferentes. La apertura de una economía es un estado de situación que describe el grado en que las relaciones de ésta con el resto del mundo están mayormente libres de restricciones. En cambio, la inserción internacional es el vector específico que un país emplea para lograr determinado tipo y nivel de participación en la economía internacional. Un mismo nivel de apertura de la economía puede lograrse mediante estilos distintos de inserción.

No toda inserción internacional consigue progresos revelantes en materia

de desarrollo económico y social. Si bien un buen desempeño exportador y la atracción de inversión externa son necesarias para financiar el crecimiento económico de las pequeñas economías abiertas, no son suficientes para alcanzar mayores niveles de bienestar social. En consecuencia, algunas economías abiertas obtienen mejoras sostenidas e importantes en el desarrollo humano de sus sociedades, mientras que otras no logran ese objetivo.

Desde esta perspectiva, se denominará inserción internacional ventajosa aquella que consigue optimizar los efectos del comercio internacional sobre el crecimiento económico y el bienestar de las personas. En estas condiciones, el comercio externo de bienes y servicios y los flujos de capital, ampliamente diversificados, están encadenados de manera robusta con la economía interna y, por ende, generan múltiples y crecientes oportunidades laborales y empresariales para vastos segmentos de la población. Además, permiten a las autoridades tener el margen de maniobra necesario para mitigar el impacto de cambios repentinos y negativos en el entorno económico internacional. Una inserción de este tipo ofrece un mejor punto de partida para obtener, tanto en el corto como en el largo plazo, mejoras significativas, sostenidas y sostenibles en el desarrollo humano de una sociedad. En resumen, solo un subconjunto de los estilos de inserción internacional que aplican las economías abiertas corresponde a inserciones ventajosas.

Esta distinción entre inserción internacional e inserción internacional ventajosa reconoce las limitaciones de la liberalización comercial como mecanismo exclusivo para alcanzar el desarrollo y la reducción de la pobreza. En efecto, la evidencia empírica disponible demuestra que las inserciones internacionales ventajosas son resultado de decisiones explícitas, que permiten aprovechar las oportunidades que ofrece la inserción internacional, al mismo tiempo que se promueve una economía interna integrada (Rodríguez y Rodrik, 1999, Ocampo et al., 2004; Banco Mundial, 2005; BID, 2005, Cepal, 2006). En una economía

internamente integrada<sup>5</sup> existen múltiples y robustos vínculos insumo-producto entre los sectores productivos, incluido el exportador, una fuerte articulación entre lo rural y lo urbano y entre bienes de consumo final e insumos intermedios, así como una alta proporción de la demanda interna satisfecha por la producción interna (Wade, 2003).

Por último, es preciso reconocer que el concepto de inserción internacional<sup>6</sup> tiene un alcance limitado si se compara con otros conceptos más amplios, como el desarrollo económico, el desarrollo humano o la estrategia de desarrollo. Inserción internacional refiere específicamente al tipo de entrelazamientos de una economía con el resto del mundo, no a las condiciones que subyacen a los mismos, aspectos a los cuales aluden estos conceptos más amplios.

Es claro que los entrelazamientos internacionales son afectados por lo que un país, a lo largo de su historia, haya hecho o dejado de hacer en materia de inversión en capital humano, social y físico. En este sentido, todo estilo de inserción internacional tiene profundas raíces en las políticas de desarrollo de un país, su institucionalidad y sus logros de desarrollo humano. Pero estas son, analíticamente, cuestiones distintas.

### El entorno de la inserción internacional

La inserción internacional en Centroamérica está determinada por una serie de factores del entorno que pueden clasificarse en aquellos de carácter intrarregional y aquellos originados en la economía internacional. Los primeros son condiciones propias de la región que crean una estructura de oportunidades y desincentivos a la participación del istmo en los mercados mundiales<sup>7</sup>. A su vez, estos mercados constituyen una importante restricción a las acciones que se emprendan, en la medida en que los países del área son pequeñas economías abiertas.

La principal conclusión de este apartado es que Centroamérica tiene ventajas estratégicas de localización en el sistema económico internacional. Sin

embargo, enfrenta un ambiente económico cada vez más complejo y difícil que, en ausencia de cambios internos para mejorar la productividad y la competitividad de la región, limitará en el futuro el margen de maniobra de estos países.

### Factores regionales

Los factores regionales de inserción internacional inciden sobre la dinámica del istmo en su conjunto. En esta sección se describen dos factores de este tipo: la localización estratégica de Centroamérica en el sistema económico internacional y las decisiones comunes que en los últimos años han adoptado los gobiernos del área en materia comercial. Ambos factores condicionan la inserción de estos países y las políticas públicas que sobre este tema se aplican en todos o la mayoría de ellos.

### Posición estratégica internacional

Centroamérica tiene una ventaja estratégica de localización en el sistema de comercio internacional. Está cerca de Estados Unidos, el principal mercado mundial de producción y consumo; es una escala en el comercio entre la costa este de ese país y los mercados asiáticos. Además, el istmo es un puente entre Sur y Norteamérica, lo que la ubica en un punto privilegiado en los flujos de comercio hemisférico.

El canal de Panamá aumenta el valor estratégico de la localización del istmo, por ser una infraestructura clave para el comercio internacional. Por él fluye el 5% del comercio mundial (ACP, 2008). En principio, el canal crea un poderoso incentivo para potenciar las sinergias entre Panamá y el resto de Centroamérica, aunque ello requiere políticas e inversiones que en su mayoría no se están desarrollando.

En el 2005 transitaban por el canal más de 14.000 barcos, de los cuales 12.647 fueron de alto calado (ACP, 2007). De acuerdo con la Autoridad del Canal de Panamá, en los próximos veinte años se espera duplicar la cantidad de mercancía transportada por esta vía, hasta alcanzar aproximadamente 600 millones de toneladas en el 2025. Para atender esa creciente

demanda se está iniciando el proyecto de ampliación del canal, que además involucra una expansión de la sofisticada infraestructura portuaria. Se estima que la obra estará concluida en el año 2014 (ACP, 2006)<sup>8</sup>.

Los productos a granel (secos y líquidos<sup>9</sup>) fueron los mayores generadores de ingresos del canal de Panamá en el 2005. Este tipo de productos se caracteriza por tener múltiples rutas, orígenes y destinos.

A nivel mundial, los portacontenedores transitan por pocas rutas, como la que comunica el noreste de Asia (China<sup>10</sup>, Taiwán, Japón y Corea) y la costa este de los Estados Unidos. Aunque existen vías alternativas para la movilización de mercancías<sup>11</sup>, el canal de Panamá permite ahorros que van desde 3.327 millas náuticas en la ruta Japón-Nueva York hasta 7.366 en la ruta Chile-Europa (ACP, 2006 y 2007).

En años recientes, otras iniciativas han procurado aprovechar las ventajas logísticas de la ubicación geográfica de Centroamérica. En El Salvador se trabaja en la modernización del puerto de El Cutuco y en un acuerdo con Honduras para desarrollar un “canal seco”. Este proyecto implica la modernización de la infraestructura vial, el eventual desarrollo ferroviario y la mejora de la infraestructura portuaria en la costa caribeña de Honduras.

Esta estratégica ubicación de Centroamérica le abre diversas opciones en los mercados mundiales. La región puede posicionarse como un centro logístico para el almacenamiento y trasiego de bienes y servicios, o bien como una sede para la producción destinada al mercado norteamericano. En cualquier caso, se requieren fuertes inversiones para modernizar y ampliar las infraestructuras regionales y armonizar las reglas e instituciones que norman el flujo de mercaderías, servicios y personas en el istmo, como ha sido planteado desde hace años por diversas entidades e iniciativas (Incae, 1998).

### Decisiones de política regional

En los últimos diez años, los gobiernos centroamericanos han adoptado decisiones de política tendientes a crear

reglas comunes para el comercio internacional. Las más importantes son el establecimiento de la unión aduanera, la interconexión eléctrica y la negociación de tratados de libre comercio con Estados Unidos y otros socios comerciales, el más reciente de ellos la Unión Europea (en proceso)<sup>12</sup>.

La unión aduanera implica la eliminación de puestos fronterizos, la creación de estándares y reglas comunes en diversas áreas, la interconexión y coordinación entre las aduanas y la homologación de la política comercial entre cinco de las seis economías del istmo. El acuerdo fue suscrito a finales del 2007 por los gobiernos del área, aunque se dejó pendiente para ulteriores negociaciones, entre otros, el tema de la recaudación tributaria (Pomareda, 2008)<sup>13</sup>. El agotamiento de los plazos para la armonización arancelaria plantea un desafío para la efectiva y pronta concreción de esta iniciativa.

Por otra parte, el Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, Estados Unidos y República Dominicana (Cafta, por su sigla en inglés), firmado en 2004, y el inicio del proceso de negociación para establecer un Tratado de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea, han configurado un nuevo panorama para las relaciones políticas, diplomáticas y económicas entre los Estados centroamericanos. Las obligaciones y compromisos asumidos en el marco de esos tratados trascienden el ámbito nacional e impactan, de una u otra manera, la integración e institucionalidad regionales<sup>14</sup>.

Las negociaciones comerciales han planteado desafíos complejos para las instituciones de integración regional. Tanto la Secretaría General del Sistema de Integración Centroamericana (SICA) como la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (Sieca) y otros órganos y entidades técnicas asociadas al SICA han estado en la práctica excluidas de estos procesos (véase el apartado sobre integración regional del capítulo 2). Sin embargo, las negociaciones comerciales modifican las condiciones para el establecimiento de la unión aduanera y asignan nuevas responsabilidades a las

instituciones de integración, como resultado de acuerdos de las cumbres presidenciales y mandatos específicos.

### Factores extrarregionales

La importancia marginal de las pequeñas y abiertas economías centroamericanas en los mercados mundiales las torna particularmente sensibles a la evolución del entorno económico internacional. La limitada o nula capacidad para incidir en las condiciones de oferta, demanda y precios de sus productos restringe sus márgenes de maniobra y condiciona, en parte, sus esfuerzos por sacar provecho de la inserción internacional ventajosa y el comportamiento del comercio mundial. En estas circunstancias, el análisis del contexto internacional resulta clave para identificar los riesgos y las oportunidades asociados al proceso inserción<sup>15</sup>.

La principal conclusión es que hoy en día las economías centroamericanas enfrentan un entorno mundial más hostil, por razones tanto estructurales como coyunturales. El período de ganancias “fáciles” derivadas de los nuevos estilos de inserción internacional impulsados a partir de 1990 ha llegado a su fin. A la luz de las endurecidas condiciones, en los próximos años los países del istmo enfrentan grandes desafíos para mejorar sustancialmente su productividad y su competitividad.

### Nuevos, poderosos y más productivos competidores

En los últimos quince años han emergido en el mercado internacional nuevos y poderosos actores que son competidores directos de las pequeñas economías centroamericanas en varios nichos productivos. Varias naciones asiáticas, como China, India y Vietnam, compiten cada vez más fuertemente con la región en el mercado de los Estados Unidos, el principal socio comercial de Centroamérica, en un amplio espectro de actividades, desde sectores basados en el uso intensivo de mano de obra más barata -en los que los costos laborales son inferiores a los centroamericanos- hasta sectores que requieren mano de obra altamente calificada<sup>16</sup>. Además, estos países aventajan al istmo porque



cuentan con una amplia oferta de trabajadores tanto baja como altamente calificados<sup>17</sup>.

Hoy en día Asia tiene un rol clave en el escenario internacional, ya que es el motor del crecimiento económico mundial. A esta región puede atribuirse casi la mitad del dinamismo de la economía global, medido en términos de paridad del poder adquisitivo. China e India son los protagonistas de este fenómeno: en el año 2006 registraron un incremento de PIB del 11,1% y 9,7%, respectivamente. En 2005-2006 las naciones asiáticas en desarrollo absorbieron alrededor del 70% de las corrientes de inversión bruta mundial destinada a los países en desarrollo. China es, además, crucial para la estabilidad económica de los Estados Unidos, debido a su creciente participación como comprador de bonos del Tesoro.

En este contexto, Latinoamérica ha ido perdiendo participación en el comercio mundial. En el 2006, el crecimiento en el valor de las exportaciones de bienes de América Latina y el Caribe fue de 20%, ligeramente menor al 22% que, en promedio, obtuvo durante el período 2004-2005. El aumento del volumen exportado (6%) fue inferior al crecimiento mundial (8%) registrado en 2006. Entre tanto, las exportaciones de China se incrementaron a tasas superiores al 20%, mientras el resto del mundo, con la excepción de África y el Medio Oriente, reportó tasas de entre 7% y 11%.

En síntesis, los países asiáticos se han convertido en uno de los principales proveedores globales de productos. Por su importancia económica, comercial y demográfica, y también por el alto crecimiento pronosticado, son fuertes competidores de las naciones centroamericanas. Sin embargo, debe reconocerse que, precisamente por su dinamismo económico, las emergentes economías de Asia son un mercado de enorme potencial para las exportaciones del istmo. Se han abierto grandes posibilidades para establecer alianzas comerciales y empresariales de distinta índole.

En el caso de Costa Rica, el reciente establecimiento de relaciones diplomáticas

con China, el fortalecimiento de sus vínculos con India y las gestiones tendientes a lograr su admisión dentro de la Asian Pacific Economic Cooperation (APEC), son avances importantes en ese sentido. Al momento de la redacción de este Informe estos acercamientos solo habían sido emulados por Panamá.

### Cambios en la estructura y las condiciones del comercio internacional

Cuatro cambios en la estructura y las condiciones del comercio internacional han tenido efectos importantes sobre las economías centroamericanas: el auge de la exportación de servicios, el alto precio de los productos alimenticios, el fuerte aumento en el precio del petróleo y las nuevas condiciones de acceso a los mercados de los principales socios comerciales.

Los servicios son el rubro más dinámico en el comercio internacional en las últimas dos décadas, con un peso creciente en la economía, el empleo, el comercio y la inversión extranjera en todo el mundo. A partir de 1990, este tipo de comercio transfronterizo se triplicó y el acervo de inversión extranjera directa en servicios se cuadruplicó; en los países en desarrollo esta expansión se dio a un ritmo mayor que el de los países avanzados.

No obstante, en América Latina y el Caribe tales exportaciones crecieron a tasas inferiores a las mundiales. Entre 1985 y el 2005 el volumen exportado de servicios se multiplicó por 4,5, mientras que a nivel global lo hizo por 6,2. El mayor dinamismo se concentró en China e India, que crecieron 24 y 14 veces, respectivamente, y los países de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (Asean) y Hong Kong. Por consiguiente, la participación de América Latina y el Caribe en el comercio mundial de servicios se redujo (Cepal, 2007c)<sup>18</sup>.

Centroamérica reproduce, en términos generales, el perfil latinoamericano. Sus economías no son exportadoras de servicios -excepto Panamá y, en menor medida, Costa Rica- sino de productos agropecuarios y manufacturas sencillas.

Por otra parte, a lo largo del 2007 los precios de productos alimenticios como arroz, frijoles, soya, maíz, trigo y leche en polvo aumentaron de manera significativa. El principal factor detrás del comportamiento en algunos de estos productos es el cambio en los patrones de consumo y su utilización como materias primas para la elaboración de biocombustibles (FMI, 2008b), aunque también inciden los movimientos especulativos en los mercados de futuros.

En principio esto debiera ser un factor positivo para economías como las centroamericanas, tradicionalmente productoras de maíz, frijoles, caña de azúcar y arroz. Sin embargo, en años recientes varios países de la región redujeron su producción en estos rubros, debido al efecto combinado de la disminución de protecciones arancelarias y no arancelarias y el desmantelamiento de los programas institucionales de apoyo técnico y financiero a los productores. Aun en el caso en que no decreció la producción (caña de azúcar en Guatemala), su reorientación hacia la elaboración de biocombustibles puede tener un efecto apreciable sobre los precios internos de los alimentos. En vista de la extendida pobreza de la población centroamericana, un encarecimiento de productos alimenticios de su dieta básica (arroz, maíz y frijoles) puede tener severas consecuencias<sup>19</sup>.

Paralelamente, el aumento en el precio del petróleo ha golpeado severamente a las naciones del área. A diferencia de varios países latinoamericanos, Centroamérica, con excepción de Guatemala y Belice, no es productora de hidrocarburos<sup>20</sup>. En 2006, la factura petrolera representó el 6,6% del PIB regional, en comparación con menos del 3% en el año 2000 (véase capítulo 11). Para el 2008 se estima que será superior al 12% del PIB regional. Además, las economías del istmo se han vuelto cada vez más dependientes de esta fuente energética. Aparte de los efectos en la balanza comercial, el fuerte incremento en los precios de los hidrocarburos ha desatado, por el lado de los costos, presiones inflacionarias en toda la región, pues afectan un amplio espectro de actividades productivas

(transporte, operación de maquinaria, etc.) tanto orientadas a la exportación como al mercado interno.

Finalmente, en los últimos años han variado las condiciones de acceso a los mercados de los principales socios comerciales del istmo. Los atentados terroristas del 11 de septiembre del 2001 en los Estados Unidos provocaron un cambio en las normas del comercio internacional con ese país y, de alguna forma, con terceros. Así, la Ley de Bioterrorismo se convirtió en una nueva exigencia para la seguridad territorial estadounidense e implicó la adopción de reglas adicionales para la actividad comercial.

A su vez, la Unión Europea estableció en el 2004 la Organización Certificadora Europea de Buenas Prácticas Agrícolas (Eurepgap), la cual fija estándares y requisitos de calidad e inocuidad para el comercio intracomunitario y para la importación de productos alimenticios a esa región (Pomareda, 2008). Adicionalmente, la suscripción de convenciones internacionales en temas ambientales también ha dado lugar a un nuevo marco de regulaciones para la producción y el comercio internacional.

El endurecimiento de las condiciones de acceso a los principales mercados mundiales, al crear nuevas barreras (y la amenaza potencial de mayores obstáculos en el futuro), genera riesgos para las exportaciones centroamericanas. En términos generales, la región ha procurado minimizar estos riesgos mediante la suscripción de tratados comerciales con sus socios más importantes. Sin embargo estas iniciativas, aunque reducen significativamente la incertidumbre, no implican una flexibilización de los estándares y requisitos de calidad. Ello obliga a los productores centroamericanos a elevar su competitividad.

### Fin de un ciclo expansivo internacional

En el período 2003-2007 la economía mundial creció a tasas anuales superiores al 4%, el mejor desempeño desde la década de 1960. Empero, en meses recientes ha habido una importante recalificación a la baja de las perspectivas económicas, debido a la desace-

leración de la economía de los Estados Unidos, la más importante en el mundo (FMI, 2007 y 2008). Esta desaceleración torna inciertos los pronósticos iniciales de una tasa de crecimiento mundial cercana al 5,2% para 2008. No se anticipa una recesión internacional, pues la desaceleración estadounidense será parcialmente compensada por el dinamismo de China, India y otras economías emergentes.

Los problemas internos de Estados Unidos podrían significar un descenso real del volumen de las exportaciones de Latinoamérica a ese mercado cercano al 2% (1,8%), en comparación con el incremento de 4,6% registrado en 2006. Desde una óptica positiva, en esta coyuntura América Latina y el Caribe se muestran menos vulnerables que en etapas anteriores, dados sus excedentes en cuenta corriente, las amplias reservas internacionales, el menor nivel de endeudamiento externo, la mayor solidez fiscal y la aplicación de políticas cambiarias más flexibles (The Economist, 2008; Powell y Salazny, 2008; Cepal, 2007e).

No obstante, Centroamérica está más expuesta a la recesión norteamericana que el resto de América Latina. El peso de Estados Unidos en los flujos comerciales y de inversión en los países del istmo es claramente superior que en el resto de América Latina (salvo México). Estados Unidos es, por mucho, el principal socio comercial y generador de la inversión externa para ellos. Además, salvo Costa Rica (debido al flujo comercial de partes entre distintas plantas de la empresa Intel), los países asiáticos más dinámicos no son mercados importantes para las exportaciones centroamericanas.

Adicionalmente, las pequeñas economías abiertas centroamericanas enfrentan un factor con potencial desestabilizador. Dado que pertenecen a la zona del dólar, la depreciación de esta moneda respecto a otras divisas ha creado problemas en sus sectores externos<sup>21</sup>. Aunque las exportaciones centroamericanas se han abaratado, sus importaciones (el rubro más dinámico del comercio exterior en la mayoría de los países del istmo, como se verá más adelante)

en algunos casos se han encarecido, en especial las originadas en otras regiones del mundo, lo que agrava los déficit en la balanza comercial.

### La inserción internacional en Centroamérica desde una perspectiva regional

Como se ha dicho, a partir de 1990 las economías centroamericanas aceleraron su integración a la economía internacional mediante la adopción de estrategias de apertura comercial y promoción de exportaciones. Ello implicó el abandono definitivo de la estrategia de desarrollo “hacia adentro” -sustitución de importaciones- que se aplicó en la región durante casi toda la segunda mitad del siglo XX.

La integración de Centroamérica a la economía internacional ha traído cambios en las interacciones “hacia afuera” -de enlazamiento con los mercados mundiales- y en los vínculos “hacia adentro” -la participación en el mercado regional- de los países del istmo. En ambos casos pueden constatarse avances notables, así como el surgimiento de nuevos y complejos desafíos.

En esta sección se analizan tales cambios desde una perspectiva regional, viendo a Centroamérica en su conjunto y enfatizando en los aspectos comunes que permiten caracterizar al istmo como un actor en la economía internacional. Desde ese punto de vista, la principal conclusión es que, a pesar de su mayor integración, las economías centroamericanas tienen hoy un peso aun más marginal en el mercado mundial que una década atrás y en años recientes su apuesta de inserción se ha visto erosionada por la pérdida de competitividad.

### Integración hacia afuera

En la actualidad las economías centroamericanas son significativamente más abiertas al comercio internacional que a mediados de la década anterior. El dinamismo del comercio se refleja en el crecimiento del índice promedio regional de apertura comercial, que pasó de 0,86 a 1,00 en el período 1995-2006. Pese a ello, Centroamérica ha disminuido su participación en el

comercio global de bienes, de 0,35% en el año 2000 a 0,29% en 2005. Esto hace que la región sea más vulnerable a las fluctuaciones de los precios de los bienes y servicios que se transan en el escenario internacional. En este contexto, la diversificación de la oferta exportable y de los mercados de origen y destino resultan claves para amortiguar esa vulnerabilidad (Martínez, 2008).

La mayor apertura internacional de la región ha provocado que las importaciones de bienes y servicios aumenten a un ritmo más acelerado que las exportaciones, lo que a su vez ha generado un incremento en el déficit de su balanza comercial de bienes. Durante el período 1995-2006 las exportaciones crecieron poco más de dos veces, pero las importaciones crecieron aun más, lo cual podría estar

evidenciando el alto componente importado de la producción y, en particular, de las exportaciones, así como los débiles encadenamientos productivos internos (cuadro 13.1).

### Crecimiento y diversificación de la oferta exportable

En la última década, además de un significativo aumento de las exportaciones, se han registrado importantes cambios en su estructura. Los productos agropecuarios han disminuido sustancialmente su importancia dentro de la oferta exportable. Durante el período 1995-2006 pasaron de representar el 35,3% de las exportaciones totales de la región, a tan solo un 16,7%. En el mismo lapso, las exportaciones de la industria metalmecánica se quintuplicaron, y en el 2006 alcanzaron un peso similar al de las exportaciones agropecuarias (15,3%). Por su parte, el auge del turismo se refleja en la casi duplicación del peso que tuvo esa actividad dentro de las exportaciones de bienes y servicios entre 1995 y 2006, pues pasó de 13,3% a 21,0% del total exportado (cuadro 13.2)<sup>22</sup>.

En términos de su dinamismo, claramente pueden distinguirse dos períodos en la evolución de las exportaciones de bienes. En los años noventa crecieron con fuerza (11,5% en promedio anual), pero su ritmo disminuyó (7,2% anual) en el período 2001-2006. Las exportaciones de servicios mantuvieron una trayectoria sostenida de expansión, al crecer en promedio 9,5% por año en el período 2000-2006, ritmo comparable al registrado en los años noventa (10,3%). Estas tendencias generales engloban importantes diferencias de desempeño entre los países centroamericanos y entre los principales destinos de las ventas (véase los análisis de casos que se presentan en la sección “La inserción interna en Centroamérica desde una perspectiva nacional”) (Cepal, 2007a).

El destino de las exportaciones de bienes centroamericanos se modificó en forma significativa durante el período 2000-2005. Estados Unidos, aunque siguió siendo el principal mercado, perdió participación, al pasar de 63,7% en el 2000 a 51,5% en 2005<sup>23</sup>. En cambio,

CUADRO 13.1

### Centroamérica<sup>1/</sup>: PIB, comercio exterior de bienes y servicios e índice de apertura. 1995, 2000, 2006 (MILLONES DE DÓLARES)

Variable	1995	2000	2006
PIB	51.852,8	69.853,9	106.007,5
Exportaciones X	19.518,1	28.506,8	44.905,0
Importaciones M	25.158,6	36.057,8	60.819,2
Balance (X-M)	-5.640,5	-7.551,0	-15.914,2
Índice de apertura	0,86	0,92	1,00

1/ Incluye a Belice y Panamá, las cifras incluyen maquila.

Fuente: Cepal, anuario de estadísticas de América Latina y el Caribe, 2007.

CUADRO 13.2

### Centroamérica: exportaciones de bienes y servicios 1995-2006 (MILLONES DE DÓLARES Y ESTRUCTURA PORCENTUAL)

Rubros de exportación	1995	2000	2006
Exportaciones totales (millones de dolares)	11.258,5	17.756,7	26.167,9
Exportaciones de bienes (%) <sup>a/</sup>	64,0	64,5	57,3
Agricultura, caza, silvicultura y pesca (%)	35,3	22,6	16,7
Minas y canteras (%)	0,4	1,3	1,4
Alimentos, bebidas y tabacos (%)	9,3	7,8	8,1
Otras industrias, principalmente bienes de consumo no duraderos (%)	5,2	5,7	3,9
Industrias, principalmente bienes intermedios (%)	11,0	12,0	11,9
Industrias metalmecánicas (%)	2,7	15,1	15,3
Exportaciones de servicios (%) <sup>b/</sup>	36,0	35,5	42,7
Transportes (%)	10,2	10,4	11,8
Viajes (%)	13,3	16,7	21,0
Otros servicios (%)	12,5	8,4	9,9

a/ No incluye a Panamá y Belice.

b/ Incluye a Panamá y Belice.

Fuente: Elaboración propia con base en Cepal, 2008.

América Latina, la Unión Europea y Asia (oriental, meridional y sudeste, según la definición de Unctad), ganaron importancia (gráfico 13.1)<sup>24</sup>.

### Crecimiento aun más rápido de las importaciones

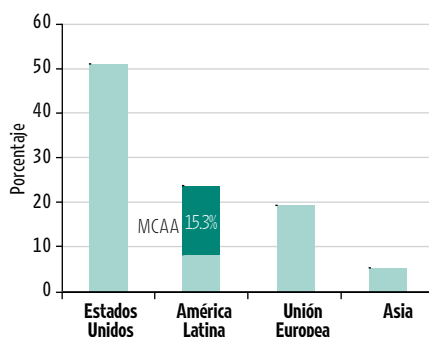
Si las exportaciones centroamericanas crecieron a un ritmo considerable durante el período 1995-2006, las importaciones lo hicieron de forma aun más acelerada, como ya se indicó al inicio de esta sección. A diferencia de las exportaciones, la estructura de las importaciones permaneció relativamente estable: las importaciones de bienes y servicios constituyen alrededor del 80% del total y las de servicios el 20% restante (cuadro 13.3).

En términos generales, los bienes intermedios y de capital y los carburantes representaron cerca del 60% de las importaciones totales, lo que refleja su importancia para la actividad económica del istmo y, en particular, para la misma actividad exportadora. Esta situación genera mayor rigidez en la deficitaria balanza comercial centroamericana: los

altos déficit que se experimentan son crónicos en la medida en que la actividad productiva regional tiene un fuerte componente importado. Cuanto más crezcan las economías, más necesitarán importar bienes de capital e insumos.

GRÁFICO 13.1

### Centroamérica: exportaciones de bienes por principales destinos. 2005



Fuente: Martínez, 2008 con datos de Cepal, Sieca, Eurostat y Unctad.

### Crecientes pero irregulares flujos de inversión extranjera directa

Centroamérica tiene una baja importancia relativa en los flujos de inversión externa directa (IED) en el mundo. Aun así, su participación en la IED global ha sido creciente en los últimos diez años: pasó de 0,33% en la segunda mitad de los noventa a 0,36% entre 2000 y 2006.

En el período 2000-2006 ingresaron a la región, en promedio, 2.982 millones de dólares anuales por concepto de IED, cifra superior a los 653 millones de la primera mitad de los años noventa y a los 2.098 millones que arribaron en la segunda mitad de esa década. Debe recordarse que 1995-1999 fue una etapa de ingresos extraordinarios de inversiones, atribuidos en gran medida a las privatizaciones de empresas de energía eléctrica y de telecomunicaciones emprendidas por varios países del área. El hecho de que en años recientes los flujos de IED aumentaran pese a que la ola de privatizaciones concluyó es ciertamente un dato positivo, pues sugiere que estos flujos se destinan hoy al sector privado productivo.

No obstante el crecimiento de los flujos de IED, su importancia en el conjunto de la economía regional se redujo ligeramente, del 3,6% al 3,2% del PIB entre 1996-2000 y 2001-2006 (Martínez, 2008). Como se verá más adelante, Panamá y Costa Rica concentran la mayoría de la inversión externa que viene a Centroamérica.

El comportamiento de los flujos de IED, sin embargo, ha sido muy irregular. Luego de alcanzar un monto máximo en 1998, se desaceleró en los años siguientes y a partir de 2003 experimentó una fuerte expansión. Esta última fue estimulada por el aumento de activos líquidos a escala mundial, especialmente en manos de las grandes empresas transnacionales, los países exportadores de petróleo y las naciones asiáticas que registraron enormes superávits comerciales (Unctad 2007; Cepal 2007e) (gráfico 13.2).

Si bien Estados Unidos se mantiene como el principal inversionista en la región, su importancia relativa se está reduciendo paulatinamente debido al

CUADRO 13.3

### Centroamérica<sup>a/</sup>: importaciones de bienes y servicios

1995-2006

(MILLONES DE DÓLARES Y ESTRUCTURA PORCENTUAL)

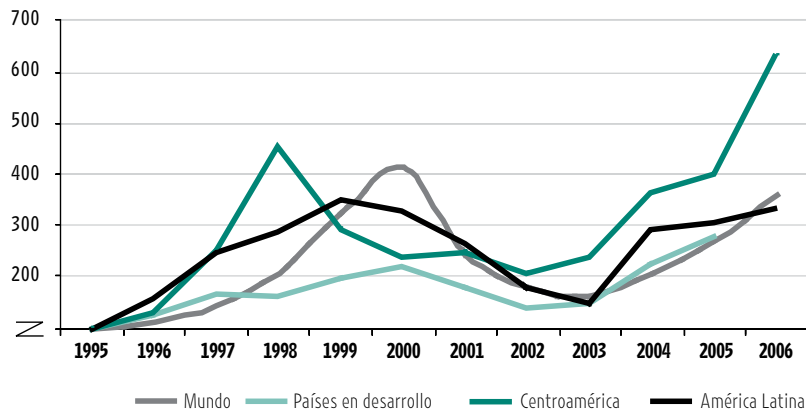
Rubros de importación	1995	2000	2006
Importaciones totales (millones de dólares)	18.363,3	28.441,7	47.685,4
Importaciones de bienes (%)	79,0	81,2	82,7
Bienes de consumo (%)	17,3	20,2	18,2
Bienes intermedios (%)	42,3	40,7	43,1
Bienes de capital (%)	14,7	16,1	14,2
Carburantes (%)	1,3	1,3	4,2
Vehículos (%)	3,4	2,9	3,0
Importaciones de servicios (%)	21,0	18,8	17,3
Transporte (%)	10,8	8,6	8,3
Viajes (%)	4,2	4,4	4,6
Otros servicios (%)	6,0	5,7	4,4

a/ Incluye a Belice y Panamá.

Fuente: Elaboración propia con base en Cepal, 2008.

GRÁFICO 13.2

### Flujos de inversión extranjera directa. 1995-2006 (ÍNDICE 1995 = 100)



Fuente: Martínez, 2008 con datos de Unctad y Cepal.

ingreso de nuevos actores. Las inversiones originadas en ese país aumentaron de 458 a 548 millones de dólares anuales (promedio) entre los períodos 1995-1999 y 2000-2004, pero su participación disminuyó de 52,8% a 43,5%. En cambio, el peso de las inversiones europeas dentro flujo de total de IED aumentó, de 12,3% a 18,7% de un quinquenio al otro. México se consolidó como la tercera fuente de IED, aunque su participación en el total pasó de 13,7% a finales de los noventa a 6,9% en el período 2000-2006 (Martínez, 2008)<sup>25</sup>.

#### Evidencias de una pérdida de competitividad regional

Hay indicios de que la oferta exportable que Centroamérica dirige a Estados Unidos, su principal socio comercial, ha perdido competitividad en años recientes, en comparación con lo observado en la década de los noventa. De acuerdo con el análisis de competitividad Trade-CAN (recuadro 13.3), en el 2006 la proporción de las exportaciones regionales que se originó en sectores poco dinámicos fue mayor que seis años antes (Martínez, 2008). Pese a ello, la oferta centroamericana sigue siendo claramente más competitiva y dinámica que en 1990.

En 2006, la mayoría de las exportaciones (54%) se ubicaba en sectores

dinámicos en los que Centroamérica había aumentado su cuota de mercado (“estrellas nacies”). Sin embargo, el dinámico cambio que tuvo la competitividad regional en la década anterior se ha debilitado. Durante el período 1990-2000 la participación de los productos “estrellas nacies” en el total de las exportaciones creció 37 puntos porcentuales; entre 2000 y 2006 lo hizo en tan solo 3 puntos adicionales. Por otro lado, las exportaciones en sectores “en retroceso” se duplicaron entre estos años, pues pasaron de representar el 9,6% al 21,0% del total (aunque la proporción de estas exportaciones es siempre más baja que la registrada dos décadas atrás). En el futuro inmediato el istmo deberá ajustar su perfil exportador para recuperar dinamismo, basándose en productos cuya demanda mundial sea creciente (cuadro 13.4).

Debe recordarse que, como resultado del esfuerzo desplegado por los países de la región en materia de política comercial, en los años noventa se capitalizaron los estímulos y ventajas proporcionadas por la Iniciativa para la Cuenca del Caribe, de tal manera que se conformó una estructura de exportaciones de alta competitividad en el mercado estadounidense. Centroamérica forjó una especialización en la producción y exportación de manufacturas de

RECUADRO 13.3

### Análisis de la competitividad: metodología Trade-CAN

Con el fin de analizar la competitividad de las naciones, y en colaboración con el Banco Mundial, la Cepal desarrolló la metodología Trade-CAN (Competitive Analysis of Nations), que permite construir matrices de competitividad para países o regiones. Para ello utiliza una topología constituida por indicadores de penetración de un país “x” en las importaciones de un país “y”. La tipología surge de considerar cuatro posibilidades definidas por el aumento o la disminución de las exportaciones del país “X” y por el hecho de que las importaciones del país “Y” sean estacionarias o dinámicas. Los cuatro tipos son los siguientes:

- Estrellas nacies: sectores dinámicos en los cuales aumenta la cuota de mercado.
- Estrellas menguantes: sectores estacionarios en los cuales aumenta la cuota de mercado.
- Oportunidades perdidas: sectores dinámicos en los cuales disminuye la cuota del mercado.
- Retrocesos: sectores estacionarios en los cuales disminuye la cuota de mercado.

Fuente: Cepal, 2004.

vestuario, a la cual progresivamente se incorporaron nuevas líneas como los componentes electrónicos y eléctricos, y los aparatos y dispositivos médicos.

Sin embargo, durante el período 2000-2006, debido en parte a la fuerte penetración de las exportaciones asiáticas, fueron claros los signos de erosión de la posición competitiva de Centroamérica en el mercado estadounidense de vestuario, el cual representa más de la mitad de las ventas de la región en ese rubro.

CUADRO 13.4

**Centroamérica: matriz de competitividad.** 1990, 2000 y 2006

Situación de competitividad	Porcentaje de contribución a las exportaciones totales			Participación de mercado (%)	
	1990	2000	2006	1990	2006
Estrella naciente	13,6	50,8	53,6	0,1	0,4
Estrella menguante	26,8	37,5	22,4	0,2	0,2
Oportunidad perdida	4,7	2,1	3,0	0,0	0,0
Retroceso	54,8	9,6	21,0	0,3	0,2
Total	100,0	100,0	100,0	0,6	0,8

Fuente: Martínez, 2008.

CUADRO 13.5

**Centroamérica: evolución de las exportaciones de bienes, por destino.** 1990-2006

(MILLONES DE DÓLARES Y PORCENTAJES)

Año	Exportaciones intrarregionales <sup>a/</sup>		Exportaciones extrarregionales <sup>b/</sup>	
	Millones de dólares	Tasa de crecimiento	Millones de dólares	Tasa de crecimiento
1990	671,2	6,7	3.262,8	0,9
1995	1.543,4	18,1	5.828,8	12,3
2000	2.616,8	11,1	8.849,9	8,7
2005	3.912,3	8,4	10.498,8	3,5
2006	4.428,8	2,5	12.099,7	2,9

a/ Comercio entre Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá.

b/ No incluye las exportaciones de maquila.

Fuente: Sieca, 2007.

En 2006, el grupo de bienes clasificados como “estrellas nacientes” (participación creciente en mercados de demanda dinámica) incluían productos como instrumentos y dispositivos médicos y quirúrgicos, cables aislados y otros conductores eléctricos, suéteres de punto de algodón y frutas como la piña. Los productos que mejoraron su participación en el mercado estadounidense, a pesar de que enfrentaron una demanda declinante, fueron, entre otros, las camisetas de punto, los arneses eléctricos, artículos importados para reparaciones y el banano.

Cerca de una quinta parte del valor de las exportaciones centroamericanas

se clasificó como “en retroceso”, es decir, bienes cuya demanda se encuentra en declive y que pierden participación en el mercado estadounidense. Entre ellos destacan productos básicos como café sin tostar, mariscos, pantalones de algodón para hombre y partes y accesorios para máquinas electrónicas. Finalmente, un 3,0% del valor total de las exportaciones se calificó como oportunidades perdidas, pues correspondió a sectores de demanda creciente pero cuyas ventas no fueron dinámicas: alcohol etílico, productos de hule vulcanizado y ciertos vegetales frescos o congelados.

**Integración hacia adentro**

Los vínculos con otros países de la misma región son una parte importante de la inserción internacional de Centroamérica. Aunque existen diferencias marcadas entre países (véase el apartado “Inserción interna en Centroamérica desde una perspectiva nacional”), en términos generales puede afirmarse que los lazos económicos intracentroamericanos se estrecharon en los últimos quince años, período en el que el dinamismo comercial en este ámbito ha sido aun mayor que el de las exportaciones extrarregionales. La operación regional de actores empresariales en áreas clave como las finanzas y el comercio al por menor ha sido un factor determinante en ese dinamismo. Pese a estos progresos, la participación de las pequeñas y medianas empresas (Pyme) en el comercio intrarregional es menor a la que cabría esperar. Ello constituye una importante barrera a la integración del istmo, dado que éstas son la mayor parte de las empresas centroamericanas.

**Significativa aceleración del comercio intrarregional**

A partir de 1990 el comercio intrarregional logró retomar el dinamismo característico de la década de los sesenta, que había sido interrumpido por los conflictos militares. En efecto, con excepción del año 2006, las exportaciones intracentroamericanas crecieron más rápidamente que las extrarregionales (cuadro 13.5). Mientras en 1990 el comercio centroamericano representaba cerca de una quinta parte del comercio extrarregional de bienes, para el 2006 esa proporción había aumentado a más de un tercio.

El dinamismo del comercio intrarregional está altamente encadenado con sectores productivos locales. Según estimaciones de la Sieca (2007), el 75% de las empresas que exportan intrarregionalmente son pequeñas y medianas, lo que da lugar a beneficios adicionales en términos de generación de empleo y crecimiento de los servicios asociados al comercio, como el transporte. (sin embargo, es preciso indicar que la mayoría de las Pyme no participa en el

comercio intrarregional, pues carece de la escala de producción, capacidad tecnológica y conocimiento en la materia de comercio exterior). En el istmo circula cerca de un millón de vehículos que cada año transportan más de quince millones de toneladas métricas de mercancías. Para la mayoría de los países centroamericanos, la región continúa siendo un importante destino de exportación.

El comercio de manufacturas dentro del área incluye una gran diversidad de productos, pero destacan por su considerable importancia relativa las exportaciones realizadas bajo cuatro de las veintinueve secciones arancelarias, ya que en conjunto representan casi el 70% del comercio intrarregional. Los productos químicos representaron el 20% de las exportaciones intrarregionales totales en el 2005 (856 millones de dólares) y registraron una tasa de crecimiento del 10,5% entre 2000 y 2006. Las exportaciones de metales comunes y sus manufacturas (sección XV) ocupan

el segundo puesto y en el 2006 alcanzaron 491 millones de dólares (11,8% del total). Otros rubros significativos son las fundiciones de hierro y acero, las manufacturas de hierro y acero, los productos alimenticios, bebidas y tabaco y los productos de plástico, caucho y sus manufacturas (gráfico 13.3).

### Operación regional de actores empresariales impulsa la integración

Un factor que ha impulsado la integración “hacia adentro” ha sido la regionalización de los grupos empresariales. Durante la última década las compañías centroamericanas han fortalecido sus operaciones a nivel regional. Las relaciones corporativas han crecido en forma muy significativa, lo que ha dado origen a alianzas, adquisición de patentes, compras de empresas locales, desarrollo de marcas, adquisición de tecnologías y todo aquello que es requisito o medio para la inversión privada y el comercio internacional (Pomareda,

2008)<sup>26</sup>. Asimismo, han estimulado la diversificación del comercio intrarregional.

El *Primer Informe Estado de la Región* (1999) analizó el proceso de regionalización de las actividades empresariales cuando éste se encontraba en una fase inicial. En aquel momento se reportó que actores empresariales originarios de algún país centroamericano habían creado firmas regionales mediante la compra o fusión con otras localizadas en uno o varios países del istmo. Este era el caso de algunas cadenas de supermercados, varios ingenios azucareros, los bancos y las compañías de transporte aéreo.

En la actualidad, las estrategias de los actores empresariales se encuentran en una fase distinta. A grupos originarios de un país del istmo se han agregado ahora multinacionales de alcance global, cuyas casas matrices están en Estados Unidos o Europa. La presencia de multinacionales no es nueva en Centroamérica, lo novedoso es que han comprado empresas en todo el istmo y operan regionalmente sus negocios.

La internacionalización y expansión de los servicios financieros es probablemente el mejor ejemplo del proceso descrito. En este ámbito se dieron dos fenómenos consecutivos. El primero fue la creación de grupos financieros regionales, especialmente a partir de las corporaciones más fuertes de El Salvador y Guatemala. Luego se produjo la adquisición de bancos nacionales y de los mismos grupos regionales, por transnacionales financieras (Citigroup, Scotiabank y HSBC). Ambos procesos están propiciando relaciones financieras más ágiles y facilitadoras del comercio y la inversión.

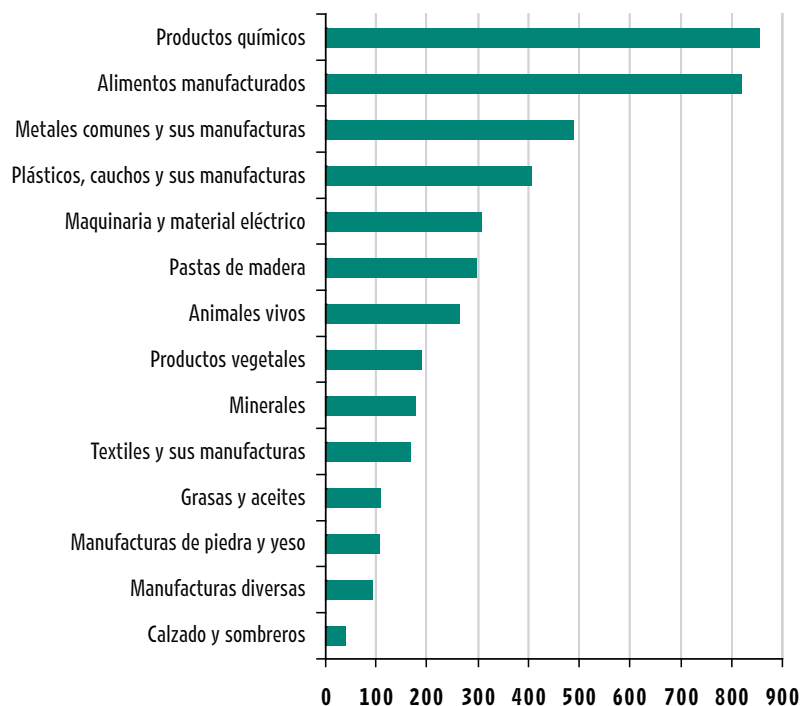
Más recientemente, la adquisición de las principales cadenas de supermercados del área por parte de la firma Walmart es representativa del “descubrimiento” de Centroamérica por parte de actores globales.

### Pocas oportunidades para las micro y pequeñas empresas

Pese a los avances en la integración “hacia adentro”, los débiles encadenamientos de la pequeña y mediana

GRÁFICO 13.3

### Centroamérica: exportaciones intrarregionales. 2005 (MILLONES DE DÓLARES)



Fuente: Martínez, 2008, con datos de la Sieca.

empresa (Pyme) constituyen un freno para progresos ulteriores en esta dirección. Las empresas con menos de veinte empleados representan alrededor del 97% del total de establecimientos del istmo, generan el 42% del empleo total y aportan cerca del 30% del PIB regional. Son, como se dijo, los principales actores del comercio intrarregional. No obstante, los programas de apoyo y transformación productiva han estado más orientados a incentivar la producción industrial, el comercio y los servicios de unidades productivas de mayor escala.

En Centroamérica, gran parte de los micro, pequeños y medianos emprendimientos muestra deficiencias comunes. De acuerdo con Cenpromype y JICA (2005), algunas de las principales debilidades de este sector son:

- Alto grado de autoempleo (88%), lo que provoca escasa capitalización de las unidades productivas y una operación que se realiza con bajo nivel en la calidad de empleo contratado, con lo cual se reproduce constantemente el “círculo vicioso” del bajo valor agregado.
- La importancia de la microempresa radica fundamentalmente en su enorme capacidad de generación de empleos para una porción importante de la población centroamericana. En este tipo de empresas se originan poco más de 2,5 millones de empleos en la región.
- En su conjunto, las micro, pequeñas y medianas empresas (Mipyme) representan en promedio alrededor del 97% de todos los establecimientos productivos de Centroamérica y contribuyen de manera importante en la generación de empleo para la población económicamente activa (PEA) urbana.
- Las Mipyme no agrícolas presentan una marcada concentración geográfica, ya que en su mayoría están ubicadas en los centros urbanos (capitales y ciudades) más importantes de los países.

■ Las Mipyme registran un nivel muy bajo de ventas mensuales por trabajador, (entre 62 y 201 dólares) e ingresos que difícilmente alcanzan un salario mínimo.

Guardando algunas diferencias de escala, un estudio de cinco cadenas agroproductivas revela que, más allá del producto, el tamaño del mercado, la zona productiva y el país de que se trate, hay realidades claramente identificables para las empresas que forman parte de una misma actividad (Angulo y Mata, 2008). Así, en el medio rural centroamericano coexisten dos grupos de unidades productivas diametralmente distintas. Por un lado está la “moderna” explotación controlada por un grupo reducido de productores, que cuentan con infraestructura, tecnología, capital y excelentes relaciones con el eslabón industrial y político, y por otro lado se encuentran las pequeñas explotaciones agropecuarias, abundantes en número pero reducidas en tamaño, con notables limitaciones para vincularse con la fase agroindustrial y el mercado<sup>27</sup>. A este último grupo de empresas les resulta muy difícil participar en el comercio centroamericano. Esta segmentación puede extrapolarse con facilidad a la mayor parte de las actividades que se desarrollan en el medio rural y, por tanto, constituye un rasgo característico de la región.

### Una aproximación sectorial a la inserción internacional de la región

En el proceso de creciente integración de Centroamérica con la economía internacional existen modalidades de inserción muy distintas, según la actividad productiva. Algunos sectores están altamente integrados al resto del mundo, tanto a través de las exportaciones extrarregionales como por el alto componente importado de su producción, así como por la atracción de flujos de inversión externa. Sin embargo, varios de estos sectores tiene escasas vinculaciones con las economías internas pues, aparte de generar empleo, no tienen encadenamientos con proveedores locales de insumos. La industria

de maquila y las frutas son, en términos generales, representativos de este perfil. En otros sectores la inserción internacional (exportaciones extra o intrarregionales) se complementa con encadenamientos más robustos con las economías locales, como pueden ser los casos de los lácteos, la avicultura y, en cierta medida, el turismo. Por último, hay sectores cuya vinculación internacional se da por medio del componente importado, sea de tecnología, bienes de capital o productos finales, pero no tienen una actividad exportadora importante. El maíz amarillo duro es quizás un ejemplo de esta situación.

En este apartado se efectúa una aproximación sectorial a la inserción internacional a partir de la descripción de las modalidades de vinculación con el mercado externo en productos específicos. El propósito es revelar un aspecto que ha sido poco tratado en los estudios sobre este tema en Centroamérica: los encadenamientos productivos entre el sector externo y los mercados internos. El enfoque de cadenas de valor constituye un valioso recurso para analizar las interrelaciones productivas en las economías. Esta consideración es central para el logro de una inserción internacional ventajosa, que es el dilema estratégico abordado en este capítulo<sup>28</sup>.

### Maíz amarillo duro y maíz blanco: bajas exportaciones, altas importaciones con pocos vínculos internos

Durante la segunda mitad del siglo XX, el cultivo de maíz amarillo duro llegó a ser de suma importancia en la agricultura regional, con una amplia participación de pequeños y medianos productores. No obstante, los bajos precios internacionales desincentivaron la actividad y debilitaron la productividad del sector. Asimismo, en todos los países, los Estados recortaron o desmantelaron los programas de asistencia técnica y financiera a los productores. En la actualidad casi el 60% del consumo regional se satisface con grano importado, y en algunos países como El Salvador y Costa Rica el mercado externo abastece la totalidad de la demanda.



CUADRO 13.6

### Centroamérica: caracterización de los vínculos internos<sup>a/</sup> y externos de los sectores productivos

Dimensiones de la inserción y encadenamientos locales	Bajas exportaciones, altas importaciones y fuerte vinculación interna			Altas exportaciones y poca vinculación interna		Atracción de clientes e inversión
	Maíz	Lácteos	Avicultura	Maquila textil	Frutas no tradicionales	Turismo
<b>Vínculos externos</b>						
Exportaciones						
A mercados extrarregionales				X	X	X
A mercados intrarregionales		X	X			
Importaciones						
Producto terminado	X	X				
Tecnología y bienes de capital	X	X	X	X	X	X
Insumos	X	X	X	X		X
Capital				X		X
Mano de obra					X	
<b>Vínculos internos <sup>a/</sup></b>						
Ventas en el mercado local	X	X	X			X
Tecnología	X	X				
Compra de insumos	X	X	X			X
Capital	X	X	X		X	X
Mano de obra	X	X	X	X	X	X
<b>Producción artesanal</b>	X	X				

a/ Vínculos internos: mercados nacionales.

Fuente: Elaboración propia con base en Angulo y Mata, 2008; IICA, 2007; Herrera y Benavides, 2007; Benavides y Segura, 2006; Faostat, 2008; Cepal, 2008; Consejo Centroamericano de Turismo, 2008.

Por años la producción de maíz amarillo tuvo un fuerte vínculo internacional por la importación de tecnologías y material genético (semillas) a través del Centro Internacional de Mejoramiento de Maíz y Trigo (Cimmyt). En fecha reciente, sin embargo, el sector privado se ha involucrado en la producción de variedades que, por su naturaleza genética, presentan mayor rendimiento. Monsanto, Pioneer y Deskalb destacan como las empresas trasnacionales con mayor presencia en la región en el campo del mejoramiento genético del maíz (IICA, 2007).

Un alto porcentaje de los productores no usa semillas mejoradas y practica métodos tradicionales de cultivo; son agricultores que están dispersos geográficamente y poseen un bajo nivel de organización, lo que limita su poder de negociación y las alianzas en la cadena. Mientras en Estados Unidos y Canadá

el rendimiento del maíz es de 8 toneladas por hectárea, en Centroamérica es de 1,55. Si bien es cierto que no toda esa diferencia de productividad se asocia a la disponibilidad de insumos y tecnología, el rendimiento de la región es particularmente bajo (Angulo y Mata, 2008).

Por su parte, el maíz blanco es uno de los principales insumos para los sectores avícola y porcino, pues se utiliza como base para la elaboración de concentrados. En el sector porcino los concentrados representan cerca del 70% de los costos de producción (Angulo y Mata, 2008). Este caso ilustra los fuertes vínculos externos de la cadena maíz-concentrados-avicultura-cerdos, que sin embargo tienen un ínfimo efecto multiplicador interno.

Actualmente, la combinación de una producción artesanal con altas importaciones de producto terminado y la

dependencia tecnológica en el plano genético crean una delicada situación para Centroamérica. En efecto, la región enfrenta hoy el incremento generalizado en los precios de los granos en el mercado internacional. El precio del maíz pasó de 160,80 a 247,53 dólares por tonelada entre mayo de 2007 y mayo de 2008 (United States Department of Agriculture, USDA).

Como resultado de los cambios en el mercado internacional, la industria está prestando mayor atención a la producción local de maíz, mediante el establecimiento de compromisos de compra, asistencia técnica y facilidades de financiamiento para los productores. No obstante, de acuerdo con Angulo y Mata (2008) las oportunidades no son para todos, pues se requiere que el producto cumpla con los estándares de calidad que la industria alimentaria y de concentrados exige en cuanto al

proceso de secado y el no uso de variedades transgénicas. La experiencia de la empresa Demasa (maíz blanco) con grupos de pequeños productores organizados de la zona sur de Costa Rica es destacable, por sus rendimientos por hectárea y la inversión en equipos de secado.

La situación descrita para del maíz blanco es similar a la de otros sectores cuyo vínculo internacional se concentra, sobre todo, en la importación de ingredientes o insumos para procesos industriales orientados en su mayor parte hacia el mercado interno. Tal es el caso, en la industria alimentaria, de la producción de harinas, fideos y panificación, la cual es altamente dependiente de la importación de trigo. En este rubro las importaciones centroamericanas se quintuplicaron durante el período 1990-2003, al pasar de 1.092 a 5.356 miles de toneladas métricas (Faostat, 2008). Aunque en este sector hay una importante presencia de empresas transnacionales, las cuales aprovechan los subsidios a la producción de trigo en los países desarrollados para generar excedentes, el acelerado aumento en el precio internacional del grano podría estar presionando la rentabilidad del sector y generando riesgos para su abastecimiento de materia prima. Durante el período marzo 2007- marzo 2008 el precio pasó de 185 a 395 dólares por tonelada métrica (Internacional Grain Council, 2008).

#### Avicultura: bajas exportaciones, altas importaciones y encadenamientos productivos

La participación de la avicultura comercial en la economía regional se ha incrementado en los últimos diez años. Se trata de una actividad relevante no solo dentro del sector agropecuario, sino también porque aporta una proporción muy importante de las proteínas que ingiere la población centroamericana, principalmente las familias de bajos ingresos en el área rural.

El principal mercado para la carne de pollo es el interno. Las exportaciones ascienden a apenas un 6% de la producción total y tienen como principal destino la región misma. En el año

2004 la producción de pollo ascendió a 620.000 toneladas. El bajo nivel de importaciones y la poca competencia a nivel nacional están asociados a los altos aranceles que existen en la región (Herrera y Benavides, 2007). Aparte de los concentrados alimenticios, en la actividad avícola existe una fuerte dependencia de la importación de material genético y tecnología.

Las grandes compañías tienen una cadena de producción altamente integrada, que abarca desde la elaboración del alimento para las aves hasta el procesamiento de la carne de pollo y su distribución. Los encadenamientos con los pequeños productores se dan mediante el abastecimiento de materia prima para las empresas procesadoras, por parte de “contratistas”, que crían los pollos y los venden para su industrialización. No obstante, otras empresas industriales optan por generar ellas mismas su materia prima (Angulo y Mata, 2008).

#### Lácteos: bajas exportaciones, altas importaciones extrarregionales con encadenamientos productivos

En otras ramas del sector agropecuario hay un vínculo internacional tanto por el lado de las importaciones como por el de las exportaciones, pero con mayores encadenamientos productivos locales. Estos son los casos de la ganadería vacuna y la industria láctea, aunque con importantes diferencias entre países.

Centroamérica es una región deficitaria en la producción de leche, en la que solo Costa Rica y Nicaragua presentan superávit. En el 2005 la demanda insatisfecha fue del 10% de la producción, equivalente a 364.000 toneladas de leche fluida. Para satisfacer esa demanda, los países importaron 319 millones de dólares en productos lácteos. El 71% de las importaciones proviene de mercados extrarregionales, en especial de Estados Unidos, Nueva Zelandia y Panamá (Angulo y Mata, 2008).

Las exportaciones corresponden sobre todo a productos lácteos artesanales elaborados en Nicaragua y Honduras, y productos lácteos procesados industrialmente en Costa Rica. Las

exportaciones extrarregionales se dirigen a Estados Unidos, pero el comercio intrarregional, formal e informal, es mucho más significativo. En este sector la actividad exportadora contribuye a robustecer los encadenamientos intrasectoriales, en los que participan en la región más de 400.000 productores en diversas escalas de operación (Angulo y Mata, 2008).

La actividad primaria (la producción de leche) es altamente dependiente de la importación de medicinas, vacunas y suplementos minerales para el ganado, así como de semen para la mejora genética. En la alimentación se depende en menor medida de los concentrados importados. No obstante, casi la totalidad de los equipos de enfriamiento y procesamiento se importan, así como los empaques, las redes de frío y la tecnología *tetrapak*. En síntesis, los vínculos internacionales son muy importantes para el abastecimiento de leche y productos lácteos de alto valor agregado (leches maternizadas y quesos maduros) en la región.

#### Frutas no tradicionales: altas exportaciones, bajas importaciones y pocos vínculos internos

En otros sectores de la agricultura los vínculos externos se dan a través de medios mucho más comerciales y motivados por la exportación. Así sucede con el cultivo de frutas no tradicionales como piña y melón y el jugo de naranja. En estos casos la tecnología de producción y gran parte del material genético son locales, pero se han ido mejorando con conocimiento y tecnología importados. Se produce fundamentalmente para la exportación, en grandes extensiones de terreno que en su mayoría pertenecen a unidades productivas empresariales, muchas de ellas transnacionales.

Durante el período 1996-2004 la región tuvo una balanza comercial de frutas no tradicionales positiva. En el 2005 las exportaciones llegaron a 1.701 millones de dólares, mientras que las importaciones rondaron los 165 millones de dólares, anuales (Faostat, 2008b). Durante la última década, el

decrecimiento en la balanza se ha debido tanto a la volatilidad de las exportaciones como al aumento de las importaciones de frutas como manzanas y uvas, las cuales han crecido a un ritmo del 9,2% anual.

En el sector de frutas no tradicionales, la región ha ido perdiendo importancia relativa con respecto a América Latina y el Caribe (ALC) y el resto del mundo. Las exportaciones de frutas frescas de Centroamérica representaron en el 2004 el 17,6% de las exportaciones de ALC y el 4,8% de las exportaciones mundiales<sup>29</sup>. Aunque el 94% de los productos que exportó el istmo en el 2003 tuvo ventajas competitivas frente al resto del mundo, su posición de mercado decreció en relación con 1996 (Benavides y Segura, 2006). Esta situación evidencia una creciente vulnerabilidad de los países a los cambios en el mercado internacional de estos productos.

#### Maquila textil: altas exportaciones e importaciones con débiles vínculos internos

En los últimos veinte años todos los países de Centroamérica (excepto Panamá) desarrollaron fuertemente la maquila textil al amparo de políticas públicas que otorgaron incentivos fiscales y la exención de impuestos relacionados con la actividad exportadora (Padilla, et. al, 2008). En esta industria, la competencia entre los países es muy aguda, pues tienden a exportar los mismos productos a los Estados Unidos, el principal mercado de destino. En todos los casos, la producción de las maquilas textiles orientada a los mercados internos es muy baja.

La industria textil (de confección) se puede dividir en prendas que utilizan el tejido de punto, que tienen menor valor agregado, y las que emplean el tejido plano. En relación con las empresas competidoras de Asia, la industria textil centroamericana utiliza en mucho menor medida las fibras sintéticas (las de mayor crecimiento a futuro) y no produce los insumos, pues la tela proviene sobre todo de los Estados Unidos. Salvo en Honduras, hay pocas industrias organizadas verticalmente y con marca propia. Además, la región no

participa en la venta y el mercadeo, donde los actores principales son detallistas globales o comercializadores de productos de marca basados en otros países (Padilla, et. al, 2007). En términos generales, puede decirse que en los próximos años la industria de la maquila textil centroamericana deberá incorporar importantes innovaciones en los eslabones de materias primas, insumos y manufacturas para poder enfrentar la tecnológicamente cada vez más avanzada competencia asiática. Para ello, la región cuenta todavía con las ventajas de localización en relación con el mercado estadounidense.

Como se dijo, la maquila textil es un sector exportador cuya producción tiene un alto componente importado. Su articulación con sectores productivos locales se limita a la contratación de mano de obra y servicios (administrativos, mantenimiento, instalaciones, entre otros) pero las materias primas, la maquinaria y los insumos son mayoritariamente adquiridos en el exterior. Además, depende fuertemente de la inversión externa y, por estar localizada en su mayor parte en zonas francas, no tributa.

Debido a su alto componente importado, el valor agregado de la industria de maquila textil a la producción es bastante menor que su aporte a las exportaciones. Desafortunadamente, no existe información específica sobre el valor agregado de este sector; los datos refieren a la industria manufacturera de exportación (Imane), que también cubre a otros sectores productivos acogidos a los regímenes especiales de zonas francas o de perfeccionamiento activo. Para el conjunto de las Imane, en Honduras<sup>30</sup> y Costa Rica su valor agregado en relación con el PIB alcanza el 6% y el 7%, respectivamente, mientras en el resto de los países oscila entre 1% y 3% (Cepal, 2008). Más allá de las importantes diferencias entre países, lo cierto es que en todos los casos se trata de proporciones muy bajas.

Finalmente, es importante recalcar que la industria de la maquila textil es uno de los sectores de la Imane. En varios países (Guatemala, El Salvador y Nicaragua), la industria textil tiene

un gran peso dentro de la Imane. En Costa Rica y Honduras, los países que registran un mayor valor agregado en la maquila, existe una mayor diversificación de la Imane y un menor peso relativo de la industria textil. El primero de estos países ha logrado desarrollar una industria electrónica y de componentes médicos de alta tecnología. En ese sentido, hay una importante relación entre el tipo de maquila y la intensidad de los encadenamientos productivos que genera.

Lograr que la contribución de esta actividad al crecimiento económico se amplíe más allá de la generación de empleo dependerá no solo de la transformación interna del sector, sino también de que se fortalezca la articulación de las empresas exportadoras con segmentos productivos locales. La exoneración del pago de impuestos es otro de los factores que limita los aportes de este sector al desarrollo.

#### Turismo: atracción de clientes externos y estrategias contradictorias

El interés por exportar no es la única motivación para procurar una alta inserción internacional. En el sector de servicios, los vínculos externos se generan mediante la atracción de clientes foráneos. En Centroamérica ello ha sucedido en el campo de los servicios médicos, pero sobre todo en el turismo.

La cantidad de turistas que visitaron la región creció 63% durante el período 2000-2006, al pasar de 4,2 a 6,9 millones. En el 2006 casi la mitad de ellos fueron centroamericanos (46%), el 36% norteamericanos, principalmente de Estados Unidos, el 9% europeos y el restante 9% del resto del mundo. Costa Rica es el país que más visitantes recibe (1.716.444 en el 2006) y el que cuenta con una mayor afluencia de norteamericanos y europeos (Consejo Centroamericano de Turismo, 2008). En años recientes, Panamá ha experimentado un rápido crecimiento de este sector. El ingreso de turistas generó en el 2006 4,9 mil millones de dólares, equivalentes al 6% del PIB regional (Banco Mundial, 2008a).

La expansión de esta actividad ha

significado una ampliación de la infraestructura y los servicios, que ha sido financiada en buena medida a través de crecientes flujos de inversión extranjera directa.

Aunque el turismo es compatible con la conservación del ambiente y tiene efectos multiplicadores en la economía gracias a sus múltiples ramificaciones hacia otros sectores, durante los últimos años su desempeño ha dejado dudas sobre sus beneficios, en particular por la acelerada expansión del turismo masivo. La construcción de grandes complejos turísticos ha modificado drásticamente el paisaje en algunas zonas costeras de la región, ha introducido presiones sobre el recurso hídrico y ha incrementado la generación de desechos sólidos y líquidos, sin que se apliquen adecuados mecanismos de regulación y control para garantizar un buen manejo y la mitigación de impactos ambientales.

La operación de grandes cadenas hoteleras internacionales con servicios altamente estandarizados y complejos ha limitado, en muchos casos, la posibilidad de establecer encadenamientos productivos con sectores como el agrícola y el de servicios, así como el disfrute de los atractivos naturales y culturales utilizados en la promoción de los países como destinos turísticos. No obstante, es posible reconocer lecciones positivas asociadas a la creación de redes de turismo ecológico e infraestructura adecuada para mitigar los impactos ambientales y hacer un uso sostenible de los recursos naturales<sup>31</sup>.

### Consideraciones generales

Un tema de investigación pendiente, pero de la mayor relevancia en la valoración del potencial de la inserción internacional de Centroamérica para promover el desarrollo humano, es el análisis de los encadenamientos productivos entre los sectores internos y externos de las economías. La información provista en este apartado es una aproximación a este tema que, pese a ser preliminar, sugiere potencialidades muy diversas para impulsar ese desarrollo, según el sector de que se trate.

La articulación de los sectores pro-

ductivos al ámbito internacional ha estado aparejada, en varios de ellos, a una creciente dependencia tecnológica, las importaciones de insumos básicos y las exportaciones de productos finales. En otros la articulación se da fundamentalmente por el lado de las importaciones, o combina una intensa actividad exportadora e importadora con robustos vínculos con proveedores locales. En algunos persiste una producción artesanal (en el caso del maíz amarillo duro, por ejemplo) desarrollada por pequeños productores que no logran vincularse a los mercados externos, y de aquellos que consiguen participar, muy pocos son beneficiados por la creación de valor agregado en la cadena de agroexportación (Angulo y Mata, 2008).

La vinculación de las cadenas productivas al proceso de inserción internacional es particularmente limitada a la hora de generar valor agregado en el medio rural y asegurar que los beneficios de éste lleguen también a los pequeños productores. Además inquieta el hecho de que en otros sectores de la economía, como las maquilas y la industria hotelera, esta articulación internacional no siempre genera beneficios significativos para las economías locales.

### La inserción internacional en Centroamérica desde una perspectiva nacional: análisis de casos

El entorno internacional y los factores regionales configuran una problemática común a la cual ningún país centroamericano escapa. Sin embargo esto no implica que, en términos de la inserción internacional, la situación sea similar en todos los casos. Por el contrario, existen profundas diferencias nacionales que no pueden pasarse por alto. En este acápite se presenta un análisis del proceso de inserción internacional por país y sus principales resultados económicos y sociales, con el fin de caracterizar la posición en la que cada uno se encuentra y, sobre esta base, documentar las diferencias.

El análisis se efectúa a partir de un conjunto seleccionado de dimensiones

e indicadores. Las condiciones nacionales son las que, como se verá en próximas secciones, amplifican o morigeran la incidencia de los factores internacionales y regionales.

Cabe señalar que las fuentes de información de los indicadores nacionales son distintas a las empleadas para el análisis de las tendencias regionales en los acápites anteriores, para mantener la consistencia metodológica en las series temporales de cada país. Esto inevitablemente introduce algunas diferencias numéricas con respecto a lo ya presentado, aunque no altera el orden de magnitud o las tendencias que, con otras fuentes, se pudieran describir para cada país centroamericano<sup>32</sup>.

### Guatemala

Guatemala es la economía más grande de Centroamérica. Su producción representa más de la tercera parte (26%) del PIB regional. Durante el período 1990-2006 creció en promedio un 3,6% anual, lo que le permitió pasar de 12.887 a 22.834 millones de dólares del año 2000.

Aunque es el país menos abierto de la región, ha tenido una creciente inserción internacional (su índice de apertura pasó de 0,36 a 0,51 entre 1990 y 2006). Pese al tamaño de su economía, la participación de Guatemala en el comercio exterior del istmo es baja: 11% de las exportaciones y 17% de las importaciones. Estas últimas han sido el componente más dinámico de su comercio exterior: su peso con respecto al PIB (31%) duplicó el de las exportaciones (16%) en el 2006, lo cual hizo que ese año el déficit de la balanza comercial alcanzara 6.492 millones de dólares.

El aumento de los flujos financieros del exterior ha sido un factor determinante de la inserción internacional de Guatemala. En el 2006 las transferencias netas del exterior representaron el 74% de las exportaciones a precios corrientes, como resultado del fuerte incremento mostrado por las remesas familiares; éstas pasaron de 119 a 3.626 millones de dólares entre 1990 y 2006. Guatemala es el país centroamericano que recibe más divisas por este concepto:

CUADRO 13.7

**Guatemala: indicadores sobre la inserción internacional.** CIRCA 1990, 2000 Y 2006

Tema/indicador	Unidad de medida	1990	2000	2006
<b>Indicadores de condiciones</b>				
PIB total <sup>a/</sup>	Millones de dólares del 2000	12.887	19.290	22.834
Población <sup>a/</sup>	Miles	8.908	11.229	13.028
<b>Indicadores de apertura</b>				
Índice de apertura <sup>a/</sup>	(X + M)/PIB	0,36	0,49	0,51
Saldo de la balanza comercial <sup>b/</sup>	Millones de dólares	-485,8	-2.460,2	-6.491,6
Arancel promedio para las importaciones <sup>c/</sup>	Tasa promedio <i>ad valorem</i> (%)	10,8	6,9	6,2
Exportaciones totales de bienes y servicios <sup>a/</sup>	Millones de dólares del 2000	2.416	3.895	3.909
Exportaciones de bienes y servicios <sup>a/</sup>	Porcentaje del PIB	21	20	16
Importaciones totales de bienes y servicios <sup>a/</sup>	Millones de dólares del 2000	2.284	5.585	7.669
Importaciones de bienes y servicios <sup>a/</sup>	Porcentaje del PIB	25,0	29,0	31,0
Concentración de las exportaciones <sup>d/</sup>	Grado de concentración del mercado	0,28	0,22	0,17
Exportaciones de productos primarios <sup>e/</sup>	Porcentaje del total	72,3	68,0	60,2
Exportaciones de productos manufacturados <sup>e/</sup>	Porcentaje del total	27,7	32,0	39,8
Inversión externa directa <sup>b/</sup>	Millones de dólares	59,3	229,6	353,7
Inversión externa directa <sup>b/</sup>	Millones de dólares	0,87	1,34	1,16
Ingresos por concepto de turismo <sup>a/</sup>	Dólares corrientes		498	1.008
Transferencias netas del exterior <sup>a/</sup>	Millones de dólares	176	865	4.103
Remesas <sup>a/</sup>	Millones de dólares	119	596	3.626
Principales productos de exportación <sup>e/</sup>	Porcentaje del total de las exportaciones	Café (28%), azúcar (12%), plátanos y bananos (7%)	Café (21%), azúcar (7%), plátanos y bananos (6%)	Café (13%), plátanos y bananos (7%), azúcar (7%)
<b>Exportaciones según destino <sup>f/</sup></b>				
Estados Unidos	Porcentaje del total	31,9	36,0	26,7
Centroamérica	Porcentaje del total	34,2	32,8	45,7
Europa	Porcentaje del total	12,5	12,3	8,6
Asia	Porcentaje del total	7,7	7,3	6,8
<b>Indicadores de resultado</b>				
PIB per cápita <sup>a/</sup>	Dólares constantes del 2000	1.449	1.718	1.753
Pobreza extrema <sup>g/</sup>	Porcentaje de población indigente	42,0	31,6	30,9
Pobreza total <sup>g/</sup>	Porcentaje de población pobre	69,4	61,1	60,2
Tasa de desempleo abierto <sup>h/</sup>	Porcentaje de la fuerza de trabajo	3,5	2,8	6,0
Autoempleo <sup>i/</sup>	Porcentaje de los ocupados	49,4	52,7	46,5
Fuerza laboral femenina <sup>a/</sup>	Porcentaje de la fuerza de trabajo	25,0	30,0	31,0
Coefficiente de Gini <sup>a/</sup>		0,582	0,560	0,543
Carga tributaria <sup>i/</sup>	Porcentaje del PIB	6,9	9,5	10,3
Gasto público social <sup>k/</sup>	Porcentaje del PIB	3,3	6,1	6,3

a/ Fuente: Banco Mundial, 2008a.

b/ Fuente: Unctad, 2008.

c/ Los datos corresponden a 1994, 2000 y 2005. Fuente: Bases de datos WITS, 2008.

d/ Los datos de 1990 corresponden a 1995 (1 corresponde a la concentración máxima). Fuente: Unctad, 2008.

e/ Los datos corresponden a 1995 y 2005 en lugar de 1990 y 2006, respectivamente. Fuente: Cepal, 2007e.

f/ Los datos de 1990 corresponden a 1994. Fuente: Sieca, 2008.

g/ Los datos corresponden a 1989, 1998 y 2002, respectivamente. Fuente: Cepal, 2007f.

h/ Los datos corresponden a zonas urbanas en los años 1990, 1999 y 2003, respectivamente. Fuente: Cepal, 2007f.

i/ Los datos corresponden a 1989, 2002 y 2006. Fuente: Trejos, 2008.

j/ Los datos del 2006 corresponden al 2003 y son provisionales. Fuente: Gómez, 2005.

k/ Los datos corresponden a los años 1990/1991, 2000/2001 y 2004/2005, respectivamente. Fuente: Cepal, 2007f.

43% del total para la región en 2006. En cambio, la inversión externa directa se ha mantenido en niveles muy bajos y más bien refleja cierta desaceleración en su ritmo de crecimiento con respecto a la década de los noventa; entre 2000 y 2006 la IED pasó de 229 a 353 millones de dólares anuales.

Las exportaciones guatemaltecas se han diversificado, pero aún están concentradas en productos primarios y pocos mercados. Durante la última década el índice de concentración se redujo de 0,28 (1995) a 0,17 (2006), lo que estuvo asociado a un aumento en la participación de los productos manufacturados (12 puntos porcentuales) debido, especialmente, al auge de la industria de maquila textil. El sector primario todavía representa más de la mitad del total exportado (60%). El café, los plátanos y bananos y el azúcar se han mantenido como los principales productos, pero su peso disminuyó de 47% a 27% entre 1995 y 2005. Sin embargo, las exportaciones manufactureras del los regímenes de zonas francas y de perfeccionamiento activo se incrementaron en el último lustro. En relación con los mercados de destino cabe destacar que casi tres cuartas partes de las exportaciones de Guatemala se dirigen a Centroamérica (46%) y Estados Unidos (27%). El turismo parece posicionarse como un nuevo generador de dinamismo en el sector de servicios. Los ingresos derivados de esta actividad pasaron de 498 millones de dólares en el 2000 a 1.008 millones en el 2006.

La inserción internacional de Guatemala no ha generado encadenamientos sociales, productivos y fiscales suficientes para mejorar las oportunidades de desarrollo humano sostenible de su población. Ciertamente el país experimentó un significativo incremento en la producción entre 2000 y 2006 y la pobreza disminuyó en 9 puntos porcentuales. Sin embargo, esta condición aún afecta a más de la mitad de la población y la desigualdad en la distribución de la riqueza está entre las más altas del hemisferio (coeficiente de Gini de 0,543). Además, pese al crecimiento económico, el PIB per cápita apenas pasó de 1.718 a 1.753 dólares anuales entre 2000 y 2006.

Desde el punto de vista productivo, el aumento del desempleo abierto (de 3,5 a 6%) y el elevado autoempleo (46%), que es incluso superior al promedio de la región (41%), evidencian que hay sectores que no están recibiendo los beneficios de la inserción internacional. La ampliación de la base productiva de la economía tampoco ha generado mayores ingresos al Estado. Pese a una evolución favorable, la carga tributaria (10,3%) sigue siendo una de las más bajas de toda América Latina y, por tanto, insuficiente para financiar la inversión social que requiere la superación de las históricas y fuertes brechas sociales y étnicas que muestra este país.

### El Salvador

La producción de El Salvador representó en el 2006 poco más del 17% del PIB regional. Aunque es la tercera economía más grande del istmo, durante los últimos seis años su ritmo de crecimiento (2,6 % promedio anual) ha sido el más bajo del área y evidencia una fuerte desaceleración con respecto al dinamismo que tuvo en la década de los noventa, cuando creció cerca del 5% anual.

Después de Guatemala, El Salvador es el país menos abierto de Centroamérica. Su importancia relativa en las exportaciones e importaciones a nivel regional, 14% y 17%, respectivamente, es inferior o apenas similar al tamaño relativo de su economía. No obstante, sus flujos comerciales con el exterior se han intensificado y, en consecuencia, su índice de apertura se duplicó durante el período 1990-2006, al pasar de 0,36 a 0,79. En el 2006 las exportaciones (4.728 millones de dólares) fueron más de cuatro veces las de 1990, pero las importaciones (7.328 millones de dólares) fueron mayores, lo que implicó un notable aumento de su déficit comercial. Uno de los factores que le ha permitido al país financiar ese déficit es el creciente flujo de remesas familiares.

En el período 1989-2005 El Salvador fue la nación que más redujo los aranceles promedio sobre las importaciones (9,6 puntos porcentuales), lo que muestra que una apertura unilateral no

necesariamente lleva asociado un fuerte incremento en el sector externo.

El aumento de los flujos financieros externos ha sido el otro elemento característico de la inserción internacional de El Salvador durante las dos últimas décadas. En el 2006 las transferencias netas (3.335 millones de dólares) fueron el equivalente al 66% de las exportaciones. Este nivel es casi diez veces mayor que el de 1990 y casi en su totalidad correspondió a remesas familiares, las cuales pasaron de 366 a 3.329 millones de dólares entre 1990 y 2006, lo que evidencia la dimensión económica de los movimientos migratorios. Este país recibe el 39% del total de remesas familiares de la región. En contraste, y pese al crecimiento registrado en años recientes, la inversión externa directa no es un factor determinante de la inserción internacional de El Salvador. En el 2006 la IED ascendió apenas a 203 millones de dólares (poco más del 1% del PIB).

Las exportaciones salvadoreñas están compuestas en un 57% por productos manufacturados, especialmente, los elaborados por la industria de maquila textil, y en un 42% por productos primarios. Al igual que en la mayor parte de Centroamérica, durante el período 1995-2005 la participación de las exportaciones de productos primarios disminuyó; no obstante, en este caso la magnitud de la reducción fue mayor que en Guatemala. Este hecho, unido a una disminución en la concentración de las exportaciones (de 0,35 a 0,15 entre 1995 y 2006), podría estar indicando una nueva fisonomía del sector exportador y, en general, de la estructura productiva de la economía. Esta fisonomía está asociada a un menor peso del café en el total de las exportaciones y al surgimiento de nuevos productos de exportación, como los derivados del petróleo, la maquila textil, los medicamentos y los artículos plásticos. El turismo ha cobrado una importancia creciente en el panorama productivo; los ingresos generados por esta actividad pasaron de 437 a 1.175 millones de dólares durante el período 2000-2006. En este último año el país captó el 24% de los ingresos por turismo de la

CUADRO 13.8

**El Salvador: indicadores sobre la inserción internacional.** CIRCA 1990, 2000 Y 2006

Tema/indicador	Unidad de medida	1990	2000	2006
<b>Indicadores de condiciones</b>				
PIB total <sup>a/</sup>	Millones de dólares, 2000	8.372	13.134	15.298
Población <sup>a/</sup>	Miles	5.110	6.195	6.762
<b>Indicadores de apertura</b>				
Índice de apertura <sup>a/</sup>	(X + M)/PIB	0,36	0,70	0,79
Saldo de la balanza comercial <sup>b/</sup>	Millones de dólares	-618,6	-1.984,4	-4.067,8
Aranzel promedio para las importaciones <sup>c/</sup>	Tasa promedio <i>ad valorem</i> (%)	16,0	7,1	6,4
Exportaciones totales de bienes y servicios <sup>a/</sup>	Millones de dólares del 2000	1.123	3.598	4.728
Exportaciones de bienes y servicios <sup>a/</sup>	Porcentaje del PIB	19,0	27,0	27,0
Importaciones totales de bienes y servicios <sup>a/</sup>	Millones de dólares del 2000	1.891	5.573	7.328
Importaciones de bienes y servicios <sup>a/</sup>	Porcentaje del PIB	31,0	42,0	47,0
Concentración de las exportaciones <sup>d/</sup>	Grado de concentración del mercado	0,35	0,21	0,15
Exportaciones de productos primarios <sup>e/</sup>	Porcentaje del total	61,2	51,6	42,5
Exportaciones de productos manufacturados <sup>e/</sup>	Porcentaje del total	38,8	48,4	57,5
Inversión externa directa <sup>b/</sup>	Millones de dólares	1,9	173,4	203,7
Inversión externa directa <sup>b/</sup>	Porcentaje del PIB	0,04	1,32	1,11
Ingresos por concepto de turismo <sup>a/</sup>	Millones de dólares		437	1.175
Transferencias netas del exterior <sup>a/</sup>	Millones de dólares	345	1.798	3.335
Remesas <sup>a/</sup>	Millones de dólares	366	1.765	3.329
Principales productos de exportación <sup>e/</sup>	Porcentaje del total de las exportaciones	Café (37%), medicamentos (3%), azúcar (3%)	Café (22%), derivados del petróleo (4%), medicamentos (4%)	Café (9%), medicamentos (4%), artículos plásticos (4%)
<b>Exportaciones según destino <sup>f/</sup></b>				
Estados Unidos	Porcentaje del total	21,8	23,3	21,1
Centroamérica	Porcentaje del total	43,7	58,7	57,6
Europa	Porcentaje del total	25,4	11,4	9,1
Asia	Porcentaje del total	0,1	2,2	4,0
<b>Indicadores de resultado</b>				
PIB per cápita <sup>a/</sup>	Dólares constantes del 2000	1.638	2.120	2.262
Pobreza extrema <sup>g/</sup>	Porcentaje de población indigente	21,7	21,9	19,0
Pobreza total <sup>g/</sup>	Porcentaje de población pobre	54,2	49,8	47,5
Tasa de desempleo abierto <sup>h/</sup>	Porcentaje de la fuerza de trabajo	9,9	6,9	6,5
Autoempleo <sup>i/</sup>	Porcentaje de los ocupados	36,6	38,2	35,4
Fuerza laboral femenina <sup>a/</sup>	Porcentaje de la fuerza de trabajo	41,0	38,0	41,0
Coefficiente de Gini <sup>g/</sup>		0,507	0,518	0,493
Carga tributaria <sup>j/</sup>	Porcentaje del PIB	7,6	11,0	12,6
Gasto público social <sup>k/</sup>	Porcentaje del PIB		5,4	5,6

a/ Fuente: Banco Mundial, 2008a.

b/ Fuente: Unctad, 2008.

c/ Los datos corresponden a 1989, 2000 y 2005. Fuente: WITS, 2008.

d/ Los datos de 1990 corresponden a 1995 (1 corresponde a la concentración máxima). Fuente: Unctad, 2008.

e/ Los datos corresponden a 1995 y 2005, en lugar de 1990 y 2006, respectivamente. Fuente: Cepal, 2007a.

f/ Los datos de 1990 corresponden a 1994. Fuente: Sieca, 2008.

g/ Los datos corresponden a 1995, 1999 y 2004, respectivamente. Fuente: Cepal, 2007f.

h/ Los datos corresponden a zonas urbanas en los años 1990, 1999 y 2004, respectivamente. Fuente: Cepal, 2007f.

i/ Los datos corresponden a 1995, 2001 y 2006. Fuente: Trejos, 2008.

j/ Los datos del 2006 corresponden al 2003 y son provisionales. Fuente: Gómez, 2005.

k/ Los datos corresponden a los años 1990/1991, 2000/2001 y 2004/2005, respectivamente. Fuente: Cepal, 2007f.

región y únicamente fue superado por Costa Rica.

El Salvador cuenta con una oferta exportable altamente concentrada. El mercado centroamericano es el de mayor importancia (58%) y mayor crecimiento en los últimos años. Junto con Estados Unidos, fue el destino del 79% del total exportado en el 2006. La construcción del nuevo puerto de Cutuco podría convertirse en un factor clave para ampliar y profundizar el intercambio comercial con el resto del mundo.

La mayor apertura de la economía al sistema internacional no ha implicado un rápido avance en el desarrollo humano sostenible de la sociedad salvadoreña. Si bien durante el período 1990-2006 el PIB per cápita aumentó significativamente, de 1.638 a 2.262 dólares, ello no generó un mejoramiento proporcional de los ingresos de la población, ni en su distribución. La pobreza total se redujo en siete puntos porcentuales entre 1995 y el 2004, pero aún afecta a cerca de la mitad de la población, de la cual cerca de una quinta parte es indigente. Las oportunidades laborales creadas durante este período permitieron disminuir el desempleo en tres puntos porcentuales, pero no lograron reducir el autoempleo (35% en el 2006), que es una forma de inserción laboral de baja calidad y productividad.

Las finanzas públicas tampoco han visto los frutos de la mayor inserción internacional. Aunque en la década de los noventa se registró un incremento en la carga tributaria (de 8% a 11%), ello no significó un aumento en la inversión social, que se mantiene estancada en cerca del 5% del PIB desde el año 2000. En estas condiciones, parece que las oportunidades de mejorar la calidad de vida, particularmente para los grupos de mayor rezago social, no están siendo generadas de manera suficiente por el mercado, pero tampoco son propiciadas por el Estado.

### Honduras

Pese a que ocupa el segundo lugar en territorio y población en Centroamérica, Honduras es, después de Nicaragua, la economía más rezagada del istmo. Su

producción tan solo representa cerca del 9% del PIB regional y en el 2006 fue de 7.528 millones de dólares (constantes del año 2000). Aunque su crecimiento económico ha sido bajo (en promedio 3,5% durante el período 1990-2006), el desempeño mejoró en los últimos seis años (4% promedio anual); en el 2006 creció un 6%, en consonancia con lo experimentado por el resto de América Latina.

En el contexto regional la economía hondureña es una de las más abiertas. En el 2006 el índice de apertura (1,18) fue el segundo más alto del área, incluso superior al de Costa Rica (1,02). El factor más dinámico de la balanza comercial han sido las importaciones, las cuales representaron el 66% del PIB en el 2006, 11 puntos porcentuales más que en el 2000. En contraste, las exportaciones se han mantenido en alrededor del 41% del PIB durante los últimos seis años. Este comportamiento ha resultado en un fuerte incremento del déficit comercial, el cual pasó de 1.474 a 3.488 millones de dólares entre 2000 y 2006.

Al igual que en Guatemala y El Salvador, las remesas familiares han sido un factor determinante de los vínculos de Honduras con el resto del mundo y explican el financiamiento de los crecientes déficit comerciales que en el período 2000-2006 experimentaron una importante expansión, al pasar de 416 a 2.367 millones de dólares. En este último año, las remesas representaron el 112% del total de las transferencias netas recibidas del exterior (2.115 millones de dólares). En cambio, la inversión externa directa ha tenido un rol marginal, con un aporte menor a los ingresos que genera el incipiente sector turístico (490 millones de dólares en el 2006).

No obstante el estancamiento relativo de las exportaciones con respecto al PIB, Honduras ha apostado por la diversificación de su oferta exportable con más determinación que sus vecinos. El descenso en el índice de concentración de las exportaciones (de 0,54 a 0,28 entre 1995 y 2006) es confirmado por la reducción en el peso de los tres principales productos en el total

exportado (entre ellos el café, los productos manufacturados de la industria de maquila y los mariscos): pasaron de representar el 58% de las exportaciones en 1990 al 33% en el 2006. Sin embargo, a nivel sectorial la concentración persiste: si bien los productos manufacturados aumentaron en 13 puntos porcentuales su participación durante el período 1990-2006, en especial los elaborados por la maquila textil, más de la mitad de las exportaciones provino del sector primario (64,2%).

Al igual que para El Salvador y Guatemala, Estados Unidos y, secundariamente, la Unión Europea son los principales destinos de las exportaciones hondureñas. En 1994 estos mercados absorbían el 79% de sus ventas al exterior. En el 2006 esa proporción se redujo al 67% y cobró importancia el mercado intrarregional (21%), lo que denota una leve diversificación de los destinos de exportación.

Desde el punto de vista del desarrollo humano sostenible, el crecimiento económico y la mayor inserción internacional de Honduras han generado resultados positivos, pero modestos e insuficientes para superar su condición de ser, junto con Nicaragua, el país más pobre de la región. Aunque entre 1990 y 2006 la pobreza total y la indigencia disminuyeron nueve y doce puntos porcentuales respectivamente, siete de cada diez hondureños son pobres y casi la mitad son indigentes.

Los encadenamientos con el mercado laboral también dan muestras de esta insuficiencia: pese a que se redujo el desempleo abierto (2 puntos porcentuales) y se amplió la participación laboral de las mujeres (once puntos porcentuales durante el período 1990-2006), cerca de la mitad de la fuerza de trabajo está autoempleada. Como se ha dicho, esta forma de inserción laboral está asociada a puestos de trabajo de baja calidad y exiguas remuneraciones, que por lo general no están vinculados al sector exportador. Esto limita las posibilidades de que la inserción internacional se traduzca en mejores ingresos y menor desigualdad para este importante grupo de población.



CUADRO 13.9

**Honduras: indicadores sobre la inserción internacional.** CIRCA 1990, 2000 Y 2006

Tema/indicador	Unidad de medida	1990	2000	2006
<b>Indicadores de condiciones</b>				
PIB total <sup>a/</sup>	Millones de dólares del 2000	4.310	5.956	7.528
Población <sup>a/</sup>	Miles	4.891	6.196	6.968
<b>Indicadores de apertura</b>				
Índice de apertura <sup>a/</sup>	(X + M)/PIB	1,01	0,97	1,18
Saldo de la balanza comercial <sup>b/</sup>	Millones de dólares	-103,8	-1.474,7	-3.488,4
Arancel promedio para las importaciones <sup>c/</sup>	Tasa promedio <i>ad valorem</i> (%)	9,6	8,1	6,4
Exportaciones totales de bienes y servicios <sup>a/</sup>	Millones de dólares del 2000	2.172	2.462	3.537
Exportaciones de bienes y servicios <sup>a/</sup>	Porcentaje del PIB	37,0	41,0	41,0
Importaciones totales de bienes y servicios <sup>a/</sup>	Millones de dólares del 2000	2.182	3.289	5.380
Importaciones de bienes y servicios <sup>a/</sup>	Porcentaje del PIB	40,0	55,0	66,0
Concentración de las exportaciones <sup>d/</sup>	Grado de concentración del mercado	0,54	0,30	0,28
Exportaciones de productos primarios <sup>e/</sup>	Porcentaje del total	77,2	77,9	64,2
Exportaciones de productos manufacturados <sup>e/</sup>	Porcentaje del total	22,8	22,1	35,8
Inversión externa directa <sup>b/</sup>	Millones de dólares	43,5	282,0	385,0
Inversión externa directa <sup>b/</sup>	Porcentaje del PIB	1,43	4,68	4,14
Ingresos por concepto de turismo <sup>a/</sup>	Millones de dólares		263	490
Transferencias netas del exterior <sup>a/</sup>	Millones de dólares	298	565	2.115
Remesas <sup>a/</sup>	Millones de dólares	63	416	2.367
Principales productos de exportación <sup>e/</sup>	Porcentaje del total de las exportaciones	Café (28%), plátanos y bananos (17%), mariscos (13%)	Café (25%), mariscos (13%), plátanos y bananos (8%)	Café (17%), hilos y cables con aislante, (9%) mariscos (7%)
<b>Exportaciones según destino <sup>f/</sup></b>				
Estados Unidos	Porcentaje del total	52,0	53,1	46,7
Centroamérica	Porcentaje del total	8,8	24,7	20,7
Europa	Porcentaje del total	27,1	14,1	20,7
Asia	Porcentaje del total	6,2	5,4	3,9
<b>Indicadores de resultado</b>				
PIB per cápita <sup>a/</sup>	Dólares constantes del 2000	886	961	1.080
Pobreza extrema <sup>g/</sup>	Porcentaje de población indigente	60,9	56,8	49,3
Pobreza total <sup>g/</sup>	Porcentaje de población pobre	80,8	79,7	71,5
Tasa de desempleo abierto <sup>g/</sup>	Porcentaje de la fuerza de trabajo	6,9	5,3	4,7
Autoempleo <sup>h/</sup>	Porcentaje de los ocupados	50,6	47,4	49,7
Fuerza laboral femenina <sup>a/</sup>	Porcentaje de la fuerza de trabajo	28,0	34,0	39,0
Coefficiente de Gini <sup>i/</sup>		0,615	0,564	0,587
Carga tributaria <sup>i/</sup>	Porcentaje del PIB	15,0	16,6	15,9
Gasto público social <sup>k/</sup>	Porcentaje del PIB	7,5	10,0	11,6

a/ Fuente: Banco Mundial, 2008a.

b/ Fuente: Unctad, 2008.

c/ Los datos corresponden a 1995, 2000 y 2005. Fuente: WITS, 2008.

d/ Los datos de 1990 corresponden a 1995 (1 corresponde a concentración máxima). Fuente: Unctad, 2008.

e/ Los datos corresponden 1995 y 2005 en lugar de 1990 y 2006, respectivamente. Fuente: Cepal, 2007a.

f/ Los datos de 1990 corresponden a 1994. Fuente: Sieca, 2008.

g/ Los datos del 1994, 1999 y 2006, respectivamente. Fuente: Cepal, 2007f.

h/ Los datos corresponden a zonas urbanas en los años 1990, 2001 y 2006. Fuente: Trejos, 2008.

i/ Los datos corresponden a 1990, 1999 y 2003, respectivamente. Fuente: Cepal, 2007f.

j/ Los datos del 2006 corresponden al 2003 y son provisionales. Fuente: Gómez, 2005.

k/ Los datos corresponden a los años 1990/1991, 2000/2001 y 2004/2005, respectivamente. Fuente: Cepal, 2007f.

La carga tributaria del gobierno central, (16% en los últimos años) es la más alta de Centroamérica y refleja el mayor esfuerzo que Honduras realiza en esta materia, en relación con sus vecinos. No obstante, debido a la pequeñez de su economía con respecto al tamaño de la población, este nivel es insuficiente para recuperar los importantes rezagos sociales y para mitigar el deterioro ocasionado por fenómenos hidrometeorológicos que han tenido un gran impacto sobre la infraestructura física y productiva de este país.

### Nicaragua

Nicaragua es a la vez el país de mayor tamaño (131.832 km<sup>2</sup>) y la economía más pequeña de Centroamérica. Su producción apenas representa el 5% del PIB regional y en el 2006 ascendió a 4.770 millones de dólares (casi cinco veces menos que Guatemala). El ritmo de crecimiento durante el período 1990-2006 fue el más bajo de toda el área (en promedio un 3,3% anual).

En este país la apuesta la inserción internacional como medio para promover el crecimiento económico fue particularmente intensa en la década de los noventa. Durante ese período, su índice de apertura pasó de 0,40 a 0,75. En el presente siglo se ha experimentado un vigoroso crecimiento de las exportaciones de la industria manufacturera de exportación (Imane). De acuerdo con un estudio reciente de Cepal, las ventas externas por parte de este sector pasaron de 231 millones de dólares en el año 2000 a 932 millones en 2006; de lejos esta es la Imane de más rápido crecimiento en Centroamérica (Padilla et,al 2007). Al igual que en otras naciones del istmo, las importaciones han sido el componente más dinámico de la balanza comercial nicaragüense: su importancia con respecto al PIB en el 2006 (61%) fue treinta puntos porcentuales superior que la correspondiente a las exportaciones (31%). Esto se refleja en la evolución del déficit comercial, que pasó de 1.163 a 1.941 millones de dólares en los últimos seis años.

La creciente apertura de esta economía también se ha expresado en un incremento de las transferencias

netas del exterior. Éstas crecieron un 89% entre 2000 y 2006, debido sobre todo al notable aumento de las remesas familiares, que pasaron de 320 a 655 millones de dólares (77% de las transferencias netas del 2006). Los ingresos de divisas asociados a la inversión externa directa y el turismo han crecido con más lentitud. Aunque esta situación sea estructuralmente similar a la de los vecinos del norte, los flujos de financiamiento externo que recibe Nicaragua son bastante menores.

Al igual que en Panamá, y contrario a los demás países de la región, las exportaciones nicaragüenses están concentradas en productos agropecuarios (90% en el 2005). El rápido crecimiento de la Imane en años recientes no ha logrado todavía revertir completamente la severa contracción de la industria manufacturera, en especial la maquila textil, durante los años noventa, período durante el cual la participación de este sector en las exportaciones totales pasó de 20% a 7%. Aunque los principales productos de exportación (café, mariscos, carne de ganado vacuno) son los mismos que en 1995, su peso en el total exportado pasó de 46% a 36%.

La estructura del mercado de las exportaciones nicaragüenses se transformó en la última década. Estados Unidos y Europa disminuyeron su participación, de 66% a 47%, mientras Centroamérica cobró relevancia: su contribución a las exportaciones totales pasó de 25% a 36% en el período 1994-2006.

La creciente inserción internacional de Nicaragua ha sido insuficiente para impulsar el crecimiento económico y ampliar las oportunidades de desarrollo humano sostenible. Aunque el PIB per cápita superó el estancamiento que tuvo durante los noventa y aumentó de 771 a 862 dólares entre 2000 y 2006, ese incremento no logró llegar a los sectores de más bajos ingresos. La pobreza continúa afectando a siete de cada diez nicaragüenses, cuatro de los cuales son indigentes. Pese a cierta disminución, la tasa de desempleo abierto (12,5%) es la más alta de la región y el autoempleo representa la alternativa de inserción laboral para cerca de la mitad

de los ocupados. Los escasos ingresos obtenidos en puestos de trabajo de baja calidad y productividad, generalmente asociados al autoempleo y el sector informal, hacen más difícil reducir la pobreza y la desigualdad.

Un mayor esfuerzo fiscal permitió casi duplicar la carga tributaria durante el período 1990-2006, hasta alcanzar un 16% del PIB. Sin embargo, este nivel de ingresos es claramente insuficiente para revertir el histórico rezago económico y social del segundo país más pobre de toda América Latina.

### Costa Rica

Después de Guatemala, Costa Rica es la segunda economía más grande de Centroamérica. Su producción en el 2006 (21.081 millones de dólares) representó el 24% del PIB regional, aunque es el segundo país más pequeño del istmo en población y territorio. El ritmo de crecimiento promedio durante el período 1990-2006 fue del 5% anual, lo que permitió más que duplicar el PIB total e incrementar en cerca de un 54% el PIB per cápita, hasta llegar a 4.793 dólares en el 2006, el más elevado de la región.

Costa Rica es una de las economías más abiertas de América Latina, con un índice de apertura que pasó de 0,64 en 1990 a 1,02 en 2006. Su creciente inserción internacional ha estado determinada por el incremento de las exportaciones de bienes y servicios. Aunque estas últimas han tenido un ritmo de crecimiento mayor que el de las importaciones, el país registra crónicos déficit en la balanza comercial. En el 2004 Costa Rica tuvo la mayor participación relativa en el total de las exportaciones e importaciones de la región: 32% y 24%, respectivamente. Como parte del proceso de creciente apertura, durante el período 1990-2006 redujo el arancel promedio sobre las importaciones (éste disminuyó de 15% a 6,5% en esos años).

La atracción de inversión extranjera directa ha sido la otra característica de la inserción costarricense en la economía internacional. En contraste con el estancamiento registrado en la mayoría de los otros países centroamericanos,

CUADRO 13.10

**Nicaragua: Indicadores sobre la inserción internacional.** CIRCA 1990, 2000 Y 2006

Tema/indicador	Unidad de medida	1990	2000	2006
<b>Indicadores de condiciones</b>				
PIB total <sup>a/</sup>	Millones de dólares del 2000	2.820	3.936	4.770
Población <sup>a/</sup>	Miles	4.141	5.108	5.532
<b>Indicadores de apertura</b>				
Índice de apertura <sup>a/</sup>	(X + M)/PIB	0,40	0,75	0,57
Saldo de la balanza comercial <sup>b/</sup>	Millones de dólares	-306,9	-1.162,7	-1.941,1
Arancel promedio para las importaciones <sup>c/</sup>	Tasa promedio <i>ad valorem</i> (%)	8,0	3,0	6,4
Exportaciones totales de bienes y servicios <sup>a/</sup>	Millones de dólares del 2000	437	940	1.507
Exportaciones de bienes y servicios <sup>a/</sup>	Porcentaje del PIB	25	24	31
Importaciones totales de bienes y servicios <sup>a/</sup>	Millones de dólares del 2000	703	2.012	2.551
Importaciones de bienes y servicios <sup>a/</sup>	Porcentaje del PIB	46	51	61
Concentración de las exportaciones <sup>d/</sup>	Grado de concentración del mercado	0,27	0,32	0,29
Exportaciones de productos primarios <sup>e/</sup>	Porcentaje del total	79,7	92,5	89,6
Exportaciones de productos manufacturados <sup>e/</sup>	Porcentaje del total	20,3	7,5	10,4
Inversión externa directa <sup>b/</sup>	Millones de dólares	0,7	266,5	282,3
Inversión externa directa <sup>b/</sup>	Porcentaje del PIB	0,02	6,77	5,26
Ingresos por concepto de turismo <sup>a/</sup>	Millones de dólares		133	237
Transferencias netas del exterior <sup>a/</sup>	Millones de dólares		453	855
Remesas <sup>a/</sup>	Millones de dólares		320	655
Principales productos de exportación <sup>e/</sup>	Porcentaje del total de las exportaciones	Café (23%), mariscos (13%), carne de ganado vacuno (10%)	Café (27%), mariscos (18%), carne de ganado vacuno (8%)	Café (15%), carne de ganado vacuno (14%), mariscos (7%)
<b>Exportaciones según destino <sup>f/</sup></b>				
Estados Unidos	Porcentaje del total	41,0	37,8	31,9
Centroamérica	Porcentaje del total	25,2	26,8	35,7
Europa	Porcentaje del total	25,2	23,2	14,9
Asia	Porcentaje del total	1,1	1,2	2,9
<b>Indicadores de resultado</b>				
PIB per cápita <sup>a/</sup>	Dólares constantes del 2000	712	771	862
Pobreza extrema <sup>g/</sup>	Porcentaje de población indigente	48,4	44,6	42,4
Pobreza total <sup>g/</sup>	Porcentaje de población pobre	73,6	69,9	69,3
Tasa de desempleo abierto <sup>h/</sup>	Porcentaje de la fuerza de trabajo	14,1	13,8	12,5
Autoempleo <sup>i/</sup>	Porcentaje de los ocupados	49,3	45,5	45,0
Fuerza laboral femenina <sup>a/</sup>	Porcentaje de la fuerza de trabajo	30	30	30
Coefficiente de Gini <sup>g/</sup>		0,582	0,584	0,579
Carga tributaria <sup>i/</sup>	Porcentaje del PIB	8,1	14,5	15,8
Gasto público social <sup>k/</sup>	Porcentaje del PIB	6,6	8,1	10,8

a/ Fuente: Banco Mundial, 2008a.

b/ Fuente: Unctad, 2008.

c/ Los datos corresponden a 1994, 2000 y 2005. Fuente: WITS, 2008.

d/ Los datos de 1990 corresponden a 1995 (1 corresponde a la concentración máxima). Fuente: Unctad, 2008.

e/ Los datos corresponden a 1995 y 2005, en lugar de 1990 y 2006, respectivamente. Fuente: Cepal, 2007a.

f/ Los datos de 1990 corresponden a 1994. Fuente: Sieca, 2008.

g/ Los datos corresponden a 1993, 1998 y 2001, respectivamente. Fuente: Cepal, 2007f.

h/ Los datos corresponden a zonas urbanas en los años 1994, 1999 y 2003, respectivamente. Fuente: Cepal, 2007f.

i/ Los datos de 1990 corresponden a 1993. Fuente: Trejos, 2008.

j/ Los datos del 2006 corresponden al 2003 y son provisionales. Fuente: Gómez, 2005.

k/ Los datos corresponden a los años 1990/1991, 2000/2001 y 2004/2005, respectivamente. Fuente: Cepal, 2007f.

la IED captada por Costa Rica pasó de 162 a 1.469 millones de dólares entre 1990 y 2006. El establecimiento de zonas francas y el desarrollo de *clusters* de industrias de alta tecnología han sido dos de las principales estrategias utilizadas para atraer inversión externa. Aunque Costa Rica y Panamá absorbieron el 62% de la IED regional durante la segunda mitad de los noventa, en el período 2000-2006 su participación disminuyó al 56,5% y los nuevos flujos tendieron a distribuirse en las demás naciones (Pomareda, 2008). El otro sector que ha atraído inversión extranjera y generado exportación de servicios es el turismo. En el 2006 Costa Rica captó el 38% de los ingresos derivados de esta actividad en la región, y que en su caso pasaron de 1.477 a 1.890 millones de dólares entre 2000 y 2006. Con un dinamismo menor, las remesas recibidas del exterior crecieron de 12 a 513 millones de dólares de 1990 a 2006.

Los flujos de inversión externa también han estado asociados a una mayor diversificación de la oferta exportable de mercancías<sup>33</sup>, así como a la creciente participación de los productos manufacturados en el total de las exportaciones (25% en 1995 *versus* 64% en el 2005). Como resultado de este proceso, los principales productos de exportación en 1995 (plátanos y bananos, café y frutas tropicales frescas) cedieron esos primeros lugares a productos manufacturados, que representaron el 29% de las exportaciones totales en el 2005.

En los últimos años, el país ha experimentado un fuerte crecimiento de las remesas que migrantes costarricenses envían desde el exterior. En el 2000 éstas totalizaron 136 millones de dólares y seis años más tarde alcanzaron 513 millones. Sin embargo, y en contraste con los países del centro y el norte de la región, las remesas son una proporción minoritaria de las transferencias netas del exterior que el país recibe.

Costa Rica, al igual que Panamá, ha logrado diversificar el mercado de sus exportaciones en mayor grado que sus vecinos del centro y norte de la región. Aunque el destino más importante sigue siendo Estados Unidos (37%), durante el período 1994-2006 ese mer-

cado experimentó una contracción en favor del fortalecimiento de los vínculos comerciales con Asia (18%).

El crecimiento económico asociado a una mayor inserción internacional ha generado resultados dispares, en términos de la ampliación de las oportunidades de desarrollo humano sostenible para la población costarricense. Pese a que en el período 1999-2006 se redujeron la pobreza total (de 26% a 19%) y la indigencia (de 10% a 7%), los beneficios del significativo incremento en el PIB per cápita se distribuyeron de manera desigual. El coeficiente de Gini pasó de 0,438 en 1990 a 0,478 en 2006. El mercado laboral ofreció mayores oportunidades de empleo a las mujeres, cuya participación pasó del 28% al 36% entre 1990 y el 2006, pero el desempleo abierto y el autoempleo se mantuvieron relativamente estables. El crecimiento en la producción generó un leve aumento de la carga tributaria (2,2% del PIB en el período 1990-2006), lo que permitió una mayor asignación de recursos a inversión social, la que sin embargo ha sido insuficiente para revertir la tendencia a la mejora inercial de los indicadores sociales.

### Panamá

En el 2006 la producción de Panamá ascendió a 15.474 millones de dólares constantes, equivalentes al 18% del PIB regional. Durante el período 1990-2006 su crecimiento económico fue en promedio del 5% anual. En los últimos años este país ha mostrado el mejor desempeño económico del istmo: en el 2006 su crecimiento fue de 8%, uno de los más altos de América Latina.

Panamá es el país centroamericano con mayor índice de apertura (1,38). Comparte con Costa Rica los primeros lugares en el volumen de exportaciones e importaciones a nivel regional, 32% y 24%, respectivamente. No obstante, la participación relativa del comercio exterior en la economía panameña ha disminuido. En el período 1900-2006 el peso de las exportaciones con respecto al PIB se redujo en 14 puntos porcentuales y el de las importaciones en 8 puntos porcentuales.

La inserción internacional de Panamá contrasta fuertemente con las de los

demás países del istmo. Panamá basa su inserción en la prestación de servicios a la economía internacional, como un centro logístico. Es uno de los nodos más importantes del comercio mundial, gracias a la operación del canal de Panamá. Al amparo del canal se han desarrollado zonas libres de impuestos que abastecen a la región más amplia del Gran Caribe. Una buena parte de las exportaciones panameñas son “re-exportaciones” desde las zonas libres. Además, es una plaza financiera en la que operan los más importantes bancos del mundo. Pese al auge que en los últimos años ha tenido el turismo como generador de divisas, las exportaciones panameñas de bienes y servicios que los demás países centroamericanos también exportan tienen una importancia secundaria en su inserción internacional.

La inversión extranjera directa ha sido el principal determinante de la inserción internacional de este país. Su importancia en relación con el PIB pasó de 2,2% en 1990 a 15% en el 2006, año en que ascendió a 2.560 millones de dólares. De este modo Panamá se ha constituido en el principal receptor de inversión externa en el istmo. Los ingresos por turismo del 2006 registraron un aumento significativo (818 millones de dólares) con respecto al año 2000.

Contrariamente a lo que sucedió en la mayor parte de los países centroamericanos, durante la última década la oferta exportable de bienes panameños no se diversificó (el índice de concentración en el 2006 fue el mismo que en 1995: 0,36) y los productos agrícolas aumentaron en 11 puntos porcentuales su participación en las exportaciones totales. Los principales productos de exportación en el 2004 fueron pescado, frutas frescas y plátanos y bananos, los cuales representaron el 54% del total, sin considerar las reexportaciones que se realizan desde la zona libre de Colón.

Estados Unidos y Europa son los principales mercados de las exportaciones panameñas; en el 2005 recibieron el 72% del total exportado. Durante el período 1990-2006 el mercado europeo

CUADRO 13.11

**Costa Rica: indicadores sobre la inserción internacional.** CIRCA 1990, 2000 Y 2006

Tema/indicador	Unidad de medida	1990	2000	2006
<b>Indicadores de condiciones</b>				
PIB total <sup>a/</sup>	Millones de dólares del 2000	9.578	15.946	21.081
Población <sup>a/</sup>	Miles	3.076	3.929	4.399
<b>Indicadores de apertura</b>				
Índice de apertura <sup>a/</sup>	(X + M)/PIB	0,64	0,94	1,02
Saldo de la balanza comercial <sup>b/</sup>	Millones de dólares	-542	-539	-3.305
Arancel promedio para las importaciones <sup>c/</sup>	Tasa promedio <i>ad valorem</i> (%)	15,0	5,0	6,5
Exportaciones totales de bienes y servicios <sup>a/</sup>	Millones de dólares del 2000	2.843	7.754	10.914
Exportaciones de bienes y servicios <sup>a/</sup>	Porcentaje del PIB	30	49	50
Importaciones totales de bienes y servicios <sup>a/</sup>	Millones de dólares del 2000	3.246	7.298	10.642
Importaciones de bienes y servicios <sup>a/</sup>	Porcentaje del PIB	36	46	56
Concentración de las exportaciones <sup>d/</sup>	Grado de concentración del mercado	0,30	0,30	0,23
Exportaciones de productos primarios <sup>e/</sup>	Porcentaje del total	74,9	34,5	36,2
Exportaciones de productos manufacturados <sup>e/</sup>	Porcentaje del total	25,1	65,5	63,8
Inversión externa directa <sup>b/</sup>	Millones de dólares	162,4	408,6	1.469,1
Inversión externa directa <sup>b/</sup>	Porcentaje del PIB	2,24	2,56	6,63
Ingresos por concepto de turismo <sup>a/</sup>	Millones de dólares		1.477	1.890
Transferencias netas del exterior <sup>a/</sup>	Millones de dólares	55	93	349
Remesas <sup>a/</sup>	Millones de dólares	12	136	513
Principales productos de exportación <sup>e/</sup>	Porcentaje del total de las exportaciones	Plátanos y bananos (25%), café (15%), frutas tropicales frescas (2%)	Piezas para máquinas de oficina (29%), plátanos y bananos (10%), instrumentos y aparatos médicos (3%)	Válvulas y tubos electrónicos, transistores, etc. (12%), piezas para máquinas de oficina (10%), instrumentos y aparatos médicos (7%)
<b>Exportaciones según destino <sup>f/</sup></b>				
Estados Unidos	Porcentaje del total	41,3	49,3	37,0
Centroamérica	Porcentaje del total	16,1	13,3	16,9
Europa	Porcentaje del total	31,6	22,2	16,6
Asia	Porcentaje del total	2,1	5,8	18,4
<b>Indicadores de resultado</b>				
PIB per cápita <sup>a/</sup>	Dólares constantes, 2000	3.114	4.059	4.793
Pobreza extrema <sup>g/</sup>	Porcentaje de población indigente	9,9	7,8	7,2
Pobreza total <sup>g/</sup>	Porcentaje de población pobre	26,3	20,3	19,0
Tasa de desempleo abierto <sup>g/</sup>	Porcentaje de la fuerza de trabajo	5,3	6,1	6,0
Autoempleo <sup>h/</sup>	Porcentaje de los ocupados	24,4	23,2	21,6
Fuerza laboral femenina <sup>a/</sup>	Porcentaje de la fuerza de trabajo	28	31	36
Coefficiente de Gini <sup>g/</sup>		0,438	0,473	0,478
Carga tributaria <sup>i/</sup>	Porcentaje del PIB	10,8	11,9	13,0
Gasto público social <sup>i/</sup>	Porcentaje del PIB	15,6	18,0	17,5

a/ Fuente: Banco Mundial, 2008a.

b/ Fuente: Unctad, 2008.

c/ Los datos corresponden a 1992, 2000 y 2005. Fuente: WITS, 2008.

d/ Los datos de 1990 corresponden a 1995 (1 corresponde a la concentración máxima). Fuente: Unctad, 2008.

e/ Los datos corresponden a 1995 y 2005, en lugar de 1990 y 2006, respectivamente. Fuente: Cepal, 2007a.

f/ Los datos de 1990 corresponden a 1994. Fuente: Sieca, 2008.

g/ Los datos del 2000 corresponden a 1999. Fuente: Cepal, 2007f.

h/ Los datos corresponden a zonas urbanas en los años 1990, 2001 y 2006. Fuente: Trejos, 2008 y Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples.

i/ Los datos del 2006 corresponden al 2003 y son provisionales. Fuente: Gómez, 2005.

j/ Los datos corresponden a los años 1990/1991, 2000/2001 y 2004/2005, respectivamente. Fuente: Cepal, 2007f.

fue el de más rápida expansión, en tanto que el centroamericano disminuyó su ya baja importancia relativa.

La posibilidad de que el crecimiento económico y la mayor inserción internacional se traduzcan en mejores ingresos y mayores oportunidades de desarrollo humano sostenible ha sido limitada por ciertas desconexiones sociales y económicas. Pese a que la incidencia de la pobreza disminuyó 3 puntos porcentuales entre 2002 y 2006, aún afecta al 31% de la población, el 15% de la cual es indigente. Aunque se han ampliado las oportunidades laborales para las mujeres, cuya participación pasó del 32% al 39% entre 1990 y 2006, el autoempleo es la modalidad de inserción laboral de una tercera parte de los ocupados. Finalmente, cabe destacar cierta contracción en la carga tributaria, lo que, unido a un leve aumento de la desigualdad y una disminución de la inversión social, podría restringir el impacto del crecimiento económico en el bienestar de las y los panameños.

### Balance estratégico

El examen de la inserción internacional de las economías del istmo permite identificar características comunes a los seis países y, también, notables diferencias entre ellos. Por una parte, Centroamérica es una región compuesta por pocas y pequeñas economías abiertas que enfrentan un entorno similar, comparten ciertos rasgos estructurales y tienen importantes lazos entre sí. No obstante, y aunque los casos sean pocos, la variación entre ellas es alta. En efecto, en el área coexisten distintos estilos de inserción internacional y, además, los resultados económicos y sociales de esa apertura difieren sustancialmente entre los países. Sobre la base del análisis de similitudes y diferencias, la presente sección desarrolla una reflexión de índole estratégica sobre las características estructurales de la inserción internacional en el istmo.

El análisis comparativo sugiere la necesidad de evitar dos tesis: la homogeneización artificial de la región y el excepcionalismo nacional. La homogeneización resulta del énfasis en los aspectos comunes y la insuficiente atención

a las diferencias. Conduce a la conclusión de que en Centroamérica existen, con matices, un mismo estilo de inserción internacional y una capacidad similar para obtener logros de desarrollo a partir de la mayor apertura económica. El excepcionalismo -la creencia de que la situación de cada país es única- surge del énfasis en las diferencias y de una insuficiente atención a las similitudes. Conduce a la conclusión de que, en términos de inserción internacional, en Centroamérica existen seis situaciones distintas, cada una correspondiente a un país.

Frente a estos enfoques, el presente Informe plantea la tesis de la diversidad acotada. En la región hay países más semejantes entre sí y más diferentes de otros. Los estilos de inserción internacional y los logros de desarrollo de las naciones más similares permiten agruparlas dentro de una misma situación estratégica. Como se explicó en el capítulo 12, una situación estratégica es un modelo o arquetipo elaborado a partir de casos que comparten varias características definitorias. Los países clasificados dentro de una misma situación enfrentan, en términos generales, un escenario parecido de oportunidades, desafíos y debilidades. Este recurso analítico ayuda a comprender la diversidad regional, pero sin aceptar el excepcionalismo. En esta sección se plantea que en Centroamérica coexisten dos situaciones estratégicas relacionadas con el dilema de la inserción internacional ventajosa.

### Análisis comparativo

El primer paso en el análisis comparado del estado de situación de la inserción internacional en Centroamérica consiste en identificar los principales rasgos, tanto comunes como diferentes, que muestran los países. Esta identificación es la base para la caracterización de las situaciones estratégicas que se efectúa en el siguiente acápite.

Las características comunes de la inserción internacional en el istmo son:

- Centroamérica tiene una ventaja de ubicación con respecto a Estados

Unidos, el principal mercado mundial, superior a la de cualquier otra región en el mundo.

- Todas las naciones centroamericanas tienen pequeñas economías abiertas, cuya importancia es marginal en el contexto internacional. Ninguna exporta algún *commodity* de importancia estratégica para los países desarrollados.
- En los últimos años, el turismo se ha convertido en una de las principales fuentes de divisas para la región.
- A partir de 1990 todos los países han impulsado procesos de apertura comercial y promoción de exportaciones que los han integrado mucho más que antes a la economía internacional. En todos los casos Estados Unidos es el principal socio comercial. Esta estrategia de apertura se ha reforzado con tratados comerciales, multilaterales o bilaterales, que se han suscrito con Estados Unidos y otras naciones.
- En todos los casos, la apertura comercial y la promoción de exportaciones han estado asociadas a una mayor estabilidad macroeconómica interna y a crecientes déficit en la balanza comercial. Ningún país del istmo ha tenido un crecimiento económico cercano al de las dinámicas economías asiáticas.
- Las exportaciones de la región han experimentado una pérdida de dinamismo con respecto a los ritmos mostrados en la década anterior. Además, enfrentan una competencia cada vez mayor de actores emergentes como China e India.
- Desde mediados de los años noventa se pusieron en marcha intensos procesos de integración corporativa en la región. En un inicio se trató de iniciativas de empresas centroamericanas, pero en años recientes se han incorporado compañías multinacionales de los sectores financiero y comercial.

CUADRO 13.12

**Panamá: indicadores sobre la inserción internacional.** CIRCA 1990, 2000 Y 2006

Tema/indicador	Unidad de medida	1990	2000	2006
<b>Indicadores de condiciones</b>				
PIB total <sup>a/</sup>	Millones de dólares del 2000	7.092	11.620	15.474
Población <sup>a/</sup>	Miles	2.411	2.950	3.287
<b>Indicadores de apertura</b>				
Índice de apertura <sup>a/</sup>	(X + M)/PIB	1,81	1,42	1,38
Saldo de la balanza comercial <sup>b/</sup>	Millones de dólares	-1.198,5	-2.519,2	-3.793,5
Arancel promedio para las importaciones <sup>c/</sup>	Tasa promedio <i>ad valorem</i> (%)	12,3	8,2	7,3
Exportaciones totales de bienes y servicios <sup>a/</sup>	Millones de dólares del 2000	6.949	8.434	10.910
Exportaciones de bienes y servicios <sup>a/</sup>	Porcentaje del PIB	87,0	73,0	73,0
Importaciones totales de bienes y servicios <sup>a/</sup>	Millones de dólares 2000	5.897	8.113	10.508
Importaciones de bienes y servicios <sup>a/</sup>	Porcentaje del PIB	79,0	70,0	71,0
Concentración de las exportaciones <sup>d/</sup>	Grado de concentración del mercado	0,36	0,27	0,36
Exportaciones de productos primarios <sup>e/</sup>	Porcentaje del total	79,7	84,1	90,9
Exportaciones de productos manufacturados <sup>e/</sup>	Porcentaje del total	20,3	15,9	9,1
Inversión externa directa <sup>b/</sup>	Millones de dólares	135,5	700,3	2.560,0
Inversión externa directa <sup>b/</sup>	Porcentaje del PIB	2,23	6,03	14,96
Ingresos por concepto de turismo <sup>a/</sup>	Millones de dólares		628	1.446
Transferencias netas del exterior <sup>a/</sup>	Millones de dólares	219	177	258
Remesas <sup>a/</sup>	Millones de dólares	110	16	149
Principales productos de exportación <sup>e/</sup>	Porcentaje del total de las exportaciones	Plátanos y bananos (33%), mariscos (16%), café (5%)	Plátanos y bananos (19%), pescado (17%), mariscos (10%)	Pescado (32%), otras frutas frescas (12%), plátanos y bananos (10%)
<b>Exportaciones según destino <sup>f/</sup></b>				
Estados Unidos	Porcentaje del total	45,3	43,4	38,5
Centroamérica	Porcentaje del total	15,6	14,1	12,0
Europa	Porcentaje del total	22,9	24,5	33,4
Asia	Porcentaje del total	1,6	5,3	5,6
<b>Indicadores de resultado</b>				
PIB per cápita <sup>a/</sup>	Dólares constantes del 2000	2.942	3.939	4.707
Pobreza extrema <sup>g/</sup>	Porcentaje de población indigente		17,4	15,2
Pobreza total <sup>g/</sup>	Porcentaje de población pobre		34,0	30,8
Tasa de desempleo abierto <sup>h/</sup>	Porcentaje de la fuerza de trabajo	20,0	13,6	10,4
Autoempleo <sup>i/</sup>	Porcentaje de los ocupados	33,8	34,7	33,6
Fuerza laboral femenina <sup>a/</sup>	Porcentaje de la fuerza de trabajo	32	35	39
Coefficiente de Gini <sup>j/</sup>		0,560	0,536	0,548
Carga tributaria <sup>k/</sup>	Porcentaje del PIB	10,7	10,0	9,0
Gasto público social <sup>l/</sup>	Porcentaje del PIB	7,5	9,5	8,0

a/ Fuente: Banco Mundial, 2008a.

b/ Fuente: Unctad, 2008.

c/ Los datos corresponden a 1996, 2000 y 2005. Fuente: WITS, 2008.

d/ Los datos de 1990 corresponden a 1995 (1 corresponde a la concentración máxima) Fuente: Unctad, 2008.

e/ Los datos corresponden a 1995 y 2005, en lugar de 1990 y 2006, respectivamente. Fuente: Cepal, 2007a.

f/ Fuente: Contraloría General de la República de Panamá, Sistema de Consulta de Estadísticas de Comercio Exterior.

g/ Los datos corresponden a 2002 y 2006, respectivamente. Fuente: Cepal, 2007f.

h/ Los datos del 2000 corresponden a zonas urbanas en el año 1999. Fuente: Cepal, 2007f.

i/ Los datos corresponden a 1991, 2001 y 2006. Fuente: Trejos, 2008.

j/ Los datos corresponden a 1991, 1999 y 2006, respectivamente. Fuente: Cepal, 2007f.

k/ Los datos del 2006 corresponden al 2003 y son provisionales. Fuente: Gómez, 2005.

l/ Los datos corresponden a los años 1990/1991, 2000/2001 y 2004/2005, respectivamente. Fuente: Cepal, 2007f.

- Todos los países muestran importantes desconexiones entre un sector externo más dinámico, pero minoritario en términos de generación de empleo e ingresos, y el resto de la economía.
  - En todas las naciones, aunque con distinta intensidad, débiles encadenamientos productivos, fiscales y sociales bloquean la obtención de mejores resultados económicos y sociales de la inserción internacional.
- Pese a los factores compartidos, existen significativas diferencias entre los países en aspectos clave de la inserción internacional. Una revisión general permite identificar ciertos patrones, como los siguientes:
- Los países tienen pesos muy dispares dentro de la economía regional. Aunque están en una posición estratégica (en el centro del istmo), Honduras y Nicaragua son las economías más pequeñas y rezagadas; entre ambas representan apenas el 15% del PIB regional. Guatemala y Costa Rica aportan la mitad de la producción centroamericana.
  - El dinamismo de las economías es muy distinto. En el período 1995-2006 El Salvador experimentó el más bajo crecimiento económico de la región (y uno de los más bajos de Latinoamérica). En contraste, Panamá y Costa Rica registraron tasas de crecimiento promedio moderadas, de las mejores del hemisferio, aunque claramente inferiores a la de Chile, la nación con mejor desempeño en América Latina.
  - También es dispar entre los países la importancia que tiene Centroamérica como mercado. El comercio regional es medular para el sector externo de Guatemala y El Salvador, mientras que es marginal para Panamá y Honduras. Por su parte, Costa Rica es un socio importante para el resto del istmo, pero el peso de éste dentro de su comercio exterior es bajo.

- Los cuatro países del centro y el norte de la región apostaron a la industria de maquila textil como el “sector punta” de su inserción internacional, en tanto que los países del sur (Costa Rica y Panamá) han optado por apuestas distintas. Si bien Costa Rica inició su proceso con maquila textil, la calificación de su fuerza laboral le permitió desarrollar otros tipos de maquila de mayor valor agregado. En el caso de Panamá, su inserción ha estado determinada por el sector de servicios, principalmente financieros y de transporte, dada su vocación como centro logístico internacional.
- Hay notables brechas en la calidad de la infraestructura de transporte, electricidad, telecomunicaciones y finanzas. Nicaragua, Honduras y Guatemala son los países que cuentan, en todos estos rubros, con las infraestructuras menos desarrolladas. El Salvador ha mejorado significativamente en las áreas de transportes, telecomunicaciones y finanzas, pero experimenta problemas en electricidad. Costa Rica tiene un severo rezago en su infraestructura de transporte (vial, portuaria) y un menor desarrollo del sector financiero. Panamá es, en términos generales, el país con la infraestructura más avanzada del istmo.
- En los cuatro países del centro y el norte de la región, la “exportación de personas” (migración) y el resultado asociado (los flujos de remesas) tienen, por su magnitud y persistencia, un carácter estructural. Condicionan la dinámica de los mercados de trabajo y la incidencia de la pobreza y son un factor clave para la estabilidad macroeconómica (véase capítulo 6). En Costa Rica y Panamá la migración y las remesas no tienen esta importancia.
- En los cuatro países del centro y el norte del istmo los resultados económicos y sociales de la inserción internacional han sido, en el balance, magros, pese a los avances registrados luego de la finalización de los conflictos militares. En términos del desarrollo humano, estas naciones se

encuentran entre las más rezagadas de América Latina (PNUD, varios años). En contraste, Costa Rica y Panamá mantienen niveles superiores de desarrollo social, aunque su ritmo de avance ha sido comparativamente lento desde 1990.

### Situaciones estratégicas

Al finalizar la primera década del siglo XXI, en Centroamérica coexisten dos situaciones estratégicas de inserción internacional (cuadro 13.14).

La primera situación combina: a) una inserción internacional de bajo nivel tecnológico, basada en la agroexportación y la industria de maquila textil, b) la “exportación de personas” y el flujo de remesas, c) poca capacidad de atracción de inversión extranjera directa, d) un nivel exportador bajo o intermedio, con un fuerte peso del mercado centroamericano, y e) magros resultados económicos y sociales.

Esta situación estratégica impone severas restricciones al rango de opciones de inserción internacional. Por una parte, la baja calificación de la mano de obra limita la posibilidad de atraer inversiones para el desarrollo de actividades de alto valor agregado, por la escasez de personal profesional, técnico y científico. Por otra parte, se trata de una situación vulnerable, pues por estar basada en el uso intensivo de mano de obra barata, enfrenta la competencia directa de China y otras naciones asiáticas.

Los países que más se aproximan a esta situación prototípica son los del centro y 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 efectuado grandes esfuerzos para constituirse en un centro logístico de transporte, comunicaciones y finanzas para Centroamérica; en segundo lugar, la agroexportación tiene un peso reducido dentro del sector externo.

La segunda situación estratégica combina: a) una inserción internacional basada en una mayor incorporación tecnológica, sea a la exportación de productos no tradicionales, la industria o los servicios, b) no hay altos



CUADRO 13.13

**Centroamérica: análisis comparativo de la inserción internacional por rubro, según país.**

2007

Rubros	Guatemala	El Salvador	Honduras	Nicaragua	Costa Rica	Panamá
<b>Sectores de inserción</b>						
Agroexportación tradicional <sup>a/</sup>	Alto	Bajo	Intermedio	Alto	Bajo	Bajo
Agroexportación no tradicional <sup>b/</sup>	Bajo	Bajo	Alto	Intermedio	Alto	Bajo
Maquila textil <sup>c/</sup>	Alto	Alto	Alto	Alto	Bajo	Bajo
Alto tecnología <sup>d/</sup>	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	Alto	Bajo
Turismo <sup>e/</sup>	Intermedio	Intermedio	Intermedio	Intermedio	Alto	Alto
Centro logístico de comunicaciones <sup>f/</sup>	Bajo	Intermedio	Bajo	Bajo	Intermedio	Alto
Plaza financiera internacional <sup>g/</sup>	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	Alto
Inversión externa directa <sup>h/</sup>	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	Alto	Alto
Migración - remesas <sup>i/</sup>	Alto	Alto	Alto	Intermedio	Bajo	Bajo
<b>Orientación</b>						
Nivel exportador <sup>j/</sup>	Bajo	Bajo	Intermedio	Bajo	Alto	Alto
Importancia de Centroamérica <sup>k/</sup>	Alto	Alto	Intermedio	Alto	Bajo	Bajo
<b>Resultados</b>						
Económicos <sup>l/</sup>	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	Intermedio	Intermedio
Sociales <sup>m/</sup>	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	Intermedio	Intermedio

Notas a-m, véase anexo 1.

Fuente: Elaboración propia.

volúmenes de “exportación de personas” ni flujos de remesas, c) una mayor capacidad de atracción de inversión extranjera directa, d) un alto nivel de exportaciones orientadas a mercados extrarregionales, y e) resultados económicos y sociales intermedios. Esta situación cobija, en Centroamérica, dos estilos distintos de inserción: la que se basa en el desarrollo de un centro logístico (transporte, comunicaciones, finanzas) internacional (Panamá) y la que combina la agroexportación no tradicional con el desarrollo de un conglomerado industrial de alta tecnología (Costa Rica)<sup>34</sup>.

En términos generales, la segunda situación estratégica es menos vulnerable a la competencia internacional de exportaciones intensivas en mano de obra. Esto es particularmente cierto en el caso del centro logístico en Panamá, que aprovecha las ventajas de localización regional y de una infraestructura logística sin competidores a la vista en el corto y el mediano plazo. Sin embargo, en la medida en que los países no disponen de una amplia oferta de personal calificado y operan con mercados

CUADRO 13.14

**Centroamérica: situaciones estratégicas prototípicas de la inserción ventajosa en la economía internacional.** 2007

Estilo de inserción	Resultados	
	Bajos	Intermedios
Agroexportación con maquila y migración	Guatemala, Honduras, Nicaragua, El Salvador <sup>a/</sup>	
Agroexportación con alta tecnología y servicios		Costa Rica
Centro logístico internacional	El Salvador <sup>a/</sup>	Panamá

a/ El Salvador está desarrollando un centro logístico de carácter regional.

Fuente: Elaboración propia.

laborales segmentados (véase capítulo 3), tienen desventajas competitivas frente a naciones con niveles similares de desarrollo.

**Escenarios más probables de la inserción internacional en la Centroamérica del 2020**

¿Hacia dónde evoluciona Centroamérica en materia de inserción internacional? ¿Puede esta probable evolución

generar, en el mediano plazo, un rápido progreso en desarrollo humano para la mayoría de la población? En esta sección se efectúa un ejercicio prospectivo de escenarios para aproximar respuestas a estas interrogantes<sup>35</sup>. Los escenarios tienen como objeto estimular la reflexión sobre problemas potenciales implicados en las situaciones estratégicas que enfrenta la región. Son útiles para localizar fortalezas, debilidades

y amenazas (o factores de riesgo) y facilitan la adopción de medidas antes de que las fortalezas se erosionen o las debilidades y amenazas se hagan más severas. No sirven ni pretenden predecir el futuro.

En cada una de las situaciones estratégicas, los escenarios que este capítulo formula describen el curso de evolución más probable si se mantienen constantes las tendencias y condiciones observadas durante los últimos años<sup>36</sup>. A esto se denomina “escenario base” de esa situación estratégica. Responde a la pregunta: ¿qué puede pasar si en el futuro no se hace nada diferente a lo que se está haciendo? Una consecuencia de este ligamen entre una situación estratégica y su escenario base es que este último no refiere a ningún país en particular, sino a situaciones arquetípicas<sup>37</sup>.

Por tener el propósito de estimular la deliberación, el presente ejercicio de escenarios no desarrolla un modelo formal para simular cursos futuros de evolución. Es un ejercicio cualitativo que emplea el rigor analítico como método para generar historias relevantes, creíbles y consistentes<sup>38</sup>. La variable que interesa proyectar es el grado en que (y las condiciones bajo las cuales) la inserción internacional logra producir un progreso acelerado en desarrollo humano, a través de lo que en este capítulo se denomina inserción internacional ventajosa.

La reflexión tiene una perspectiva de mediano plazo, que toma como referencia ilustrativa el año 2020. Los escenarios buscan explorar si se están creando, y dónde, condiciones que eventualmente podrían desencadenar ese progreso. Este es un paso previo a la consideración de opciones alternativas para modificar los resultados del curso de evolución más probable.

**En la primera situación estratégica: inserción internacional vulnerable sin desarrollo humano**

**La situación inicial (2008)**

El punto de partida de este escenario es la primera situación estratégica. En ella las pequeñas economías abiertas

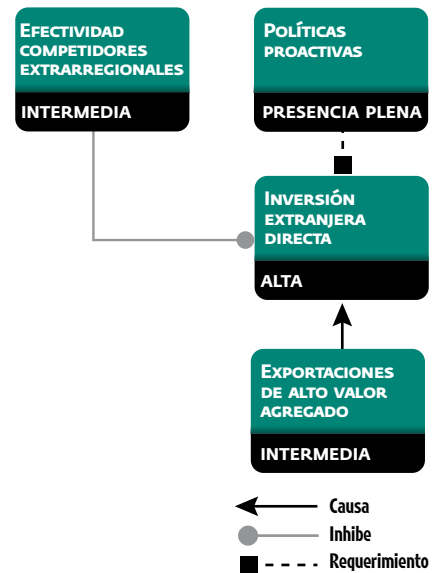
RECUADRO 13.4

**¿Cómo interpretar los diagramas de los escenarios?**

El diagrama adjunto se refiere a una sección del diagrama 13.1 y se presenta solo con fines explicativos, para ayudar a interpretar los escenarios. En este caso se observa que cada una de las cuatro cajas contiene un factor que incide en los flujos de *inversión extranjera directa* (IED). Cada factor tiene un indicador de intensidad y una flecha que lo relaciona con los otros factores. Así por ejemplo, las *políticas proactivas* (p.e. apoyo institucional para la promoción de exportaciones en nichos de mercado altamente especializados) tienen una presencia plena. Esto significa que, si las demás condiciones se mantienen constantes, estas políticas son un requisito necesario y suficiente para atraer mayores flujos de IED. Esta relación es representada con una línea que une a estos factores y termina en un cuadrado.

Por su parte, la existencia de políticas proactivas disminuye la *efectividad de los competidores extrarregionales* y la capacidad de otros países para desviar hacia ellos flujos de IED que en principio se orientaban hacia un país de Centroamérica. A políticas proactivas más amplias y vigorosas, menor es la capacidad de otros competidores de “robarse” esa IED. En este sentido, estas políticas actúan como factor inhibitor de la efectividad de los competidores.

Las *exportaciones de alto valor agregado* son un factor causal para la atracción de mayores flujos de IED. En ausencia de este alto valor agregado, un país rápidamente pierde capacidad para



atraer nueva IED, en la medida en que la producción no incorpora procesos sofisticados para la elaboración de bienes y servicios, que son intensivos no solo en nuevos bienes de capital sino en investigación y conocimiento. Además, en la medida en que el país compite con otros en la atracción de IED hacia sectores tecnológicamente poco desarrollados, fundamentalmente ofreciendo mano de obra barata, estos flujos de inversión tienen una alta volatilidad (tenderán a emigrar fácilmente a otros lugares que ofrezcan condiciones más favorables).

han desarrollado un estilo de inserción internacional basado en la exportación de mercancías intensivas en mano de obra no calificada y en la aplicación de baja tecnología. Se trata, fundamentalmente, de productos de agroexportación (tradicional o no tradicional) y manufacturas de industria textil. La estabilidad macroeconómica depende en buena medida de las remesas enviadas por la extensa población emigrante, que representan un flujo de divisas similar o superior al de las exportaciones. Estas han sido, además, un factor rele-

vante para disminuir la incidencia de la pobreza y estimular la demanda interna, al ampliar los niveles de consumo de la población. El reciente auge del turismo no altera en lo esencial esta situación, aunque ha provocado que por primera vez los servicios se constituyan en una fuente importante de ingresos para el país.

Las autoridades han establecido generosos incentivos para el sector externo con el fin de profundizar la apertura económica. Entre estos destacan las exenciones fiscales para las zonas francas,

la disminución de las barreras arancelarias y no arancelarias y la suscripción de acuerdos de libre comercio con los principales socios comerciales.

Sin embargo, la capacidad institucional para promover políticas “proactivas” de apoyo al sector productivo es débil. Por una parte, la inversión en capital humano (educación, salud y formación laboral) es restringida, tanto por los bajos niveles de inversión y gasto público como por la falta de capacidades humanas y técnicas en las instituciones encargadas. Por otra parte, los sectores productivos carecen del soporte de un sistema de investigación y desarrollo tecnológico y científico.

La apertura económica del período 1990-2006 no ha generado una era de rápido progreso en desarrollo humano. Los principales indicadores económicos y sociales muestran una evolución positiva pero lenta y se ubican entre los más bajos de América Latina. Por su parte, los niveles de desigualdad social han descendido, pero siguen siendo sumamente altos. El principal logro ha sido la reducción de la pobreza (total y extrema) con respecto a la situación prevaleciente en 1990 y 2000.

Esta situación inicial se complementa con algunas condiciones de carácter demográfico, económico y social que, aunque no son parte del modelo analítico, ayudan a ilustrar el contexto en el cual se inserta esta situación estratégica<sup>39</sup>. Desde el punto de vista demográfico, se proyecta que las personas jóvenes seguirán siendo la mayor parte de la población, un dato importante para la seguridad ciudadana, puesto que los jóvenes son la población en mayor riesgo social. También se prevé la continuidad de importantes flujos emigratorios hacia Estados Unidos.

### La más probable situación final (2020)

Si se mantienen las condiciones y tendencias actuales, lo más probable es que a mediano plazo la inserción internacional haya profundizado la apertura de las economías, sin mayor progreso en el desarrollo humano de la sociedad y en la competitividad de su aparato productivo. Por el contrario, estos últi-

mos se mantendrán en niveles similares a los observados en la actualidad.

En este escenario, la apertura de la economía será sustancialmente mayor a la existente en la primera década del siglo XXI. Estará, como ahora, sustentada en amplios incentivos del Estado al sector externo y en la disponibilidad de mano de obra no calificada y barata. La oferta de bienes y servicios exportables se habrá diversificado, gracias al desarrollo de nuevos productos agropecuarios y industriales, y a la inversión en infraestructura para posicionar un centro logístico internacional en las áreas financiera y de transportes. Los niveles de inversión extranjera directa serán más altos, pero no muy distintos a los actuales en relación con el PIB. Sin embargo, la diversificación en la oferta exportable será de carácter reactivo-producto del abandono de nichos de mercado en los que otros países no están interesados o no pueden competir en el plano internacional- y no estratégica ni orientada por una definición explícita de objetivos de desarrollo. Esta situación demuestra una importante vulnerabilidad y genera incertidumbre en el clima de inversión. Los factores recientes, como los altos precios de los hidrocarburos y los alimentos básicos, no hacen sino estrangular la capacidad de la inserción internacional para generar progreso social.

Se mantendrá la debilidad institucional del Estado para promover el crecimiento económico. El financiamiento de las políticas de desarrollo social, clave para elevar la calidad de la mano de obra, seguirá siendo bajo e insuficiente. Por otra parte, no se habrá establecido un sistema de apoyo tecnológico y financiero capaz de estimar una mayor productividad en las pequeñas y medianas empresas, que continuarán siendo la mayoría del parque empresarial.

En este escenario, las sociedades estarán muy urbanizadas y tendrán una baja cohesión social. Esta última situación será provocada por la persistencia de una alta desigualdad social que será, con pocas variaciones, similar a la observada en la actualidad. Es probable que la incidencia de la pobreza sea más baja, aunque todavía comparativamente

alta en el contexto latinoamericano y no muy distinta a la situación presente.

### ¿Cómo se llega a esta situación? Una historia posible

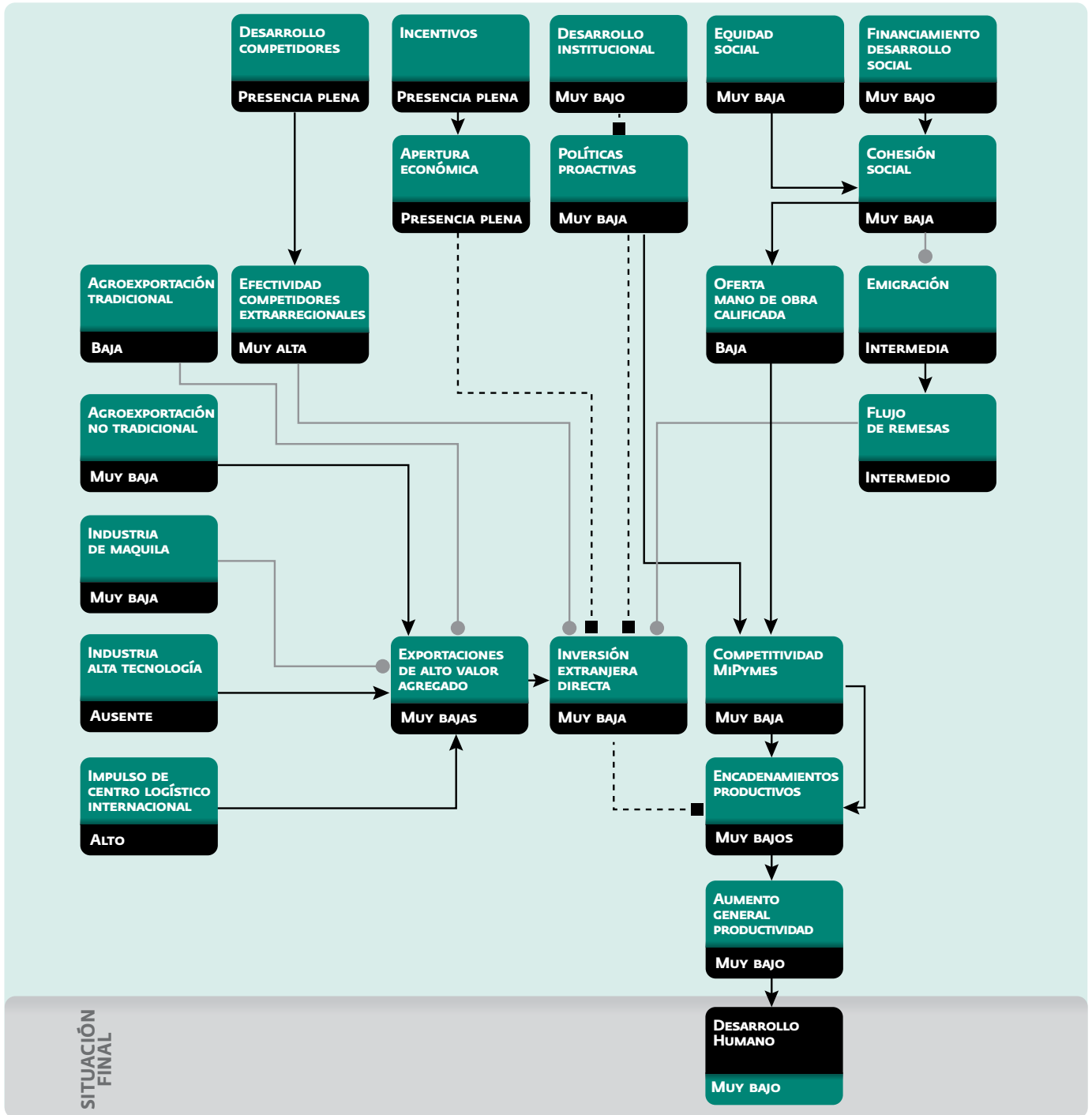
En el 2008 las autoridades de gobierno se enfrentan a un difícil problema<sup>40</sup>. Como resultado de las políticas de apertura comercial (*incentivos* a la exportación y disminución de barreras arancelarias y no arancelarias), han logrado diversificar la oferta exportable y aumentar las exportaciones. Ello ha permitido disminuir la importancia de las *exportaciones agropecuarias tradicionales*, desarrollar nuevos *productos no tradicionales de exportación* y atraer a la *industria de maquila textil*. Al mismo tiempo, en buena medida gracias al financiamiento internacional vía concesiones, se han podido iniciar procesos de modernización de la infraestructura de transporte y comunicaciones, con el fin de consolidar un *centro logístico internacional* que aproveche las ventajas de localización estratégica del istmo. Sin embargo, en el plano internacional enfrentan la creciente *competencia* de países asiáticos, que tienen ventajas competitivas en varios productos de *agroexportación* y en la industria de *maquila textil*.

El gobierno adopta dos decisiones estratégicas: por una parte, ampliar la apuesta por el *centro logístico internacional* y, por otra, estimular el cambio hacia una oferta exportable que incorpore mayor sofisticación tecnológica (*alta tecnología*) y servicios. Para ello, además de conseguir nuevo financiamiento internacional para completar un “canal seco” alternativo o complementario al canal de Panamá (mediante la inversión articulada en puertos e infraestructura vial entre el mar Caribe y el océano Pacífico), decide poner en marcha una serie de *políticas “proactivas”* para estimular la competitividad de las *pequeñas y medianas empresas (Pyme)*, que constituyen la mayor parte del parque empresarial, elevar el nivel de formación de la fuerza de trabajo (*oferta laboral calificada*) y atraer mayores flujos de *inversión externa directa*.

La instalación del canal seco logra, en efecto, posicionar un nuevo *centro logístico internacional*, sobre todo para

DIAGRAMA 13.1

Escenario de la primera situación estratégica (MODELO ANALÍTICO)



Nota: La clasificación corresponde a un porcentaje de presencia esperada de cada factor en el escenario, donde 0= Nulo, de 1 a 25=Muy bajo, de 26 a 40=Bajo, de 41 a 60=Intermedio, de 61 a 75=Alta, de 76 a 99=Muy alta y 100= Presencia plena.

- ← Causa: factor A causa factor B.
- Inhibidor: presencia de factor A inhibe a factor B.
- - - - Requerimiento: factor A es requerido para presencia de factor B.

exportadores e importadores centroamericanos, pero su relevancia sigue siendo marginal con respecto al canal de Panamá. Pese al abaratamiento de costos de transacción, el impacto directo e indirecto del nuevo centro sobre los niveles de empleo es relativamente bajo (la alta tecnología empleada no requiere una gran cantidad de mano de obra).

Por su parte, las políticas “proactivas” para diversificar la oferta exportable tienen resultados insuficientes. Las capacidades institucionales del sector público (*desarrollo institucional*), claves para este tipo de políticas, siguen siendo débiles, especialmente el bajo nivel de recaudación tributaria, que dificulta el *financiamiento de políticas de desarrollo*. En este contexto de debilidad institucional el gasto en educación, salud y formación laboral es exiguo, lo que impide elevar la *calidad de la oferta laboral*. Al no modificarse las condiciones sociales de una gran mayoría de los habitantes, continúan dándose intensos *flujos emigratorios* de población en edad laboral con algún nivel de calificación.

Al fallar la reconversión de la oferta exportable en el corto plazo, fallan también los intentos por elevar sustancialmente la *inversión extranjera directa* (IED), que sería el motor para el desarrollo de las nuevas *exportaciones de bienes y servicios de más alto nivel tecnológico*. Esta IED se mantiene alejada, además, por la debilidad del *desarrollo institucional*, en particular de las instituciones del sector externo, afectadas por un bajo nivel de gasto y por la politización.

En estas condiciones los programas para mejorar la *productividad y competitividad de las Pyme* se mantienen a lo largo de los años como esfuerzos aislados y puntuales y no logran un impacto sistémico. No se produce la ansiada conexión entre la IED y un amplio y diverso parque empresarial (*encadenamientos productivos*).

En vista de que no ha logrado modificar las condiciones estructurales de la inserción internacional mediante la sola aplicación de *incentivos a la apertura de la economía*, el gobierno cambia sus prioridades. La estabilidad macroeconómica se convierte en el principal

objetivo de la política económica. Como los flujos de *remesas* de los migrantes son un factor clave para esa estabilidad, las autoridades no alteran los factores sociales que propician la *migración*, lo que refuerza un *círculo vicioso*: persisten los bajos niveles de productividad e ingresos; se pierde fuerza laboral debido a la emigración pero, a cambio, se obtienen altas tasas de transferencias del exterior, que mantienen la estabilidad macroeconómica y solventan los déficit crónicos de la balanza comercial y, a la vez, reducen los niveles de pobreza. Pero esto, por otro lado, termina por desestimular los esfuerzos para mejorar la *calidad de la mano de obra* y, con ello, las posibilidades de un *aumento generalizado de la productividad*. La mayor parte de la economía, pues, sigue desconectada del sector externo, en nichos de baja productividad que producen para el mercado interno o, a lo sumo, para el mercado centroamericano.

En esta situación estratégica, el sector externo recibe los embates de *competidores internacionales* cada vez más *efectivos* en colocar bienes de bajo costo.

### ¿Por qué se llega ahí?

Varios son los factores que tornan este escenario en la evolución más probable de la primera situación estratégica.

En los próximos años la desconexión entre crecimiento económico y progreso social se mantendrá. Se prevé, por tanto, una baja carga tributaria y escasos niveles de inversión social. Estos supuestos son importantes porque implican restricciones absolutas para la ejecución de ambiciosas políticas para elevar la calidad de la mano de obra, la productividad de las Pyme y su encadenamiento con el sector exportador. Por otra parte, la mayoría de los gobiernos centroamericanos se ha rehusado a instrumentar reformas fiscales para hacer tributar al sector productivo más dinámico y, cuando lo ha intentado, ha sido derrotada por las resistencias de partidos opositores y grupos empresariales.

En la medida en que no hay cambios previsible en las variables tributarias, los gastos sociales y judiciales serán bajos. Por lo tanto, persistirá la debilidad de las entidades públicas y

las nóveles agencias encargadas de la promoción de exportaciones y la atracción de inversiones seguirán teniendo problemas para armonizar la acción pública de un aparato institucional con pocas capacidades técnicas y recursos financieros (cuadro 13.15). Desde el punto de vista regional, se asume que el istmo continuará enfrentando la competencia de productos manufacturados intensivos en mano de obra procedentes de China y, crecientemente, de algunos productos tradicionales de exportación (el café de Vietnam).

### Factores de riesgo destacables

- La rápida evolución económica y tecnológica de los países competidores en productos de baja tecnología e intensivos en mano de obra, ha eliminado las ventajas competitivas de los principales productos de exportación.
- Variaciones abruptas en el tipo y el alcance de los incentivos al sector externo podrían desestimular los flujos de inversión externa directa necesarios para la diversificación de la oferta exportable.
- Las bajas capacidades institucionales del Estado para promover políticas “proactivas” bloquean la ampliación de los flujos de inversión externa y el aumento de la competitividad de las pequeñas y medianas empresas (Pyme).
- La desigualdad social, en combinación con bajos niveles de financiamiento de las políticas sociales, impide mejorar la calidad de la oferta de mano de obra.
- Un alto nivel de remesas, producto de la emigración de amplios contingentes de la población, desincentiva el desarrollo de un sector externo más competitivo (aunque favorezca la estabilidad macroeconómica).
- La baja productividad de las Pyme restringe la posibilidad de encadenamientos con el sector externo, clave para provocar un aumento generalizado de la productividad.

CUADRO 13.15

**Factores propios de la primera situación estratégica**

Factores propios	Nivel de intensidad	Justificación
Incentivos	Muy alto	Arancel promedio < 10% en todos los países.
Desarrollo de competidores	Muy alto	China tiene ventajas competitivas en la producción y exportación de bienes manufacturados intensivos en mano de obra. Vietnam tiene ventajas competitivas en la producción y exportación de café.
Desarrollo institucional	Muy bajo	Bajo gasto judicial < US\$ 10 per cápita (véase capítulo 12). Las entidades de promoción de exportaciones y atracción de inversiones son recientes (del presente siglo) y tienen débil proyección interna y externa.
Agroexportación tradicional	Bajo	En todos los países del centro y norte del istmo, la agroexportación tradicional representa menos del 33% de las exportaciones; la tendencia en el período 1990-2006 fue hacia una disminución sustantiva de su importancia.
Agroexportación no tradicional	Alto	En todos los países del centro y norte del istmo, los productos no tradicionales de exportación han aumentado significativamente su importancia como generadores de divisas.
Maquila	Muy alto	Las industrias de maquila textil representan > 75% de los productos manufacturados de exportación en Guatemala, Honduras, Nicaragua y El Salvador.
Industria de alta tecnología	Muy bajo	La instalación de industrias electrónicas, de componentes médicos y otras de alta tecnología es casi nula.
Centro logístico internacional	Intermedio	El Salvador y Honduras procuran desarrollar un canal seco. El Salvador es la principal plaza financiera de la región, después de Panamá.
Desigualdad social	Muy alto	Coefficiente de Gini > 0,55. Los niveles en Honduras, Guatemala y El Salvador se mantuvieron sin modificaciones en 2000-2007.
Financiamiento del desarrollo	Muy bajo	Carga tributaria < 15% del PIB e inversión alrededor de US\$100 per cápita. Nivel promedio en Honduras, Guatemala y El Salvador.

Fuente: Elaboración propia.

### En la segunda situación estratégica: inserción internacional con logros subóptimos en desarrollo humano

#### La situación inicial (2008)

El punto de partida de este escenario es la segunda situación estratégica. En ella las pequeñas economías abiertas han desarrollado un estilo de inserción basado en la exportación de bienes y servicios que incorporan tecnología avanzada, son intensivos en capital y emplean mano de obra calificada. Paralelamente han consolidado un centro logístico de transporte, comunicaciones y finanzas de gran importancia

en el comercio internacional. En este contexto, se reciben altos y crecientes flujos de inversión extranjera directa.

Al igual que en la situación estratégica anterior, el sector externo cuenta con un amplio apoyo del Estado, que se materializa en las exenciones fiscales para las zonas francas, la disminución de las barreras arancelarias y no arancelarias y la suscripción de acuerdos de libre comercio con los principales socios comerciales. También existe una clara desconexión entre un dinámico sector externo y el resto de la economía, en la cual prevalecen empresas pequeñas y medianas orientadas a la producción para el mercado interno, con niveles

tecnológicos y de productividad inferiores y relativamente estancados. Esta situación ha generado un “premio” a favor de los ingresos de los trabajadores empleados en el sector externo, lo que a su vez ha provocado un ensanchamiento de la desigualdad social.

La apertura económica del período 1990-2006 estuvo asociada a progresos en desarrollo humano que han sido, sin embargo, comparativamente lentos en relación con los registrados en otras economías abiertas y exitosas en el mundo. Los niveles de desarrollo humano son superiores que los de la primera situación estratégica, pero claramente inferiores a la de los nuevos

países industrializados (NPI). En términos de educación, salud, saneamiento y seguridad alimentaria, los logros son intermedios. Todo ello se traduce en una segmentación de la oferta de mano de obra: por una parte, un contingente amplio pero minoritario de mano de obra calificada y, por otra, una mayoría poco calificada.

Los factores del contexto social, económico y demográfico son similares a los de la primera situación estratégica. Desde el punto de vista demográfico, se proyecta que las personas jóvenes seguirán siendo la mayor parte de la población. Además, en los próximos años la población urbana pasará a representar más de 60% del total. No se prevén importantes flujos emigratorios. En el ámbito económico, sin embargo, las tasas de crecimiento per cápita son más altas que en el escenario anterior (crecimiento del PIB per cápita mayor al 3%).

### La más probable situación final (2020)

Si se mantienen las condiciones y tendencias actuales, lo más probable es que a mediano plazo la inserción internacional haya generado mayores niveles de desarrollo humano, pero tanto los logros como su progresión estarán significativamente por debajo de los resultados obtenidos por los nuevos países industrializados (NPI).

En este escenario, la apertura y el tamaño de la economía serán sustancialmente mayores que las existentes en la primera década del siglo XXI. La inserción internacional estará basada en un vigoroso conglomerado empresarial de productos manufacturados de alta tecnología (electrónica, biotecnología, aplicaciones médicas) y en un consolidado centro logístico internacional. La agroexportación (tanto tradicional como no tradicional) tendrá un papel marginal. Los niveles de inversión extranjera directa serán altos y desempeñarán un papel clave en la configuración y dinamismo del sector externo. No obstante, este último seguirá empleando a una minoría de la fuerza laboral.

La capacidad institucional del Estado para promover el crecimiento econó-

mico será significativa. El financiamiento de las políticas de desarrollo social habrá permitido implementar amplias políticas de educación y formación laboral, que habrán redirigido la oferta de mano de obra hacia un perfil técnico y profesional. Por otra parte, existirá un sistema de apoyo tecnológico y financiero capaz de promover una mayor productividad en las pequeñas y medianas empresas de algunos sectores productivos. Las Pyme seguirán siendo la mayoría del parque empresarial.

Sin embargo, persistirá el legado de la desconexión entre el sector externo y el resto de la economía, que no se habrá podido superar. Aunque habrá encadenamientos más robustos que los observados en la actualidad, todavía sectores relativamente amplios de la economía serán de baja productividad.

En este escenario, las sociedades estarán muy urbanizadas y tendrán una cohesión social más alta que la del escenario anterior, producto de notables avances en desarrollo humano, que sin embargo no alcanzarán los niveles observados en los nuevos países industrializados (NPI). La dificultad para reducir los niveles desigualdad social, promovida por la segmentación del mercado laboral, será el principal obstáculo. La incidencia de la pobreza será menor que la actual y comparativamente baja en el contexto latinoamericano.

### ¿Cómo se llega a esta situación?

#### Una historia posible

En el 2008 las autoridades de gobierno están esperanzadas. Como resultado de la aplicación sostenida, a lo largo de los últimos quince años, de políticas de promoción de exportaciones, apertura comercial (*incentivos a la exportación* y disminución de barreras arancelarias y no arancelarias) y atracción de *inversión externa directa*, se logró una profunda transformación en el sector externo. Se ha constituido un promisorio y diversificado *conglomerado industrial* de *alta tecnología* y un *centro logístico internacional* de finanzas, transportes y comunicaciones.

Esta transformación ha generado un acelerado aumento en el comercio exte-

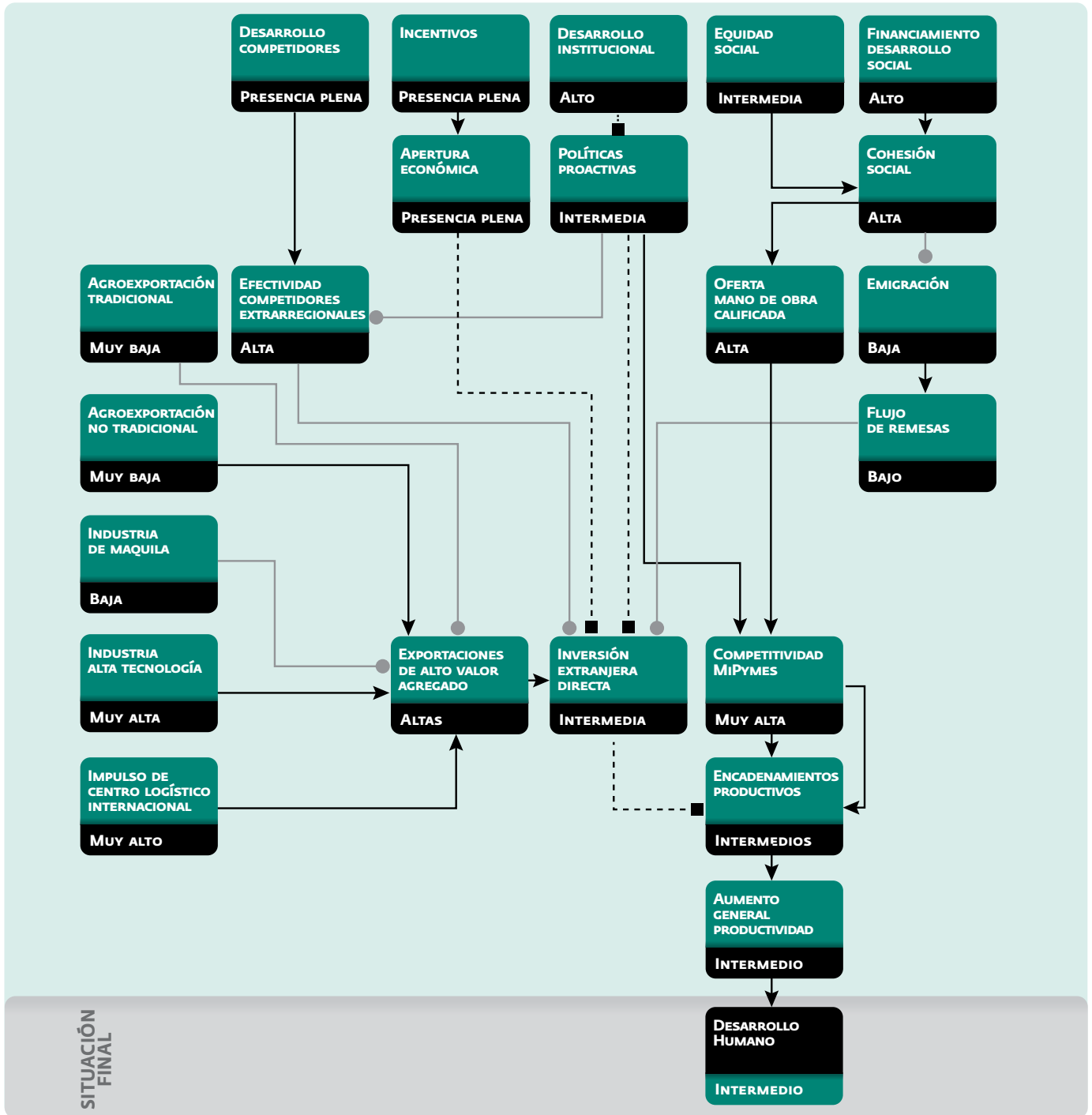
rior y ha sido dinamizada por un notable incremento en los flujos de *inversión externa directa*, que representa más de la mitad de la inversión recibida en todo el istmo. Como resultado, la importancia de las *exportaciones agropecuarias tradicionales* es mínima y los nuevos *productos no tradicionales de exportación*, aunque conforman un dinámico sector, constituyen una proporción minoritaria de las exportaciones; además, la *industria de maquila textil* tiene un peso marginal dentro de las exportaciones. En términos generales, la economía ha experimentado un fuerte proceso de modernización, impulsado por un nuevo estilo de inserción internacional basado en la incorporación de *alta tecnología* y la exportación de servicios.

Este estilo de desarrollo ha permitido construir un nicho relativamente seguro frente la creciente *competencia* de países asiáticos exportadores de bienes intensivos en mano de obra. En ese nicho la *efectividad* de estos países para desviar la *inversión externa directa* es baja. Más bien, las industrias de *alta tecnología* y de servicios domiciliadas en el país establecen acuerdos comerciales con empresas basadas en aquella región. Sin embargo, en la medida en que se compite con otras economías abiertas exitosas, las autoridades necesitan mejorar la productividad y *competitividad* de su sector externo. Para ello es clave fortalecer los *encadenamientos productivos* del dinámico sector externo con el resto de la economía, en el que la mayoría de los productores son *pequeñas y medianas empresas (Pyme)*. Las Pyme tienen una *productividad* más baja, producen para el mercado interno o para el mercado centroamericano y emplean a cerca de la mitad de la fuerza laboral.

Las autoridades se plantean desarrollar una serie de *políticas "proactivas"* para estimular la *competitividad de las Pyme* y elevar el nivel de formación de la fuerza de trabajo (*oferta laboral calificada*). En principio, tienen algunas condiciones favorables. Las capacidades institucionales del sector público (*desarrollo institucional*) proveen una base razonable para tal cometido, pues el creciente nivel de recaudación

DIAGRAMA 13.2

Escenario de la segunda situación estratégica (MODELO ANALÍTICO)



Nota: La clasificación corresponde a un porcentaje de presencia esperada de cada factor en el escenario, donde 0= Nulo, de 1 a 25=Muy bajo, de 26 a 40=Bajo, de 41 a 60=Intermedio, de 61 a 75=Alta, de 76 a 99=Muy alta y 100= Presencia plena.

- ← Causa: factor A causa factor B.
- Inhibidor: presencia de factor A inhibe a factor B.
- - - - Requerimiento: factor A es requerido para presencia de factor B.



tributaria ofrece posibilidades para el *financiamiento de políticas de desarrollo*, especialmente en el ámbito de la “política industrial”, las políticas sociales y la formación laboral. Por otra parte, niveles de *desigualdad social* moderados, en una perspectiva comparada, han creado condiciones de vida aceptables para vastos sectores de la población. Gracias a ello hay un bajo nivel de *emigración*, que permite al país retener a la población calificada en edad laboral. Todo esto ayuda a generar una amplia oferta de programas de *calificación de la mano de obra*, que mejoran su calidad promedio, y una plataforma de apoyo para incrementar la *productividad y competitividad de las Pyme*.

Los avances, sin embargo, son insuficientes para los objetivos planteados. Por una parte, las autoridades mantienen amplias exenciones fiscales para el sector externo, como parte de los *incentivos* a las exportaciones, lo que genera un crónico déficit de inversión y gasto público. Por otra parte, problemas de gestión pública derivados de un pesado marco legal y administrativo, la dispersión de competencias entre múltiples instituciones y las pugnas burocráticas, bloquean el desarrollo de los programas.

La ansiada conexión entre la IED y un extendido y diverso parque de pequeñas y medianas empresas (*encadenamientos productivos*) se da solo de manera parcial, en sectores específicos de la producción. Esta situación mantiene la relativa dualidad estructural de la economía, entre un sector modernizado y un sector tradicional: en el primero ocurre un aumento de la *productividad* y, por ende, de los ingresos de la población, pero no sucede lo mismo en el segundo. Disminuye así la probabilidad (aunque no se anula del todo) de que se experimente un rápido y generalizado progreso en desarrollo humano en el país.

Al cabo de los años, este estado de cosas termina imponiendo límites a la profundización de la inserción internacional por la vía de las exportaciones de bienes y servicios de alta tecnología. Aunque el país cuenta con un *centro*

*logístico internacional* de primer orden, existe una importante escasez de *mano de obra calificada* (y una abundancia de mano de obra no calificada); por otra parte, la plataforma de proveedores locales carece de los estándares de calidad que requieren las industrias de alta tecnología. Ante esta situación, algunas empresas migran hacia otras economías que les ofrecen mejores condiciones.

### ¿Por qué se llega ahí?

Los factores propios de este escenario difieren de manera significativa de los reseñados para la primera situación estratégica.

Un mayor esfuerzo tributario (carga tributaria de entre 20% y 22% del PIB, incluyendo la seguridad social) permite destinar más recursos a la inversión social, por lo que son mayores las posibilidades de desarrollar políticas para una mejora general de la calidad de la mano de obra. El crecimiento económico (moderado) está asociado a una creciente desigualdad social, pero propicia niveles de exclusión social más bajos que en el escenario anterior, al combinarse con un relativamente alto gasto social.

El desarrollo institucional seguirá siendo robusto: no hay bases para suponer el debilitamiento, por la vía del financiamiento, de las agencias de promoción de exportaciones y atracción de inversiones, así como del sistema de justicia (se prevé que se mantendrán, al menos, los niveles actuales de gasto judicial).

Desde el punto de vista regional, se asume que el istmo continuará enfrentando la competencia de productos manufacturados intensivos en mano de obra originarios de China y, crecientemente, de algunos productos tradicionales de exportación (el café de Vietnam). Sin embargo, se estima que por la estructura de la oferta exportable, este efecto será menor que en el caso de la primera situación estratégica.

### Factores de riesgo destacables

- La evolución económica y tecnológica de los países competidores puede reducir, o anular, la capacidad para

desarrollar un conglomerado industrial y de servicios de alta tecnología.

- Variaciones abruptas en el tipo y alcance de los incentivos al sector externo podrían desestimular los flujos de inversión externa directa, necesarios para una inserción internacional basada en la alta tecnología y en la consolidación (modernización) de un centro logístico internacional.
- Una disminución en las capacidades institucionales del Estado para promover políticas “proactivas” tendientes a elevar la apertura y productividad de la economía, incidiría negativamente en los flujos de inversión externa y la competitividad de las pequeñas y medianas empresas (Pyme).
- Una ampliación de la desigualdad social, en combinación con caídas en el nivel de financiamiento de las políticas sociales, afectaría la disponibilidad de mano de obra calificada.
- El estancamiento en la productividad de las Pyme bloquearía la posibilidad de encadenamientos con el sector externo, elemento clave para provocar un aumento generalizado de la productividad.

### Reflexiones regionales

El ejercicio de escenarios para el 2020, a partir de las dos situaciones estratégicas de inserción internacional que coexisten en Centroamérica, permite identificar consecuencias para la región en su conjunto. De no acometerse acciones que modifiquen las tendencias previstas, las situaciones actuales tienen el potencial para, *caeteris paribus*, engendrar profundas fracturas económicas y sociales, escollos aun mayores para la integración regional.

La eventual evolución de los países cercanos a la primera situación estratégica, hacia una inserción internacional vulnerable y reactiva, agudizaría las brechas con respecto a las naciones próximas a la segunda situación estratégica (Panamá y Costa Rica). Como estos últimos son contiguos, tienen las menores poblaciones y están ubicados en el extre-

CUADRO 13.16

**Factores propios de la segunda situación estratégica**

Factores propios	Nivel de intensidad	Justificación
Incentivos a la apertura	Muy alto	Arancel promedio < 10% en todos los países.
Desarrollo de competidores	Muy alto	China tiene ventajas competitivas en la producción y exportación de bienes manufacturados intensivos en mano de obra. Vietnam tiene ventajas competitivas en la producción y exportación de café.
Desarrollo institucional	Muy bajo	Bajo gasto judicial, < US\$ 10 per cápita (véase capítulo 12). Las entidades de promoción de exportaciones y atracción de inversiones son recientes (del presente siglo) y tienen débil proyección interna y externa.
Agroexportación tradicional	Bajo	En los países del sur del istmo, la agroexportación tradicional representa menos del 15% de las exportaciones; la tendencia en el período 1990-2006 fue hacia una disminución sustantiva de su importancia.
Agroexportación no tradicional	Alto	En Costa Rica, los productos no tradicionales de exportación han aumentado significativamente su importancia como generadores de divisas.
Maquila	Bajo	Las industrias de maquila textil representan menos del 15% de las exportaciones manufactureras de Costa Rica y Panamá.
Industria de alta tecnología	Alto	Los productos de la industria electrónica, de componentes médicos y otros de alta tecnología representan más del 66% de las exportaciones manufactureras de Costa Rica.
Centro logístico internacional	Alto	El canal de Panamá moviliza el 5% del comercio internacional de bienes. Panamá es una plaza financiera internacional.
Desigualdad social	Intermedio	Coefficiente de Gini < 50 en Costa Rica, segundo más bajo de América Latina, pero alto en comparación con otras regiones del mundo.
Financiamiento del desarrollo	Intermedio	Carga tributaria < 20% del PIB (incluyendo seguridad social) e inversión social superior a US\$600 per cápita en Costa Rica y Panamá.

Fuente: Elaboración propia.

mo sur del istmo, estaría abierta la posibilidad de que, en esas condiciones, busquen reforzar la integración entre ellos -para aprovechar economías de escala- y establezcan barreras, o cuando menos tengan un menor interés de propiciar el acercamiento con los demás países. El intento de crear un polo de desarrollo “fortaleza” supondría un severo obstáculo para la integración regional y crearía problemas inéditos para la unión aduanera y otros temas comunitarios.

En una Centroamérica con estilos y logros cada vez más desiguales en términos de una inserción internacional ventajosa se pueden producir, además de fracturas intrarregionales, efectos

CUADRO 13.17

**Resumen de resultados del ejercicio de escenarios base 2020, en tres situaciones estratégicas de inserción internacional en Centroamérica**

Caso	Factor analizado
Situación estratégica 1	Baja probabilidad de una inserción internacional ventajosa.
Situación estratégica 2	Probabilidad intermedia de una inserción internacional ventajosa.

Fuente: Elaboración propia.

negativos para el desarrollo del istmo en su conjunto. Los flujos de inversión externa, una variable clave para estas pequeñas economías abiertas, podrían desestimularse en virtud de que la mayoría de los países no ofrecería un ambiente propicio. El turismo, una actividad que en los últimos años se ha convertido en una de las principales fuentes de generación de divisas y empleo, podría encontrar límites para su expansión, si no hay mejoras significativas en la infraestructura de servicios y en el aprovechamiento de una estrategia regional. Para varias naciones del área, el estancamiento de la inversión externa y del turismo implicaría serios problemas económicos.

Los escenarios analizados no son, sin embargo, inevitables. Son proyecciones lógicas cuyo punto de partida es el supuesto de que las condiciones actuales se mantendrán relativamente estables en el tiempo. Estas condiciones son modificables. La experiencia internacional muestra que, aun en situaciones muy complejas, cambios en los estilos de inserción generan mejoras significativas en el desarrollo humano de los países. Esta es una base objetiva para la esperanza. La clave radica en el diseño y puesta en marcha de intervenciones públicas que, de manera simultánea y desde múltiples frentes, reduzcan el impacto de los factores que bloquean el logro de una inserción internacional ventajosa.

### El desafío de la inserción internacional ventajosa

Las principales conclusiones del ejercicio de escenarios son, por una parte, que la insistencia en profundizar la apertura de la economía, sin el desarrollo correlativo de encadenamientos productivos, sociales y fiscales con la economía internas, difícilmente generará progreso social; además, este estilo de inserción es muy vulnerable a condiciones del entorno internacional cada vez más complejas y problemáticas. Por otra parte, de no adoptar políticas explícitas de carácter regional, Centroamérica corre el serio peligro de fracturarse entre un “sur” más dinámico, con alguna probabilidad de evolucionar hacia

una inserción internacional ventajosa, y un “centro-norte” atrapado en un círculo vicioso de bajo progreso económico y social. En esta última sección se delibera sobre las opciones para modificar este curso de evolución, que se perfila como el más probable si persisten las condiciones actuales.

La sección se organiza en tres acápites. En el primero se efectúa una mirada selectiva a experiencias internacionales de inserción internacional ventajosa. En el segundo se sugiere descartar una serie de intervenciones de política pública que probablemente exacerben los factores de riesgo identificados. Finalmente, en el tercer acápite se proponen lineamientos generales para la formulación de políticas públicas en los países y acciones regionales para promover una inserción internacional ventajosa.

### Una mirada comparada: pequeñas economías abiertas con inserción internacional ventajosa

En las últimas décadas, un grupo relativamente reducido de pequeñas economías abiertas experimentó acelerados progresos en el desarrollo humano de sus sociedades, como resultado de lo que en este Informe se denomina una inserción internacional ventajosa. Ante los complejos desafíos que los escenarios prospectivos inerciales plantean para el futuro de la región, ¿aportan estas experiencias ideas interesantes para lograr una inserción internacional más ventajosa en Centroamérica?

El objetivo de esta sección es analizar las estrategias seguidas por otras pequeñas economías abiertas, de manera que puedan identificarse instrumentos de política pública que amplíen el horizonte de conocimientos e intervenciones, más allá de la discusión sobre los incentivos unilaterales a la apertura económica, como ha sido el caso en Centroamérica.

De la revisión de estas experiencias internacionales no se desprende un cuerpo unificado de conocimiento “correcto”, y generalizable para todos los países, sobre lo que debe hacerse para lograr una inserción económica ventajosa. Debe reconocerse que

la efectividad de las intervenciones públicas en los países con pequeñas economías abiertas exitosas no solo reside en los “principios” sobre los que éstas se fundamentan, o en su diseño, sino también en una constelación de factores contingentes que a veces son difícilmente reproducibles.

La principal conclusión es, por una parte, que las naciones exitosas diseñaron respuestas específicas, de acuerdo con la estructura de oportunidades y riesgos que enfrentaban. Además que, independientemente de las estrategias y políticas específicas, una vez adoptado un curso de acción, los países realizaron importantes gastos e inversiones en el desarrollo de un marco institucional y de política estable, aunque adaptable a lo largo del tiempo.

### Casos seleccionados para la comparación

En el transcurso del siglo XX decenas de países lograron mejoras importantes en sus niveles de desarrollo humano. No obstante, solo un conjunto relativamente reducido de ellos comparte con las naciones centroamericanas una característica fundamental: ser pequeñas economías abiertas. En otras palabras, solo algunos de los exitosos son, además, países de reducido tamaño (usualmente rodeados de naciones más poderosas y avanzadas) que tuvieron que aprovechar al máximo las oportunidades en razón de la fragilidad de sus condiciones iniciales. El análisis de lo que ellos hicieron para compensar su debilidad estratégica es de suma importancia para el istmo.

La selección de casos se llevó a cabo en varias etapas. La primera consistió en la identificación de países con economías pequeñas (recuadro 13.5). En la segunda etapa se ubicaron, dentro de este grupo, las pequeñas economías abiertas. De este subgrupo se entresacaron los países cuya inserción internacional fue considerada como “ventajosa”, a partir de un conjunto de indicadores y parámetros. Finalmente, se aplicaron dos criterios adicionales: por una parte, que la mejora significativa en la calidad de la inserción internacional hubiese ocurrido en fecha

reciente (últimos veinte años). Esto permitió excluir casos cuyo “salto de desarrollo” tuvo lugar en otra época, cuando las condiciones de la economía mundial eran muy distintas. Por otra parte, se decidió trabajar solo con países de otras regiones del mundo (Europa y Asia), con el fin de utilizar los casos más disímiles y ajenos a la experiencia centroamericana. La aplicación de este método llevó a seleccionar ocho naciones para el análisis comparativo.

Desde el punto de vista demográfico, los ocho países de pequeñas economías abiertas con una inserción internacional ventajosa lograda recientemente son similares a sus pares centroamericanos. Su población oscila entre 1,3 millones (Estonia) y 10,2 millones de habitantes (República Checa), mientras que los países del istmo varían entre 288.000 (Belice) y 13 millones de habitantes (Guatemala). Sin embargo, en lo demás, las diferencias son marcadas (cuadro 13.18):

- Los países exitosos muestran una apertura de su economía claramente superior a la lograda por los centroamericanos (coeficientes de apertura mayores a 120 y varios de ellos por encima de 150). La nación del istmo con mayor apertura, Panamá, tiene en la actualidad (2006) un nivel comparable al de la economía exitosa menos abierta.
- En los casos estudiados las exportaciones agropecuarias son un componente minoritario de las exportaciones totales, en contraste con la situación prevaleciente en Centroamérica. Salvo en Estonia (15,2 %), los productos agropecuarios representan menos de una décima parte de los bienes.
- El peso del sector agrícola dentro de la economía es muy reducido (el valor agregado es en todos los casos inferior al 5%). El sector servicios es, sin excepción, el que más aporta a la economía. Estas características contrastan con las observadas en la mayoría de los países centroamericanos.

#### RECUADRO 13.5

### Metodología y criterios de selección de casos para comparación internacional

La clasificación de “pequeñas economías” realizada para el presente análisis se basó en los siguientes parámetros: población (menos de 20 millones de habitantes), aporte a la producción mundial (menos del 1%) y participación en las exportaciones mundiales (menos del 1%). Por su parte, los indicadores considerados fueron: coeficiente de apertura (mayor de 100), arancel promedio (menor de 10%) e inversión extranjera directa como porcentaje del PIB (mayor del 10%).

De conformidad con lo anterior, 45 países cumplieron con todos o la mayoría de los criterios establecidos para identificar a las “pequeñas economías abiertas”.

Posteriormente se determinó si la inserción internacional de estos países ha sido ventajosa o no. Los indicadores utilizados para aproximar esta condición fueron: el índice de desarrollo humano calculado por el PNUD, los índices que miden el desarrollo económico a partir del nivel de ingresos y la tasa de crecimiento del PIB, el índice de dinamismo y diversificación de las exportaciones y el índice de concentración de la exportaciones.

La clasificación de un país como de alto desarrollo humano se realizó de acuerdo con el criterio aplicado por el PNUD para tal fin. La categorización de un país como de alto nivel de ingreso se efectuó con base en la metodología Atlas, del Banco Mundial.

Como criterio de corte para distinguir un crecimiento económico acelerado se usó el límite de 3,5% para crecimiento alto utilizado por Hausmann et al. (2004). La Unctad establece que los “ganadores” del comercio internacional son aquellas economías que han logrado aumentar la participación mundial de sus exportaciones en 0,1; ese parámetro fue empleado también en este estudio. Finalmente, se consideró como concentración “baja” de las exportaciones un valor menor a 0,2256 en el índice de concentración calculado por Unctad.

Esta segunda clasificación arrojó los siguientes resultados:

- Grupo 1: compuesto por los dos países que alcanzaron los niveles más altos en los cinco indicadores.

- Grupo 2: compuesto por los tres países que alcanzaron los niveles más altos en cuatro de los cinco indicadores.

- Grupo 3: compuesto por los diez países que alcanzaron los niveles más altos en tres de los cinco indicadores.

- Grupo 4: compuesto por los diez países que alcanzaron los niveles más deseables en dos de los cinco indicadores.

- Grupo 5: compuesto por los cuatro países que alcanzaron los niveles más altos en uno de los cinco indicadores.

- Grupo 6: compuesto por los dieciséis países que no alcanzaron el nivel más alto en ninguno de los cinco indicadores.

En total, quince países mostraron desempeños altos en todos o la mayoría de los indicadores de inserción internacional ventajosa (grupos 1, 2 y 3). No obstante, entre ellos, seis naciones europeas (Luxemburgo, Dinamarca, Austria, Bélgica, Suiza, Suecia) ya tenían niveles de ingreso per cápita entre los más altos del mundo en las décadas de los sesenta y setenta. Dado que su avance se dio en condiciones diferentes a las que enfrentan los países en desarrollo en la actualidad, no se consideraron en el estudio. Se incluyó solo a las pequeñas economías abiertas cuya mejora significativa ocurrió en fecha reciente, esto es, en las últimas dos décadas.

Este proceso de selección llevó a identificar los siguientes países como pequeñas economías abiertas con inserción internacional ventajosa: Emiratos Árabes Unidos, Eslovenia, Estonia, Hong Kong, Hungría, Irlanda, República Checa, Singapur y Trinidad y Tobago.

Posteriormente se excluyó a Trinidad y Tobago, siguiendo el criterio de trabajar con naciones que no pertenecen a América Latina y el Caribe. Esta condición permitió maximizar las diferencias, tanto en los contextos como en los rasgos propios de cada economía, con respecto a la situación que enfrenta Centroamérica. En cada uno de los países seleccionados se realizó un análisis sobre las características de su economía, la evolución de su comercio exterior y su inversión externa directa, las políticas y estrategias aplicadas en materia comercial, laboral y de promoción de inversiones.

Fuente: Mata, 2008.

## CUADRO 13.18

## Pequeñas economías abiertas no latinoamericanas con inserción internacional ventajosa. CIRCA 2004

Indicadores	Emiratos Árabes Unidos	Eslovenia	Estonia	Hong Kong	Hungría	Irlanda	República Checa	Singapur
<b>Información general</b>								
Producto interno bruto (millones de dólares, 2000)	95.786	21.688	7.187	188.902	54.706	116.133	62.551	102.462
Población (millones de personas)	3,1	2,0	1,3	7,1	9,8	4,0	10,2	4,3
PIB per cápita (dólares constantes de 2000)	22.173	10.860	5.328	27.446	5.413	28.546	6.123	24.164
<b>Indicadores sobre estructura económica</b>								
Valor agregado de la agricultura	2,7	2,7	4,3	0,1	3,3	2,7	3,1	0,1
Valor agregado de la industria	13,1	27,4	18,4	4,1	22,6	31,1	26	28,9
Valor agregado de los servicios	42,2	60,6	66,9	88,5	65,9	56,4	58,8	64,7
<b>Indicadores de economía abierta</b>								
Coefficiente de apertura	147,5	120,5	164,5	376,2	132,3	144,9	143,8	416,9
Exportaciones (millones de dólares, 2000)	82.216	14.108	5.976	336.395	48.060	110.098	54.521	238.522 <sup>a/</sup>
Exportaciones como porcentaje del PIB	82,3	59,9	78,4	192,5	64,3	80,2	71,7	223,3
Importaciones (millones de dólares, 2000)	67.803	14.752	6.765	315.286	50.991	88.798	56.903	206.796 <sup>a/</sup>
Importaciones como porcentaje del PIB	65,3	60,5	86,1	183,7	68,0	64,7	72,1	193,6
Inversión externa directa como porcentaje del PIB		2,6	9,3	20,9	4,6	6,1	4,2	15,0
<b>Indicadores sobre estilo de inserción</b>								
Exportaciones de servicios		17,7	32,1	17,2	15,5	34,5	12,7	17,3
Exportaciones de bienes		82,3	67,9	82,8	84,5	65,5	87,3	82,7
Exportaciones agropecuarias	3,3	3,8	15,2	1,8	7,4	8,9	5,0	2,1
Exportaciones de combustibles	76,3	1,6	4,4	0,3	1,6	0,5	2,7	9,5
Exportaciones manufactureras	17,4	90,2	77,4	96,5	88,4	85,7	90,3	83,9
Porcentaje de manufacturas de alta tecnología	6,1	5,5	13,7	32,0	28,9	33,8	12,9	58,9
Exportaciones de minerales y metales	2,8	4,2	2,8	1,4	1,9	0,5	2,0	1,2
Índice de concentración de exportaciones	0,425	0,112	0,159	0,138	0,157	0,217	0,090	0,249
Importaciones agropecuarias	11,9	8,7	12,4	4,1	5,1	8,9	6,6	3,2
Importaciones de combustibles	0,8	8,3	6,9	2,4	7,3	5,3	6,5	15,0
Importaciones de manufacturas	84,9	77,9	78,7	91,6	84,4	77,8	82,9	79,5
Importaciones de minerales y metales	2,0	4,9	1,9	1,8	2,7	1,5	3,9	1,3
<b>Resultados sociales</b>								
Índice de desarrollo humano	0,839	0,910	0,858	0,927	0,869	0,956	0,885	0,916
Tasa de mortalidad infantil	6,6	4,0	5,7	7,2	7,2	5,1	3,9	2,6
Gasto social como porcentaje del PIB	4,1	12,7	9,8	11,6	11,6	10,1	11,2	

a/ Millones de dólares corrientes.

Fuente: Mata, 2008, con información de los World Development Indicators del Banco Mundial. Las cifras sobre población provienen de Unfpa, 2005.

- La mayoría de estas naciones tiende a tener flujos de inversión externa comparables a los logrados por los dos países centroamericanos más exitosos en esta materia, Panamá y Costa Rica<sup>41</sup>. En varios de ellos representa una proporción muy significativa del PIB (cerca o mayor al 15%), por encima de cualquier índice registrado en el istmo.
- En todos los países los resultados económicos y sociales aumentaron con rapidez durante la década de los noventa (Mata, 2008) y en la actualidad son claramente superiores a los obtenidos por cualquier nación del área. Los valores del índice de desarrollo humano, la tasa de mortalidad infantil y el PIB per cápita son más favorables.
- Todos los países para los cuales hay información disponible tienen niveles de inversión social muy altos, como se deduce del elevado porcentaje del PIB que representa la inversión en salud y educación. Estos niveles tienden a ser iguales o superiores a los mostrados por los dos países centroamericanos de mayor desarrollo humano (Costa Rica y Panamá).

El escaso peso que tiene el sector agropecuario en las pequeñas economías abiertas con una inserción internacional ventajosa plantea la interrogante de si se debe sacrificar la agricultura para lograr mejoras sustantivas en el desarrollo. El tema es de singular importancia para Centroamérica, pues la mayoría de sus países depende sustancialmente de la agricultura como fuente de ingresos para un porcentaje todavía significativo de sus habitantes (como finqueros y como asalariados) y para la generación de divisas. Sin embargo, no siempre una disminución en la importancia relativa de la agricultura dentro de la producción total de un país refleja una contracción. De hecho, si una economía experimenta una vigorosa diversificación productiva, la modernización del sector agropecuario puede ocurrir al mismo tiempo que la pérdida de importancia relativa.

Dado el escenario previsible de altos precios y problemas de abastecimiento en el mercado mundial de alimentos (capítulo 5), se considera que la región tiene, más bien, una oportunidad para utilizar su plataforma agropecuaria como una de las puntas de lanza de su desarrollo.

Pese a los contrastes sistemáticos con Centroamérica, las pequeñas economías abiertas exitosas no constituyen un grupo homogéneo. Tanto por sus características estructurales, como por los estilos y profundidad de sus respectivas inserciones internacionales y los resultados obtenidos, existen marcadas diferencias entre ellas:

- Las “condiciones estructurales” de la inserción internacional son disímiles. Los Emiratos Árabes Unidos basan su economía en la exportación de petróleo y gas. Los países de Europa Oriental (Eslovenia, Estonia, Hungría y República Checa) son exportadores de manufacturas industriales, aunque con un desarrollo relativamente débil de la industria de alta tecnología para la exportación. Estonia tiene la particularidad de ser un importante exportador de servicios. Por su parte, Hong Kong y Singapur -exportadores manufactureros también- tienen un fuerte componente de alta tecnología en sus exportaciones industriales. Irlanda complementa esta fortaleza con el dinamismo de sus exportaciones de servicios (cuadros 13.18 y 13.19).
- Si bien todas las naciones exitosas son economías abiertas, sus niveles de apertura son distintos. Los pequeños países asiáticos (Hong Kong y Singapur) son significativamente más abiertos que los pequeños países europeos: en los primeros el índice de apertura está por encima de 300, mientras que en los segundos éste oscila entre 120 y 165. Esto sugiere que no existe un “nivel óptimo” de apertura, sino un umbral a partir del cual la inserción internacional abre nuevas oportunidades de desarrollo. En todo caso, este umbral parece ser superior a 100 en términos del coeficiente de apertura.

- Los resultados sociales y económicos de la inserción internacional, aunque sensiblemente mejores que los obtenidos por los países centroamericanos, difieren de modo notable entre las pequeñas economías exitosas. Hong Kong, Irlanda y Singapur tienen niveles de desarrollo humano muy superiores al resto: sus PIB per cápita son cercanos o mayores a 25.000 dólares anuales y en el IDH registran puntajes por encima de 0,900. Por su parte, las naciones de Europa Oriental se mueven en un rango más bajo: PIB per cápita de entre 5.000 y 10.000 dólares anuales e IDH entre 0,83 y 0,89. Son países de ingreso medio, aunque de alto desarrollo humano. Los Emiratos Árabes Unidos son un caso especial: tienen un alto nivel de progreso económico (PIB per cápita mayor a 20.000 dólares anuales), similar a los valores reportados por Irlanda y las otras pequeñas economías asiáticas, pero su perfil de desarrollo humano es parecido al de los países europeos orientales. Indudablemente esta nación se beneficia del hecho de ser un gran exportador de hidrocarburos (lo que le genera altos ingresos) y poseer una reducida población.

Esta marcada heterogeneidad parece implicar que, independientemente del punto de partida, la clave del éxito está en el manejo inteligente de las fortalezas comparativas. Por otra parte, la constatación de que varias de estas economías no tienen niveles de ingreso per cápita elevados y que, sin embargo, han alcanzado un alto grado de desarrollo humano, sugiere que la redistribución social ha sido determinante para el éxito que obtuvieron en su inserción internacional. En este sentido cabe destacar que estos países tienen, por lo general, niveles de inversión social muy significativos (cuadro 13.18).

Por último, es importante señalar que en todos los casos estudiados el salto hacia una inserción internacional ventajosa se dio en un marco de estabilidad macroeconómica, lograda después de procesos de ajuste interno de distinta profundidad y velocidad. En

este sentido contrastan las experiencias de Singapur y Hong Kong frente a los países de Europa Oriental. Los primeros fueron creando de manera gradual las condiciones de un nuevo estilo de inserción internacional, a lo largo de un período relativamente prolongado entre las décadas de 1960 y 1990 (cuadro 13.19). Ambos consiguieron altas tasas de crecimiento ya en las décadas de 1970 y 1980.

En cambio, los países de Europa Oriental se caracterizan porque sus nuevos estilos de inserción internacional fueron resultado de procesos de *shock* que, en pocos años, involucraron no solo el tránsito desde una economía socialista a una de libre mercado, sino de una economía cerrada a una abierta. Todos experimentaron crisis o bajas tasas de crecimiento al inicio de la transición (primera parte de la década de los noventa) y no fue sino hasta los últimos diez años que lograron altas y sostenidas tasas de expansión económica. Entre ambas situaciones está Irlanda, cuyo despegue ocurrió en un período de quince a veinte años, desde finales de los setenta hasta inicios de los noventa (Paus, 2005).

### Estrategias empleadas para lograr inserciones internacionales ventajosas

En las últimas décadas un grupo relativamente reducido de pequeñas economías abiertas, ha logrado sacar ventaja de su inserción internacional para apalancar acelerados progresos en el desarrollo humano de sus sociedades. Ante los complejos desafíos que los escenarios prospectivos inerciales plantean para el futuro de la región: ¿aportan estas experiencias ideas interesantes para lograr una inserción internacional más ventajosa en Centroamérica?

El objetivo de esta sección es analizar la evolución de pequeñas economías abiertas consideradas exitosas para identificar acciones (sus alcances y limitaciones) que amplían el horizonte de conocimientos e intervenciones más allá de la discusión sobre los incentivos unilaterales a la apertura económica. Se parte del reconocimiento de que el éxito de las intervenciones no solo

reside en los “principios” sobre los que se fundamentan, o en su diseño, sino también en una constelación de factores contingentes que a veces son difíciles de reproducir. De la revisión de estas experiencias internacionales no se desprende un cuerpo unificado de conocimiento “correcto”, sustentado en principios generalizables a todos los países, sino elementos de juicio más acotados, todavía con cierto carácter tentativo, para introducir cambios en las tendencias que se observan en Centroamérica.

Las marcadas diferencias entre los países con pequeñas economías abiertas exitosas en cuanto a la profundidad, velocidad y tipo de sus ajustes previos, sugiere la inexistencia de un “diseño institucional y de política” único para lograr una inserción internacional ventajosa. En efecto, el estudio comparado de las políticas empleadas para promover las exportaciones y la atracción de inversión extranjera directa (IED) muestra una gran diversidad en los instrumentos aplicados.

Antes de analizar la heterogeneidad de estas experiencias, es indispensable hacer una aclaración: existen varias características comunes a todas ellas. En primer lugar, en todos los casos se desarrolló un agresivo programa de liberalización comercial y financiera (cuenta de capitales) ligado a la promoción de exportaciones y la atracción de IED. Los instrumentos de política pública específicos varían, así como la profundidad de esta liberalización, pero en todos ellos se aplicaron incentivos para diversificar y dinamizar el sector externo y flexibilizar los mercados financieros. En particular, cabe destacar la eliminación de restricciones a la IED, pese a que esto no siempre implicó la completa abolición de barreras (cuadro 13.19).

En segundo lugar, en todos los casos los Estados nacionales mantuvieron niveles significativos de inversión pública en infraestructura física y, sobre todo, social. Aun ahí donde se revirtió el intervencionismo estatal en los mercados de bienes y servicios, y se eliminó o redujo al máximo la propiedad pública de empresas, el Estado

sostuvo (o aumentó) la inversión en educación, salud y transporte. Aunque hubo un cambio de sistema económico, o simplemente de estilo de inserción, el Estado siguió teniendo una importante presencia económica mediante el ejercicio de tres funciones: fomento de la iniciativa privada, vigilancia e intervención prudente en la economía e inversión pública en infraestructura física y social.

Sin embargo, lo cierto es que los países aplicaron estrategias muy variadas. Todos abrieron sus mercados de bienes y servicios al comercio exterior, pero desarrollaron políticas distintas con respecto a la entrada de capital extranjero. Los Emiratos Árabes Unidos -donde el Estado controla la producción y exportación de hidrocarburos- mantuvieron restricciones a la entrada de capital externo en ciertas áreas, mientras que las demás naciones eliminaron este tipo de barreras sectoriales. Irlanda, Singapur y Emiratos Árabes Unidos abrieron sus puertas a trabajadores extranjeros e impulsaron programas de formación técnica y capacitación.

Algunos países apostaron por la creación, en ciertos sectores, de incentivos fiscales específicos ligados a requisitos de desempeño en materia de tecnología, empleo o inversión (Eslovenia, Hungría, Irlanda, República Checa, Singapur); otros optaron por generar un entorno económico favorable para la actividad empresarial, mediante el establecimiento de bajos impuestos corporativos y sistemas tributarios sencillos (Emiratos Árabes Unidos, Irlanda, Estonia y Hong Kong). Irlanda, Eslovenia y Hungría ofrecieron ayudas financieras directas a inversionistas, en tanto que el resto se abstuvo de aplicar estos mecanismos (cuadro 13.19).

No existe un instrumento de política pública que haya sido empleado en todas las naciones exitosas. Las zonas francas, una política medular en la inserción internacional de todos los países centroamericanos, solo fueron establecidas en la mitad de las pequeñas economías exitosas no latinoamericanas. La creación de entidades a cargo de la promoción de exportaciones y la atracción de IED, con funciones

similares a instituciones como Procomer y Cinde en Costa Rica, fue utilizada en la mitad de los casos analizados. Igual cantidad de países empleó la privatización de empresas públicas como medio para atraer IED y modernizar la prestación de bienes y servicios en los sectores correspondientes, tal como se hizo en la mayor parte de Centroamérica.

En términos de políticas públicas, las pequeñas economías abiertas con inserción internacional exitosa pueden clasificarse en dos grupos principales:

- Los países que complementaron la liberalización comercial y financiera del sector externo con la aplicación de “políticas industriales”. Éstas tienen un fuerte componente de apoyo público e incentivos condicionados, tendientes a desarrollar nuevos y competitivos sectores económicos. Irlanda, la República Checa y Singapur pertenecen a este grupo. En Irlanda la política industrial buscó de manera explícita los encadenamientos de la IED con las empresas locales y, más recientemente, el aumento de la productividad de estas últimas para permitir su ingreso a los sectores de alta tecnología.

- Los países que complementaron la liberalización comercial y financiera del sector externo con la liberalización económica interna, mediante la privatización de empresas públicas, la simplificación de la estructura tributaria y una agresiva reforma institucional. Hong Kong, Estonia, Eslovaquia y Hungría pertenecen a este grupo. A partir de su independencia (en 1991) en Estonia el Estado se abstuvo explícitamente de utilizar instrumentos de política industrial y priorizó la reestructuración radical de la economía y de las políticas públicas como estrategia para mejorar la calidad de su inserción internacional.

Eslovenia es una mezcla de ambos grupos, pues aplicó dos estrategias simultáneamente: la liberalización de su economía interna y la aplicación de instrumentos de política industrial,

como los incentivos condicionados a la IED. Por su parte, Emiratos Árabes Unidos constituye un caso distinto a los demás. Ese país ha combinado el control estatal sobre la principal industria (la petroquímica), con robustas herramientas de política industrial (Estado como inversionista en la promoción de nuevos sectores, incentivos condicionados) y con una liberalización parcial -interna y externa- de su economía, ya que ha mantenido barreras para la IED y el Estado sigue interviniendo fuertemente en los nuevos sectores dinámicos de la economía (Mata, 2008).

Desde una perspectiva centroamericana, las políticas públicas aplicadas por estas economías no son del todo ajenas. La mayoría de los instrumentos empleados por éstas también fueron implementados en el istmo en los últimos veinte años: zonas francas, incentivos a la exportación, liberalización de la cuenta de capitales, creación de agencias promotoras de exportación y privatización de empresas públicas. Sin embargo, como es evidente, los resultados obtenidos en la región no fueron tan favorables como en otros contextos.

No obstante la similitud en varias de las políticas de liberalización comercial y financiera del sector externo, existen diferencias importantes entre las naciones centroamericanas y las pequeñas economías exitosas no latinoamericanas. En primer lugar, como ya se ha indicado, aun aquellos países que reformaron de modo radical sus economías para enfocarlas hacia el libre mercado y la intervención mínima del Estado, la inversión pública en infraestructura física y social fue sostenidamente alta (o creciente, luego de turbulencias iniciales) durante el período de consolidación del nuevo estilo de inserción internacional. En cambio, la mayoría de los países del istmo mantuvo niveles insuficientes de inversión pública en esa etapa (Costa Rica y Panamá, donde se invierte más, reprimieron esta variable durante varios años). En particular, la baja inversión centroamericana en educación y salud afectó sus posibilidades para elevar la calidad de su mano de obra, tema que todas las economías

exitosas han tratado como prioridad estratégica.

En segundo lugar, ningún país centroamericano ha experimentado con instrumentos de política industrial compatibles con la liberalización del sector externo. Entre estos destacan, en particular, los incentivos a la IED y el apoyo financiero y técnico a empresas locales, con requisitos de desempeño de productividad, localización o uso de tecnología, así como las acciones orientadas a formar encadenamientos productivos entre las empresas locales y las extranjeras.

Cierto es que, en los últimos años, todas las naciones del istmo ofrecieron beneficios fiscales e incluso subsidios a la exportación con el fin de promover el dinamismo de este sector. Sin embargo, y aunque por esta vía lograron estimular el desarrollo de nuevos sectores (como la maquila y el turismo), los incentivos no estuvieron asociados a requisitos de desempeño para asegurar resultados en términos de encadenamientos productivos y sociales. Por otra parte, hasta fechas recientes algunos países mantuvieron barreras arancelarias a productos agropecuarios, medida que obedeció más a consideraciones proteccionistas que a objetivos relacionados con la profundización de la inserción internacional.

### Las opciones descartables: ¿qué no debería hacerse?

Pese a la evidencia internacional y a la complejidad del tema, en Centroamérica se suelen pregonar “soluciones mágicas” para el logro de una inserción internacional ventajosa. Al igual que en materia de seguridad ciudadana (capítulo 12), estas soluciones desestiman la complejidad de los problemas y recomiendan un programa relativamente sencillo de política pública. Así, en los últimos quince años se ha ensayado una estrategia sencilla y unilateral de apertura comercial y financiera, con la creencia de que ello es suficiente para inducir mejoras sostenidas y rápidas en el desarrollo humano. Sin dichas aperturas la región estaría hoy en condiciones económicas y sociales mucho peores. Sin embargo, ello no significa



## CUADRO 13.19

## Condiciones estructurales y políticas impulsadas por las pequeñas economías no latinoamericanas con inserción internacional ventajosa. CIRCA 1990-2004

Características	Emiratos Árabes Unidos	Eslovenia	Estonia	Hong Kong	Hungría	Irlanda	República Checa	Singapur
<b>Condiciones estructurales</b>								
Exportador de petróleo y gas	X							
Exportador de productos manufacturados con débil componente de alta tecnología <sup>a/</sup>		X	X		X		X	
Exportador de productos manufacturados con fuerte componente de alta tecnología <sup>b/</sup>				X		X		X
Fuerte peso de exportación de servicios <sup>c/</sup>			X			X		
Fuerte y continuada inversión pública en infraestructura física y social	X	X	X	X	X	X	X	X
<b>Políticas de promoción de exportaciones</b>								
Inversión pública para diversificar exportación <sup>d/</sup>	X							
Establecimiento de zonas francas	X	X			X		X	
Creación de agencia promotora de exportación		X				X	X	X
Seguros y créditos favorables a exportadores		X			X	X	X	X
Desarrollo de zonas industriales						X		
Exenciones fiscales a exportaciones						X		
<b>Políticas de atracción de IED</b>								
Eliminación general de restricciones a IED			X	X	X	X	X	X
Eliminación parcial de restricciones a IED <sup>e/</sup>	X	X			X			
Incentivos genéricos al sector empresarial (por ejemplo, disminución de impuestos corporativos) <sup>f/</sup>			X		X			X
Incentivos genéricos a IED <sup>g/</sup>						X	X	
Incentivos genéricos a IED con exclusión de sectores <sup>h/</sup>	X							
Focalización de incentivos a cierto tipo de IED		X			X	X	X	X
Privatización		X	X		X	X		
Liberalización de mercados				X			X	X
Reformas legales para la armonización internacional y eliminación de trámites	X	X	X	X	X			
<b>Velocidad de implantación de estilo de inserción</b>								
Gradual-adaptativo <sup>i/</sup>	X			X		X	X	X
Shock <sup>j/</sup>		X	X		X			

a/ Las exportaciones manufactureras son el 85% o más de las exportaciones de bienes, y las exportaciones con alta tecnología representan el 25% o menos del total de las exportaciones manufactureras.  
b/ Las exportaciones manufactureras son el 85% o más de las exportaciones de bienes, y las exportaciones con alta tecnología representan el 25% o más del total de las exportaciones manufactureras.  
c/ Las exportaciones de servicios representan un 25% o más del total de exportaciones del país.  
d/ El Estado participa como inversionista en el desarrollo de nuevos sectores productivos.

e/ Se mantienen impedimentos a la entrada de IED en ciertos sectores económicos.  
f/ Los incentivos no discriminan entre empresarios nacionales y extranjeros.

g/ Existen incentivos especiales para atraer a la IED sin imponer requisitos.  
h/ Existen incentivos especiales para atraer a la IED, sin imponer requisitos pero con exclusión de sectores económicos.

i/ La implantación de un nuevo estilo de inserción internacional se efectúa a lo largo de más de una década.  
j/ En menos de un lustro en el país cambian el sistema económico y el estilo de inserción internacional.

Fuente: Elaboración propia con base en Mata, 2008.

que con este tipo de apertura baste para alcanzar una inserción internacional ventajosa, como demuestra la historia reciente del istmo.

Frente a la incapacidad de las estrategias empleadas para inducir rápidas mejoras sociales, se ha generado una reacción contraria: la negación de que la existencia de economías abiertas sea una necesidad y que, por tanto, Centroamérica puede vivir en lo fundamental de sus propios recursos, debido a su vocación agropecuaria. De esta creencia se derivan demandas para reducir la apertura comercial y sustituir al sector externo, como motor de desarrollo, por una producción para el mercado interno, altamente protegida de la competencia del exterior mediante barreras arancelarias y no arancelarias y generosas políticas de subsidios.

Dadas las condiciones reales de las economías del istmo -su pequeñez, reducidos mercados internos, ventajas de localización geográfica, bajos niveles tecnológicos y carencia de *commodities* estratégicos-, la inserción internacional es una condición necesaria, *sine qua non*, para su dinamismo. El hecho de que la región necesite importar la mayor parte de los recursos energéticos que consume, por ejemplo, supone volúmenes mínimos pero apreciables de comercio externo. Además, debido a que los países centroamericanos son socios activos en múltiples tratados comerciales y de inversión, y que participen en el régimen mundial de comercio, el aislacionismo económico no es una opción viable o, al menos, sería una alternativa con altos costos políticos (y económicos). Implicaría, como mínimo, no solo complejas renegociaciones de los vínculos con una gran cantidad de países, sino además realizar esfuerzos para mantener la confianza de los inversionistas externos, una ecuación ciertamente difícil de despejar.

No hay duda de que los insuficientes resultados económicos y sociales obtenidos por la mayoría de las naciones centroamericanas durante la última década reflejan profundas limitaciones en el diseño de la apertura económica, que se quedó en la etapa fácil -la remoción de barreras a los flujos comerciales

y de inversión a fin de crear oportunidades de negocios para algunos grupos empresariales- y se desentendió del reto de desarrollar sistemas productivos más competitivos. La decisión<sup>42</sup> de impulsar una inserción fácil ha generado enclaves de modernidad y dinamismo, de diverso tamaño según el país de que se trate (en algunos casos son muy pequeños), en medio de economías y sociedades con baja productividad y amplios rezagos sociales.

Adicionalmente, fue un error mezclar las políticas de mayor apertura económica con las políticas orientadas a reducir las ya de por sí sumamente débiles (y politizadas) institucionalidades públicas. En los últimos veinte años se recortaron competencias y capacidades estatales, mediante decisiones que a menudo fueron animadas por el propósito de equilibrar las cuentas fiscales, así como por una racionalidad ideológica en la que el Estado fue visto como el problema y no como parte de la solución.

En sociedades como la mayoría de las centroamericanas, con Estados cuyas organización y capacidades han sido siempre muy limitadas, la prioridad alcanzada por los programas de reducción del Estado implicó desechar esfuerzos para reformar y modernizar la institucionalidad pública (Panamá es una importante excepción). En efecto, antes de que varios Estados hubiesen logrado niveles de gasto que garantizaran mínimos de educación y salud pública, se mantuvieron, o incluso se recortaron, los fondos destinados a esos sectores. En particular fue notoria la renuencia a inducir niveles significativamente superiores de carga tributaria y a introducir controles efectivos sobre la acción pública (véase capítulo 8). Toda esta situación ha mantenido reprimida la inversión pública en una serie de ámbitos cruciales para la productividad de las economías, en especial el gasto social en educación y salud, y los gastos judiciales, que son necesarios para instaurar Estados de derecho más robustos, que generen confianza en los inversionistas (véase capítulos 2, 4, 7 y 11).

Finalmente, aunque las estrategias de apertura económica fueron muy

similares en la mayoría de los países del área, no hubo un diseño regional de estos procesos. Si bien en los últimos quince años el comercio intracentroamericano fue muy dinámico, ello no implicó una estrategia regional, sino el aprovechamiento de oportunidades comerciales, tal como se hace con cualquier mercado externo.

La regionalización del sector privado corporativo ha sido un hecho importante, pero por sí mismo no ha logrado modificar un dato básico: cada país profundizó su apertura sin mayores consideraciones acerca de sus vecinos, las ventajas estratégicas que compartía con ellos y, a menudo, compitió con ellos por ofrecer los incentivos más generosos a los inversionistas externos.

En la práctica privó la idea implícita de que una región abierta al mundo surgiría “naturalmente” de la suma de los procesos nacionales. En parte, este implícito reflejaba las limitadas opciones que la mayoría de los gobiernos centroamericanos tenían al finalizar la época de los conflictos militares, concentrados como estaban en dar alguna respuesta a los problemas acumulados de las crisis económicas y políticas. Aún así, el implícito llevó a subestimar, por ejemplo, el potencial que tiene el canal de Panamá para la inserción internacional del resto del istmo. En consecuencia, las inversiones en una infraestructura regional de transporte y comunicaciones, que fue planteada muy al inicio de la posguerra (Incae y Sieca, 1999) ha progresado muy lenta y desigualmente.

A diferencia de las décadas de 1960 y 1970, cuando la integración regional era de gran importancia para el crecimiento económico de Centroamérica, en los últimos quince años esta iniciativa se desvinculó del dinamismo económico en el istmo. Sin embargo, al mismo tiempo se promovió una agenda de integración saturada de compromisos, sin metas específicas, responsables y, en ocasiones, recursos (capítulo 2).

### ¿Qué puede hacerse? Hacia el realismo estratégico

La etapa fácil de apertura e inserción internacional de Centroamérica ha

concluido. La remoción de las barreras comerciales y financieras no logró inaugurar una fase de acelerado desarrollo económico y social, lo que en este capítulo se ha denominado inserción internacional ventajosa. Tampoco quedan, hay que decirlo, muchas más barreras que remover como para pensar que, con una nueva ronda de iniciativas de este tipo, será posible relanzar una época de rápido y sostenido crecimiento económico.

Para complicar aun más la situación, las condiciones del entorno internacional cambiaron abruptamente. Los próximos pasos en la inserción internacional se darán en un contexto en el que se han estrechado los márgenes de maniobra de los pequeños países centroamericanos, debido a la competencia cada vez mayor de otras regiones del mundo y los altos precios del petróleo y de los alimentos.

La creación de condiciones para una inserción internacional ventajosa en la región parte, pues, de una serie de realidades difíciles de ignorar:

- En la mayor parte del istmo existen restricciones importantes para obtener, a corto plazo, resultados sociales y económicos significativamente mejores que los logrados en la última década. Por ejemplo, la mayoría de la población tiene una escasa calificación laboral y se vincula a sectores con bajos niveles de desarrollo tecnológico y productividad; asimismo, los encadenamientos productivos, sociales y fiscales entre el sector externo y el resto de la economía son débiles.
- No solo hay grandes brechas en los niveles de desarrollo económico y social entre los países de la región, sino que las “apuestas” son cada vez más divergentes. La inserción internacional del “sur” centroamericano parece orientarse en forma creciente hacia el desarrollo de sectores externos que incorporan alta tecnología y movilizan inversión externa directa, lo que no sucede en el resto del istmo. Las economías tampoco son complementarias desde el punto de vista de su inserción extrarregional. Varias de ellas tienen básicamente la misma

oferta exportable. Aunque lo anterior no cancela las acciones de carácter regional, sí torna inviables planteamientos que tiendan a homologar situaciones que son objetivamente distintas.

- No existe un liderazgo económico evidente en la región. Pese a su mayor desarrollo relativo, Panamá y Costa Rica no tienen la capacidad para convertirse en las “locomotoras” centroamericanas, no solo porque, en todo caso, son países de renta media, sino por ser las naciones más pequeñas y periféricas del istmo. Desafortunadamente, Guatemala, la economía de mayor tamaño, es una de las más atrasadas. La debilidad de Nicaragua y Honduras, cuya ubicación resulta clave para la producción y las comunicaciones intrarregionales, constituye un obstáculo para cualquier estrategia tendiente a una mayor integración.
- Las pequeñas economías centroamericanas no poseen *commodities* estratégicas para la economía internacional, a una escala de producción que les otorgue poder de mercado. Tampoco pareciera que a corto plazo vayan a surgir oportunidades de ganancias fáciles por la explotación de un bien altamente cotizado en los mercados mundiales. En todo caso, allí donde hay una oportunidad a corto plazo -la producción agrícola para generar biocombustibles- pueden reproducirse condiciones de monocultivo en las que terceros países tienen ventajas y, en todo caso, existen limitaciones para una producción a gran escala.

Una mirada realista a las condiciones actuales identifica, sin embargo, no solo las restricciones que imponen las circunstancias, sino también los intereses comunes que tiene Centroamérica en su conjunto, pese a la diversidad de países que la componen. Estos intereses son de carácter ofensivo, es decir, de creación de condiciones para una nueva fase de la inserción internacional, y defensivo, para evitar que las debilidades se conviertan en obstáculos para promover una inserción ventajosa.

Desde el punto de vista ofensivo, el principal interés regional es aprovechar sus ventajas de localización en el sistema económico internacional, para crear una plataforma de producción de un portafolio de bienes y servicios dirigidos a socios extrarregionales. Existen varias condiciones iniciales que posibilitan plantearse este objetivo. Por una parte, la infraestructura del canal de Panamá (y su ampliación en curso) es una de las principales rutas del comercio internacional. Por otra, dentro de la misma región hay experiencias exitosas de atracción de inversiones y desarrollo de nuevos sectores (Panamá y Costa Rica).

En los últimos diez años se han planteado diversas propuestas para aprovechar la localización estratégica de Centroamérica. Éstas enfatizan en las acciones comunes que los países deberían impulsar para asegurar el progreso económico y social en el istmo. Entre las más importantes se encuentran las del INCAE (1999a), el informe *Centroamérica 2020* (FLACSO, 2001), CEPAL (varios años) y el Plan Puebla Panamá, PPP (2007a, 2007b, 2008), además de las dos primeras ediciones del Informe del *Estado de la Región*. Evidentemente, existen importantes diferencias entre ellas, tanto en términos de los énfasis de cada una<sup>43</sup> como de ciertas recomendaciones específicas. Además, una buena parte de estas recomendaciones son sugerencias de política pública que, en realidad, pertenecen a la competencia exclusiva de los Estados nacionales<sup>44</sup>. Sin embargo, hay también notables convergencias entre estas propuestas en lo que concierne a acciones regionales comunes. En ese sentido cabe destacar:

- La necesidad de fortalecer la institucionalidad y las políticas de integración regional es una orientación compartida en todas las propuestas (cuadro 12.18). En términos generales, se señala que ese fortalecimiento implicará cambios en las competencias y la capacidad de gestión de las instituciones de integración. El INCAE y *Centroamérica 2020* subrayan de manera especial el tema de la reforma de estas instituciones, con el

fin de elevar su eficiencia y mejorar la rendición de cuentas por sus acciones (y omisiones).

- Una segunda orientación compartida es la necesidad de impulsar políticas regionales para el urgente y rápido mejoramiento de la calidad de la mano de obra (capital humano). Sobre este tema se formulan recomendaciones específicas que más adelante se detallan pero que, en términos generales, implican el mejoramiento de los sistemas educativos formales, el desarrollo de sistemas de innovación y programas masivos de capacitación laboral.
- Una tercera orientación compartida es la necesidad de fortalecer los encadenamientos productivos, de empleo, salarios y consumo. CEPAL, en especial, pero también *Centroamérica 2020* y el PPP, recomiendan crear vínculos más robustos entre el sector externo y la producción de las PYME, que en la actualidad se dirige mayoritariamente hacia los mercados internos. Los encadenamientos productivos permitirían elevar la productividad de los factores, un asunto considera-
- do prioritario por CEPAL e INCAE, cerrar brechas entre países (CEPAL y *Centroamérica 2020*), diversificar las exportaciones y atraer Inversión extranjera directa de alta calidad (nuevamente CEPAL e INCAE).
- En el caso del INCAE, la necesidad de forjar encadenamientos se plantea desde la perspectiva de la formación de conglomerados o *clusters* productivos, integrados vertical y geográficamente. En particular, este instituto recomienda el impulso de tres: turismo, industria textil sofisticada e industrias de componentes electrónicos y producción de *software*.
- En términos sectoriales, el PPP coincide con el INCAE en el impulso del turismo mediante la conformación de corredores centroamericanos y el fomento de proyectos de bajo impacto ambiental. Por su parte, CEPAL plantea la necesidad de relanzar a la agricultura como fuente de desarrollo, debido a la vocación agropecuaria del istmo. Recomienda la implementación de programas regionales para incentivar la producción y productividad agropecuarias y fomentar
- la incorporación de nuevas tecnologías. *Centroamérica 2020* adjudica una especial prioridad a una mejor especificación de los derechos de propiedad rural, como un requisito para impulsar la producción en este sector.
- Finalmente, la cuarta orientación compartida es el mejor aprovechamiento de los recursos ambientales. En la medida en que las fronteras políticas son barreras artificiales a sistemas ecológicos compartidos por dos o más países, los planteamientos enfatizan en la necesidad de estrategias regionales para garantizar un buen uso de la rica biodiversidad de la región y el desarrollo de una producción respetuosa con el ambiente. En el Informe *Centroamérica 2020* se hacen recomendaciones específicas, como la creación de un sistema regional de ecoetiquetado la participación en los mercados internacionales de servicios ambientales y de gases termoactivos.

Cabe resaltar la importante coincidencia entre los planteamientos al recomendar el desarrollo de políticas regionales en tres áreas: la inversión

CUADRO 13.20

### Recomendaciones realizadas por planteamientos recientes para el desarrollo de Centroamérica

Recomendaciones	CA 2020	Cepal	Incae	PPP
Aprovechar ventajas de localización internacional		X	X	
Promover integración regional	X	X	X	X
Cerrar brechas entre países	X	X		
Elevar productividad		X	X	
Diversificar estructura productiva		X		
Diversificar destinos de exportación		X		
Atraer IED de alta calidad		X	X	
Encadenamientos de producción, empleo, salarios y consumo	X	X		X
Mayor contenido de conocimiento en exportaciones				
Aprovechamiento de biodiversidad		X	X	
Mejor manejo de recursos ambientales			X	X
Mejorar formación del capital humano	X		X	X
Mejorar clima de negocios	X	X	X	

Fuente: Tristán, 2008, con base en Flacso, 2001, Incae, 1999a y 1999b; PPP, 2007a, 2007b y 2008.

en educación y en ciencia y tecnología para el mejoramiento de la calidad de la mano de obra, la modernización aduanera y la modernización de la infraestructura regional. En todos los casos se sugieren acciones comunes a todos los países del istmo, que complementen los esfuerzos nacionales para elevar los niveles de educación de la población.

La acción coordinada para elevar los niveles de gasto en el sistema educativo y para desarrollar sistemas de innovación se plantea como una prioridad. En efecto, además de recomendar la expansión del gasto público en educación (un compromiso común), las estrategias enfatizan en acciones conjuntas en áreas como, por ejemplo, los programas de formación docente, que constituyen una oportunidad de cooperación entre las naciones del istmo. En el tema de los sistemas de innovación se sugiere, además de incrementar los reducidos niveles de gasto en inversión y desarrollo (en todos aquellos países con niveles inferiores al 0,6% del PIB), promover la cooperación entre los países para fortalecer los vínculos entre la investigación y la actividad productiva empresarial.

Las propuestas de modernización de las aduanas han incluido no solo el mejoramiento de sus infraestructuras físicas en todo el istmo, sino el intercambio fluido de información entre países y la estandarización de procedimientos aduaneros. El informe *Centroamérica 2020* recomendó expresamente el establecimiento de la unión aduanera, con lo que adelantó en varios años el proceso que se desarrolla en la actualidad.

La modernización de la infraestructura de transporte y telecomunicaciones ha sido planteada por CEPAL, INCAE y el PPP. Estos coinciden en la necesidad de desarrollar infraestructuras cuyo diseño, operación y mantenimiento sean parte de una plataforma común para todo el istmo. Se trata de crear redes que sean planeadas y operadas como un bien público de carácter regional y, por tanto, posiblemente implicarían ya sea organismos supranacionales para su gestión, o mecanismos más estrechos de colaboración entre las instituciones

nacionales. Además, se ha recomendado la adopción de compromisos comunes en asuntos como una mayor inversión pública en infraestructura y nuevas modalidades de participación del sector privado, tanto en el financiamiento como en la operación de las infraestructuras.

Pese a estas coincidencias, en materia de infraestructura existen énfasis distintos. El INCAE se concentró en la infraestructura vial, y sugirió promover el llamado “corredor logístico”. El PPP priorizó el desarrollo del Sistema de Interconexión Eléctrica Centroamericana (SIEPAC) para permitir el funcionamiento de un mercado eléctrico regional. En los últimos años, ha habido un importante avance en esta dirección. Finalmente, tanto el PPP como la CEPAL han resaltado la necesidad de desarrollar políticas regionales en el área de la infraestructura tecnológica. El PPP planteó el establecimiento de la autopista mesoamericana de la información y su sistema troncal de Red mesoamericana de fibras ópticas.

Menos acuerdo ha existido sobre la creación de una zona de libre movilidad de factores de la producción en el istmo. El INCAE ha hecho la propuesta más amplia en este sentido, al sugerir un área económica regional en la que se facilite el movimiento de bienes, servicios, capitales y personas. El informe *Centroamérica 2020* planteó una opción más restringida: la libre movilidad de los productos importados dentro del istmo.

Asimismo, la sugerencia de establecer una política monetaria regional, –incluyendo la creación de una moneda común – un banco central comunitario y para desarrollar un mercado financiero común, solo ha sido planteada por *Centroamérica 2020*. En términos generales, cuando el tema ha sido tratado, se ha puesto énfasis en políticas de alcance nacional: fortalecer la autonomía financiera y política de los bancos centrales, robustecer las normas de supervisión prudencial y promover procesos de profundización y liberalización financiera (INCAE). Esto último, con matices, ha sido realizado en todo el istmo, desde la apertura más gradual y con fuerte presencia pública del mercado finan-

ciero en Costa Rica, hasta la rápida transición hacia mercados financieros liberalizados en manos de actores privados, en El Salvador.

El presente Informe tiene importantes coincidencias con algunos de los planteamientos analizados en los párrafos anteriores. En particular, concuerda en la necesidad de emprender una amplia gama de acciones regionales conjuntas, además de los compromisos comunes, para aprovechar las ventajas de localización en el sistema económico internacional. Dentro de este esfuerzo, destaca la urgencia de contar con una moderna infraestructura de transportes, electricidad y comunicaciones que integre a toda la región. Esta es una orientación de política que el Informe comparte plenamente.

Adicionalmente, este Informe plantea otras acciones que permitirían avanzar con cierta rapidez hacia un mejor aprovechamiento de las ventajas de localización del istmo:

- La creación de una personería jurídica centroamericana, con un registro único regional, de manera que las empresas que cumplan con los requisitos puedan hacer negocios de pleno derecho en todos los países y consolidar sus operaciones y contabilidad regionales.
- El desarrollo de un sistema regional de protección de la biodiversidad, que permitiría crear estándares comunes de conservación, prospección y uso racional de recursos de alto valor para la biogenética. La experiencia del InBIO, en Costa Rica, sirve como un ejemplo en este sentido. Una propuesta regional para el pago de servicios ambientales sería también parte de este esfuerzo.
- El planteamiento de una política regional que cree un marco común de incentivos para la atracción de inversión extranjera directa resulta esencial. Este marco común establecería un conjunto de instrumentos que los países se comprometerían a no aplicar para promover la IED, además de los ya estipulados en la legislación internacional de las que son signatarios.

Asimismo, este marco común definiría un conjunto básico de incentivos que favorezcan la productividad, generación de empleo calificado y localización en zonas prioritarias.

Desde el punto de vista defensivo, el principal interés de Centroamérica es la creación de encadenamientos productivos y sociales, tanto dentro como entre países, para evitar que las desigualdades intrarregionales fracturen el istmo y estrangulen la posibilidad de establecer una plataforma extrarregional de bienes y servicios. En este sentido, el Informe coincide con la recomendación, ya analizada, de reforzar los encadenamientos productivos y laborales entre los países de la región, con el fin de crear escalas de producción más ventajosas y evitar la competencia “hacia abajo” (en incentivos unilaterales y en el abaratamiento de la mano de obra) en el istmo.

Un punto de fuerte convergencia entre todos los planteamientos regionales, incluido el presente Informe, es la necesidad de expandir fuertemente las inversiones orientadas a mejorar la calidad de la mano de obra centroamericana. Al llamado por más inversión en los sistemas educativos, en los sistemas de innovación (ciencia y tecnología), el Informe adiciona una serie de ideas:

- En el nivel nacional, se debe asumir el compromiso de aumentar la recaudación tributaria a niveles cercanos o superiores al 20% del PIB, mediante una reformulación de las exenciones fiscales a los sectores más dinámicos, que atienda simultáneamente los objetivos de competitividad y de propiciar mayores encadenamientos fiscales, así como una mayor inversión en los sistemas de innovación. Por ejemplo, en algunos países se ha puesto a tributar a las empresas del sector externo, pero se permiten deducciones importantes por conceptos como inversión en investigación y desarrollo, o capacitación de la mano de obra. Además, los países se comprometerían a robustecer los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas sobre el gasto público.

- En el nivel regional, es recomendable crear fondos de cohesión cuyo acceso estaría condicionado por los progresos que los países realicen en materia tributaria. Las naciones que hagan esfuerzos para mejorar su recaudación tributaria gozarían de una ampliación de su acceso a los fondos de cohesión; los que rehusaren hacerlo no tendrían un acceso ampliado, aunque tengan necesidades urgentes. De esta manera, los fondos de cohesión funcionarían como un complemento a los esfuerzos nacionales de financiamiento del desarrollo y no como un sustituto, y se evitaría fomentar la indisciplina fiscal. En contraste con la experiencia europea, en la que los países más avanzados son la fuente de financiamiento, en Centroamérica esto no es viable por la debilidad de las naciones más desarrolladas del istmo. Sin embargo, un esfuerzo mancomunado de consecución de fondos con una finalidad regional es posible, lo mismo que la identificación de una institución centroamericana con las competencias, capacidad y credibilidad necesarias para administrarlos (por ejemplo, el BCIE). Asimismo, la experiencia institucional y técnica acumulada en el istmo en el diseño y operación de programas sociales universales podría ser captada para la gestión de estos fondos.

- Es necesario implementar programas masivos de capacitación de la fuerza de trabajo y de alfabetización acelerada hasta el nivel básico de educación (noveno año), utilizando los recursos generados por una mayor recaudación tributaria. En particular, esto implica no solo el fortalecimiento de las entidades de formación laboral en toda la región, la constitución de una red que permita el intercambio y pasantías laborales entre los países del istmo (con los consecuentes ajustes migratorios), sino una vigorosa expansión de la educación técnica y vocacional en el nivel de la educación secundaria.

- También se requiere un programa regional de producción de alimentos

básicos. Mediante inversiones regionales se reconvertirían zonas agrológicamente favorables para la producción de cereales (trigo, maíz, arroz) que están en abandono o utilizadas en otros cultivos, en especial pero no exclusivamente en Nicaragua, y que se constituirían en centros de abastecimiento para toda la región. En estas zonas habría un esfuerzo deliberado para involucrar a las pequeñas y medianas unidades productivas y lograr mejores niveles de productividad y calidad del producto.

El Informe no considera viable, dadas las condiciones actuales, una integración de los mercados monetarios y financieros. En cambio, como ocurrió con la experiencia (aún en proceso de instalación) de la unión aduanera, a corto plazo los países podrían sentarse a discutir las posibilidades de ampliar la movilidad de factores en la región, especialmente para atender las necesidades que emerjan del desarrollo de encadenamientos productivos intrarregionales. Esta discusión es tanto más necesaria a la luz de los retos que plantean los altos precios internacionales de los alimentos y del petróleo.

La pregunta, sin embargo, es por qué países que históricamente han estado centrados en sus intereses de corto plazo, nacionales (o incluso más específicos) habrían de cooperar con una propuesta regional, sea cumpliendo con compromisos comunes o desarrollando acciones conjuntas. En otras palabras, cuáles serían las razones por las que países tradicionalmente indisciplinados con planteamientos de carácter regional, y que han aprovechado la primera oportunidad para desertar a fin de obtener ventajas sobre sus vecinos, encontrarían necesario y desesable modificar sus patrones de conducta. Para los países mejor posicionados de la región, Panamá y Costa Rica, una fractura regional entre un “sur” más desarrollado y un “centro-norte” estancado, es problemática. La capacidad de atracción de flujos ampliados de inversión pasa por tener un “vecindario” que no conspire contra esta intención. Para los países

más rezagados, una vez concluida la etapa fácil de la inserción, no existen muchas otras opciones para relanzar el desarrollo.

En las dos ediciones anteriores del *Informe Estado de la Región* se ha subrayado la necesidad de impulsar objetivos compartidos y acciones comunes de carácter regional para resolver problemas prácticos. En este llamado, los informes han coincidido con numerosos

análisis y propuestas centroamericanas elaboradas en la última década. En este sentido, el presente Informe se agrega a este patrimonio de pensamiento que urge el (re)descubrimiento de Centroamérica como estrategia de desarrollo. Un planteamiento estratégico como el que aquí ha sido delimitado, encomendaría a las instituciones de integración regional mandatos específicos relevantes para modificar

los estilos de inserción internacional en Centroamérica. Los progresos en el cumplimiento de estos mandatos pueden ser verificados y contrastados, debido a su especificidad, lo que crea oportunidades para robustecer no solo la rendición de cuentas de la institucionalidad regional hacia los gobiernos y ciudadanías del istmo, sino la disciplina de los países con respecto al proceso de integración regional.

**La coordinación y la edición final** de este capítulo estuvieron a cargo de Jorge Vargas Cullell con el apoyo de Alberto Mora.

**Prepararon insumos para este trabajo:** Eduardo Alonso, "Documento conceptual y propuesta de indicadores"; José Angulo y Alejandra Mata, "Mipymes, agrocadenas y aprovechamiento del Cafta en Centroamérica: análisis de los sectores lácteo, cerdo, pollo, maíz blanco y hortalizas"; José Octavio Martínez, "Ventajas competitivas y comparativas del comercio intra y extrarregional en Centroamérica"; Gabriela Mata, "Análisis comparativo de economías pequeñas y abiertas que han logrado una inserción internacional ventajosa"; Ariana Tristán, "Matriz comparativa de las principales recomendaciones para el crecimiento económico de Centroamérica"; Jorge Vargas, "Descripción de escenarios"; Víctor Umaña, "Grado de preparación de Centroamérica para el comercio internacional". Carlos Pomareda preparó un primer borrador con estos insumos y apoyó el proceso de edición final de este capítulo.

**La revisión y corrección de cifras** la efectuó Elisa Sánchez con el apoyo de Luis Angel Oviedo.

El 5 de julio del 2007 se realizó una **reunión de trabajo** para discutir la propuesta conceptual y de indicadores. En ella participaron: Eduardo Alonso, Miguel Gutiérrez, Tatiana López, Ricardo Monge, Alberto Mora, Arodys Robles, Alberto Trejos, Anabelle Ulate, Jorge Vargas-Cullell y Evelyn Villarreal.

**El taller de consulta** se llevó a cabo el 2 de octubre del 2007 en Guatemala, y contó con la asistencia de Ronald Aguilar (Costa Rica), Gilberto Alcócer (Nicaragua), José Angulo (Costa Rica), Roberto Ayerdi (Guatemala), María Isabel Bonilla (Guatemala), Rafael Celis (Costa Rica), Miguel Gutiérrez (Costa Rica), Evelyn Jacir de Lovo (El Salvador), Ricardo Maguiña (Perú), Jorge Mario Martínez (México), José Octavio Martínez (México), Alejandra Mata (Costa Rica), Rigoberto Monge (El Salvador), Oscar Antonio Morales (Guatemala), Rubén Nájera (Guatemala), Ninna Nyeberg (Guatemala), Ramón Padilla (México), Gustavo Paredes (Panamá), Carlos Pomareda (Costa Rica), Ana Victoria Román (Guatemala), Wilson Romero (Guatemala), Arie Sanders (Honduras), Claudio Tona (El Salvador), Víctor Umaña (Costa Rica), Evelyn Villarreal (Costa Rica) y Enrique Zamora (Nicaragua).

**El borrador de este capítulo** fue presentado y discutido en una reunión de consulta realizada el 21 de abril del 2008 en Costa Rica. En ella participaron: Eduardo Alonso, Edgar Chamorro, Luis Cosenza, Miguel Gutiérrez, Manuel Iraeta, Jose O. Martínez, Jorge Mario Martínez, Jorge Mattar, Stanley Motta, Alberto Mora, Carlos Pomareda, Isabel Román y Evelyn Villarreal. Se agradece la lectura crítica y los valiosos comentarios de Eduardo Alonso, Luis Cosenza y Carlos Pomareda sobre el borrador final.

## NOTAS

- 1** La inserción de los países centroamericanos en la economía internacional es de larga data. Inició en el siglo XIX con las exportaciones de café y se amplió con el cultivo del banano a inicios del siglo XX. Durante la segunda mitad del siglo XX, la estructura productiva de los países se amplió y diversificó, como resultado de la adopción de políticas de desarrollo "hacia adentro", basadas en la sustitución de importaciones. Ello estimuló el crecimiento del sector industrial y la aparición de nuevos productos agrícolas de exportación. Lo novedoso hoy es que la inserción internacional está basada en la apertura de las economías y la promoción de las exportaciones (estrategia de desarrollo "hacia afuera"). Los procesos de apertura se realizaron, inicialmente, de manera unilateral -al amparo de los programas de ajuste estructural- y fueron complementado con la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC), la cual exoneró de aranceles el ingreso al mercado norteamericano de una gran cantidad de productos centroamericanos.
- 2** Panamá, sin embargo, tiene un activo estratégico que da servicios al comercio mundial: el canal de Panamá.
- 3** Una economía que es suficientemente pequeña, comparada con los mercados mundiales en los cuales participa, como para que sus políticas no afecten precios o ingresos mundiales. El país es un tomador de precios, incluida la tasa de interés, en los mercados mundiales (cfr: Deardorff, 2001; Mankiw, 2000).
- 4** En la historia de Centroamérica, en términos muy generales, se pueden distinguir la inserción internacional basada en la agroexportación (característica del siglo XIX y la primera mitad del XX), la inserción internacional agroexportadora con importación sustitutiva de importaciones (entre 1950 y 1980) y la inserción internacional basada en la liberalización del comercio internacional y los flujos de capital (últimos veinte años). Sin embargo, dentro de estos grandes estilos, los países han adoptado modalidades de inserción distintas.
- 5** La necesidad de una economía interna integrada ha sido tema de la teoría y la práctica de la economía de los países en desarrollo, expresado en los trabajos de Nurske (1953) y Rosenstein-Rodan (1961) sobre crecimiento balanceado y de Hirshman (1958), sobre los encadenamientos hacia atrás y hacia adelante, entre otros.
- 6** En un sentido amplio, el término inserción podría ser asimilado con todas las acciones que se emprenden desde el mundo privado y desde el Estado y que, de manera inmediata o mediata, directa o indirecta, afectan los intercambios de la economía con el resto del mundo y tienen efectos sobre la economía interna. Así entendido, el concepto comprendería las políticas sociales (educativas, de salud, de redistribución del ingreso), monetarias, fiscales, de infraestructura, etc., pues todas ellas inciden, de modo general, sobre la "competitividad" internacional de un país o, más precisamente, sobre los factores específicos de localización, sus ventajas sistémicas. Sin embargo, por implicar una gran ampliación del significado del concepto, éste perdería su utilidad analítica y se confundiría con otros que ya existen para denotar estos fenómenos.
- 7** Un factor de la inserción internacional es un elemento que afecta de modo importante a todos o la mayoría de los países centroamericanos. Se origina en los procesos a los que Centroamérica está expuesta dentro del sistema internacional. Independientemente de su origen, y aunque no todos los países sean afectados de la misma manera y con intensidad similar (alguno puede no estar afectado del todo), un factor genera una situación que desborda las fronteras nacionales y su tratamiento impone esfuerzos de cooperación entre dos o más naciones del istmo.
- 8** En el 2007 el mayor volumen de carga fue del Atlántico al Pacífico (106 millones de toneladas largas); de ella, el 48% tuvo como destino Asia y el 23% la costa oeste de Sudamérica. Del flujo del Pacífico hacia el Atlántico (94 millones de toneladas largas) más de la mitad (56%) tuvo como destino la costa este de los Estados Unidos y una quinta parte (22%) se dirigió a Europa.
- 9** Los secos incluyen granos (maíz, soya, trigo y otros), minerales, fertilizantes, carbón, y los líquidos corresponden a químicos, petróleo crudo y productos derivados del petróleo.
- 10** Es el principal proveedor de productos terminados (manufactura y semimanufactura) de Estados Unidos.
- 11** El canal de Suez, principal competidor del canal de Panamá, que permite el traslado de Asia a la costa este de los Estados Unidos; los sistemas intermodales Norte-Sur de México a Estados Unidos y los sistemas de trasbordo a través del istmo centroamericano.
- 12** Panamá no ha participado en estos procesos. A la fecha de redacción de este Informe, el gobierno de ese país estaba evaluando su ingreso a la unión aduanera, posibilidad que ha sido promovida en el marco de las negociaciones bilaterales con los cinco países del MCCA. De concretarse la incorporación de Panamá, se consolidaría la figura de una región integrada comercialmente, con el canal de Panamá como uno de los activos más importantes del istmo.
- 13** Es importante anotar que, para el sector privado centroamericano, la unión aduanera se ubica dentro de los temas prioritarios de la agenda de integración regional.
- 14** En el caso del Cafta se contemplan asuntos de índole laboral, ambiental, propiedad intelectual, administración de tratados y resolución de controversias, entre otros, que trascienden las consideraciones puramente económicas o comerciales. Por ejemplo, en el campo ambiental, aparte de la exigencia de que los gobiernos centroamericanos hagan cumplir las legislaciones ambientales que ellos mismos han promulgado, el tratado establece el cumplimiento de los acuerdos multilaterales ambientales (Amumas) suscritos por los Estados miembros. Al igual que en materia ambiental, en el ámbito de las relaciones laborales se establecen restricciones al comercio o la inversión en caso de debilitamiento o reducción de la protección contemplada en la legislación laboral interna de los países (Nowalski, 2006).
- 15** Un estudio reciente de la Cepal (2007c) analizó la evolución reciente del entorno mundial y sus implicaciones para América Latina y el Caribe. Sus principales hallazgos se sintetizan a continuación, a fin de determinar sus implicaciones para Centroamérica.
- 16** La India posee una ventaja adicional: sus trabajadores hablan el idioma inglés, que es el de sus principales socios comerciales.
- 17** Expertos en informática, que devengan salarios muy competitivos.
- 18** En América Latina, sin embargo, hay gran heterogeneidad; por ejemplo, los países con mayores tasas de crecimiento de los servicios fueron Chile, Costa Rica y Guatemala (este último a partir de una base más reducida); los que presentan las menores tasas son Colombia, Ecuador y Venezuela. México sigue siendo el mayor exportador de servicios de la región, aunque sus cifras han disminuido considerablemente.
- 19** Véase el capítulo 5 de este Informe para más detalle acerca de los efectos del alza de precios de los productos alimenticios sobre la seguridad alimentaria de la población.
- 20** De acuerdo con las estadísticas oficiales de los Estados Unidos, la producción de petróleo en Centroamérica durante el período 2002-2006 se mantuvo estable en menos de 20.000 barriles diarios, en contraste con un consumo diario que en ese lapso pasó de cerca de 275.000 barriles diarios a 325.000 (menos del 10%). Cfr: [http://www.eia.doe.gov/emeu/cabs/Central\\_America/Oil.html](http://www.eia.doe.gov/emeu/cabs/Central_America/Oil.html). Después de una moderación de los precios en la segunda mitad de 2006, el petróleo volvió a subir en 2007, lo que según los analistas no se debe tanto a razones geopolíticas como a factores subyacentes de la demanda y la oferta. Al momento de redactar este Informe, el petróleo se cotizaba por encima de 100 dólares por barril.
- 21** El año 2006 se caracterizó por una constante baja del dólar frente a las divisas más transadas (con excepción del renminbi y el yen). En los primeros seis meses de 2007, el declive del dólar fue paulatino; durante el 2008 cabe esperar algunos ajustes en el mercado cambiario, sobre todo debido al fuerte desequilibrio comercial de Estados Unidos con algunos de sus principales socios y el mayor pesimismo respecto de las expectativas de crecimiento de la economía estadounidense.
- 22** El turismo aportó en el 2006 casi el 50% del total de las exportaciones de servicios, al generar un ingreso de 5.755 millones de dólares. En promedio estos servicios mostraron



un gran dinamismo en el período 2000-2006 (11,2%), aunque su ritmo de crecimiento fue inferior al registrado en los años noventa (16,2%). Centroamérica ha venido consolidando de manera progresiva su vocación hacia los servicios de turismo, mediante la creación de una amplia plataforma de infraestructura orientada a explotar las ventajas comparativas que le otorga su particular posición geográfica. El sector de transporte es el otro componente importante de las exportaciones de servicios. Pese a cierta desaceleración en su ritmo de crecimiento durante los últimos seis años, este sector representó en el 2006 el 27% de las exportaciones de servicios.

**23** Para la estimación de la importancia relativa de los principales socios comerciales de Centroamérica, se recalcularon las cifras de exportaciones utilizando los registros estadísticos de comercio exterior de Estados Unidos, la Unión Europea y México, debido a la marcada subvaluación de los flujos comerciales que reportan diversas fuentes oficiales centroamericanas. En estas últimas (sin ajustar), la participación de Estados Unidos en el total de exportaciones de bienes de la región se habría reducido de 72,2% al 64,9% entre 2000 y 2006. Para el análisis realizado en las secciones siguientes, se utilizan las cifras de exportaciones recalculadas para este Informe.

**24** Estimaciones basadas en datos de Ustic, Eurostat, Inegi de México, Sieca y los bancos centrales de los países. Esta estructura puede no coincidir con las publicadas por otras fuentes (Martínez, 2008).

**25** Centroamérica, al igual que otros países de América Latina, se benefició de la nueva oleada de inversiones llamadas "translatinas", es decir, las inversiones realizadas por empresas latinoamericanas que despliegan operaciones de alcance multinacional (Cepal, 2007d). Para Centroamérica, las principales fuentes de recursos fueron las grandes empresas mexicanas y las propias empresas centroamericanas. Las inversiones asiáticas en la región son las de menor cuantía.

**26** El *Primer Informe Estado de la Región* (1999) efectuó un primer estudio sobre este tema.

**27** La carencia de infraestructura se traduce en problemas para el abastecimiento de insumos, menor calidad y variedad de la producción; por ende, se reducen las posibilidades de generar mayor valor agregado. Ante las dificultades para el traslado del producto a los lugares de comercialización, la figura del intermediario toma fuerza. Y es que a mayor dificultad en vías de comunicación, mayor es el número de intermediarios que intervienen en la cadena. Al final, las limitantes en infraestructura provocan que el intermediario obtenga más poder dentro de la cadena productiva y que el pequeño productor reciba un menor precio.

**28** Es importante recordar que las posibilidades de alcanzar logros económicos y sociales a través de la inserción internacional, están condicionadas por la capacidad de los sectores para fortalecer y ampliar sus encadenamientos productivos,

pero también por una mayor participación del Estado en la tarea de brindar servicios públicos esenciales, mejorar el clima para la inversión, regular el uso de los recursos naturales y la gestión de políticas sociales (Banco Mundial, 2008b).

**29** La participación por país en las importaciones de frutas durante el período 1996-2004 muestra que Costa Rica, El Salvador y Guatemala captan el 68% del total importado por la región. Los principales productos importados son manzanas, uvas y jugos de frutas. Lo más destacable es la importancia relativa de El Salvador en cuanto a frutas procesadas, ya que importa cerca de la tercera parte del total regional de las preparaciones de frutas, mientras que el peso de Costa Rica y Guatemala es bastante menor, 21% y 19%, respectivamente. En el caso de las frutas frescas, Guatemala es el mayor importador (27%) seguido por Costa Rica (18%), El Salvador (17%) y Honduras (16%). Las importaciones provienen de Estados Unidos (38%) y de los mismos países de la región (36%) y en porcentajes menores de los países del Mercosur y México.

**30** Se refiere al valor agregado bruto.

**31** Consúltense la sección sobre turismo y conservación del capítulo 10 de este Informe.

**32** En este acápite se utilizó prioritariamente el Banco Mundial y el compendio estadístico de la Unctad como fuentes de información, pues tienen cifras para todos los países para el período 1990-2006. En cambio, en la sección anterior, dedicada al análisis regional, se utilizó principalmente al Consejo Monetario Centroamericano como fuente de información. En la medida en que en esta sección cada país se analiza por separado y no interesa agregarlos como parte de una región, las distorsiones introducidas por las diferencias numéricas entre las fuentes pierden relevancia.

**33** El índice de concentración de las exportaciones pasó de 0,30 en 1995 a 0,23 en el 2006.

**34** En ambos casos, el turismo es una fuente primordial de generación de ingresos.

**35** El concepto de escenarios fue presentado en el capítulo 12. Ahí se señaló que se trata de representaciones sintéticas del proceso y los resultados de un curso proyectado de evolución futura. Es una historia pautada por reglas analíticas que describe situaciones futuras. Es imaginada a partir de una situación inicial que ha sido previamente definida y de un conjunto de supuestos explícitos acerca de las relaciones causales probabilísticas o condicionales existentes entre los principales elementos que configuran esa situación. Estos supuestos permiten la especificación del camino que conduce a ciertos resultados finales.

**36** La decisión de utilizar un solo escenario base por situación responde a la necesidad de simplificar la reflexión prospectiva.

**37** Los lectores interesados en la metodología empleada para elaborar los escenarios pueden consultar Vargas Cullell, 2007.

**38** Un escenario analíticamente riguroso no contiene falacias o contradicciones lógicas. Un escenario relevante proyecta las principales disyuntivas que enfrentan los países. Un escenario creíble es aquel que, aunque no sea una proposición empíricamente comprobada o susceptible a ser sometida a pruebas empíricas en el corto plazo, es un curso de evolución posible a partir de la situación inicial diagnosticada. En un escenario consistente los componentes son coherentes con la evidencia empírica disponible y con los supuestos bajo los cuales se elaboró el ejercicio.

**39** Este contexto se asemeja a las características observadas en la mayoría o todos los países de referencia para esta situación, aunque no necesariamente corresponde a algún caso en particular.

**40** Esta sección y las siguientes relacionadas con los escenarios desarrollan una narración a partir de las estimaciones y relaciones lógicas presentadas en los diagramas de los escenarios estratégicos. Dentro del texto, en itálica y con tipografía diferente están destacados los factores del escenario que forman parte del modelo lógico presentado en dicho gráfico. La narración adiciona elementos que hacen comprensibles los nexos postulados entre factores.

**41** En el indicador de IED como porcentaje del PIB Honduras y Nicaragua muestran también resultados aceptables (4,1% y 5,3%, respectivamente) en 2006. Sin embargo, en ambos casos este indicador sobreestima la verdadera situación, por lo reducido del denominador (el tamaño de sus economías). En términos absolutos, los flujos de IED recibidos por estos países en ese año son similares a los de El Salvador y Guatemala.

**42** En sentido estricto, se trata de una "metadecisión", que subraya la racionalidad de un conjunto de políticas públicas empleadas para inducir la apertura de las economías al sistema internacional.

**43** Incae hace énfasis en la formación de conglomerados productivos (*clusters*) de carácter regional en ciertos sectores económicos. Por su parte, el Plan Puebla Panamá enfatiza en el desarrollo de una infraestructura común de transportes, energía y telecomunicaciones. El Informe Centroamérica 2020 propone el establecimiento de una moneda única.

**44** Por ejemplo, la recomendación de Cepal de impulsar pactos fiscales para mejorar la recaudación y la equidad tributaria y ampliar el gasto y la inversión pública. Otro ejemplo es la recomendación del Informe *Centroamérica 2020* de promover los valores y prácticas democráticas en el seno de los partidos y organizaciones de la sociedad civil. Finalmente, la propuesta de Incae de reforzar los registros de bienes inmuebles es, también, una acción que solo puede ser ejecutada desde y por las instituciones nacionales.

## C A P Í T U L O

## 13

## A N E X O

## Centroamérica: Criterios para la caracterización de la inserción internacional por rubro y por país.

a/ Agroexportación tradicional (café, banano, caña de azúcar y carne de reses). Bajo: exportaciones tradicionales < 10% de exportaciones totales. Intermedio: 10% < exportaciones tradicionales /exportaciones totales < 30%. Alto: exportaciones tradicionales > 30% exportaciones totales.

b/ Agroexportación no tradicional (plantas ornamentales, frutas, etc.). Bajo: exportaciones no tradicionales < 10% de exportaciones totales. Intermedio: 10% < exportaciones no tradicionales /exportaciones totales < 30%. Alto: exportaciones no tradicionales > 30% exportaciones totales.

c/ Maquila textil. Bajo: exportaciones maquila textil < 10% de exportaciones totales. Intermedio: 10% < exportaciones maquila textil /exportaciones totales < 30%. Alto: exportaciones maquila textil > 30% exportaciones totales.

d/ Alta tecnología. Bajo: exportaciones manufactureras alta tecnología < 10% de exportaciones totales. Intermedio: 10% < exportaciones manufactureras alta tecnología /exportaciones totales < 30%. Alto: exportaciones manufactureras alta tecnología > 30% exportaciones totales.

e/ Turismo. Bajo: ingresos por turismo < US\$ 600 millones anuales. Intermedio:

US\$ 600 millones anuales < ingresos por turismo < US\$ 1.200 millones anuales. Alto: ingresos por turismo > US\$ 1.200 millones anuales.

f/ Centro logístico de comunicaciones. Alto: canal de Panamá y puertos categoría 1. Intermedio: puertos categoría 1-2. Bajo: ninguna de las condiciones anteriores.

g/ Plaza financiera internacional. Alto: plaza financiera internacional (extrarregional). Intermedio: plaza financiera regional (centroamericana). Bajo: ninguna de las condiciones anteriores.

h/ Inversión externa directa (IED). Bajo: IED < 2% PIB y país capta < 15% de IED Centroamérica. Intermedio: 2% PIB < IED < 5% PIB, ó 15% IED en Centroamérica < captación < 30% IED en Centroamérica. Alto: IED > 5% PIB y país capta < 30% de IED en Centroamérica.

i/ Migraciones-remesas. Bajo: remesas < 3% PIB. Intermedio: 3% =< remesas/ PIB =< 10%. Alto: remesas > 10% PIB.

j/ Nivel exportador. Bajo: exportaciones/PIB =< 30% y exportaciones < 15% exportaciones regionales. Intermedio: 30% < Exportaciones/PIB < 45%, ó 15% < exportaciones regionales < 30%. En el caso de Panamá, las exportaciones

incluyen las re-exportaciones desde zonas francas. Alto: exportaciones/ PIB = > 45% y exportaciones > 30% regional.

k/ Importancia de Centroamérica. Bajo: exportaciones totales < 20% PIB. Intermedio: 20% PIB < exportaciones totales < 40% PIB. Alto: exportaciones totales > 40% PIB.

l/ Resultados económicos. Bajo: crecimiento promedio PIB per cápita 1995-2006 < 2% anual y PIB per cápita promedio 1995-2006 < US\$ 3.000. Intermedio: 2% anual < crecimiento promedio PIB per cápita 1995-2006 < 5% anual y US\$ 3.000. Alto: < PIB per cápita promedio 1995-2006 < US\$ 10.000.

m/ Resultados sociales: Bajo: alta incidencia de pobreza (> 40% de población promedio 1995-2006) y alta incidencia de desigualdad (coeficiente de Gini > .500 promedio 1995-2006). Intermedio: (20% de población < incidencia de pobreza promedio 1995-2006 < 40% población) y Alto: (.400 < coeficiente de Gini < .500)



# Compendio Estadístico

## Presentación

Este Compendio complementa los capítulos del Informe con series estadísticas que permiten un seguimiento más detallado de las principales tendencias del desarrollo humano sostenible en Centroamérica. A diferencia de las ediciones anteriores, en esta oportunidad se incluye información para los siete países del área: Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, y Panamá. Además se han incorporado cambios en la estructura del documento y en la forma de presentar los datos.

En las tres secciones del Compendio se hizo un esfuerzo por consignar indicadores sobre temas sociales, económicos, políticos y ambientales, y hasta donde la disponibilidad de información lo permitió, datos para todos los países. Los indicadores se distinguen de otras variables mediante un fondo de color gris. En todos los casos se agregó a los datos una breve definición y la fuente respectiva.

En la primera sección se presentan indicadores de largo plazo, que ofrecen

un panorama general de la evolución de Centroamérica en los últimos cincuenta años. Las observaciones corresponden a un año ubicado a mitad de las décadas de 1965, 1975, 1985, 1995 y 2005. La información incluye variables como población, esperanza de vida, población económicamente activa, analfabetismo, servicios de las viviendas, producto interno bruto, comercio internacional e ingresos y gastos del Gobierno Central.

El segundo apartado ofrece series anuales para el período 1996-2006, con base en información que en general proviene de los países, específicamente de los institutos de estadística y los ministerios de salud y educación, entre otros. La mayor parte de las variables consignadas procede de registros administrativos y encuestas realizadas por diversas instituciones nacionales.

Con el propósito de facilitar una perspectiva comparada con el contexto mundial, la tercera parte presenta indicadores generados por organismos internacionales en temas relevantes

como desarrollo humano, corrupción y competitividad. Además se seleccionó un conjunto de indicadores sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio, utilizando como criterio la disponibilidad de información para el mayor número de países.

Para una mejor comprensión de los datos, se recomienda consultar las notas técnicas que se incluyen al final de este Compendio. Aparte de las definiciones de las variables, allí se incluye la fuente de la cual proviene la información utilizada y aclaraciones necesarias para una adecuada interpretación de los datos, tales como diferencias en las metodologías de cálculo y las definiciones empleadas por los países. Para facilitar su búsqueda, las variables se presentan en orden alfabético.

Se agradece la colaboración de las y los funcionarios vinculados directamente con la producción de los datos, así como el apoyo desinteresado de las instituciones que hicieron posible la preparación de este material.



## SERIES DE LARGO PLAZO

		Décadas				
	País	60	70	80	90	00
<b>Población total según censos</b>	(habitantes)					
	Belice		119.934	145.353	189.392	240.204
<i>Residentes habituales de un país</i>	Costa Rica	1.336.274	1.871.780	2.416.809		3.810.179
	El Salvador	2.510.984	3.554.648		5.118.599	
	Guatemala	4.287.997	5.158.075	6.054.227	8.331.874	11.237.196
<i>Fuente: Censos nacionales</i>	Honduras	1.996.185	2.966.244	4.614.377		6.535.344
	Nicaragua	1.535.588	1.877.952		4.357.099	5.142.098
	Panamá	1.075.551	1.428.082	1.805.287	2.329.329	2.839.177
<b>Población rural</b>	(porcentaje)					
	Belice		45,8	47,5	52,5	52,3
<i>Grado de ruralidad</i>	Costa Rica	65,5	59,4	55,5		41,0
	El Salvador	61,5	60,5		49,6	
<i>Fuente: Censos nacionales</i>	Guatemala	66,4	63,6	67,3	65,0	53,9
	Honduras	69,6	62,8	61,3		54,0
	Nicaragua	59,1	52,3		45,6	44,1
	Panamá	58,5	52,4	49,6	46,3	37,8
<b>Analfabetismo</b>	(porcentaje)					
	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	
	Guatemala	66,0	52,0	43,5	34,1	28,5
	Honduras	52,7	40,4	32,0		
<i>Fuente: Censos nacionales</i>	Nicaragua	50,2	42,5		25,8	22,0
	Panamá		20,7	13,2	10,7	7,6
<b>PIB por habitante</b>	(dólares por año)					
	Belice					3.807
<i>Producción por habitante</i>	Costa Rica	501	1.259	1.821	3.378	4.616
	El Salvador	291	457	789	1.676	2.469
	Guatemala	292	606	811	1.469	2.491
<i>Fuente: SECMCA</i>	Honduras	238	386	901	707	1.078
	Nicaragua	313	637	738	416	890
	Panamá					4.796

	País	Décadas				
		60	70	80	90	00
<b>Esperanza de vida al nacer</b>	(años)					
	Belice				74,40	75,60
<i>Años que en promedio puede vivir un recién nacido</i>	Costa Rica	65,64	71,04	75,17	77,28	78,79
	El Salvador	55,92	57,05	63,39	69,43	71,77
	Guatemala	50,12	56,16	60,93	66,34	70,16
<i>Fuente: Eclac</i>	Honduras	51,04	57,69	65,42	69,84	72,05
	Nicaragua	51,92	57,59	62,17	68,41	72,89
	Panamá	64,27	68,99	71,87	73,78	75,57
<b>Tasa de mortalidad infantil</b>	(por mil nacidos vivos)					
	Belice				26,0	18,4
<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
	El Salvador	110,3	95,0	54,0	32,0	21,5
	Guatemala	115,5	90,9	67,1	45,5	30,1
	Honduras	119,0	81,0	53,0	35,0	27,8
<i>Fuente: Eclac</i>	Nicaragua	113,8	90,1	65,0	33,6	21,5
	Panamá	51,6	36,3	29,6	23,7	18,2
<b>PEA rural en relación con la PEA total</b>	(porcentaje)					
	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
	Nicaragua	57,8	50,0	46,7	42,8	40,1
<i>Fuente: Cepal-Siagro</i>	Panamá	49,5	47,6	44,2	37,2	29,9
<b>PEA agrícola en relación con la PEA total</b>	(porcentaje)					
	Costa Rica	47,3	38,9	30,6	23,0	17,7
<i>Porcentaje que representa la PEA agrícola en la PEA total</i>	El Salvador	59,3	50,2	39,9	32,6	25,8
	Guatemala	63,6	57,5	53,1	49,3	43,0
	Honduras	70,0	62,3	49,3	36,4	27,4
	Nicaragua	57,0	45,2	34,0	24,0	16,5
<i>Fuente: Cepal-Siagro</i>	Panamá	46,3	35,3	27,6	23,1	17,9
<b>Población ocupada de 10 años y más</b>	(porcentaje)					
	Costa Rica		92,7	92,9		95,4
<i>Fuente: Censos nacionales</i>	Guatemala			36,6	37,8	38,7
	Nicaragua	47,1	39,3		40,0	43,0
	Panamá		44,9	39,9	41,8	45,6
<b>Personas por hogar particular</b>	(promedio)					
	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	
	Guatemala			5,3	5,2	5,1
	Honduras	5,7		5,6		5,1
<i>Fuente: Censos nacionales</i>	Nicaragua				5,8	5,2
	Panamá		4,9	4,6	4,4	4,0
<b>Viviendas individuales/particulares ocupadas sin servicio sanitario</b>	(porcentaje)					
	Belice				8,2	4,5
<i>Fuente: Censos nacionales</i>	Costa Rica		11,1	3,9		1,2
	El Salvador	26,4	58,8		18,0	
	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	Décadas				
		60	70	80	90	00
<b>Viviendas individuales/particulares ocupadas sin electricidad para alumbrarse</b> (porcentaje)						
	Belice				32,8	18,3
	Costa Rica		33,7	16,9		3,2
<i>Fuente: Censos nacionales</i>	El Salvador	39,8	66,1		30,7	
	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
<b>PIB a precios corrientes</b> (millones de dólares)						
	Belice					1.115
<i>Valor total de bienes y servicios producidos en un país</i>	Costa Rica	749	2.478	4.801	11.722	19.969
	El Salvador	878	1.884	3.763	9.500	16.974
<i>Fuente: SECMCA</i>	Guatemala	1.331	3.646	6.279	14.653	31.640
	Honduras	509	1.124	3.640	3.961	8.373
	Nicaragua	567	1.590	2.509	1.840	4.855
	Panamá					15.483
<b>Exportaciones mercancías generales (FOB)</b> (millones de dólares)						
	Costa Rica	111,7	493,0	941,2	2.566,1	2.954,0
<i>Bienes vendidos en el extranjero</i>	El Salvador				1.005,4	1.571,5
	Guatemala	187,8	640,9	1.059,7	1.990,8	3.378,5
	Honduras	128,2	309,6	795,8	1.297,7	1.780,6
<i>Fuente: SECMCA</i>	Nicaragua	148,9	375,2	304,9	466,0	866,0
<b>Importaciones mercancías generales (CIF)</b> (millones de dólares)						
	Costa Rica	178,8	696,7	1.125,1	3.330,7	6.902,9
<i>Bienes comprados en el extranjero</i>	El Salvador				2.856,1	5.362,6
	Guatemala	229,3	735,3	1.174,8	3.292,5	8.812,3
	Honduras	124,1	394,6	906,7	1.723,0	4.658,4
<i>Fuente: SECMCA</i>	Nicaragua	160,3	516,9	892,3	975,2	2.623,2
<b>Total de ingresos del Gobierno Central</b> (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
	El Salvador			580,5	1.240,9	2.307,5
	Guatemala	122,6	330,5	324,5	1.200,6	3.264,3
	Honduras	54,6	152,0	597,8	727,0	1.717,3
<i>Fuente: SECMCA</i>	Nicaragua	63,5	187,5	1.332,4	416,5	879,0
	Panamá					3.438,2
<b>Total de gastos del Gobierno Central</b> (millones de dólares)						
	Belice					246,9
<i>Gastos ejecutados en un año determinado</i>	Costa Rica	104,9	344,5	672,5	1.734,7	3.069,9
	El Salvador			689,2	1.293,6	2.484,6
	Guatemala	132,9	363,6	400,1	1.299,1	3.735,3
	Honduras	54,3	211,7	857,7	850,1	1.954,1
<i>Fuente: SECMCA</i>	Nicaragua	61,6	281,3	2.253,4	583,8	1.132,2
	Panamá					3.408,2



	País	Décadas				
		60	70	80	90	00
<b>Valor del índice de desarrollo humano en el largo plazo</b>						
	Belice			0,719	0,770	0,753
<i>Adelantos medios de un país en desarrollo humano</i>	Costa Rica		0,745	0,776	0,812	0,838
	El Salvador		0,593	0,610	0,690	0,722
	Guatemala		0,511	0,561	0,617	0,663
<i>Fuente: PNUD</i>	Honduras		0,519	0,602	0,642	0,667
	Nicaragua		0,585	0,603	0,642	0,690
	Panamá		0,712	0,750	0,774	0,804

## SERIES ANUALES SEGÚN PAÍS

### ESTADÍSTICAS SOCIALES

	País	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>DEMOGRAFÍA</b>												
<b>Tasa de mortalidad general</b>	(por mil habitantes)											
	Belice	4,3	5,1	5,7	4,9	6,1	4,9	4,8	4,7	4,6	4,7	4,6
<i>Defunciones totales por cada 1.000 habitantes</i>	Costa Rica	4,1	3,9	3,9	3,9	3,8	3,9	3,7	3,8	3,8	3,7	3,8
	El Salvador	6,3	6,2	6,1	6,0	6,0	6,0	6,0	5,9	5,9	5,9	5,9
	Guatemala	5,9	6,5	6,5	5,9	6,0	5,9	5,6	5,5	5,4	5,6	
<i>Fuente: Varias</i>	Honduras	6,3	6,1	6,1	6,1	6,0	6,0	6,0	5,9	5,8	5,8	5,7
	Nicaragua	5,7	5,5	5,4	5,3	5,2	5,1	5,0	4,9	4,9	4,8	4,7
	Panamá	4,2	4,5	4,3	4,2	4,1	4,1	4,1	4,3	4,2	4,4	4,4
<b>Dependencia demográfica</b>	(porcentaje)											
	Belice			78,0		82,8	82,9	81,0	82,8	82,5	82,3	
<i>Población menor de 15 años y mayor de 64 años como porcentaje de la población de 15 a 64 años</i>	Costa Rica			62,0	61,0	59,0	57,2	55,7	54,3	52,9	51,6	50,4
	El Salvador			70,0	69,0	68,3	67,6	66,9	66,2	65,5	64,7	63,8
	Guatemala			91,0	90,0	89,2	87,1	86,0	85,0	91,0	90,1	
	Honduras			85,0	83,0	82,1	83,0	82,3	80,8	79,5	79,6	77,4
<i>Fuente: CECC - MEP</i>	Nicaragua	88,1	86,2	84,2	82,3	80,4	78,7	77,0	75,3	73,6	72,0	70,3
	Panamá			60,0	59,0	58,3	58,0	57,4	57,9	57,4	57,0	56,6
<b>Población total</b>	(miles)											
	Belice	222	230	239	243	250	257	265	274	283	292	301
<i>Residentes habituales de un país</i>	Costa Rica	3.565	3.657	3.747	3.838	3.925	4.008	4.090	4.170	4.248	4.326	4.402
	El Salvador	5.787	5.908	6.031	6.154	6.276	6.397	6.518	6.638	6.757	6.875	6.991
	Guatemala	10.236	10.471	10.713	10.961	11.225	11.504	11.791	12.087	12.390	12.701	13.019
<i>Fuente: Institutos de estadística</i>	Honduras			6.148	6.317	6.485	6.530	6.695	6.861	7.028	7.197	7.367
	Nicaragua	4.752	4.844	4.932	5.017	5.098	5.174	5.245	5.313	5.381	5.450	5.523
	Panamá			2.767	2.812	2.948	3.004	3.060	3.116	3.172	3.228	3.284
<b>Nacimientos</b>	(valores absolutos)											
	Belice	6.678	7.348	6.844	7.113	7.313	7.215	7.553	7.440	8.083	8.396	7.171
<i>Expulsión o extracción de un producto de la concepción del cuerpo de su madre, siempre que después dé señales de vida</i>	Costa Rica	79.203	78.018	76.982	78.526	78.178	76.401	71.144	72.938	72.247	71.548	71.291
	El Salvador		75.145	77.842	77.666		75.677	75.399	74.295	73.937	72.425	69.511
	Guatemala	377.723	387.862	400.133	409.034	425.410	415.338	387.287	375.092	383.704	374.066	
	Nicaragua	109.447	113.498	111.154	123.446	126.873	121.310	121.361	120.784	117.278	121.380	123.288
<i>Fuente: Varias</i>	Panamá	63.401	68.009	62.351	64.248	64.839	63.900	61.671	61.753	62.743	63.645	65.764

	País	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>Saldo migratorio</b>	(personas)											
	Costa Rica					48.441	63.185	70.399	115.547	-20.391	-17.824	-19.568
<i>Número de entradas al país menos las salidas</i>	El Salvador	46.560	34.131	-112.756	-75.874	4.106	9.201	97.293	195.256	-102.705	-200.433	
	Nicaragua					-5.858	-42.785	-79.704	-90.188	-85.336	-83.688	
<i>Fuente: Direcciones de migración</i>	Panamá							-10.450	19.402	12.757	33.652	76.866

**EDUCACIÓN**

<b>Gasto público en educación en relación con el PIB</b>		(porcentaje)										
	Belice					4,5	4,9	4,5	4,8	5,1	5,0	
<i>Relación entre el gasto público en educación y el gasto público total</i>	Costa Rica	4,4	4,4	4,5	4,1	4,7	5,1	5,5	5,5	5,4	5,2	5,1
	El Salvador					2,4	3,4	3,3	3,1	2,9	3,0	2,9
	Guatemala					1,7	1,7	1,8	1,6	2,7	1,9	
<i>Fuente: CECC - MEP</i>	Honduras					8,5	6,3	7,2	7,3	7,3	7,6	7,5
	Nicaragua					4,7	4,2	4,0	2,5	3,0	3,1	
	Panamá							4,4	4,1	4,0	4,1	4,4

<b>Tasa bruta de matrícula en preescolar</b>		(porcentaje)										
	Belice			27,0		27,5	24,5	25,5	24,5	27,8	29,7	31,0
<i>Población matriculada en nivel preescolar respecto al total de población que debería estar matriculada en ese nivel</i>	Costa Rica	71,5	76,2	81,2	83,6	82,4	87,5	87,8	90,9	90,3	92,2	92,2
	El Salvador			40,0	42,2	43,8	45,9	48,3	49,7	50,2	50,6	
	Guatemala			47,0	45,9	51,2	55,4	55,4	55,3	57,4	57,9	58,8
<i>Fuente: CECC - MEP</i>	Honduras			16,0	17,9	34,6	32,4	30,2	32,7	31,0	30,8	34,0
	Nicaragua							31,2	32,9	36,3	39,1	52,1
	Panamá			35,9	43,5	43,3	47,1	49,9	56,4	59,3	62,0	67,5

<b>Tasa bruta de incorporación a primer grado de primaria</b>		(porcentaje)										
	Belice			128,0		121,6	107,0	108,4	105,5	106,3	105,8	
<i>Matriculación inicial en primer grado con respecto a la población teórica que debe ingresar en este nivel</i>	Costa Rica			102,0	103,5	101,7	98,7	118,6	101,6	98,0	103,1	
	El Salvador			128,0		134,0	130,4	132,9	131,6	131,8	126,2	
	Guatemala			134,0	131,2	127,6	125,5	125,0	124,6	126,3	122,9	123,7
<i>Fuente: CECC - MEP</i>	Honduras						138,7	125,6	127,3	122,3	117,0	123,9
	Nicaragua			147,0	137,7	139,7	139,1	139,1	129,6	128,1	157,1	
	Panamá			100,0	110,0	102,5	103,0	102,6	102,0	101,2	101,2	101,2

<b>Tasa bruta de matrícula en primaria</b>		(porcentaje)										
	Belice			113,0		118,1	106,4	109,2	109,4	107,8	106,8	
<i>Población matriculada en primaria con respecto al total de población que debería estar matriculada en ese nivel</i>	Costa Rica	104,4	103,5	103,7	104,8	105,3	105,0	104,9	104,8	103,7	103,9	104,9
	El Salvador			111,0	111,0	108,9	109,4	109,8	111,4	113,0	111,9	
	Guatemala			102,0	99,8	102,2	103,3	106,4	108,5	112,5	113,1	113,6
<i>Fuente: CECC - MEP</i>	Honduras			108,0	97,4	96,6	108,1	114,8	114,1	110,2	107,4	110,8
	Nicaragua							109,4	109,4	111,0	111,6	99,0
	Panamá			107,0	107,3	109,5	108,0	108,8	110,7	111,0	111,0	111,6

<b>Tasa bruta de matrícula en secundaria</b>		(porcentaje)										
	Belice			54,0		71,5	66,8	69,0	69,6	70,5	69,5	
<i>Población matriculada en secundaria con respecto al total de población que debería estar matriculada en ese nivel</i>	Costa Rica	56,8	58,4	58,2	58,2	60,9	62,6	65,6	68,8	72,6	75,6	77,3
	El Salvador			50,0	51,1	53,1	54,8	57,7	60,2	62,0	62,8	
	Guatemala			33,0	24,1	31,2	33,2	36,1	38,0	41,1	43,3	45,3
<i>Fuente: CECC - MEP</i>	Honduras			34,6	33,9	36,3	27,3	45,9	48,5	45,9	49,3	53,0
	Nicaragua							56,6	58,0	60,4	63,1	64,1
	Panamá			66,7	69,3	58,7	66,4	67,6	69,5	69,5	70,2	70,0



	País	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>SALUD</b>												
<b>Gasto público en salud y seguridad social en relación con el PIB</b> (porcentaje)												
	Belice							4,2				
<i>Gasto público en salud y seguridad social con respecto al PIB</i>	Costa Rica	5,0	4,6	4,8	4,7	5,0	5,4	5,7	5,7	5,1	5,2	
	El Salvador	3,1	3,1	3,5	3,5	3,6	3,6	3,6	3,4	3,5	3,7	
	Guatemala	1,2	1,4	2,1	2,3	2,2	2,1	1,9	2,1	2,3	2,3	
	Honduras	2,8	2,8	2,9	2,9	3,6	3,6	3,8	4,0	3,9	4,4	3,9
<i>Fuente: OMS</i>	Nicaragua	4,2	3,3	3,6	3,2	3,7	3,8	3,9	3,7	3,9	4,3	3,5
	Panamá	4,6	4,9	4,7	4,5	5,3	5,2	5,5	5,0	5,1	4,7	
<b>Razón de médicos</b> (por 10.000 habitantes)												
	Belice	4,7	5,3		7,4	10,2						8,5
<i>Número de médicos disponibles por cada 10.000 habitantes</i>	Costa Rica	12,6	14,1		12,7	11,5						20,0
	El Salvador	9,1	9,9		11,8			12,6				
	Guatemala	9,0	9,3	10,3	9,0			10,9	9,5		9,7	
<i>Fuente: OPS</i>	Honduras	2,2	8,3		8,7							
	Nicaragua	8,2	7,4		6,2				16,4			
	Panamá	11,9	12,1		12,1		13,3	13,7	13,8	13,6	13,8	
<b>Razón de enfermeras</b> (por 10.000 habitantes)												
	Belice	7,6	8,0		13,2	12,3						15,1
<i>Número de enfermeras diplomadas disponibles por cada 10.000 habitantes</i>	Costa Rica	9,5	10,9		3,2	7,1						15,3
	El Salvador	3,8	3,8		6,3			8,1				
	Guatemala	3,0	2,7		3,5			4,1	3,6			
<i>Fuente: OPS</i>	Honduras	1,7	2,6		3,2							
	Nicaragua	5,6	2,9		3,3				1,4			
	Panamá	9,8	10,8		10,8		10,9	11,3	11,2	11,1	11,5	
<b>Mortalidad infantil</b> (por mil nacidos vivos)												
	Belice	26,0	24,0	21,5	17,3	21,2	16,6	19,2	14,8	14,1	18,4	19,6
<i>Defunciones de niños menores de un año por cada mil nacidos vivos</i>	Costa Rica	11,8	14,2	12,6	11,8	10,2	10,8	11,2	10,1	9,3	9,8	9,7
	El Salvador		22,4	19,7	18,0		16,1	14,7	15,2	14,2	13,2	12,8
	Guatemala	48,0	39,0	39,0	39,0	39,0	39,0	39,0				
	Honduras	34,0	34,0	34,0	34,0	34,0	23,0	23,0	23,0	23,0	23,0	23,0
<i>Fuente: OPS y ministerios de salud</i>	Nicaragua	45,2	31,0	31,0	31,0	31,0	31,0					
	Panamá	16,1	17,2	16,8	15,6	16,7	16,5	14,4	15,2	14,9	15,4	14,8
<b>Mortalidad estimada en menores de 5 años</b> (por mil nacidos vivos)												
	Belice		29,2	28,0	26,8	25,5	24,3	23,0	22,4	21,8	21,2	20,6
<i>Defunciones de niños menores de 5 años por cada mil nacidos vivos</i>	Costa Rica		13,8	13,4	13,1	12,8	12,5	12,2	12,0	11,9	11,7	11,6
	El Salvador		41,1	39,8	38,5	37,3	36,0	34,7	33,6	32,5	31,4	30,4
	Guatemala		58,7	56,7	54,6	52,6	50,5	48,5	46,7	44,8	43,0	41,2
	Honduras		52,3	51,1	49,9	48,7	47,5	46,3	45,4	44,5	43,5	42,6
<i>Fuente: OPS</i>	Nicaragua		43,7	41,4	39,1	36,7	34,4	32,1	30,8	29,5	28,3	27,0
	Panamá		30,4	29,7	29,0	28,3	27,6	26,9	26,3	25,7	25,0	24,4
<b>Cobertura de vacunación contra BCG</b> (porcentaje)												
	Belice	90	95	93	96	95	98	97	99	99	96	97
<i>Niños menores de un año que han recibido la dosis de la vacuna BCG</i>	Costa Rica	92	82	87	89	92	87	91	87	90	88	87
	El Salvador	98	93	99	72	99	92	92	91	94	84	93
	Guatemala	77	88	89	93	97	92	96	97	98	96	96
	Honduras	99	99	96	93	99	99	94	91	93	91	90
<i>Fuente: OMS</i>	Nicaragua	99	99	91	99	96	98	84	94	88	94	99
	Panamá	99	99	99	99	99	78	92	87	99	99	99

	País	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>Cobertura de vacunación</b>												
<b>contra DTP3</b> (porcentaje)												
	Belice	85	85	87	87	89	96	89	96	95	96	98
<i>Niños menores de un año que han</i>	Costa Rica	85	94	85	86	88	91	94	88	90	91	89
<i>recibido las tres dosis de la vacuna DPT</i>	El Salvador	96	97	99	94	99	92	89	93	90	89	96
	Guatemala	73	83	88	88	95	92	94	94	95	92	91
	Honduras	94	93	97	95	95	95	95	92	89	91	87
<i>Fuente: OMS</i>	Nicaragua	91	94	86	83	93	92	85	86	79	86	87
	Panamá	91	95	98	92	98	78	89	86	99	85	99
<b>Cobertura de vacunación</b>												
<b>contra HepB3</b> (porcentaje)												
	Belice					75	76	97	96	96	97	98
<i>Niños menores de un año que han</i>	Costa Rica		76	86	83	89	80		86	89	90	88
<i>recibido las tres dosis de la vacuna HepB</i>	El Salvador					99	75	89	93	90	89	96
	Guatemala										38	91
	Honduras		75	88	95	95	95	95	92	89	91	87
<i>Fuente: OMS</i>	Nicaragua				83	89		84	86	79	86	87
	Panamá								86	99	85	99
<b>Cobertura de vacunación</b>												
<b>contra HibB3</b> (porcentaje)												
	Belice						96	89	96	96	96	98
<i>Niños menores de un año que han</i>	Costa Rica				68	92	89	92	87	90	89	88
<i>recibido la tercera dosis de la vacuna</i>	El Salvador							89	93	90	89	96
<i>HibB3</i>	Guatemala										38	91
	Honduras					95	95	95	92	89	91	87
<i>Fuente: OMS</i>	Nicaragua				83	89	92	84	86	79	86	87
	Panamá						40	87	86	99	85	99
<b>Cobertura de vacunación</b>												
<b>contra Pol3</b> (porcentaje)												
	Belice	85	85	87	84	89	96	93	95	95	96	98
<i>Niños menores de un año que han recibido</i>	Costa Rica	85	97	85	84	80	92	94	88	90	91	89
<i>las tres dosis de la vacuna contra la</i>	El Salvador	94	96	99	92	98	94	81	93	90	89	96
<i>poliomielitis</i>	Guatemala	73	83	88	88	95	92	94	94	95	92	92
	Honduras	94	95	98	95	88	95	95	92	90	91	87
<i>Fuente: OMS</i>	Nicaragua	99	99	91	93	93	92	85	86	80	87	88
	Panamá	92	99	99	96	99	72	85	83	99	86	99
<b>Incidencia de tuberculosis</b>												
(por 100.000 habitantes)												
	Belice						55,5	53,8	38,2	31,4	37,0	
<i>Casos nuevos de tuberculosis</i>	Costa Rica		17,3	18,5	19,4	22,5	15,7	13,3	12,6	16,7	12,3	
<i>por cada 100.000 habitantes</i>	El Salvador		28,2	28,3	26,6	23,9	23,1	24,2	20,8	20,8	26,9	
	Guatemala		30,1	28,3	25,4	25,5	20,6	24,2	22,0	26,9	26,5	
<i>Fuente: OPS</i>	Honduras		67,6	80,2	67,8	61,7	67,0	67,5	45,0	46,6	48,8	
	Nicaragua		59,9	54,1	51,7	47,3	47,0	39,2	43,3	41,3	34,9	
	Panamá		38,4	52,1	46,9	39,6	56,9	49,4	50,8	53,3	50,6	
<b>Tasa de mortalidad estimada</b>												
<b>por enfermedad cardíaca isquémica</b> (por 100.000 habitantes)												
	Belice	33,2	34,4	35,0	35,6	36,3	36,9	37,5				
<i>Defunciones por enfermedad</i>	Costa Rica	56,9	57,3	57,9	58,6	59,2	59,8	60,4				
<i>cardíaca por cada 100.000 habitantes</i>	El Salvador	40,9	44,6	46,5	48,3	50,1	51,9	53,7				
	Guatemala	15,1	15,4	15,7	15,9	16,2	16,4	16,7				
	Nicaragua	45,3	48,9	51,7	54,4	57,2	59,9	62,7				
<i>Fuente: OPS</i>	Panamá	52,3	52,9	53,3	53,8	54,3	54,7	55,2				



	País	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>Población ocupada</b>	(valores absolutos)											
	Belice	65.025	70.680	73.345	77.755		85.869	84.720	89.222	95.911	98.589	102.234
<i>Personas que trabajaron al menos una hora o que aunque no hubieran trabajado tenían un empleo</i>	Costa Rica	1.145.021	1.227.333	1.300.005	1.300.146	1.455.656	1.552.924	1.586.491	1.640.387	1.653.879	1.776.903	1.829.928
	El Salvador	2.056.450	2.066.523	2.227.471	2.289.025	2.322.697	2.451.317	2.412.785	2.520.060	2.526.363	2.591.076	2.616.357
	Guatemala							4.791.512				5.280.898
	Honduras			2.204.865	2.369.338		2.334.596	2.396.634	2.252.690	2.438.955	2.627.088	2.705.463
<i>Fuente: Institutos de estadística</i>	Nicaragua	1.291.800	1.369.900	1.441.800	1.544.200	1.637.300	1.701.700		1.952.000	1.973.000	2.080.000	2.075.870
	Panamá	867.219	909.055	957.926	985.615	966.209	984.223	1.049.525	1.088.109	1.134.730	1.188.305	1.210.699
<b>Población desocupada</b>	(valores absolutos)											
	Belice	10.425	10.260	12.250	11.455		8.561	9.452	13.215	12.580	12.197	10.573
<i>Persona sin trabajo, que se encuentra disponible para trabajar de inmediato, y que tomó medidas para buscar empleo</i>	Costa Rica	75.893	74.292	76.535	83.306	79.736	100.397	108.527	117.191	114.880	126.165	116.027
	El Salvador	170.959	178.896	175.723	155.934	173.668	183.483	160.192	187.212	183.874	201.556	183.233
	Guatemala							151.253				99.395
	Honduras			17.793	18.961		103.401	101.226	128.124	153.231	132.321	87.449
<i>Fuente: Institutos de estadística</i>	Nicaragua	245.200	228.100	219.500	184.700	178.000	198.700		164.000	138.000	122.000	114.175
	Panamá	144.890	140.316	150.475	131.244	151.124	169.727	172.389	172.030	159.888	136.845	121.360

**POBREZA**

<b>Hogares en pobreza extrema</b>	(porcentaje)											
	Belice							7,5				
<i>Hogares cuyos miembros no pueden cubrir el costo mínimo de los alimentos de subsistencia</i>	Costa Rica	6,9	5,7	5,3	6,7	6,1	5,9	5,7	5,1	5,6	5,6	5,3
	El Salvador	21,9	18,5	18,9	16,7	16,0	16,1	15,8	14,4	12,6	12,3	9,6
	Nicaragua			12,2				10,8			12,3	
<i>Fuente: Varias</i>	Panamá					22,3						
<b>Hogares en pobreza no extrema</b>	(porcentaje)											
	Belice							24,5				
<i>Hogares cuyos miembros pueden cubrir el costo del requerimiento mínimo de alimentos de subsistencia, pero no los elementos no alimentarios básicos</i>	Costa Rica	14,6	15,0	14,4	13,9	14,5	14,4	14,9	13,4	16,1	15,6	14,9
	El Salvador	29,8	29,5	25,7	24,6	22,8	22,7	21,0	21,7	22,0	22,8	21,2
	Nicaragua			26,6				25,8			26,9	
<i>Fuente: Varias</i>	Panamá					12,0						
<b>Hogares no pobres</b>	(porcentaje)											
	Belice							68,0				
<i>Hogares cuyos miembros pueden satisfacer sus necesidades básicas de alimentación y no alimentación</i>	Costa Rica	78,5	79,3	80,3	79,4	79,4	79,7	79,4	81,5	78,3	78,8	79,8
	El Salvador	48,3	52,0	55,4	58,7	61,2	61,2	63,2	63,9	65,4	64,8	69,3
	Honduras						35,5	36,1	34,9	35,8	34,7	38,2
	Nicaragua			61,2				63,4			60,8	
<i>Fuente: Varias</i>	Panamá					65,7						
<b>Población en pobreza extrema</b>	(porcentaje)											
	Belice							10,8				
<i>Personas que no pueden cubrir el costo mínimo de los alimentos de subsistencia</i>	Costa Rica	7,6	6,6	5,9	7,5	7,1	6,8	6,9	6,5	6,6	6,1	6,0
	El Salvador	26,3	23,4	22,6	20,3	19,2	19,4	19,2	17,1	15,2	15,9	12,5
	Guatemala							15,7				15,2
<i>Fuente: Varias</i>	Honduras				48,3							
	Nicaragua			17,3				15,1			17,2	
	Panamá					26,5						
<b>Población en pobreza no extrema</b>	(porcentaje)											
	Belice							33,5				
<i>Personas que pueden cubrir el costo del requerimiento mínimo de alimentos de subsistencia, pero no los elementos no alimentarios básicos</i>	Costa Rica	17,0	17,3	16,2	16,2	16,0	16,1	16,6	14,9	17,3	17,7	16,8
	El Salvador	31,8	32,3	27,8	27,1	25,4	25,0	23,8	24,8	25,8	26,2	25,5
	Guatemala							40,2				35,8
	Honduras				13,8							
	Nicaragua			30,5				30,7			31,1	
<i>Fuente: Varias</i>	Panamá					14,0						



	País	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>Población no pobre</b>	(porcentaje)											
	Belice							55,7				
<i>Personas que pueden satisfacer sus necesidades básicas de alimentación y no alimentación básicas</i>	Costa Rica	75,4	76,1	77,9	76,3	76,9	77,1	76,5	78,6	76,1	76,2	77,2
	El Salvador	41,9	44,3	49,5	52,6	55,3	55,6	57,1	58,1	59,0	57,9	61,9
	Guatemala					44,1						49,0
	Honduras				37,9							
<i>Fuente: Varias</i>	Nicaragua			52,2			54,2				51,7	
	Panamá					59,5						

**SALARIO MÍNIMO**

<b>Salario mínimo nominal</b>	(dólares por mes)											
	Costa Rica	239,8	259,4	267,4	268,2	290,2	328,9	359,8	398,7	437,9	460,0	484,5
<i>Salario de protección legal que el Estado garantiza a los trabajadores</i>	El Salvador	132,0	132,0	144,0	144,0	144,0	144,0	144,0	156,6	156,6	157,6	169,1
	Guatemala	91,9	92,3	95,6	91,2	108,2	125,5	142,3	156,4	179,2	186,7	202,7
	Honduras	61,1	71,2	81,0	86,0	98,4	109,4	112,3	120,9	123,6	134,1	
<i>Fuente: CMCA</i>	Nicaragua	91,0	89,8	92,1	92,8	93,7	91,7	92,6	89,8	88,2	93,4	98,6

## ESTADÍSTICAS ECONÓMICAS

	País	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>Índice de precios al consumidor</b>	(promedio anual)											
	Belice	119,3	120,6	119,5	118,1	118,8	120,2	122,8	126,0	129,9	134,6	140,4
<i>Evolución del conjunto de precios de los bienes y servicios que consume la población</i>	Costa Rica	33,9	38,4	42,8	47,1	52,3	58,2	63,5	69,5	78,1	88,9	99,1
	El Salvador	142,9	149,3	153,1	153,9	157,4	163,3	166,4	169,9	177,5	185,8	193,3
	Guatemala	75,4	82,3	87,8	92,3	97,8	105,0	113,5	119,9	129,0	140,7	149,9
	Honduras	62,5	75,2	85,5	95,4	106,0	116,2	125,2	134,8	145,7	158,5	167,4
<i>Fuente: CMCA</i>	Nicaragua	69,0	75,4	85,2	94,8	105,7	113,5	117,7	124,0	134,5	147,4	160,9
	Panamá								100,1	100,5	103,4	106,0
<b>Tasa anual de inflación</b>	(porcentaje, diciembre/diciembre)											
	Belice	6,4	1,0	-0,9	-1,2	0,6	1,1	2,2	2,6	3,1	3,7	4,3
<i>Aumento progresivo y constante del nivel general de precios</i>	Costa Rica	13,9	11,2	12,4	10,1	10,2	11,0	9,7	9,9	13,1	14,1	9,4
	El Salvador	7,4	1,9	4,2	-1,0	4,3	1,4	2,8	2,5	5,4	4,3	4,9
	Guatemala	10,9	7,1	7,5	4,9	5,1	8,9	6,3	5,9	9,2	8,6	5,8
<i>Fuente: CMCA</i>	Honduras	25,4	12,7	15,6	10,9	10,1	8,8	8,1	6,8	9,2	7,7	5,3
	Nicaragua	12,1	7,3	18,5	7,2	9,9	4,8	3,9	6,5	9,3	9,6	9,4
	Panamá	2,3	-0,5	1,4	1,5	0,7	0,0	1,8	1,7	0,5	3,3	2,3

## PRODUCCIÓN

<b>Producto interno bruto</b>	(millones de dólares, a precios corrientes)											
<i>Valor total de bienes y servicios producidos por las industrias y otros agentes de la economía del país</i>	Belice	641,3	654,4	688,9	732,4	831,8	871,4	932,2	987,6	1.055,2	1.114,8	1.213,7
	Costa Rica	11.843,2	12.829,0	14.095,9	15.796,6	15.948,2	16.403,4	16.844,2	17.514,4	18.593,0	19.969,2	22.147,3
	El Salvador	10.315,5	11.134,7	12.008,4	12.464,7	13.134,1	13.812,7	14.306,7	15.046,7	15.821,6	16.974,0	18.574,0
	Guatemala	15.674,7	17.782,8	19.193,4	18.316,2	19.288,4	20.987,2	23.316,9	24.895,1	27.270,7	31.640,3	35.285,1
<i>Fuente: CMCA</i>	Honduras	4.078,8	4.717,1	5.264,4	5.437,0	6.024,3	6.401,6	6.580,9	6.943,2	7.537,0	8.373,0	9.301,0
	Nicaragua	3.320,3	3.382,8	3.573,2	3.742,7	3.938,1	4.102,4	4.026,0	4.101,5	4.464,7	4.854,6	5.300,8
	Panamá	9.322,1	10.084,0	10.932,5	11.456,3	11.620,5	11.807,5	12.272,4	12.933,2	14.179,3	15.464,7	17.133,8
<b>PIB nominal per cápita</b>	(dólares por año, precios corrientes)											
<i>Valor de la producción por cada habitante</i>	Belice	2.888,7	2.845,2	2.888,5	3.013,1	3.329,7	3.386,4	3.514,9	3.608,5	3.734,0	3.807,0	4.070,5
	Costa Rica	3.322,4	3.508,5	3.761,9	4.116,2	4.062,9	4.092,4	4.118,8	4.200,4	4.376,4	4.616,3	5.031,4
	El Salvador	1.782,5	1.884,5	1.991,0	2.025,4	2.092,7	2.159,3	2.195,0	2.266,7	2.341,4	2.469,0	2.657,0
	Guatemala	1.530,3	1.690,8	1.777,3	1.651,8	1.718,3	1.824,4	1.977,5	2.059,7	2.200,9	2.491,2	2.710,3
<i>Fuente: CMCA</i>	Honduras	704,6	788,7	851,8	851,5	913,2	939,2	934,5	954,3	1.002,2	1.078,0	1.159,0
	Nicaragua	729,9	723,7	743,9	758,3	776,5	791,7	766,6	771,0	828,7	889,6	958,6





## ESTADÍSTICAS AMBIENTALES

	País	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>PRODUCCIÓN Y USO DE LA TIERRA</b>												
<b>Áreas protegidas</b>	(porcentaje)											
	Belice			21,3		22,5	22,6			22,3	22,3	
<i>Área de tierra o mar, dedicada a la protección y mantenimiento de la diversidad biológica</i>	Costa Rica			25,5	25,4	25,0	25,2	25,2	25,2	25,1	26,1	26,0
	El Salvador							0,4				0,3
	Guatemala	34,5	35,0	35,1	35,2	35,2	35,3	35,4	35,7	35,8	36,4	36,5
	Honduras											19,5
<i>Fuente: Cepal</i>	Nicaragua					17,0						17,3
	Panamá	27,8	28,3	28,3	28,3	28,3	29,2	29,2	29,9	33,9	33,9	33,9
<b>Producción forestal de madera rebanada</b>	(millones de metros cúbicos)											
	Belize	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
<i>Cantidad de metros cúbicos de madera aserrada</i>	Costa Rica	5,2	5,2	5,2	5,2	5,2	5,2	5,2	5,1	4,5	4,6	4,6
	El Salvador	4,3	5,2	5,1	5,2	5,2	5,2	5,2	4,8	4,9	4,9	4,9
	Guatemala	13,5	13,8	14,1	14,7	15,0	15,3	15,7	15,9	16,3	16,7	17,1
	Honduras	9,3	9,4	9,5	9,6	9,5	9,6	9,7	9,5	9,6	9,6	9,5
<i>Fuente: United Nations Statistic Division</i>	Nicaragua	5,9	5,8	5,9	5,9	6,0	5,9	6,0	6,0	6,0	6,0	6,1
	Panamá	1,4	1,4	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3
<b>Superficie agrícola</b>	(miles de hectáreas)											
	Belice				150	149	149	152	152	152	152	
<i>Cantidad de hectáreas arables, destinadas a cultivos permanentes, praderas y pastos</i>	Costa Rica				2.865	2.865	2.865	2.865	2.875	2.885	2.895	
	El Salvador				1.675	1.684	1.704	1.704	1.704	1.704	1.704	
	Guatemala				4.542	4.567	4.597	4.627	4.652	4.652	4.652	
	Honduras				3.337	2.935	2.936	2.936	2.936	2.936	2.936	
<i>Fuente: Cepal</i>	Nicaragua					5.094		5.191	5.236	5.281	5.326	
	Panamá				2.157	2.188	2.230	2.230	2.230	2.230	2.230	
<b>Superficie de tierras destinadas a cultivos permanentes</b>	(miles de hectáreas)											
	Belice				36	35	34	32	32	32	32	
<i>Tierras dedicadas a cultivos que ocupan el terreno durante largos períodos sin ser replantados</i>	Costa Rica				300	300	300	300	310	320	330	
	El Salvador				250	250	250	250	250	250	250	
	Guatemala				550	570	590	600	610	610	610	
	Honduras				359	359	360	360	360	360	360	
	Nicaragua				232	234	235	236	236	236	236	
<i>Fuente: Cepal</i>	Panamá				150	148	147	147	147	147	147	



	País	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>Consumo de hidrocarburos por habitante</b>												
		(kilogramos de petróleo equivalente por habitante)										
	Costa Rica	366,7	376,0	442,5	448,3	412,2	414,7	397,8	403,3	434,8	399,8	461,9
<i>Consumo de petróleo, gas natural y sus derivados por cada habitante</i>	El Salvador	182,1	197,9	224,7	228,7	223,3	223,8	213,7	224,5	230,8	218,5	226,6
	Guatemala	170,9	175,9	196,3	196,4	205,2	211,6	213,5	222,8	209,4	213,1	212,9
	Honduras	157,2	154,3	164,2	181,9	163,1	186,4	186,9	200,9	197,0	202,4	206,4
<i>Fuente: Cepal</i>	Nicaragua	121,6	128,3	136,3	139,1	139,4	138,9	135,9	137,2	133,4	134,6	132,9
	Panamá	339,8	349,7	378,6	366,6	360,1	414,4	501,8	403,1	451,6	525,5	465,8

	País	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>Capacidad instalada para producir energía eléctrica</b>												
		(megavatios)										
	Costa Rica					1.703,7		1.803,0	1.939,0	1.961,3	1.961,7	2.095,8
<i>Capacidad máxima de todos los generadores disponibles</i>	El Salvador					1.118,2		1.136,2	1.105,5	1.095,5	1.235,8	1.230,4
	Guatemala					1.693,7		1.512,7	2.009,1	2.015,8	2.090,6	2.112,8
	Honduras					911,5		1.045,1	1.044,0	1.047,2	1.304,2	1.574,6
<i>Fuente: Cepal</i>	Nicaragua					645,2		671,6	692,6	755,6	775,1	768,1
	Panamá					1.247,6		1.423,1	1.555,2	1.583,2	1.683,6	1.467,1

	País	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>Consumo de energía eléctrica por habitante</b>												
		(kilovatios-hora por habitante)										
	Costa Rica	1.249,3	1.288,0	1.364,2	1.391,8	1.465,8	1.504,6	1.530,6	1.609,8	1.607,6	1.702,6	1.775,5
<i>Corresponde al consumo promedio de cada habitante en kilovatios-hora</i>	El Salvador	495,1	528,1	547,8	568,0	587,3	586,7	635,0	729,0	727,4	590,0	613,2
	Guatemala	299,6	311,0	324,7	362,9	340,2	363,2	476,7	480,6	501,8	504,2	526,0
	Honduras	377,8	413,3	443,2	446,4	496,7	506,0	519,6	545,2	557,0	605,0	630,0
<i>Fuente: Cepal</i>	Nicaragua	282,0	313,0	313,9	320,8	324,7	319,5	321,3	313,7	371,9	368,3	401,2
	Panamá	1.060,6	1.126,7	1.231,2	1.273,5	1.289,4	1.262,0	1.358,9	1.398,8	1.468,1	1.481,0	1.502,9

## DESASTRES NATURALES

### Personas afectadas en los principales desastres naturales

	Belice					62.570	20.000					
<i>Estimación de personas afectadas por desastres naturales</i>	Costa Rica				9.993	200	1.437	95.040	2.635	3.336	4.073	
	El Salvador						1.990.550	2.399	50.000		74.473	16.470
	Guatemala						2.524	121.892	100.782		476.849	
<i>Fuente: EM-DAT</i>	Honduras				503.001		281.321	86.530		137.500	101.000	1.500
	Nicaragua				107.105	7.477	202.866	29.546		5.769	7.880	
	Panamá							26.500	1.075	22.748	7.000	7.866

### Estimación de daños en los principales desastres naturales

	Belice					277.460	250.000					
<i>Monto estimado en dólares del daño causado por desastres naturales</i>	Costa Rica				1.000		1.000	1.000			45.000	
	El Salvador				1.500		1.870.900				355.700	
	Guatemala				1.000		14.150	100			988.300	
<i>Fuente: EM-DAT</i>	Honduras				1.500		5.000	100.000	20.000		115.500	8.000
	Nicaragua				500	1.000	1.000	1.050				
	Panamá					1.300		500			7.000	

## ESTADÍSTICAS POLÍTICAS

	País	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>SISTEMA ELECTORAL Y PARTIDOS POLÍTICOS</b>												
<b>Puestos ocupados por mujeres en el Parlamento Nacional</b> (porcentaje)												
	Belice		3,4	3,4	6,9	6,9	6,9	6,9	6,9	3,3	6,7	6,7
<i>Puestos ocupados por mujeres en el Parlamento Nacional en relación con el total de puestos que posee el Parlamento</i>	Costa Rica		15,8	15,8	19,3	19,3	19,3	19,3	35,1	35,1	35,1	35,1
	El Salvador		10,7	15,5	16,7	16,7	9,5	9,5	9,5	10,7	10,7	10,7
	Guatemala		12,5	12,5	12,5	7,1	8,8	8,8	8,8	8,2	8,2	8,2
	Honduras		7,8		9,4	9,4	9,4	9,4	5,5	5,5	5,5	23,4
<i>Fuente: Cepal</i>	Nicaragua		10,8	10,8	10,8	9,7	9,7	20,7	20,7	20,7	20,7	20,7
	Panamá		9,7	9,7	9,7		9,9	9,9	9,9	9,9	16,7	16,7
<b>Participación electoral en relación con población inscrita</b> (porcentaje)												
	Belice			90,1					79,3			
<i>Población que asistió a las urnas en relación con el total de electores inscritos</i>	Costa Rica			70,0				60,2				65,1
	El Salvador				38,6					69,4		
	Guatemala				40,4				57,9			
<i>Fuente: Cepal</i>	Honduras		71,8				66,3				55,1	
	Nicaragua	76,4					90,3					66,8
	Panamá				76,2					76,9		
<b>Número de partidos que alcanzaron representación parlamentaria</b>												
	Belice			2					2			
<i>Cantidad de partidos que lograron conseguir al menos un representante (diputado) ante el Poder Legislativo</i>	Costa Rica			7				5				8
	El Salvador		9			6			5			5
	Guatemala				6				9			
	Honduras		4				5				5	
<i>Fuente: Artiga, 2007</i>	Nicaragua	11					3					4
	Panamá				9					7		
<b>ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA</b>												
<b>Presupuesto de los poderes judiciales</b> (miles de dólares)												
	Costa Rica						110.455,8	116.892,2	118.339,3	123.118,8	131.326,3	
<i>Monto del presupuesto de los poderes judiciales</i>	El Salvador				101.976,4	107.348,9	112.814,7	112.260,7	122.160,8	135.522,1	165.565,9	
	Guatemala				63.920,0	58.700,0	51.140,0	80.300,0	77.600,0	80.830,0	89.760,0	
	Honduras						31.355,1	37.974,7	43.273,0	52.285,7	56.188,9	
<i>Fuente: Órgano judicial de cada país</i>	Nicaragua						28.534,6	33.836,5	32.326,4	40.532,1	47.584,0	
	Panamá	27.625,4	29.582,3	31.096,4	32.380,3	30.984,7	32.782,4	35.062,9	38.410,4	39.652,4	39.515,4	42.393,1



	País	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>Presupuesto de los poderes judiciales por habitante</b>												
	(dólares)											
	Costa Rica							27,0	28,0	27,9	28,5	29,9
<i>Monto presupuestado para gasto de los poderes judiciales por cada habitante</i>	El Salvador							17,3	16,9	18,1	19,7	23,7
	Guatemala							4,3	6,6	6,3	6,4	6,9
	Honduras							4,8	5,7	6,4	7,6	8,0
	Nicaragua							5,4	6,4	6,0	7,4	9,2
<i>Fuente: Órgano judicial de cada país</i>	Panamá							11,4	12,3	12,5	12,3	12,9
<b>Casos entrados en las oficinas jurisdiccionales de primera instancia</b>												
	Costa Rica							996.534	926.940	953.847	553.798	536.377
<i>Número de casos que se recibieron en los juzgados</i>	El Salvador							156.706	168.914	181.834	156.826	162.378
	Guatemala								321.032	318.430	398.215	339.114
	Honduras							69.072	60.901	61.213	77.281	73.481
<i>Fuente: Órgano judicial de cada país</i>	Nicaragua							142.247	108.570	126.126	80.386	98.706
	Panamá							106.144	92.295	94.399	108.702	
<b>Casos entrados en las oficinas jurisdiccionales de segunda instancia</b>												
	Costa Rica							14.227	15.213	17.461	15.916	14.031
<i>Número de casos que se recibieron en los tribunales</i>	El Salvador					4.758	4.424	4.914	5.091	4.929	5.773	5.796
	Honduras							7.663	6.728	9.020	8.221	6.991
	Nicaragua							11.059	8.195	9.901	7.833	
<i>Fuente: Órgano judicial de cada país</i>	Panamá				6.790	7.722	8.215	8.789	8.546	6.622	7.389	
<b>Casos entrados en las salas que integran la Corte Suprema de Justicia</b>												
	Costa Rica							12.649	16.199	17.206	19.886	19.489
<i>Casos que ingresaron para su procesamiento en la Corte Suprema de Justicia</i>	El Salvador					2.199	2.174	3.004	2.612	2.551	2.498	2.920
	Honduras							2.220	2.778	3.262	3.145	2.935
	Nicaragua							269	328	1.115	2.077	
<i>Fuente: Organo judicial de cada país</i>	Panamá				2.778	3.335	3.472	3.409	3.943	4.037	4.294	
<b>Número de homicidios dolosos</b>												
	Costa Rica							251	292	265	300	338
<i>Número de homicidios cometidos de forma intencional y premeditada</i>	El Salvador							2.835	3.536	3.897	3.779	3.928
	Guatemala	3.619	3.988	3.310	2.655	2.904	3.230	3.630	4.237	4.507	5.338	5.885
	Honduras										2.416	3.018
<i>Fuente: Ocavi</i>	Nicaragua	662	679	639	561	476	537	554	635	646	729	686
	Panamá							380	338	310	364	363
<b>Número de víctimas de homicidio doloso</b>												
	Costa Rica				250	249	262	261	300	280	338	351
<i>Número de personas que murieron producto de un homicidio doloso</i>	El Salvador				2.270	2.341	2.210	2.024	2.172	2.768	3.778	3.928
	Guatemala				2.655	2.904	3.230	3.630	4.237	4.507	5.338	5.885
	Honduras				2.563	3.176	3.488	3.629	2.224	2.155	2.417	3.018
<i>Fuente: Ocavi</i>	Nicaragua				561	476	537	554	635	646	729	686
	Panamá				285	299	306	380	338	308	364	371
<b>Población penitenciaria</b>												
	Belice							897	1.167	1.331	1.345	1.338
<i>Toda la población privada de libertad en los centros penitenciarios del país</i>	Costa Rica							7.518	7.817	8.297	8.113	8.149
	El Salvador							10.278	11.448	12.221	12.445	13.614
	Guatemala							8.386	8.307			7.536
<i>Fuente: Varias</i>	Honduras							11.502		11.011	12.020	11.550
	Nicaragua							7.347	5.483	5.601	5.617	6.103
	Panamá							10.423	11.263	11.292	11.636	11.640

## INDICADORES INTERNACIONALES

### ÍNDICES DE INEQUIDAD

	País	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>Índice de Gini total</b>											
	Belice	0,57	0,55	0,53							
<i>Mide la desigualdad en la distribución de los ingresos per cápita entre los hogares</i>	Costa Rica				0,46	0,50	0,50	0,49	0,48	0,47	0,49
	El Salvador		0,53	0,51	0,52	0,53	0,52	0,50	0,48		
	Guatemala				0,55		0,55	0,52	0,49		
	Honduras	0,53		0,51		0,57		0,54	0,54	0,57	0,55
<i>Fuente: Sedlac</i>	Nicaragua		0,54			0,50				0,52	
	Panamá	0,57	0,55			0,56	0,56	0,56	0,55		

Interpretación: Valores cercanos a cero indican equidad absoluta, valores cercanos a uno indican inequidad absoluta.

	País	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>Índice de Gini urbano</b>											
	Belice	0,58	0,55	0,48							
<i>Mide la distribución del ingreso per cápita en la zona urbana</i>	Costa Rica				0,45	0,48	0,48	0,47	0,47	0,46	0,49
	El Salvador		0,48	0,46	0,47	0,48	0,48	0,46	0,45		
	Guatemala				0,55		0,53	0,50	0,48		
<i>Fuente: Sedlac</i>	Honduras	0,51		0,50		0,52		0,52	0,51	0,52	0,50
	Nicaragua		0,53			0,49				0,49	
	Panamá	0,53	0,52			0,52	0,52	0,52	0,50		

Interpretación: Valores cercanos a cero indican equidad absoluta, valores cercanos a uno indican inequidad absoluta.

	País	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>Índice de Gini rural</b>											
	Belice	0,53	0,50	0,54							
<i>Mide la distribución del ingreso per cápita en la zona rural</i>	Costa Rica	0,43			0,44	0,49	0,49	0,48	0,47	0,45	0,47
	El Salvador		0,52	0,47	0,47	0,53	0,50	0,48	0,46		
	Guatemala				0,48		0,48	0,49	0,44		
<i>Fuente: Sedlac</i>	Honduras	0,51		0,49		0,55		0,46	0,51	0,55	0,56
	Nicaragua		0,51			0,47				0,48	
	Panamá	0,55	0,53			0,56	0,55	0,55	0,54		

Interpretación: Valores cercanos a cero indican equidad absoluta, valores cercanos a uno indican inequidad absoluta.

	País	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>Índice de Theil</b>											
	Belice	0,92	0,64	0,56							
<i>Medida de desigualdad que muestra el grado de concentración del ingreso per cápita del hogar</i>	Costa Rica	0,37			0,38	0,47	0,49	0,45	0,44	0,41	0,47
	El Salvador		0,57	0,49	0,53	0,53	0,53	0,47	0,44		
	Guatemala				0,63		0,60	0,53	0,47		
<i>Fuente: Sedlac</i>	Honduras	0,58		0,51		0,63		0,60	0,56	0,66	0,64
	Nicaragua		0,62			0,50				0,60	
	Panamá	0,63	0,59			0,61	0,62	0,61	0,56		

Interpretación: Valores cercanos a cero indican equidad absoluta, valores cercanos a LN(n) indican una distribución desigual del ingreso, en este caso "n" son los hogares.

## ÍNDICES DE DESARROLLO HUMANO

	País	1996	1998	2000	2002	2004	2006
<b>Posición en el índice de desarrollo humano</b>							
<i>Mide el grado de avance en tres dimensiones de Desarrollo humano</i>	Belice	67 [M]	63 [A]	58 [M]	58 [M]	99 [M]	95 [M]
	Costa Rica	31 [A]	34 [A]	48 [M]	43 [A]	45 [A]	48 [A]
	El Salvador	115 [M]	114 [M]	104 [M]	104 [M]	103 [M]	101 [M]
	Guatemala	112 [M]	111 [M]	120 [M]	120 [M]	121 [M]	118 [M]
	Honduras	114 [M]	119 [M]	113 [M]	116 [M]	115 [M]	117 [M]
<i>Fuente: PNUD</i>	Nicaragua	117 [M]	126 [M]	116 [M]	118 [M]	118 [M]	112 [M]
	Panamá	43 [A]	45 [A]	59 [M]	57 [M]	61 [M]	58 [A]
Posición con respecto a:		174 países	174 países	174 países	173 países	177 países	177 países

Interpretación: A=índice de desarrollo humano alto; M=índice de desarrollo humano medio; B=índice de desarrollo humano bajo.

	País	1996	1998	2000	2002	2004	2006
<b>Posición en el índice de potenciación de género</b>							
<i>Medición de las desigualdades según género en las oportunidades de participación política y económica</i>	Belice	34 [M]	40 [A]	40 [M]	45 [M]	59 [M]	57 [M]
	Costa Rica	30 [A]	28 [A]	24 [M]	26 [A]	19 [A]	21 [A]
	El Salvador	42 [M]	34 [M]	30 [M]	52 [M]	60 [M]	48 [M]
	Guatemala	47 [M]	35 [M]				
	Honduras	50 [M]		48 [M]	60 [M]	70 [M]	47 [M]
<i>Fuente: PNUD</i>	Panamá	38 [A]	44 [A]	46 [M]	48 [M]	52 [M]	40 [A]
Posición con respecto a:		106 países	104 países	70 países	66 países	78 países	75 países

Interpretación: A=índice de desarrollo humano alto; M=índice de desarrollo humano medio; B=índice de desarrollo humano bajo.

	País	1996	1998	2000	2002	2004	2006
<b>Posición en el índice de desarrollo relativo al género</b>							
<i>Grado de desigualdad entre hombres y mujeres en las tres dimensiones que componen el IDH</i>	Belice		56 [A]	60 [M]	58 [M]	80 [M]	
	Costa Rica	32 [A]	39 [A]	46 [M]	41 [A]	44 [A]	42 [A]
	El Salvador	88 [M]	103 [M]	83 [M]	87 [M]	84 [M]	76 [M]
	Guatemala	94 [M]	113 [M]	100 [M]	100 [M]	98 [M]	90 [M]
	Honduras	90 [M]	114 [M]	94 [M]	98 [M]	95 [M]	89 [M]
<i>Fuente: PNUD</i>	Nicaragua	89 [M]	115 [M]	97 [M]	97 [M]	97 [M]	88 [M]
	Panamá	39 [A]	45 [A]	52 [M]	51 [M]	53 [M]	47 [A]
Posición con respecto a:		139 países	163 países	143 países	146 países	143 países	146 países

Interpretación: A=índice de desarrollo humano alto; M=índice de desarrollo humano medio; B=índice de desarrollo humano bajo.

	País	1996	1998	2000	2002	2004	2006
<b>Posición en el índice de pobreza humana de los países en desarrollo</b>							
	Belice				14 [M]	33 [M]	
	Costa Rica			2 [M]	2 [A]	4 [A]	4 [A]
	El Salvador			34 [M]	32 [M]	34 [M]	32 [M]
	Guatemala			49 [M]	40 [M]	44 [M]	48 [M]
	Honduras			39 [M]	36 [M]	32 [M]	37 [M]
	Nicaragua			41 [M]	41 [M]	37 [M]	40 [M]
	Panamá			8 [M]	8 [M]	9 [M]	12 [A]
	Posición con respecto a:			85 países	87 países	94 países	102 países

Interpretación: A=índice de desarrollo humano alto; M=índice de desarrollo humano medio; B=índice de desarrollo humano bajo.

## ÍNDICES VARIOS

	País	1996	1998	2000	2002	2004	2006
<b>Índice de libertad económica</b>							
	Belice	61,6	59,1	63,3	65,6	62,8	64,6
<i>Promedio simple de diez libertades individuales, vitales para el desarrollo de la prosperidad personal y nacional</i>	Costa Rica	66,4	65,6	68,4	67,5	66,4	66,4
	El Salvador	70,1	70,2	76,3	73,0	71,2	70,5
	Guatemala	63,7	65,8	64,3	62,3	59,6	60,1
	Honduras	56,6	56,2	57,6	58,7	55,3	58,7
<i>Fuente: Fundación Heritage</i>	Nicaragua	54,1	53,8	56,9	61,1	61,4	63,1
	Panamá	71,8	72,6	71,6	68,5	65,3	65,5

Interpretación: Rangos 0-49,9 = Reprimido (R), 50-59,9 = Parcialmente libre (PL), 60-69,9 = Moderadamente libre (ML), 70-79,9 = Mayormente libre (ML), 80-100 = Libre (L)

	País	1996	1998	2000	2002	2004	2006
<b>Libertad monetaria</b>							
	Belice	85,4	80,6	92,0	94,0	86,5	84,2
<i>Combina medida de estabilidad de precios con una evaluación del control de precios.</i>	Costa Rica	71,9	67,7	72,6	74,2	75,1	73,7
	El Salvador	72,5	75,1	82,9	86,4	85,3	82,9
	Guatemala	69,0	69,6	72,2	74,8	77,4	78,3
	Honduras	63,2	58,3	64,5	68,6	71,6	72,1
	Nicaragua	68,5	69,0	68,1	68,4	75,2	73,0
<i>Fuente: Fundación Heritage</i>	Panamá	88,2	88,1	89,2	87,8	89,1	90,2

Interpretación: Escala de 0 a 100, valores altos indican mayor libertad monetaria.

	País	1996	1998	2000	2002	2004	2006
<b>Libertad comercial</b>							
	Belice	42,0	48,0	48,8	61,8	55,0	53,4
<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	58,0	58,0	70,6	86,0	71,4	72,4
	El Salvador	68,0	66,0	70,0	72,3	87,2	71,4
	Guatemala	84,0	64,0	66,8	68,6	68,8	70,2
	Honduras	58,0	58,0	58,0	64,8	65,0	64,4
	Nicaragua	51,0	59,1	51,0	58,2	74,0	72,6
<i>Fuente: Fundación Heritage</i>	Panamá	60,0	62,5	64,0	56,0	65,8	66,2

Interpretación: Escala de 0 a 100, valores altos indican mayor libertad comercial.

	País	1996	1998	2000	2002	2004	2006
<b>Índice de Freedom House</b>							
	Belice	1,1	1,1	1,1	1,2	1,2	1,2
<i>Grado de libertad en derechos políticos y libertades civiles</i>	Costa Rica	1,2	1,2	1,2	1,2	1,1	1,1
	El Salvador	3,3	2,3	2,3	2,3	2,3	2,3
	Guatemala	4,5	3,4	3,4	4,4	4,4	3,4
	Honduras	3,3	2,3	3,3	3,3	3,3	3,3
<i>Fuente: Freedom House</i>	Nicaragua	4,4	3,3	3,3	3,3	3,3	3,3
	Panamá	2,3	2,3	1,2	1,2	1,2	1,2

Interpretación: Rangos 1-2,5 = Libre (L), 3-5,5 = Parcialmente libre (PL), 5,5-7 = No libre (NL).

	País	1996	1998	2000	2002	2004	2006
<b>Calidad en general de la infraestructura</b>	(promedio)						
	Costa Rica				2,6	3,0	2,5
	El Salvador				3,2	4,4	4,7
<i>Promedio de las respuestas de los ejecutivos de negocios con respecto a la infraestructura del país</i>	Guatemala				2,8	2,7	3,7
	Honduras				2,6	3,0	2,9
	Nicaragua				1,8	2,2	2,5
	Panamá				4,0	4,0	4,3
	<i>Fuente: Foro Económico Mundial</i>						

Interpretación: Escala de 1 a 7; el valor de 1 indica pobremente desarrollada e ineficiente, el valor de 7 indica entre los mejores del mundo.

<b>Confianza en los partidos políticos</b>	(porcentaje)						
	Costa Rica	15,3	28,9	19,7	24,2	21,5	16,2
<i>Porcentaje de encuestados que confían mucho o algo en los partidos políticos</i>	El Salvador	24,6		18,2	16,6	24,7	15,2
	Guatemala	21,8	19,4	9,8	7,7	11,8	12,3
	Honduras	22,6		15,3	22,4	22,0	18,0
	Nicaragua	33,7		18,8	16,1	11,2	7,7
	Panamá	16,1	18,3	25,9	16,7	30,1	12,6
<i>Fuente: Latinobarómetro</i>							

<b>Efectividad de las entidades legislativas</b>	(promedio)						
	Costa Rica				2,0	2,2	2,2
<i>Efectividad del parlamento como creador de leyes y vigilante institucional</i>	El Salvador				1,6	1,8	2,1
	Guatemala				2,5	2,6	3,0
	Honduras				1,9	1,6	1,7
	Nicaragua				2,0	1,8	2,4
	Panamá				2,3	2,1	2,4
<i>Fuente: Foro Económico Mundial</i>							

Interpretación: Escala de 1 a 7, 1 significa muy inefectivo, 7 indica bastante efectivo

<b>Satisfacción con la democracia</b>	(porcentaje)						
	Costa Rica	51,2	53,6	50,6	74,8	47,4	48,0
<i>Porcentaje de encuestados que dicen estar muy o parcialmente satisfechos con la democracia</i>	El Salvador	26,0		21,4	38,4	37,1	25,0
	Guatemala	16,7	56,9	16,8	35,3	20,2	31,0
	Honduras	19,4		34,9	62,2	29,9	34,0
	Nicaragua	23,9		23,8	58,9	20,6	26,0
	Panamá	28,1	34,0	20,9	44,2	35,3	40,0
<i>Fuente: Latinobarómetro</i>							

<b>Apoyo a la democracia</b>	(porcentaje)						
	Costa Rica	80,3	69,0	71,4	77,2	67,0	75,0
<i>Porcentaje de encuestados que prefieren la democracia a cualquier otra forma de gobierno</i>	El Salvador	56,3		25,1	40,0	50,0	51,0
	Guatemala	50,5	53,5	32,8	45,3	35,1	41,0
	Honduras	42,3		57,4	56,9	45,8	51,0
	Nicaragua	59,1		42,7	62,9	38,6	56,0
	Panamá	74,8	71,4	34,3	55,4	63,7	55,0
<i>Fuente: Latinobarómetro</i>							

<b>Confianza en la justicia</b>	(porcentaje)						
	Costa Rica	36,9	57,0	35,1	48,8	53,6	45,9
<i>Porcentaje de encuestados que confían mucho o algo en el sistema judicial</i>	El Salvador	36,5		26,5	28,8	31,2	23,1
	Guatemala	34,2	27,6	16,9	22,0	22,4	19,5
	Honduras	33,5		23,7	37,4	35,9	37,3
	Nicaragua	42,7		20,2	27,2	23,3	14,8
	Panamá	23,8	27,7	28,5	25,5	36,9	23,6
<i>Fuente: Latinobarómetro</i>							

<b>Índice de libertad de prensa</b>							
	Belice	25	25	25	24	22	21
<i>Grado de libertad de prensa medido a través del ambiente legal, político y económico</i>	Costa Rica	18	16	16	17	19	18
	El Salvador	41	53	40	35	42	43
	Guatemala	56	59	54	49	62	58
	Honduras	34	47	48	43	52	52
	Nicaragua	44	40	40	32	37	44
Panamá	30	30	30	30	45	43	
<i>Fuente: Freedom House</i>							

Interpretación: Rangos 0-30 hay libertad de prensa (F), 31-60 libertad de prensa parcial (PF), 61-100 no hay libertad de prensa (NF)

	País	1996	1998	2000	2002	2004	2006
<b>Índice de potencial para la conectividad</b>							
	Costa Rica				3,6	0,3	3,8
<i>Grado de preparación para participar en los beneficios del desarrollo de las tecnologías de información y comunicación</i>	El Salvador				3,2	-0,5	3,7
	Guatemala				2,6	-0,8	3,4
	Honduras				2,4	-1,2	3,1
	Nicaragua				2,4	-1,6	3,0
<i>Fuente: Foro Económico Mundial</i>	Panamá				3,3	0,5	3,6

Interpretación: Escala de 1 a 7; mientras más alto sea el valor, mayor es la preparación.

		1996	1998	2000	2002	2004	2006
<b>Estado de derecho</b>							
	Belice	0,79	-0,08	0,07	-0,16	0,06	-0,05
<i>Mide el Estado de derecho a través de varios indicadores: aplicabilidad de contratos, eficacia del sistema legal, independencia del Poder Judicial, etc.</i>	Costa Rica	0,59	0,60	0,65	0,63	0,60	0,55
	El Salvador	-0,86	-0,54	-0,70	-0,53	-0,41	-0,52
	Guatemala	-0,83	-0,92	-0,82	-0,85	-1,01	-1,02
	Honduras	-0,79	-0,85	-0,93	-0,84	-0,76	-0,88
	Nicaragua	-0,36	-0,74	-0,87	-0,75	-0,79	-0,76
<i>Fuente: Banco Mundial</i>	Panamá	-0,20	-0,17	-0,17	-0,10	-0,90	-0,13

Interpretación: El resultado estimado tiene un valor esperado de cero y una desviación estándar de 1, lo que implica que los valores están entre -2,5 y 2,5. Un valor de -2,5 indica un pobre Estado de derecho, mientras que 2,5 indica un buen Estado de derecho.

		1996	1998	2000	2002	2004	2006
<b>Control de la corrupción</b>							
	Belice		-0,3	0,2	-0,2	-0,1	-0,2
<i>Mide el ejercicio del abuso del poder público para beneficio privado</i>	Costa Rica	0,8	0,7	1,1	0,9	0,8	0,4
	El Salvador	-0,8	-0,3	-0,2	-0,5	-0,4	-0,4
	Guatemala	-1,0	-0,6	-0,6	-0,7	-0,7	-1,0
	Honduras	-1,0	-0,8	-0,6	-0,8	-0,7	-0,7
	Nicaragua	-0,2	-0,8	-0,9	-0,5	-0,3	-0,6
<i>Fuente: Banco Mundial</i>	Panamá	-0,5	-0,3	-0,3	-0,2	-0,1	-0,3

Interpretación: El resultado estimado tiene un valor esperado de cero y una desviación estándar de 1, lo que implica que los valores están entre -2,5 y 2,5. Un valor de -2,5 indica un control pobre de la corrupción, mientras que 2,5 indica un buen control de la corrupción.

## OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO

	País	1990	1995	2000	Circa 2005
<b>Población con ingresos inferiores a un dólar por día</b>	(porcentaje)				
	Costa Rica	3,4	2,8	1,8	3,0
<i>Población que recibe ingresos inferiores a 1 dólar por día</i>	El Salvador				38,9
	Guatemala			16,0	21,5
	Honduras	37,8			20,7
<i>Fuente: Naciones Unidas</i>	Nicaragua				15,1
	Panamá				14,2
<b>Consumo nacional que corresponde al quintil más pobre de la población</b>	(porcentaje)				
	Costa Rica	5,3	5,7	4,9	5,2
<i>Proporción del consumo nacional que consume el 20% de la población de menores ingresos</i>	El Salvador		3,4	2,9	2,7
	Guatemala			5,8	
	Honduras	2,8	3,4		3,4
<i>Fuente: Naciones Unidas</i>	Nicaragua				5,6
	Panamá	2,1	2,3	2,4	2,5
<b>Tasa neta de matrícula en la enseñanza primaria</b>	(porcentaje)				
	Belice	94,4		97,6	97,5
<i>Población matriculada en nivel primario con edad teórica, con respecto al total teórico de población matriculada en ese nivel</i>	Costa Rica	98,5	99,8	99,4	98,8
	El Salvador				94,8
	Guatemala			87,0	95,6
	Honduras	79,6	88,0	87,6	93,7
<i>Fuente: Naciones Unidas</i>	Nicaragua	74,4		84,6	93,7
	Panamá			98,8	99,1
<b>Tasa de alfabetización de 15 a 24 años</b>	(porcentaje)				
	Belice	78,6		82,6	88,6
<i>Población de 15 a 24 años que sabe leer y escribir</i>	Costa Rica			97,6	
	El Salvador				93,0
	Guatemala			82,0	82,2
	Honduras	86,0	90,5		91,0
<i>Fuente: Naciones Unidas</i>	Panamá	94,8		96,1	96,5
<b>Proporción de mujeres entre los empleados remunerados en el sector no agrícola</b>	(porcentaje)				
	Belice	37,0		38,1	39,2
<i>Número de mujeres remuneradas empleadas en el sector no agrícola, con respecto al total de ocupados no agrícolas</i>	Costa Rica	35,3	35,4	37,6	39,9
	El Salvador	32,3	30,9	34,7	34,8
	Guatemala	36,8		37,5	39,2
	Honduras	48,1	44,6	50,5	45,3
<i>Fuente: Naciones Unidas</i>	Nicaragua	41,1			
	Panamá	43,4	42,7	43,0	43,4



	País	1990	1995	2000	Circa 2005
<b>Escaños en parlamentos o cámaras bajas ocupados por mujeres</b>	(porcentaje)				
	Belice	5,4		6,9	6,7
<i>Porcentaje de puestos ocupados por mujeres en los Parlamentos</i>	Costa Rica	12,3	15,8	19,3	35,1
	El Salvador	11,7	10,7	16,7	10,7
	Guatemala	7,0	12,5	7,1	8,2
<i>Fuente: Naciones Unidas</i>	Honduras	10,2	6,3	9,4	5,5
	Nicaragua	14,8	10,8	9,7	20,7
	Panamá	7,5	9,7		16,7
<b>Tasa de mortalidad de niños menores de cinco años</b>	(por cada 1.000 nacidos vivos)				
	Belice	42,0	32,0	23,0	17,0
<i>Defunciones de niños menores de cinco años por cada mil nacidos vivos</i>	Costa Rica	18,0	16,0	14,0	12,0
	El Salvador	60,0	46,0	35,0	27,0
	Guatemala	82,0	64,0	53,0	43,0
	Honduras	59,0	49,0	43,0	40,0
<i>Fuente: Naciones Unidas</i>	Nicaragua	68,0	53,0	43,0	37,0
	Panamá	34,0	30,0	26,0	24,0
<b>Niños menores de un año vacunados contra sarampión</b>	(porcentaje)				
	Belice	86,0	83,0	95,0	95,0
<i>Niños menores de un año que han recibido vacuna contra el Sarampión</i>	Costa Rica	90,0	91,0	82,0	89,0
	El Salvador	98,0	93,0	97,0	99,0
	Guatemala	68,0	83,0	76,0	77,0
<i>Fuente: Naciones Unidas</i>	Honduras	90,0	89,0	98,0	92,0
	Nicaragua	82,0	85,0	86,0	96,0
	Panamá	73,0	84,0	97,0	99,0
<b>Partos asistidos por personal sanitario calificado</b>	(porcentaje)				
	Belice	76,9		83,8	97,0
<i>Partos atendidos por personal con habilidades obstétricas</i>	Costa Rica		94,6	96,2	99,4
	El Salvador				69,0
	Guatemala			41,0	
<i>Fuente: Naciones Unidas</i>	Honduras	45,6		47,0	61,7
	Nicaragua				66,9
	Panamá	86,3		90,5	92,5
<b>Tasa de mortalidad materna</b>	(por 100.000 nacidos vivos)				
	Belice		140	140	
<i>Defunciones de mujeres durante el embarazo o dentro de los 42 días de la terminación del embarazo, por cualquier causa relacionada con el embarazo</i>	Costa Rica	55	35	43	
	El Salvador	300	180	150	
	Guatemala	200	270	240	
	Honduras	220	220	110	
	Nicaragua	160	250	230	
<i>Fuente: Naciones Unidas</i>	Panamá	55	100	160	
<b>Superficie cubierta por bosques</b>	(porcentaje)				
	Belice	72,5		72,5	72,5
<i>Superficie con presencia de árboles y ausencia de otros usos para la tierra</i>	Costa Rica	50,2		46,1	46,8
	El Salvador	18,1		15,6	14,4
	Guatemala	43,8		38,8	36,3
<i>Fuente: Naciones Unidas</i>	Honduras	66,0		48,5	41,5
	Nicaragua	53,9		45,6	42,7
	Panamá	58,8		57,9	57,7
<b>Áreas protegidas del total</b>	(porcentaje)				
	Belice	14,9	21,5	27,8	30,4
<i>Total de áreas protegidas entre la superficie total del país</i>	Costa Rica	18,9	21,0	21,0	23,3
	El Salvador	0,9	0,9	0,9	0,9
	Guatemala	25,9	29,5	30,8	30,8
	Honduras	14,6	17,4	20,0	20,0
<i>Fuente: Naciones Unidas</i>	Nicaragua	8,1	18,2	18,2	18,2
	Panamá	18,9	21,1	21,3	24,6

## FUENTES Y NOTAS TÉCNICAS

---

### Ahorro corriente del Gobierno Central

Definición: Es la diferencia entre los ingresos corrientes y los gastos corrientes del Gobierno. La cifra del 2005 es preliminar y la del 2006 estimada.

Fuente: Panamá: Contraloría General de la República. Resto de países: [http://www.secma.org/Documentos\\_Informes\\_Economicos.htm](http://www.secma.org/Documentos_Informes_Economicos.htm), consultado el 16 de enero de 2008.

---

### Analfabetismo

Definición: El analfabetismo es la incapacidad de leer y escribir, que se debe generalmente a la falta de aprendizaje. El grupo de población para el cual se mide esta variable está definido en cada país.

Fuente: Panamá: Contraloría General de la República. Resto de países: censos de población.

Nota: Para Costa Rica, Guatemala, Honduras y Panamá los datos corresponden a edades de 10 años y más, para El Salvador a edades entre 15 y 64 años y para Nicaragua a edades de 15 años y más.

---

### Apoyo a la democracia

Definición: Este indicador representa el Porcentaje total de los encuestados que dicen que prefieren la democracia a cualquier otra forma de gobierno, ¿Con cuál de las siguientes frases está usted, más de acuerdo? 1) La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno; 2) En algunas circunstancias, un gobierno autoritario puede ser preferible a uno democrático, 3) A la gente como uno, nos da lo mismo un régimen democrático que uno no democrático.

Fuente: Latinobarómetro.

Notas: Latinobarómetro es una encuesta anual de opinión pública nacional, realizada en dieciocho países de América Latina. En promedio, examina a mil personas por país. Los datos del año 2000 corresponden al año 2001.

---

### Áreas protegidas

Definición: Incluye la totalidad del área de tierra o mar especialmente dedicada a la protección y mantenimiento de la diversidad biológica y de los recursos naturales y culturales asociados, y que son manejadas legalmente o por otros medios efectivos. Algunas categorías son: parques nacionales, reservas naturales, áreas silvestres, monumentos nacionales, entre otros.

Fuente: Belice, Costa Rica, Guatemala y Panamá: <http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp>, consultado el 6 de febrero de 2008.

El Salvador: año 2006: TNC, 2008; año 2002 ONU, base de datos de los indicadores de los Objetivos del Milenio, en [http://millenniumindicators.un.org/unsd/mispa/mi\\_goals.aspx](http://millenniumindicators.un.org/unsd/mispa/mi_goals.aspx).

Honduras: TNC, 2008, con información de los sistemas nacionales de áreas protegidas de los países.

Nicaragua: año 2006: TNC, 2008; año 2000: ONU, base de datos de los indicadores de los Objetivos del Milenio, en [http://millenniumindicators.un.org/unsd/mispa/mi\\_goals.aspx](http://millenniumindicators.un.org/unsd/mispa/mi_goals.aspx).

Notas: Para El Salvador, Honduras y Nicaragua en el año 2006 se consigna información recogida en octubre de 2007.

---

**Áreas protegidas del total**

Definición: Total de áreas protegidas de un país, dividida entre la superficie total de ese país.

Fuente: El Salvador: resumen de indicadores de los Objetivos del Milenio de El Salvador. Resto de países: ONU, base de datos de los indicadores de los Objetivos del Milenio, en [http://millenniumindicators.un.org/unsd/mispa/mi\\_goals.aspx](http://millenniumindicators.un.org/unsd/mispa/mi_goals.aspx).

---

**Calidad en general de la infraestructura**

Definición: Respuestas promedio de ejecutivos de negocios que fueron consultados sobre la infraestructura del país. Un promedio de 94 presidentes o altos gerentes empresariales son encuestados en cada país de una muestra de compañías que incluyen empresas del país que venden en mercados extranjeros, sucursales de empresas extranjeras que operan en el mercado interno del país y empresas con un significativo porcentaje de propiedad del Estado (donde fuera aplicable).

Fuente: Foro Económico Mundial.

Notas: Respuestas a la siguiente pregunta. ¿La infraestructura en general en su país es? (1= pobremente desarrollada e ineficiente, 7= entre las mejores del mundo). La pregunta es parte de la Encuesta de Opinión del Foro Económico Mundial que es conducida por el Informe Global de Competitividad.

---

**Capacidad instalada para producir energía eléctrica**

Definición: Corresponde a la capacidad máxima establecida de todos los generadores disponibles. Es importante considerar que la capacidad instalada probablemente será mayor que la cantidad de energía eléctrica producida, pues las plantas no siempre operan a su máxima capacidad por razones de demanda u oferta.

Fuente: [eclac.cl/anuario\\_estadistico/anuario\\_2006/esp/index.asp](http://eclac.cl/anuario_estadistico/anuario_2006/esp/index.asp), consultado el 15 de enero de 2008.

---

**Casos de dengue reportados**

Definición: Número de casos de dengue (clásico o hemorrágico) reportados en un período determinado. Datos reportados en la semana 52 del año respectivo.

Fuente: OPS, <http://www.paho.org/spanish/ad/dpc/cd/dengue.htm>, consultado el 9 de enero de 2008.

Notas: Costa Rica: datos del 2000 al 2006 se refieren a la población en riesgo.  
El Salvador: dato de 1997 se refiere a casos que fueron confirmados en el laboratorio.  
Nicaragua: los años 2003 y 2005 corresponden únicamente a los reportes de casos confirmados.

---

**Casos entrados en las oficinas jurisdiccionales de primera instancia**

Definición: Número de casos que se recibieron en las oficinas de primera instancia (juzgados). Incluye juzgados de paz.

Fuente: Costa Rica: Poder Judicial, anuarios de estadísticas judiciales 2002-2006.

El Salvador: Corte Suprema de Justicia. Tribunales. Estadísticas judiciales, en [http://www.csj.gob.sv/ppl\\_tribu.htm](http://www.csj.gob.sv/ppl_tribu.htm), consultado el 13 de setiembre del 2007.

Guatemala: Centro de Estudios de Justicia de las Américas. Reporte de Justicia 2006-2007, en <http://cejamericas.org/reporte/index.php?idioma=espanol>, consultado el 13 de setiembre de 2007.

Honduras: Memorias anuales del Poder Judicial.

Nicaragua: Poder Judicial. Informe Estadístico 2006.

Panamá: Órgano Judicial. Estadística Judicial. Casos ingresados y resueltos en el Órgano Judicial según dependencia, años 1997-2005, en [http://organojudicial.gob.pa/con\\_tenido/estadistica/estadistica.htm](http://organojudicial.gob.pa/con_tenido/estadistica/estadistica.htm), consultado el 15 de setiembre de 2007.

Notas: Costa Rica: en materia penal corresponde a los casos recibidos en el Ministerio Público y los delitos de acción privada ingresados en los tribunales de juicio.

El Salvador: cifra del año 2006 es estimada con base en la entrada del primer semestre.

Guatemala: los años 2003 y 2004 no incluyen información de los juzgados Económico-coactivo, Cuentas, Paz y Paz Móvil.

Panamá: la cifra del año 2005 es preliminar.

---

**Casos entrados en las oficinas jurisdiccionales de segunda instancia**

Definición: Número de casos que se recibieron en las oficinas (tribunales) de segunda instancia.

Fuente: Costa Rica: Poder Judicial, anuarios de estadísticas judiciales 2002-2006.

El Salvador: Corte Suprema de Justicia. Tribunales. Estadísticas Judiciales, en [http://www.csj.gob.sv/ppl\\_tribu.htm](http://www.csj.gob.sv/ppl_tribu.htm), consultado el 13 de setiembre del 2007.

Honduras: Memorias anuales del Poder Judicial.

Nicaragua: Poder Judicial. Informes estadísticos 2002-2005.

Panamá: Órgano Judicial. Estadística Judicial. Casos ingresados y resueltos en el Órgano Judicial según dependencia, años 1997-2005, en <http://organojudicial.gob.pa/contenido/estadistica/estadistica.htm>, consultado el 15 de setiembre de 2007.

Notas: Para El Salvador la cifra del 2006 fue estimada con base en la entrada del primer semestre; para Panamá la cifra del 2005 es preliminar.

---

**Casos entrados en las salas que integran la Corte Suprema de Justicia**

Definición: Número de casos que ingresaron para su procesamiento en las distintas salas que integran la Corte Suprema de Justicia.

Fuente: Costa Rica: Poder Judicial. Anuarios de estadísticas judiciales 2002-2006.

El Salvador: Corte Suprema de Justicia. Tribunales. Estadísticas Judiciales, en [http://www.csj.gob.sv/ppl\\_tribu.htm](http://www.csj.gob.sv/ppl_tribu.htm), consultado el 13 de setiembre de 2007.

Honduras: Memorias anuales del Poder Judicial.

Nicaragua: Poder judicial. Informes estadísticos 2002-2005.

Panamá: Órgano Judicial. Estadística Judicial. Casos ingresados y resueltos en el Órgano Judicial según dependencia, años 1997-2005, en <http://organojudicial.gob.pa/contenido/estadistica/estadistica.htm>, consultado el 15 de setiembre de 2007.

Notas: Para El Salvador la cifra del 2006 fue estimada con base en la entrada del primer semestre; para Panamá la cifra del año 2005 es preliminar.

---

**Casos registrados de malaria**

Definición: Número de casos que se han registrado de la enfermedad conocida también como paludismo, que es producida por parásitos del género *Plasmodium*.

Fuente: OPS, <http://www.paho.org/spanish/ad/dpc/cd/dengue.htm>, consultado el 9 de enero de 2008.

---

**Cobertura de vacunación contra BCG**

Definición: Porcentaje de niños menores de un año que ha recibido una dosis de la vacuna BCG (antituberculosis) en un año determinado.

Fuente: OMS, [http://www.who.int/immunization\\_monitoring/en/globalsummary/timeseries/tscoveragebcg.htm](http://www.who.int/immunization_monitoring/en/globalsummary/timeseries/tscoveragebcg.htm), consultado el 8 de enero de 2008.

Notas: Porcentajes de 100% se reportan como 99%. Belice: para el 2004 la cobertura se reportó sobre el 99,5% de la población infantil.

Nicaragua: para el 2006 la cobertura se reportó sobre el 99,5%.

Panamá: para los años 2000, 2004, 2005 y 2006 la cobertura se reportó sobre el 99,5%.

---

**Cobertura de vacunación contra DTP3**

Definición: Porcentaje de niños menores de un año que han recibido las tres dosis de la vacuna DPT (difteria, toxoide tetánico y tos ferina) en un año determinado.

Fuente: OMS, [http://www.who.int/immunization\\_monitoring/en/globalsummary/timeseries/tscoveragebcg.htm](http://www.who.int/immunization_monitoring/en/globalsummary/timeseries/tscoveragebcg.htm), consultado el 8 de enero de 2008.

Notas: Porcentajes de 100% se reportan como 99%. Panamá: para el 2004 y 2006 la cobertura se reportó sobre el 99,5% de la población infantil.

---

**Cobertura de vacunación contra HepB3**

Definición: Porcentaje de niños menores de un año que han recibido las tres dosis de la vacuna HepB (hepatitis B) en un año determinado.

Fuente: OMS, [http://www.who.int/immunization\\_monitoring/en/globalsummary/timeseries/tscoveragebcg.htm](http://www.who.int/immunization_monitoring/en/globalsummary/timeseries/tscoveragebcg.htm), consultado el 8 de enero de 2008.

Notas: Porcentajes de 100% se reportan como 99%. Panamá: para 2004 y 2006 la cobertura se reportó sobre el 99,5% de la población infantil.

---

**Cobertura de vacunación contra HibB3**

Definición: Porcentaje de niños menores de un año que han recibido la tercera dosis de la vacuna HibB (influenza tipo B), ya sea monovalente o combinada con otras.

Fuente: OMS, [http://www.who.int/immunization\\_monitoring/en/globalsummary/timeseries/tscoveragebcg.htm](http://www.who.int/immunization_monitoring/en/globalsummary/timeseries/tscoveragebcg.htm), consultado el 8 de enero de 2008.

Notas: Porcentajes de 100% se reportan como 99%. Panamá: para 2004 y 2006 la cobertura se reportó sobre el 99,5% de la población infantil.

---

**Cobertura de vacunación contra Pol3**

Definición: Porcentaje de niños menores de un año que han recibido las tres dosis de la vacuna oral contra la poliomielitis en un año determinado.

Fuente: OMS, [http://www.who.int/immunization\\_monitoring/en/globalsummary/timeseries/tscoveragebcg.htm](http://www.who.int/immunization_monitoring/en/globalsummary/timeseries/tscoveragebcg.htm), consultado el 8 de enero del 2008.

Notas: Porcentajes de 100% se reportan como 99%. Panamá: para 2000, 2004 y 2006 la cobertura se reportó sobre el 99,5% de la población infantil.

---

**Confianza en la justicia**

Definición: Este indicador representa el porcentaje total de los encuestados que dicen que confían mucho o algo en el sistema judicial.

Fuente: Latinobarómetro.

Notas: Latinobarómetro es una encuesta anual de opinión pública nacional, realizada en 18 países de América Latina. En promedio, examina mil personas por país. Los datos del año 2000 corresponden al año 2001, mientras que los datos del año 2006 corresponden al año 2005.

---

**Confianza en los partidos políticos**

Definición: Porcentaje total de los encuestados que dicen que confían mucho o algo en los partidos políticos.

Fuente: Latinobarómetro.

Notas: Latinobarómetro es una encuesta anual de opinión pública nacional, realizada en dieciocho países de América Latina. En promedio, examina a mil personas por país. Los datos del año 2000 corresponden al 2001, mientras que los datos del 2006 corresponden al 2005.

---

**Consumo de energía eléctrica por habitante**

Definición: Cociente entre el consumo total de electricidad de un país y su número de habitantes.

Fuente: eclac.cl/anuario\_estadistico/anuario\_2006/esp/index.asp, consultado el 15 de enero de 2008.

---

**Consumo de energía primaria**

Definición: Corresponde a la producción más las importaciones, menos las exportaciones, más los cambios en las reservas, menos las pérdidas por distribución de todos los productos energéticos primarios.

Fuente: eclac.cl/anuario\_estadistico/anuario\_2006/esp/index.asp, consultado el 15 de enero de 2008.

---

**Consumo de energía secundaria**

Definición: Corresponde a la producción más las importaciones, menos las exportaciones, más los cambios en las reservas, menos las pérdidas por distribución de todos los productos energéticos secundarios (que son el resultado de la transformación de productos energéticos primarios).

Fuente: eclac.cl/anuario\_estadistico/anuario\_2006/esp/index.asp, consultado el 15 de enero del 2008.

---

**Consumo de hidrocarburos por habitante**

Definición: Cociente entre el consumo de hidrocarburos de un país y su número de habitantes. Se llama hidrocarburos al grupo compuesto por el petróleo, el gas natural y sus derivados.

Fuente: eclac.cl/anuario\_estadistico/anuario\_2006/esp/index.asp, consultado el 15 de enero de 2008.

---

**Consumo de sustancias que agotan el ozono**

Definición: consumo de sustancias, en millones de toneladas, que dañan la capa de ozono ya que son la causa principal de la reducción del ozono estratosférico, lo cual impide filtrar los nocivos rayos ultravioleta que afectan a las personas y a otros seres vivos.

Fuente: <http://mdgs.un.org/unsd/Data.aspx>.

Nota: En esta categoría se encuentran los tres principales compuestos químicos que destruyen la capa de ozono: clorofluorocarbonos (CFC), hidroclorofluorocarbonos (HCFC), y bromuro de metilo (metilbromuro), medidos en función de su consumo total

---

**Consumo nacional que corresponde al quintil más pobre de la población**

Definición: Parte del consumo nacional que se debe al 20% más pobre de la población del país.

Fuente: Costa Rica: INEC, Metas del Milenio, base de datos grupo de pobreza y empleo, 1990-2006;

El Salvador: resumen de indicadores de los Objetivos del Milenio de El Salvador. Resto de países: ONU, base de datos de los indicadores de los Objetivos del Milenio, en [http://millenniumindicators.un.org/unsd/mispa/mi\\_goals.aspx](http://millenniumindicators.un.org/unsd/mispa/mi_goals.aspx).

---

**Consumo total de energía**

Definición: También conocido como consumo final, corresponde a toda la energía consumida para fines distintos a la transformación o producción de energía. Este consumo incluye productos primarios y secundarios, pero solo aquellos destinados al consumo final. Se incluye también la energía destinada a las actividades de extracción y producción de energía que no forma parte del proceso de transformación.

Fuente: eclac.cl/anuario\_estadistico/anuario\_2006/esp/index.asp, consultado el 15 de enero de 2008.

---

**Control de corrupción**

Definición: Mide el grado en que el poder público es ejercido para obtener beneficios privados, incluyendo corrupción en pequeña y gran escala, así como la "captura" del Estado por élites e intereses privados. Los puntajes oscilan entre -2,5 y 2,5. Valores positivos indican mejor gobierno.

Fuente: <http://www.worldbank.org>

Notas: Los datos del año 2006 corresponden al 2005.

---

**Déficit o superávit del Gobierno Central**

Definición: Resultado del balance de ingresos y gastos totales. Los datos no incluyen donaciones.

Fuente: Belice: Abstract of Statistics de Belize, 2007; Panamá: CGR; resto de países: CMCA, en [http://www.secma.org/Documentos\\_Informes\\_Economicos.htm](http://www.secma.org/Documentos_Informes_Economicos.htm), consultado el 16 de enero de 2008.

Notas: La cifra del 2005 es preliminar y la cifra del 2006 es estimada.

Belice: incluye amortizaciones, préstamos y transferencias de capital y otros gastos de capital; El Salvador: no incluye donaciones.

---

**Dependencia demográfica**

Definición: Relación entre la población menor de 15 años y mayor de 64 años, con respecto a la población de 15 a 64 años.

Fuente: Para todos los países, CECC, 2007. Además, para Costa Rica, El Salvador, Honduras y Nicaragua se utilizaron proyecciones de población para 2006, en tanto que para Panamá los datos de 2003-2006 se basan en proyecciones de población.

---

**Desertores en educación primaria**

Definición: Se consideran desertores aquellos alumnos que abandonan el sistema educativo y no aparecen matriculados al año siguiente, ya sea en el año cursado inmediato superior (como promovidos) o en el mismo año en que estaban matriculados (como repitentes). Se obtiene dividiendo los desertores del año  $t$  entre la matrícula del curso lectivo  $t$ , luego de determinar cuántos repiten el mismo año cursado en el año  $t+1$ , y cuántos son promovidos al año siguiente en el año  $t+1$ . Educación pública, privada y semipública.

Fuente: Costa Rica: Ministerio de Educación Pública. Resto de países: CECC, 2007. Año 2006 tomado del Ministerio de Educación de cada país.

Notas: Belice: incluye desertores de 1° a 8° años.

Costa Rica: cifras calculadas con respecto a la matrícula inicial de cada año.

El Salvador: incluye desertores de 1° a 9° años.

Panamá: educación premedia y media.

---

**Desertores en educación secundaria**

Definición: Se consideran desertores aquellos alumnos que abandonan el sistema educativo y no aparecen matriculados al año siguiente, ya sea en el año cursado inmediato superior (como promovidos) o en el mismo año en que estaban matriculados (como repitentes). Se obtiene dividiendo los desertores del año  $t$  entre la matrícula del curso lectivo  $t$ , luego de determinar cuántos repiten el mismo año cursado en el año  $t+1$ , y cuántos son promovidos al año siguiente en el año  $t+1$ . Educación pública, privada y semipública.

Fuente: Costa Rica: Ministerio de Educación Pública. Resto de países: CECC, 2007. Año 2006 tomado del Ministerio de Educación de cada país.

Notas: Belice: incluye desertores de 9° a 12° años.

---

**Efectividad de los entes legislativos**

Definición: Respuestas promedio de ejecutivos de negocios quienes fueron consultados sobre la efectividad del parlamento o congreso. Un promedio de 94 presidentes o altos gerentes empresariales son encuestados en cada país de una muestra de compañías que incluyen empresas del país que venden en mercado extranjeros, sucursales de empresas extranjeras que operan en el mercado interno del país y empresas con un significativo porcentaje de propiedad del Estado (donde fuera aplicable).

Fuente: Foro Económico Mundial.

Nota: Respuestas a la siguiente pregunta. ¿Qué tan efectivo es el parlamento o congreso como creador de leyes y vigilante de la institución? (escala de 1 a 7, donde 1 representa muy inefectivo y 7 bastante efectivo). La pregunta es parte de la Encuesta de Opinión del Foro Económico Mundial que es conducida por el Informe de Competitividad.

---

**Escaños en parlamentos o cámaras bajas ocupados por mujeres**

Definición: Proporción de puestos ocupados por mujeres en el Parlamento nacional (Poder Legislativo) en relación con el total de escaños que posee dicho órgano.

Fuente: El Salvador: resumen de indicadores de los Objetivos del Milenio de El Salvador. Resto de países: ONU, base de datos de los indicadores de los Objetivos del Milenio, en [http://millenniumindicators.un.org/unsd/mispa/mi\\_goals.aspx](http://millenniumindicators.un.org/unsd/mispa/mi_goals.aspx).

---

**Esperanza de vida al nacer**

Definición: Número de años que vivirá un recién nacido si los patrones de mortalidad por edades imperantes en el momento de su nacimiento siguieran siendo los mismos a lo largo de toda su vida. Datos en quinquenios: 1965-1970, 1975-1980, 1985-1990, 1995-2000, 2005-2010.

Fuente: Belice: Cepal, 2007. Resto de países: [http://www.eclac.cl/celade/proyecciones/basedatos\\_BD.htm](http://www.eclac.cl/celade/proyecciones/basedatos_BD.htm).

---

**Estado de derecho**

Definición: Combina los indicadores disponibles del Estado de derecho, incluyendo los que se ocupan del grado de protección de derechos de propiedad, la aplicabilidad de contratos, la independencia del Poder Judicial, la eficacia del sistema legal, etc. Los indicadores considerados en este índice incluyen algunos que están basados en encuestas y otros en opiniones de expertos. El índice puede tomar valores de entre -2,5 y 2,5.

Fuente: Banco Mundial.

---

**Estimación de daños en los principales desastres naturales**

Definición: Monto estimado en dólares del año, causado por desastres naturales.

Fuente: EM-DAT. <http://www.emdat.be/Database/terms.html>

Nota: La base de datos de desastres (EM-DAT) del Centro para la investigación de la Epidemiología de los desastres (CRED), contabiliza los principales acontecimientos y los efectos de más de 12.800 desastres masivos en el mundo desde 1990. A partir del año 2003, mediante la asignación de un único código a cada suceso, se evita la doble contabilización en las agregaciones regionales o subregionales.

---

**Exportaciones (FOB)**

Definición: Bienes y servicios vendidos en el extranjero. El dato del 2005 es preliminar y el dato del 2006 es estimado.

Fuente: Belice: calculado con base en información de The Statistical Institute of Belice.

Panamá: documento de balanza de pagos, Panamá en cifras 2002-2006.

Resto de países: CMCA, en [http://www.secmca.org/Documentos\\_Informes\\_Economicos.htm](http://www.secmca.org/Documentos_Informes_Economicos.htm), consultado el 16 de enero de 2008.

Notas: Panamá: para los años 2002 y 2003 los componentes fueron normalizados, para el 2004 la cifra fue revisada y sus componentes normalizados, y para 2005 y 2006 las cifras son preliminares y sus componentes fueron normalizados. Las cifras de Guatemala no incluyen maquila y zonas francas, y de Honduras no incluye industria manufacturera de exportación.

---

**Exportaciones mercancías generales (FOB)**

Definición: Mercancías vendidas en el extranjero. Se consignan las cifras de los años 1965, 1975, 1985, 1995, 2005. El dato del 2005 es preliminar.

Fuente: Consejo Monetario Centroamericano.

---

**Gasto público en salud y seguridad social en relación con el PIB**

Definición: Gasto del Gobierno en la función salud, en relación con el PIB.

Fuente: Belice: OPS.

Costa Rica: <http://www.who.int/nha/country/CRI-E.pdf>.

El Salvador: <http://www.who.int/nha/country/SLV,%20Nov%2021-E.pdf>. Guatemala: <http://www.who.int/nha/country/GTM-E.pdf>.

Honduras: <http://www.who.int/nha/country/HND-E.pdf>.

Nicaragua: <http://www.who.int/nha/country/NIC-E.pdf>.

Panamá: <http://www.who.int/nha/country/PAN-E.pdf>.

---

**Gasto público en educación en relación con el PIB**

Definición: Porcentaje entre el gasto público destinado a la educación y el PIB en todos los rubros.

Fuente: Belice, Guatemala y Nicaragua: CECC, estadísticas de educación de los países centroamericanos, setiembre de 2007.

Costa Rica: Ministerio de Hacienda, Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria.

El Salvador: CECC, estadísticas de educación de los países centroamericanos, setiembre de 2007; año 2006 tomado de Fuentes, 2007.

Honduras: CECC, estadísticas de educación de los países centroamericanos setiembre de 2007; datos del 2006 tomados del Ministerio de Educación.

Panamá: Contraloría General de la República. Dirección de Métodos y Sistemas de Contabilidad.

Notas: Panamá: comprende los gastos del Ministerio de Educación, la asignación del Gobierno en su presupuesto a las universidades de Panamá, Autónoma de Chiriquí, Tecnológica de Panamá y Las Américas, INDE, INAC, IPHE e Inaforp.

### Gastos totales del Gobierno Central

Definición: Total de los gastos corrientes y los gastos de capital. El dato del 2005 es preliminar y el del 2006 estimado.

Fuente: Belice: Abstract of Statistics de Belize, 2007.

Panamá: Dirección de Métodos y Sistema de Contabilidad, Contraloría General de la República.

Resto de países: CMCA, [http://www.secmca.org/Documentos\\_Informes\\_Economicos.htm](http://www.secmca.org/Documentos_Informes_Economicos.htm), consultado el 16 de enero de 2008.

Notas: Belice: incluye pensiones, bienes y servicios, servicios personales y servicio de la deuda.

### Hogares en pobreza extrema

Definición: Hogares que se encuentran bajo la línea de pobreza. La definición de esta línea varía según la metodología empleada (véase definiciones por país en el apartado "Notas").

Fuente: Belice: Poverty Assessment Report 2002.

Costa Rica: Encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples, INEC.

El Salvador: Digestyc, Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples.

Nicaragua: Encuesta de Medición del Nivel de Vida.

Panamá: PNUD, 2002.

Notas: Los países definen la línea de pobreza de la siguiente manera:

Belice: la línea de indigencia es aquella que establece el requerimiento mínimo de alimentos necesarios para la existencia; por debajo de esta línea los habitantes pueden enfermar e incluso morir.

Costa Rica: los hogares en pobreza extrema son aquellos que tienen un ingreso per cápita igual o inferior al costo per cápita de la canasta básica alimentaria (CBA).

El Salvador: se encuentran ubicados en esta situación los hogares cuyos ingresos per cápita son menores que el costo de la CBA.

Nicaragua: si el gasto per cápita en treinta días (PC 30) es de 101.32 córdobas o inferior, el hogar se encuentra en la línea de extrema pobreza (línea en la que apenas alcanza a cubrir los gastos calóricos necesarios).

Panamá: se clasifican en esta situación los hogares que no alcanzan a cubrir el costo mínimo de los alimentos requeridos por persona por año, equivalente al promedio de 2.305 calorías diarias por persona, con un costo estimado en 534 balboas anuales. Las personas con un consumo total anual menor a este valor se consideran en situación de pobreza extrema.

### Hogares en pobreza no extrema

Definición: Hogares que se encuentran por debajo de la línea de pobreza y por encima de la línea de pobreza extrema. La definición de esta línea varía según la metodología empleada (véase definiciones por país en el apartado "Notas").

Fuente: Belice: Poverty Assessment Report, 2002.

Costa Rica: Encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples, INEC.

El Salvador: Digestyc, Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples.

Guatemala: Encovi 2000 y 2006.

Nicaragua: Encuesta de Medición del Nivel de Vida.

Panamá: PNUD, 2002.

Notas: Belice: se encuentran en pobreza no extrema los hogares que están sobre la línea de indigencia, pero por debajo de la línea de pobreza. Esta se determina como la suma del costo del requerimiento mínimo de alimentos necesarios para la existencia y los elementos no alimentarios básicos.

Costa Rica: hogares que no satisfacen necesidades básicas son los hogares con un ingreso per cápita igual o inferior a la línea de pobreza, pero superior al costo per cápita de la canasta básica alimentaria (CBA).

El Salvador: pobreza relativa: hogares cuyos ingresos (per cápita) son mayores que el costo de la CBA, pero son menores que el costo de la canasta ampliada, el cual, de acuerdo con la metodología del Banco Mundial, resulta ser el doble del costo de la CBA.

Guatemala: hogares que se ubican por debajo de la línea de pobreza extrema cuyo consumo en alimentos es menor a los 3.206.00 quetzales por persona al año. Estas personas viven en condiciones de indigencia al no poder cubrir el costo mínimo de los alimentos de subsistencia.

Nicaragua: hogares en los que los gastos per cápita están arriba de la línea de extrema pobreza, pero bajo la línea general de pobreza.

Panamá: se clasifican en esta situación los hogares que alcanzan a cubrir el costo mínimo de los alimentos, pero no el costo mínimo adicional de los bienes y servicios básicos.

### Hogares no pobres

Definición: Hogares que se encuentran sobre la línea de pobreza. La definición de esta línea varía según la metodología empleada (véase definiciones por país en el apartado "Notas").

Fuente: Belice: Poverty Assessment Report, 2002.

Costa Rica: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, INEC.

El Salvador: Digestyc, Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples.

Honduras: Encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples.

Nicaragua: Encuesta de Medición del Nivel de Vida.

Panamá: PNUD, 2002.

Notas: Belice: son aquellos hogares que se encuentran sobre la línea de pobreza.

Costa Rica: hogares que tienen un ingreso per cápita que les permite cubrir sus necesidades básicas alimentarias y no alimentarias, o sea, su ingreso per cápita es superior al valor de la línea de pobreza.

El Salvador: la pobreza se determina mediante un límite establecido al comparar el nivel de ingresos de los hogares con el costo de la canasta básica alimentaria (CBA) y la canasta ampliada (CA, dos veces el costo de la canasta básica). Los hogares no pobres son aquellos que tienen ingresos mayores al doble del costo de la CA.

Honduras: hogares que poseen un ingreso superior al de la canasta básica ampliada, o sea, aquellos que pueden satisfacer sus necesidades básicas de alimentación, vivienda, vestimenta, educación, salud, esparcimiento, etc.

Nicaragua: hogares con gastos per cápita arriba de la línea general de pobreza.

Panamá: hogares que tienen un consumo per cápita anual igual o superior al valor de la línea de la pobreza, monto que corresponde al costo mínimo de los alimentos requeridos y las necesidades no alimentarias básicas.



---

**Importaciones (CIF)**

Definición: Se refiere al valor de las importaciones CIF (*cost, insurance, freight*), es decir, el valor FOB (cos), más los gastos de seguro (*insurance*) y de flete (*freight*). Significa que el precio del producto se entiende como mercancía puesta a un costado del buque en el puerto de desembarque de la mercancía, con ciertos gastos, derechos y riesgos a cargo del comprador hasta el momento en que la mercancía se encuentra a bordo de un medio de transporte interno. El dato del 2005 es preliminar y el del 2006 es estimado.

Fuente: Belice: The Statistical Institute of Belice.

Panamá: documento de balanza de pagos, Panamá en Cifras 2002-2006.

Resto de países: CMCA, en [http://www.secmca.org/Documentos\\_Informes\\_Economicos.htm](http://www.secmca.org/Documentos_Informes_Economicos.htm), consultado el 16 de enero de 2008.

Notas: Panamá: para los años 2002 y 2003 los componentes fueron normalizados; para el 2004 cifra fue revisada y sus componentes normalizados, y para 2005 y 2006 las cifras son preliminares y sus componentes fueron normalizados. Las cifras de Guatemala no incluyen maquila y zona franca y las de Honduras no incluyen industria manufacturera de exportación IMANE.

---

**Importaciones mercancías generales (CIF)**

Definición: Compra de mercancías en el extranjero. Se consignan las cifras de los años 1965, 1975, 1985,1995, 2005. El dato del año 2005 es preliminar.

Fuente: Consejo Monetario Centroamericano.

---

**Incidencia de tuberculosis**

Definición: Número de casos nuevos de tuberculosis registrados en un año específico, expresado por 100.000 habitantes, para un determinado país, territorio o área geográfica. Los datos son proporcionados por las oficinas de cada país y los programas técnicos regionales de OMS/OPS, con base en la información reportada por los programas nacionales de tuberculosis (PNT).

Fuente: OPS, en <http://www.paho.org/english/sha/coredata/tabulator/newsqTabulador.asp>, consultado el 6 de febrero de 2008.

---

**Índice de Freedom House**

Definición: Índice que utiliza indicadores de libertades civiles y derechos políticos. A los países se les asigna un puntaje de acuerdo con las evaluaciones hechas por un equipo de expertos y académicos. El valor está compuesto por dos números en una escala de 1 a 7; el primero corresponde a los derechos político y el segundo a las libertades civiles.

Fuente: Freedom House, en <http://www.freedomhouse.org/uploads/fiw/FIWAIScores.xls>.

Nota: Valores en una escala de 1 a7, donde 1 representa el grado más alto de libertad y 7 el más bajo.

---

**Índice de Gini rural**

Definición: Mide la distribución del ingreso per cápita en la zona rural.

Fuente: SEDLAC, Socio-Economic Database for Latin America and the Caribbean, en <http://www.depeco.econo.unlp.edu.ar/cedlas/sedlac/statistics.htm#inequality>

---

**Índice de Gini total**

Definición: Medida numérica agregada de la desigualdad de los ingresos per cápita de los hogares, que varía de 0 (igualdad perfecta) a 1 (desigualdad perfecta).

Fuente: SEDLAC Socio-Economic Database for Latin America and the Caribbean, en <http://www.depeco.econo.unlp.edu.ar/cedlas/sedlac/statistics.htm#inequality>

Nota: Cuanto más elevado es el valor, mayor es la desigualdad en la distribución de los ingresos; contrariamente, mientras más bajo sea el valor, más equitativa es la distribución.

---

**Índice de Gini urbano**

Definición: Mide la distribución del ingreso per cápita en la zona urbana.

Fuente: SEDLAC, Socio-Economic Database for Latin America and the Caribbean, en <http://www.depeco.econo.unlp.edu.ar/cedlas/sedlac/statistics.htm#inequality>

---

**Índice de libertad de prensa**

Definición: Valora la libertad de prensa en tres áreas: contexto legal, ambiente político y económico. Un número bajo de puntos indica mayor libertad, y un número alto de puntos indica menor libertad. Los países se clasifican en tres categorías: 1 a 30 se considera libre, de 31 a 60 parcialmente libre y mayor de 61 no libre.

Fuente: Freedom House, en <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=251&year=2007>.

---

**Índice de libertad económica**

Definición: En un promedio simple de diez libertades individuales, cada una de las cuales es vital para el desarrollo de la prosperidad personal y nacional. Es un índice resumen de las siguientes libertades y derechos: libertad de negocios, libertad de comercio, libertad fiscal, tamaño del gobierno, libertad monetaria, libertad de inversión, libertad financiera, derechos de propiedad, libertad de corrupción y libertad de trabajo.

Fuente: Fundación Heritage, en <http://www.heritage.org/>.

---

**Índice de potencial para la conectividad**

Definición: Mide el grado de preparación de un país para aprovechar las oportunidades que ofrece el desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación.

Fuente: Foro Económico Mundial, en <http://www.weforum.org/en/initiatives/gcp/Global%20Information%20Technology%20Report/GlobalInformationTechnology>.

---

**Índice de precios al consumidor (IPC)**

Definición: Relaciona el costo promedio de una canasta de consumo, calculado mes a mes, con respecto a este costo en un mes determinado como base.

Fuente: Belice: estadísticas del índice de precios de Belice.

Panamá: Encuesta de Ingresos y Gastos 1997-1998.

Resto de países: Secretaría del CMCA, en [http://www.secma.org/Documentos\\_Informes\\_Economicos.htm](http://www.secma.org/Documentos_Informes_Economicos.htm).

Notas: Belice: año base noviembre 1990=100.

Costa Rica: año base noviembre 1990=100.

El Salvador: año base diciembre 1992=100.

Guatemala: año base diciembre 2000=100.

Honduras: año base diciembre 1999=100;

Nicaragua: año base diciembre 1999=100.

Panamá: índice de precios al consumidor nacional urbano; incluye distritos de Panamá y San Miguelito y algunas áreas urbanas de los distritos de Colón, La Chorrera, Aguadulce, Chitré, Santiago, David y Changuinola.

---

**Índice de Theil**

Definición: Medida de la desigualdad que muestra el grado de concentración del ingreso per cápita del hogar.

Fuente: SEDLAC, Socio-Economic Database for Latin America and the Caribbean, en <http://www.depeco.econo.unlp.edu.ar/cedlas/sedlac/statistics.htm#inequality>.

Nota: Los valores cercanos a 0 indican equidad absoluta, valores cercanos a Ln(n) indican una distribución desigual del ingreso, en este caso "n" son los hogares.

---

**Ingresos totales del Gobierno Central**

Definición: Ingresos del Gobierno Central por concepto de tributos, transferencias y otros rubros, como traspaso de utilidades, contribución al fondo de pensiones, intereses de bonos propios, derechos de exportación, ruedo y derecho de circulación, intereses sobre títulos, especies fiscales y otros. El dato del 2005 es preliminar y el del 2006 estimado.

Fuente: Belice: Abstract of Statistics, 2007.

Panamá: Dirección de Métodos y Sistema de Contabilidad, Contraloría General de la República.

Resto de países: CMCA, en [http://www.secma.org/Documentos\\_Informes\\_Economicos.htm](http://www.secma.org/Documentos_Informes_Economicos.htm), consultado el 16 de enero de 2008.

Notas: Belice: incluye ingresos tributarios y otros ingresos.

---

**Libertad comercial**

Definición: La libertad comercial es una medida compuesta de la ausencia de barreras tarifarias y no tarifarias que afectan las importaciones y exportaciones de los bienes y servicios. Tiene dos componentes. El principal indicador es el promedio ponderado de las tarifas aplicadas. La presencia de barreras no tarifarias en un país reduce la notación de este tipo de libertad en 20 puntos porcentuales.

Fuente: Fundación Heritage.

Nota: Este indicador está basado en una escala del 0 al 100, donde los valores más altos indican una mayor libertad comercial. La información es recogida por los autores basados primordialmente en la información de los Indicadores de Desarrollo Mundial del Banco Mundial, aunque otras fuentes de información son utilizadas cuando el promedio de las barreras tarifarias no está disponible. La presencia de barreras no tarifarias se examina a través de numerosas fuentes de información, incluyendo publicaciones oficiales gubernamentales. Este indicador es uno de las diez dimensiones que componen la libertad económica del índice de libertad económica.

---

**Libertad monetaria**

Definición: La libertad monetaria combina una medida de estabilidad de precios con una evaluación del control de precios. Es calculada a partir de dos componentes: el principal indicador es el promedio ponderado de la tasa de inflación de los últimos tres años, y la existencia de control de precios disminuye la notación en 20 puntos porcentuales.

Fuente: Fundación Heritage.

Notas: Este indicador está basado en una escala del 0 a 100, donde los valores más altos indican una mayor libertad monetaria. Es una de las diez dimensiones que componen la libertad económica del índice de libertad económica.

---

**Matrícula inicial en preescolar**

Definición: Número de estudiantes inscritos en el nivel preescolar al iniciarse el año lectivo. Dependencias pública, privada y semipública.

Fuente: CECC, 2007. Los datos de 2006 fueron suministrados por los ministerios de educación de los países.

Notas: Costa Rica: solo incluye el ciclo de transición (un año antes de primer grado).

---

**Matrícula inicial en primaria**

Definición: Número de estudiantes inscritos en educación primaria al iniciarse el año lectivo. Dependencias pública, privada y semipública.

Fuente: CECC, 2007. Los datos de 2006 fueron suministrados por los ministerios de educación de los países.

Notas: Belice: incluye la matrícula de 1º a 8º años en primaria.

Costa Rica: se refiere a I y II ciclos de la educación tradicional.

El Salvador: incluye la matrícula de 1º a 9º años.

Panamá: dato del 2006 es preliminar.

---

**Matrícula inicial en secundaria**

Definición: Número de estudiantes inscritos en educación secundaria al iniciarse el año lectivo. Dependencias: pública, privada y semipública.

Fuente: CECC, 2007. Los datos de 2006 fueron suministrados por los ministerios de educación de los países.

Notas: Belice: incluye la matrícula de 9º a 12º años en secundaria.

Costa Rica: se refiere a III ciclo y la educación diversificada tradicional.

Panamá: educación premedia y media; dato del 2006 es preliminar.

---

**Mortalidad estimada de menores de 5 años**

Definición: Cociente entre el número de muertes de niños menores de 5 años de edad y el número de nacidos vivos en el mismo año, para un determinado país, territorio o área geográfica, expresado por mil nacidos vivos. Los datos representan valores estimados a mitad de año, obtenidos por interpolación lineal de las correspondientes proyecciones quinquenales de población de la Organización de Naciones Unidas, que usan la variante media de fecundidad.

Fuente: OPS, en <http://www.paho.org/english/sha/coredata/tabulator/newsqTabulador.asp>, consultado el 6 de febrero de 2008.

---

**Mortalidad infantil**

Definición: Número anual de defunciones de niños menores de un año, por cada mil nacidos vivos.

Fuente: Belice: Ministry of Health.

Costa Rica: Estadísticas vitales, INEC.

El Salvador: Ministerio de Salud, en [http://www.mspas.gob.sv/ind\\_institucionales.Asp](http://www.mspas.gob.sv/ind_institucionales.Asp).

Panamá: Contraloría General de la República, en <http://www.contraloria.gob.pa/dec/>, consultado el 17 de abril de 2008.

Resto de países: Iniciativa Regional de Datos Básicos (IRDB) de la OPS, en <http://www.paho.org>.

Notas: Belice: dato del 2006 es preliminar. El Salvador: los datos de los años 1999, 2000, 2001 y 2002 se refieren al período 1997-2002.

---

**Muertes registradas debido al SIDA**

Definición: Es el número de muertes registradas en el año por Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida.

Fuente: OPS en <http://www.paho.org/Spanish/SHA/coredata/tabulator/newTabulator.htm>

---

**Nacimientos**

Definición: Expulsión o extracción completa del cuerpo de la madre, independientemente de la duración del embarazo, de un producto de la concepción que después de dicha separación respire o dé cualquier otra señal de vida, tal como palpitations del corazón, pulsaciones del cordón umbilical o movimientos de los músculos de contracción voluntaria, tanto si se ha cortado o no el cordón umbilical y está o no desprendida la placenta. Cada producto de un nacimiento que reúna esas condiciones se considera como un recién nacido.

Fuente: Belice: Registrar General's Office.  
Costa Rica: CCSS.  
El Salvador: Ministerio de Salud, en [http://www.mspas.gob.sv/ind\\_institucionales.Asp](http://www.mspas.gob.sv/ind_institucionales.Asp).  
Guatemala: INE.  
Nicaragua: Estadísticas vitales del Ministerio de Salud, División de Estadísticas.  
Panamá: Contraloría General de la República, en <http://www.contraloria.gob.pa/dec/>.

Notas: Belice: el dato del año 2006 es preliminar.  
El Salvador: total de nacidos en instituciones del Ministerio de Salud.  
Nicaragua: nacimientos registrados.  
Guatemala: hospitales públicos y privados.

---

**Niños menores de un año vacunados contra el sarampión**

Definición: Porcentaje de niños de un año o menos que han sido vacunados contra el sarampión.

Fuente: El Salvador: resumen de indicadores de los Objetivos del Milenio de El Salvador. Resto de países: ONU, base de datos de los indicadores de los Objetivos del Milenio, en [http://millenniumindicators.un.org/unsd/mispa/mi\\_goals.aspx](http://millenniumindicators.un.org/unsd/mispa/mi_goals.aspx).

---

**Número de homicidios dolosos**

Definición: El homicidio doloso es el que se comete de forma intencional y premeditada.

Fuente: Costa Rica: Poder Judicial, anuarios de estadísticas policiales 2002-2006.  
Resto de países: Observatorio Centroamericano sobre Violencia, indicadores de violencia, delitos comunes, en [http://www.ocavi.com/docs\\_files/file\\_379.pdf](http://www.ocavi.com/docs_files/file_379.pdf), consultado el 28 de noviembre del 2007, y Solana, 2007.

Notas: Honduras: la información se refiere a víctimas. Nicaragua: no se incluyen parricidios e infanticidios.

---

**Número de instituciones**

Definición: Número de instituciones educativas existentes en el país, desde preescolar hasta secundaria. Dependencias pública, privada y semipública.

Fuente: CECC, 2007. La información del año 2006 fue suministrada por los ministerios de educación de los países.

Notas: Costa Rica: incluye instituciones de preescolar tanto independientes (estructura separada que cuenta con su propio director) como independientes (bajo la misma administración de primaria).

---

**Número de muertes registradas debido al sida**

Definición: Número de muertes totales o de un determinado sexo cuya causa básica fue el síndrome de inmunodeficiencia adquirida (sida) para un año dado, en un determinado país territorio o área geográfica.

Fuente: OPS, en <http://www.paho.org/english/sha/coredata/tabulator/newsqITabulador.asp>, consultado el 6 de febrero de 2008.

---

**Número de partidos que alcanzaron representación parlamentaria**

Definición: Cantidad de partidos políticos que lograron conseguir al menos un representante (diputado) ante el Poder Legislativo de su país.

Fuente: Belice: Abstract of Statistics, 2007. Resto de países: Artiga, 2007.

---

**Número de víctimas de homicidio doloso**

Definición: Número de personas que murieron como resultado de un homicidio doloso.

Fuente: Costa Rica: Poder Judicial, anuarios de estadísticas policiales 2002-2006.  
Resto de países: Observatorio Centroamericano sobre Violencia, indicadores de violencia, delitos comunes, en [http://www.ocavi.com/docs\\_files/file\\_379.pdf](http://www.ocavi.com/docs_files/file_379.pdf), consultado el 28 de noviembre de 2007, y Solana, 2007.

Notas: Nicaragua: no se incluyen parricidios e infanticidios.

---

**Oferta total de energía**

Definición: La oferta de energía corresponde a la sumatoria de las ofertas de energía primaria y secundaria, menos la producción de energía secundaria. Se calculan las variaciones medias anuales, que corresponden a la variación del período, dividida por el número de años comprendidos. No se trata de variación efectiva año tras año, sino de un cálculo de cambio medio de consumo/oferta por año.

Fuente: [eclac.cl/anuario\\_estadistico/anuario\\_2006/esp/index.asp](http://eclac.cl/anuario_estadistico/anuario_2006/esp/index.asp), consultado el 15 de enero de 2008.

---

**Participación electoral en relación con la población inscrita**

Definición: Número de personas que ejercieron su derecho al voto en relación con el total de personas que tenían derecho a hacerlo.

Fuente: Belice: Abstract of Statistics, 2007. Resto de países: Artiga, 2007.

---

**Partos asistidos por personal sanitario calificado**

Definición: Porcentaje de partos asistidos por personal sanitario calificado. "Personal sanitario calificado" se refiere exclusivamente a personas con conocimientos obstétricos (doctores, personal de enfermería) que han sido entrenadas en las habilidades necesarias para atender los partos normales, así como para diagnosticar o referir complicaciones.

Fuente: El Salvador: resumen de indicadores de los Objetivos del Milenio de El Salvador. Resto de países: ONU, base de datos de los indicadores de los Objetivos del Milenio, en [http://millenniumindicators.un.org/unsd/mispa/mi\\_goals.aspx](http://millenniumindicators.un.org/unsd/mispa/mi_goals.aspx).

---

**PEA agrícola en relación con la PEA total**

Definición: Cociente entre la población económicamente activa (PEA) en el área agrícola y la PEA total. El área agrícola se refiere a actividades de agricultura, caza, silvicultura y pesca. Datos según clasificación de la FAO, base de datos Faostat.

Fuente: Cepal-Siagro, en <http://websie.eclac.cl/sisgen/consulta.asp>.

---

**PEA rural en relación con la PEA total**

Definición: Cociente entre la PEA del área rural y la PEA total.

Fuente: Cepal-Siagro, en <http://websie.eclac.cl/sisgen/consulta.asp>.

---

**Personas afectadas en los principales desastres naturales**

Definición: Estimación de personas afectadas por desastres naturales. Personas que requieren asistencia inmediata (comida, agua, vivienda e inmediata asistencia médica), durante un período de emergencia. Puede incluir también personas desplazadas o evacuadas.

Fuente: EM-DAT. <http://www.emdat.be/Database/terms.html>

Nota: La base de datos de desastres (EM-DAT) del Centro para la investigación de la Epidemiología de los desastres (CRED), contabiliza los principales acontecimientos y los efectos de más de 12.800 desastres masivos en el mundo desde 1990. A partir del año 2003, mediante la asignación de un único código a cada suceso, se evita la doble contabilización en las agregaciones regionales o subregionales.

---

**Personas por hogar particular**

Definición: Cociente entre el total de personas y el número de hogares.

Fuente: Belice: The Statistical Institute of Belice.

Costa Rica: Instituto Nacional de Estadística y Censos.

El Salvador: Digestyc.

Guatemala: Instituto Nacional de Estadística.

Honduras: Instituto Nacional de Estadística.

Nicaragua: Instituto Nacional de Estadística y Censos.

Panamá: Contraloría General de la República, Dirección de Estadística y Censos.

Notas: Honduras: dato del 2001 corresponde a personas por vivienda ocupada.

**PIB a precios corrientes**

Definición: Producción total para uso final de bienes y servicios de una economía, realizada tanto por residentes como por no residentes, y considerada independientemente de la nacionalidad de los propietarios de los factores. Se excluyen las deducciones por depreciación del capital físico o las correspondientes al agotamiento y deterioro de los recursos naturales. El PIB a precios corrientes se calcula con base en los precios del año en cuestión y no a partir de uno de referencia (PIB real). En este caso se expresa en dólares estadounidenses para permitir la comparación entre países. Se consignan datos para los años 1965, 1975, 1985, 1995 y 2005.

Fuente: Consejo Monetario Centroamericano.

**PIB nominal per cápita**

Definición: Valor total, en dólares, de bienes y servicios por habitante. El PIB en dólares es calculado con el PIB nominal dividido por el tipo de cambio. El dato del 2005 es preliminar y el del 2006 es estimado.

Fuente: Belice: calculado con base en información de The Statistical Institute of Belice.

Panamá: elaboración propia con datos del sitio [ecla.cl/anuario\\_estadistico/anuario\\_2006](http://ecla.cl/anuario_estadistico/anuario_2006); años 2003-2006 tomado de Contraloría General de la República y proyecciones de población. Resto de países: CMCA, en [http://www.secma.org/Documentos\\_Informes\\_Economicos.htm](http://www.secma.org/Documentos_Informes_Economicos.htm), consultado el 16 de enero de 2008.

Notas: Belice: el dato del 2006 es preliminar.

**PIB por habitante**

Definición: Producción total de un país en relación con su población. Se consignan datos para los años 1965, 1975, 1985, 1995 y 2005.

Fuente: Consejo Monetario Centroamericano.

**Población con ingresos inferiores a un dólar por día**

Definición: Cantidad de personas que viven con menos de un dólar por día. Se calcula como el porcentaje de la población con un consumo promedio de gastos menor a 1,08 dólares por día; medido con precios de 1993 y convertido usando una paridad en el poder adquisitivo (PPA). El monto de 1,08 dólares se escogió por ser igual a la mediana de las diez líneas más bajas de pobreza entre un grupo de países con ingresos bajos. La PPA se determinó como el número de unidades en la moneda de un país requeridas para comprar la misma cantidad de bienes y servicios en el mercado doméstico, que el dólar estadounidense podría comprar en los Estados Unidos.

Fuente: Costa Rica: INEC, 2008.

El Salvador: resumen de indicadores de los Objetivos del Milenio de El Salvador.

Resto de países: ONU, base de datos de los indicadores de los Objetivos del Milenio, en [http://millenniumindicators.un.org/unsd/mispa/mi\\_goals.aspx](http://millenniumindicators.un.org/unsd/mispa/mi_goals.aspx).

**Población desocupada**

Definición: Personas que estaban sin trabajo en la semana de referencia, buscaron trabajo y tenían disponibilidad inmediata para hacerlo.

Fuente: Belice: Central Statistical Office.

Costa Rica: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, INEC.

El Salvador: Digestyc, Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, dato del año 2006 tomado de Trejos, 2008.

Guatemala: Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos, agosto-setiembre de 2002; dato del año 2006 tomado de Trejos, 2008.

Honduras: INE, Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples; dato del año 2006 tomado de Trejos, 2008.

Nicaragua: Encuesta de Hogares para la Medición del Empleo / Urbano-Rural; dato del año 2006 tomado de Trejos, 2008.

Panamá: Contraloría General de la República, Dirección de Estadística y Censos, Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples.

Notas: Belice: cifras a abril de cada año; la cifra del 2002 es a mayo.

Costa Rica: se refiere a la persona que estaba sin trabajo en la semana de referencia, que estaba disponible para trabajar de inmediato y que había tomado medidas concretas durante las últimas cinco semanas para buscar un empleo asalariado o independiente.

El Salvador: personas que no trabajan pero que buscan activamente un trabajo; considera la población de 10 años y más. Del 2004 al 2006 las cifras son preliminares.

Guatemala: personas de 10 años y más que, sin estar ocupadas la semana de referencia, buscaron trabajar y tenían disponibilidad inmediata para hacerlo. Se incluyen en esta categoría las personas que no buscaron activamente trabajo por razones de mercado, mal tiempo o esperaban respuesta a solicitudes de trabajo.

Honduras: en esta categoría están agrupadas las personas afectadas por el desempleo abierto. Incluye a los cesantes (aquellos que tenían una ocupación, la perdieron por una causa cualquiera y durante la semana de referencia estuvieron activos buscando un empleo nuevo o tratando de establecer un negocio o finca propia) y a los trabajadores nuevos (que buscaron un empleo por primera vez).

Nicaragua: se incluye como desempleadas a las personas en edad de trabajar, que durante la semana de referencia no estaban trabajando.

Panamá: este grupo comprende a las personas que: no tenían ocupación o trabajo durante la semana de referencia de la encuesta, pero habían trabajado antes y estaban buscando empleo; nunca habían trabajado y buscaban su primer empleo (trabajador nuevo); no estaban buscando trabajo en la semana de referencia, pero lo hicieron durante las cuatro semanas anteriores a la encuesta; no estaban buscando trabajo en la semana de referencia porque habían conseguido un empleo que empezarían a desempeñar en una fecha posterior; no estaban buscando trabajo en la semana de referencia, pero lo habían hecho antes y estaban esperando noticias; no estaban buscando trabajo en la semana de referencia y manifestaron que se cansaron de hacerlo. Incluye población no indígena de 15 años y más. Hasta el año 1999 la información excluye el área del canal de Panamá.

**Población económicamente activa**

Definición: Población en edad de trabajar, incluyendo ocupados y desocupados.

Fuente: Belice: Central Statistical Office.

Costa Rica: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, INEC.

El Salvador: Digesty, Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples; dato del año 2006 tomado de Trejos, 2008.

Guatemala: Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos, agosto-setiembre de 2002, dato del año 2006 tomado del Trejos, 2008.

Honduras: INE, Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. Dato del año 2006 tomado de Trejos, 2008.

Nicaragua: Encuesta de Hogares para la Medición del Empleo / Urbano-Rural; dato del año 2006 tomado de Trejos, 2008.

Panamá: Contraloría General de la República, Dirección de Estadística y Censos, Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples.

Notas: Belice: cifras a abril de cada año, el dato de 2002 es a mayo.

Costa Rica: población en edad de trabajar que durante el período de referencia se encontraba trabajando o buscando trabajo. Población ocupada + población desocupada. La población en edad de trabajar se establece a partir de los 12 años. Para 2000 y 2001 se usan factores de expansión corregidos con base en los datos del Censo Nacional.

El Salvador: grupo de población constituido por las personas que, estando en edad de trabajar (10 años o más), efectivamente forman parte de la fuerza laboral al mantenerse en una ocupación o buscarla activamente.

Guatemala: todas las personas de 10 años y más que en la semana de referencia realizaron algún tipo de actividad económica, y las personas que estaban disponibles para trabajar y hacían gestiones para encontrar un trabajo. Se incluyen también las personas que durante la semana de referencia no buscaron trabajo activamente por razones de mercado, pero estaban dispuestas a iniciar un trabajo de forma inmediata.

Honduras: todas las personas mayores de 10 años que manifestaron tener algún empleo, o bien no tenerlo pero haber buscado activamente trabajo o buscar por primera vez. La PEA está compuesta por ocupados y desocupados.

Nicaragua: porción de la población en edad de trabajar, de 10 años y más, que realiza un trabajo económico o intenta activamente hacerlo, es decir, está vinculada al mercado de trabajo.

Es la suma de los que tienen un empleo u ocupación (ocupados) y los que buscan trabajo (desocupados).

Panamá: este grupo comprende a la población de 15 y más años de edad que suministra la mano de obra disponible para la producción de bienes y servicios en el país, clasificada en ocupada y desocupada.

Hasta el año 1999 la información excluye el área del canal de Panamá.

**Población en pobreza extrema**

Definición: Población que se encuentra bajo la línea de pobreza. La definición de esta línea varía según la metodología empleada (véase definiciones por país en el apartado "Notas").

Fuente: Belice: Poverty Assessment Report 2002.

Costa Rica: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, INEC.

El Salvador: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples.

Guatemala: Encovi 2000 y 2006.

Honduras: PNUD, 2000.

Nicaragua: Encuesta de Medición del Nivel de Vida.

Panamá: PNUD, 2002.

Notas: Belice: población que se encuentra por debajo de la línea de indigencia, la cual se define como aquella que establece el requerimiento mínimo de alimentos necesarios para la existencia; por debajo de esta línea los habitantes pueden enfermarse e incluso morir. Cifras a abril de cada año.

Costa Rica: personas con un ingreso per cápita igual o inferior al costo per cápita de la canasta básica alimentaria (CBA).

El Salvador: pobreza relativa; se encuentran en esta situación aquellas personas cuyos ingresos per cápita son menores que el costo de la CBA.

Guatemala: población que se ubica por debajo de la línea de pobreza extrema, cuyo consumo en alimentos es menor a 3.206.00 quetzales por persona al año. Estas personas viven en condiciones de indigencia al no poder cubrir el costo mínimo de los alimentos de subsistencia. Para el cálculo se recurrió al nivel de bienestar de las personas, que engloba una cantidad numerosa de factores; en este caso se usa el consumo.

Honduras: personas que tienen un ingreso inferior al costo de la canasta básica de alimentos.

Nicaragua: si el gasto per cápita en treinta días (PC 30) es de 101.32 córdobas o inferior,

la persona se encuentra en la línea de extrema pobreza (apenas alcanza a cubrir los gastos calóricos necesarios).

Panamá: se clasifican en esta situación las personas que no alcanzan a cubrir el costo mínimo de los alimentos requeridos por persona por año, equivalente al promedio de 2,305 calorías diarias por persona, con un costo estimado en 534 balboas anuales. Las personas con un consumo total anual menor a este valor se consideran en situación de pobreza extrema.

**Población en pobreza no extrema**

Definición: Población que se encuentra por debajo de la línea de pobreza y por encima de la línea de pobreza extrema. La definición de esta línea varía según la metodología empleada (véase definiciones por país en el apartado "Notas").

Fuente: Belice: Poverty Assessment Report 2002.

Costa Rica: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, INEC.

El Salvador: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples.

Guatemala: Encovi 2000 y 2006.

Honduras: PNUD, 2000; Nicaragua: Encuesta de Medición del Nivel de Vida. Panamá: PNUD, 2002.

Notas: Belice: se encuentra en pobreza no extrema la población que está sobre la línea de indigencia, pero por debajo de la línea de pobreza. Esta última línea se determina como la suma del costo del requerimiento mínimo de alimentos necesarios para la existencia y los elementos no alimentarios básicos. Cifras a abril de cada año.

Costa Rica: población que no satisface necesidades básicas es la población con un ingreso per cápita igual o inferior a la línea de pobreza, pero superior al costo per cápita de la canasta básica alimentaria (CBA).

El Salvador: la pobreza relativa se refiere a la población cuyos ingresos (per cápita) son mayores que el costo de la CBA, pero menores que el costo de la canasta ampliada, el cual, de acuerdo con la metodología del Banco Mundial, resulta ser el doble del costo de la CBA.

Guatemala: personas que en la escala de bienestar se ubican por encima de la línea de pobreza extrema, pero por debajo de la línea de pobreza general. Estas personas alcanzan a cubrir los consumos mínimos de alimentos, pero no el costo mínimo adicional para los gastos de servicios, vivienda, salud, transporte y otros, llamados usualmente gastos no alimentarios.

Para el cálculo se recurrió al nivel de bienestar de las personas, que engloba una cantidad numerosa de factores. En este caso se usa el consumo.

Honduras: población que tiene un ingreso inferior al costo de la canasta básica (ampliada) que, aparte de los alimentos básicos, satisface necesidades como vivienda, vestimenta, educación, salud, esparcimiento, etc., pero superior a la canasta básica de los alimentos.

Nicaragua: población cuyos gastos per cápita están arriba de la línea de extrema pobreza, pero bajo la línea general de pobreza.

Panamá: personas que alcanzan a cubrir el costo mínimo de los alimentos, pero no el costo mínimo adicional de los bienes y servicios básicos.

### Población no pobre

Definición: Población que se encuentra sobre la línea de pobreza. La definición de esta línea varía según la metodología empleada (véase definiciones por país en el apartado "Notas").

Fuente: Belice: Poverty Assessment Report 2002.

Costa Rica: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, INEC.

El Salvador: Encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples.

Guatemala: Encovi 2000 y 2006.

Honduras: PNUD, 2000.

Nicaragua: Encuesta de Medición del Nivel de Vida.

Panamá: PNUD, 2002.

Notas: Belice: personas que se encuentran sobre la línea de pobreza.

Costa Rica: personas que tienen un ingreso per cápita que les permite cubrir sus necesidades básicas alimentarias y no alimentarias, o sea, su ingreso per cápita es superior al valor de la línea de pobreza.

El Salvador: la pobreza se determina mediante un límite establecido al comparar el nivel de ingresos de los hogares con el costo de la canasta básica alimentaria (CBA) y la canasta ampliada (CA, dos veces el costo de la canasta básica). Las personas no pobres son aquellas que tienen ingresos mayores al doble del costo de la CA.

Guatemala: personas cuyo consumo de alimentos y no alimentos se ubica por encima del valor de la línea de pobreza general. Para el cálculo se recurrió al nivel de bienestar de las personas, que engloba una cantidad numerosa de factores. En este caso se usa el consumo.

Honduras: población que posee un ingreso superior al de la canasta básica ampliada, o sea, personas que pueden satisfacer sus necesidades básicas de alimentación, vivienda, vestimenta, educación, salud, esparcimiento, etc.

Nicaragua: personas con gastos per cápita arriba de la línea general de pobreza.

Panamá: personas que tienen un consumo per cápita anual

igual o superior al valor de la línea de la pobreza, monto que corresponde al costo mínimo de los alimentos requeridos y las necesidades no alimentarias básicas.

### Población ocupada

Definición: Personas que tienen una ocupación o trabajo remunerado en dinero o en especie.

Fuente: Belice: Central Statistical Office.

Costa Rica: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, INEC.

El Salvador: Digestyc, Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples; dato del año 2006 tomado de Trejos, 2008.

Guatemala: Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos, agosto-setiembre de 2002; dato del año 2006 tomado del Trejos, 2008.

Honduras: INE, Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples; dato del año 2006 tomado de Trejos, 2008.

Nicaragua: Encuesta de Hogares para la Medición del Empleo / Urbano-Rural; dato del año 2006 tomado de Trejos, 2008.

Panamá: Contraloría General de la República, Dirección de Estadística y Censos, Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples.

Notas: Belice: cifras a abril de cada año. La cifra del 2002 es a mayo.

Costa Rica: personas que trabajaron al menos una hora en la semana de referencia o que, aunque no lo hicieron, tenían un empleo del cual estuvieron ausentes por razones circunstanciales (enfermedad, vacaciones, etc.). Para los años 2000 y 2001 se utilizan factores de expansión corregidos con el Censo 2000.

El Salvador: personas económicamente activas (10 años o más) que tienen un trabajo del cual obtienen una remuneración o ganancia, o trabajan sin pago en dinero en un establecimiento de tipo familiar. Del 2004 al 2006 las cifras son preliminares.

Honduras: personas de 10 años y más que en la semana anterior a la realización de la encuesta trabajaron una hora, por lo menos, en un empleo, negocio propio o como familiares no remunerados. Son ocupados también las personas que, teniendo un empleo, negocio o finca propia, estuvieron ausentes de ellos durante la semana de referencia por razones de salud, permiso, vacaciones, huelga u otro motivo de fuerza mayor.

Nicaragua: la OIT define como población con empleo o población ocupada a todas las personas dedicadas, aunque solo fuera por una hora, a la producción de bienes y servicios durante un corto período de referencia, y a todas las personas que tienen un puesto trabajo y que se han ausentado del mismo, pero trabajan en él de manera habitual. Se trata de un concepto extensivo que engloba todos los tipos de situación de empleo, incluidos el trabajo ocasional, el trabajo con jornada reducida y todas las formas de empleo irregular. Los ocupados se dividen en plenos y subempleados y estos, a su vez, se dividen en visibles e invisibles. Datos consignados en miles de personas.

Panamá: este grupo comprende a las personas que tenían una ocupación o trabajo remunerado en dinero o en especie, durante el período de referencia; las que trabajan en forma regular en un negocio o empresa de un miembro de su propia familia, aun cuando no perciban sueldo o salario (trabajador familiar); las que tienen una ocupación fija remunerada, pero no la ejercieron ningún día del período de referencia por una circunstancia transitoria, es decir, no trabajaron durante la semana de referencia, pero trabajan por períodos fijos. Considera la población no indígena de 15 años y más. Hasta 1999 la información excluye el área del canal de Panamá.

### Población ocupada de 10 años y más

Definición: Personas que tienen una ocupación o trabajo remunerado en dinero o en especie.

Fuente: Belice: The Statistical Institute of Belice.

Costa Rica: Instituto Nacional de Estadística y Censos.

El Salvador: Digestyc.

Guatemala: Instituto Nacional de Estadística.

Honduras: Instituto Nacional de Estadística.

Nicaragua: Instituto Nacional de Estadística y Censos.

Panamá: Contraloría General de la República.

Notas: Guatemala: corresponde a la población de 7 años y más.



**Población penitenciaria**

Definición: Población privada de libertad en los centros penitenciarios del país. Incluye condenados e indiciados.

Fuente: Belice: Abstract of Statistics, 2007. Resto de países: Solana, 2007.

Notas: Belice: estadísticas sobre convictos prisioneros.

Costa Rica: población a diciembre de cada año en régimen institucional y semainstitucional.

El Salvador: las cantidades son estimadas a mayo para los años 2003 y 2004, con base en información de CEJA. Para el año 2006 la población corresponde al mes de octubre.

Honduras: dato del 2003 es de población al mes de octubre.

Nicaragua: población a diciembre de cada año.

**Población rural**

Definición: Población que vive fuera de las áreas definidas como urbanas. La definición varía en cada país.

Fuente: Belice: The Statistical Institute of Belice.

Costa Rica: Instituto Nacional de Estadística y Censos.

El Salvador: Digestyc.

Guatemala: Instituto Nacional de Estadística.

Honduras: Instituto Nacional de Estadística.

Nicaragua: Instituto Nacional de Estadística y Censos.

Panamá: Contraloría General de la República, Dirección de Estadística y Censos.

Notas: Belice: los habitantes de las cabeceras de distrito y otras ciudades principales se clasifican como urbanos; el resto se clasifica como rural.

Costa Rica: población que vive fuera de las áreas definidas como urbanas, en las zonas que se denominan periferia urbana, rural concentrado y rural disperso.

El Salvador: población que reside fuera de los límites de las cabeceras municipales y que generalmente es población dispersa.

Guatemala: población que reside en aldeas, caseríos y fincas.

Honduras: población que no reúne las características de urbana y la población dispersa.

Nicaragua: población que reside en el conjunto de localidades rurales, es decir, las que tienen menos de mil habitantes y no cuentan con ninguna estructura urbanística.

Panamá: población que vive en localidades con menos de 1.500 habitantes, cuyas condiciones de vida no presentan características urbanas como servicio de luz, acueductos y alcantarillado, etc.

**Población total**

Definición: Total de personas que habitualmente residen en un país o territorio.

Fuente: Belice: The Central Statistical Office.

Costa Rica: CCP-INEC.

El Salvador: proyecciones de población de El Salvador 1995-2025.

Guatemala: estimaciones y proyecciones de población 1950-2050, INE. Honduras: INE proyecciones de población.

Nicaragua: estimaciones y proyecciones de población 1995-2005, Inide y estimaciones y proyecciones de población 1950-2050.

Panamá: Contraloría General de la República.

Notas: Belice: las cifras de 1998, 2000, 2001 y 2002 provienen del CECC.

El Salvador: en el año 2007 se realizó el censo de población que, a nivel preliminar, indica que la población total es menor que lo que establecen las proyecciones realizadas a partir del censo de 1992.

Panamá: estimaciones al 1º de julio de cada año.

**Población total según censos**

Definición: Se refiere al número de habitantes determinado por el censo nacional. Se presenta por décadas, con el valor censal más próximo a la década respectiva.

En algunos casos no se consigna valor debido a que no se realizaron censos durante el período.

Fuente: Belice: The Statistical Institute of Belice.

Costa Rica: Instituto Nacional de Estadística y Censos.

El Salvador: Digestyc.

Guatemala: Instituto Nacional de Estadística.

Honduras: Instituto Nacional de Estadística.

Nicaragua: Instituto Nacional de Estadística y Censos.

Panamá: Contraloría General de la República, Dirección de Estadística y Censos.

Notas: Belice: censos del 1970, 1980, 1991 y 2000.

Costa Rica: censos de 1963, 1973, 1984 y 2000.

El Salvador: censos de 1961, 1971 y 1992.

Guatemala: censos de 1964, 1973, 1981, 1994 y 2002.

Honduras: cifras ajustadas por omisión censal; censos de 1961, 1974 1988 y 2001.

Nicaragua: censos de 1963, 1971, 1995 y 2001.

Panamá: censos de 1960, 1970, 1980 1990 y 2000.

---

### Posición en el índice de desarrollo humano

Definición: Lugar que ocupa un país con respecto a otros, al ordenarlos de mayor a menor IDH. Los datos de cada año corresponden a dos años atrás.

Fuente: PNUD. Informe Mundial de Desarrollo Humano, varios años.

---

### Posición en el índice de desarrollo relativo al género

Definición: Mide la desigualdad promedio entre hombres y mujeres en las tres dimensiones básicas que componen el índice de desarrollo humano: vida larga y saludable, educación y nivel de vida digno. Los datos de cada año corresponden a dos años atrás con respecto al año de la publicación.

Fuente: PNUD. Informe Mundial de Desarrollo Humano, varios años.

---

### Posición en el índice de potenciación de género

Definición: Mide la desigualdad de género en tres dimensiones básicas de potenciación: participación económica y poder de decisión, participación política y poder de decisión, y control sobre los recursos económicos. Los datos de cada año corresponden a dos años atrás con respecto al año de la publicación.

Fuente: PNUD. Informe Mundial de Desarrollo Humano, varios años.

---

### Posición en el índice de pobreza humana de los países en desarrollo

Definición: Grado de privación en las tres dimensiones básicas que componen el Índice de Desarrollo Humano, considera la probabilidad de no sobrevivir hasta los 40 años de edad, la tasa de analfabetismo, el porcentaje de población sin acceso a fuentes de agua mejoradas y el porcentaje de niños con bajo peso.

Fuente: PNUD. Informe Mundial de Desarrollo Humano, varios años.

---

### Presupuesto de los poderes judiciales

Definición: Se refiere al presupuesto total asignado y girado por el Gobierno Central al Poder Judicial del respectivo país.

Fuente: Costa Rica: Poder Judicial, Departamento de Planificación, oficio 1762-PLA-2007.

El Salvador: Corte Suprema de Justicia, Departamento de Modernización y Ejecución Presupuestaria, en [http://csj.gob.sv/ppl\\_trans.htm](http://csj.gob.sv/ppl_trans.htm), consultado el 31 de agosto de 2007.

Guatemala: Centro de Estudios de Justicia de las Américas, Reporte de Justicia 2006-2007, en <http://cejamericas.org/index.php?idioma=espanol>, consultado el 31 de agosto 2007.

Honduras: para los años 2002 y 2006 Centro de Estudios de Justicia de las Américas. Reporte de Justicia 2006-2007, en <http://cejamericas.org/reporte/index.php?idioma=espanol>, consultado el 31 de agosto del 2007. Para el año 2003, Memoria del Poder Judicial 2004; para los años 2004 y 2005, Memoria del Poder Judicial 2005.

Nicaragua: Portal de Consulta Ciudadana, en <http://www.consultaciudadana.gob.ni/consulta/index.jsp>, consultado el 14 de septiembre de 2007.

Panamá: Órgano Judicial. Información Financiera. Presupuesto Histórico 1996-2006, en <http://organojudicial.gob.pa/finanzas/88E1200/phistorico.htm>, consultado el 31 de agosto de 2007.

Notas: Costa Rica: excluye gastos correspondientes al Ministerio Público y el Organismo de Investigación Judicial; para los años 2002 y 2003 los gastos de estas dos instituciones se estimaron con base en el porcentaje que tuvieron en el 2004 (10,5% y 21,2%, respectivamente). Si se contemplan estas entidades el presupuesto hubiese sido de 159,6, 168,6, 173,2, 183,1 y 196,0 millones de dólares, respectivamente, en los años del período 2002-2006.

El Salvador: los presupuestos del 2004 al 2006 incluyen fondos externos y de contrapartida del proyecto de modernización del Poder Judicial.

Honduras: los presupuestos de 2005 y 2006 incluyen préstamos del Banco Mundial y del BID para el proyecto de modernización del Poder Judicial.

---

### Presupuesto de los poderes judiciales por habitante

Definición: Se obtiene al dividir el presupuesto destinado al Poder Judicial (en dólares estadounidenses) entre el número de habitantes del país en cada año.

Fuente: Solana, 2007.

Notas: Costa Rica: excluye gastos correspondientes al Ministerio Público y el Organismo de Investigación Judicial; para los años 2002 y 2003 los gastos de estas dos instituciones se estimaron con base en el porcentaje que tuvieron en el 2004 (10,5% y 21,2%, respectivamente). Si se contemplan estas entidades el presupuesto hubiese sido de 159,6, 168,6, 173,2, 183,1 y 196,0 millones de dólares, respectivamente, en los años del período 2002-2006.

El Salvador: los presupuestos del 2004 al 2006 incluyen fondos externos y de contrapartida del proyecto de modernización del Poder Judicial.

Honduras: los presupuestos de 2005 y 2006 incluyen préstamos del Banco Mundial y del BID para el proyecto de modernización del Poder Judicial.

---

### Producción de energía primaria

Definición: Producción de fuentes energéticas que se encuentran en su estado natural, como leña, gas natural, bagazo e hidroelectricidad. Asimismo, se refiere a la cantidad de combustible extraído o producido, calculado después de cualquier operación de eliminación de material inerte. Generalmente se incluye la energía consumida en el proceso de producción, así como la oferta a otros productores de energía para transformación u otros usos.

Fuente: eclac.cl/anuario\_estadistico/anuario\_2006/esp/index.asp, consultado el 15 de enero de 2008.

---

**Producción de energía secundaria**

Definición: Productos o fuentes energéticas que son el resultado de la transformación de productos energéticos primarios como los derivados del refinamiento y procesamiento del petróleo (queroseno y *diesel*, entre otros).

Fuente: [eclac.cl/anuario\\_estadistico/anuario\\_2006/esp/index.asp](http://eclac.cl/anuario_estadistico/anuario_2006/esp/index.asp), consultado el 15 de enero de 2008.

---

**Producción forestal de madera rebanada**

Definición: Cantidad de metros cúbicos de madera aserrada.

Fuente: [http://unstats.un.org/unsd/cdb/cdb\\_list\\_topics.asp](http://unstats.un.org/unsd/cdb/cdb_list_topics.asp)

---

**Producto interno bruto (PIB)**

Definición: Valor total de bienes y servicios producidos por las industrias y otros agentes de la economía, en el territorio económico del país, en un período determinado. El dato del 2005 es preliminar y el del 2006 estimado.

Fuente: Belice: calculado con base en The Statistical Institute of Belice.

Panamá: [eclac.cl/anuario\\_estadistico/anuario\\_2006/2.1.1.3.xls](http://eclac.cl/anuario_estadistico/anuario_2006/2.1.1.3.xls). Resto de países: CMCA, en [http://www.secmca.org/Documentos\\_Informes\\_Economicos.htm](http://www.secmca.org/Documentos_Informes_Economicos.htm), consultado el 16 de enero de 2008.

Notas: Belice: el dato del 2006 es preliminar. Panamá: el dato del 2005 fue revisado y el del 2006 es preliminar.

---

**Proporción de mujeres entre los empleados remunerados en el sector no agrícola**

Definición: Empleo remunerado de mujeres en el sector no agrícola como porcentaje del total de empleados en el sector no agrícola. El sector agrícola incluye actividades netamente agrícolas, así como cacería, pesca y silvicultura. Las actividades "no agrícolas" se dividen en dos grupos: industria y servicios.

Fuente: Costa Rica: INEC, 2008.

El Salvador: resumen de indicadores de los Objetivos del Milenio de El Salvador. Resto de países: ONU, base de datos de los indicadores de los Objetivos del Milenio, en [http://millenniumindicators.un.org/unsd/mispa/mi\\_goals.aspx](http://millenniumindicators.un.org/unsd/mispa/mi_goals.aspx).

---

**Puestos ocupados por mujeres en el Parlamento Nacional**

Definición: Número de puestos ocupados por mujeres en el Parlamento Nacional. Cifras producidas y divulgadas por el país (incluye datos ajustados).

Fuente: [eclac.cl/anuario\\_estadistico/anuario\\_2006/esp/index.asp](http://eclac.cl/anuario_estadistico/anuario_2006/esp/index.asp).

---

**Razón de enfermeras**

Definición: Número de profesionales en Enfermería y diplomados disponibles por cada 10.000 habitantes, para un año dado, en un determinado país, territorio o área geográfica. No incluye personal auxiliar de enfermería. Los datos son proporcionados por las oficinas de cada país y los programas técnicos regionales de OMS/OPS, con base en la información reportada por la autoridades sanitarias nacionales.

Fuente: OPS, en <http://www.paho.org/english/sha/coredata/tabulator/newsqITabulador.asp>, consultado el 6 de febrero de 2008.

---

**Razón de médicos**

Definición: Número de profesionales en Medicina disponibles por cada 10.000 habitantes, para un año dado, en un determinado país, territorio o área geográfica. Los datos son proporcionados por las oficinas de cada país y los programas técnicos regionales de OMS/OPS, con base en la información reportada por las autoridades sanitarias nacionales.

Fuente: OPS, en <http://www.paho.org/english/sha/coredata/tabulator/newsqITabulador.asp>, consultado el 6 de febrero de 2008.

---

**Salario mínimo nominal**

Definición: Cantidad mínima de dinero que una persona recibe por su trabajo. Se presenta un promedio anual.

Fuente: El Salvador: Digestyc. Resto de países: CMCA, en [http://www.secmca.org/Documentos\\_Informes\\_Economicos.htm](http://www.secmca.org/Documentos_Informes_Economicos.htm), consultado el 16 de enero de 2008.

Notas: Costa Rica: se consigna un promedio simple mensual.

Nicaragua: la información corresponde a un promedio simple mensual de todas las actividades económicas.

---

**Saldo de la cuenta corriente**

Definición: Movimientos de mercancías, los servicios como turismo, los ingresos y pagos de rentas y transferencias unilaterales que constituyen movimientos sobre los cuales no existe obligación ni derecho de devolución. La cifra del 2005 es preliminar y la del 2006 estimada.

Fuentes: Belice: The Statistical Institute of Belice.

Costa Rica: Programa Estado de la Nación, Compendio Estadístico.

Resto de países: CMCA, en [http://www.secmca.org/Documentos\\_Informes\\_Economicos.htm](http://www.secmca.org/Documentos_Informes_Economicos.htm), consultado el 16 de enero de 2008.

Notas: Panamá: para el año 2004 la cifra fue revisada y sus componentes normalizados; para 2005 y 2006 las cifras son preliminares y sus componentes fueron normalizados.

---

**Saldo de la cuenta de capital y financiera**

Definición: Transacciones no recuperables (que no crean obligaciones de reembolso) que suponen la adquisición, transferencia, construcción o venta de activos fijos destinados a un uso repetido en el proceso de producción durante más de un año. Para el año 2005 las cifras son preliminares y para el 2006 son estimadas.

Fuente: Panamá: Panamá en Cifras 2002-2006, cuadro de balanza de pagos.

Resto de países: CMCA, en [http://www.secmca.org/Documentos\\_Informes\\_Economicos.htm](http://www.secmca.org/Documentos_Informes_Economicos.htm), consultado el 16 de enero de 2008.

Notas: Panamá: para el año 2004 la cifra fue revisada y sus componentes normalizados; para 2005 y 2006 las cifras son preliminares y sus componentes fueron normalizados.

---

**Saldo migratorio**

Definición: Se calcula restándole al número de entradas al país, el número de salidas.

Fuente: Costa Rica: Dirección General de Migración y Extranjería.

El Salvador: [www.gobernacion.gob.sv/estadisticasdemograficas/estadisticasvitalas](http://www.gobernacion.gob.sv/estadisticasdemograficas/estadisticasvitalas), consultado en abril de 2008.

Nicaragua: [www.migracion.gob.ni/mostrar\\_estadisticas.php?ID=4](http://www.migracion.gob.ni/mostrar_estadisticas.php?ID=4), consultado en marzo de 2008.

Panamá: Dirección Nacional de Migración y Naturalización del Ministerio de Gobierno y Justicia e Instituto Panameño de Turismo.

Notas: Costa Rica: incluye movimientos de pasajeros en cruceros; dato del 2006 es preliminar.

---

**Satisfacción con la democracia**

Definición: Porcentaje total de los encuestados que dicen que están muy o parcialmente satisfechos con la democracia.

Fuente: Latinobarómetro.

Notas: Latinobarómetro es una encuesta anual de opinión pública nacional, realizada en dieciocho países de América Latina. En promedio, examina mil personas por país. Los datos del año 2000 corresponden al año 2001.

---

**Superficie agrícola**

Definición: Corresponde a la suma de la superficie de tierras arables, tierras destinadas a cultivos permanentes y praderas y pastos permanentes.

Fuente: Cepal, Anuario estadístico de América Latina y el Caribe, 2007

---

**Superficie cubierta por bosques**

Definición: Los bosques incluyen tanto bosques naturales como plantaciones forestales. Se utiliza para referirse a la tierra con una cobertura de dosel mayor al 10% y un área mayor de 0,5 hectáreas. Los bosques se determinan por la presencia de árboles y la ausencia de otros usos de la tierra que predominen. Este término incluye bosques utilizados con propósitos de producción, protección, uso múltiple y conservación (áreas protegidas), así como tramos de bosque presentes en tierras agrícolas (por ejemplo, rompevientos y refugios de árboles con un ancho mayor de 20 metros), en plantaciones de caucho y corcho. Este término excluye zonas de árboles establecidos primariamente para producción agrícola (por ejemplo, plantaciones de árboles frutales). También excluye sistemas agroforestales.

Fuente: El Salvador: resumen de indicadores de los Objetivos del Milenio de El Salvador. Resto de países: ONU, base de datos de los indicadores de los Objetivos del Milenio, en [http://millenniumindicators.un.org/unsd/mispa/mi\\_goals.aspx](http://millenniumindicators.un.org/unsd/mispa/mi_goals.aspx).

---

**Superficie de tierras destinadas a cultivos permanentes**

Definición: Se refiere a las tierras dedicadas a cultivos que ocupan el terreno durante largos períodos y no necesitan ser replantados después de cada cosecha, como el cacao, el café y el caucho.

Fuente: Cepal, Anuario estadístico de América Latina y el Caribe, 2007.

---

**Tasa anual de inflación**

Definición: Variación porcentual acumulada en el índice de precios al consumidor con respecto a diciembre del año anterior. El dato de 2005 es preliminar y el de 2006 estimado.

Fuente: Belice: The Statistical Institute of Belice.

Panamá: Banco Mundial, 2006.

Resto de países: CMCA, en [http://www.secmca.org/Documentos\\_Informes\\_Economicos.htm](http://www.secmca.org/Documentos_Informes_Economicos.htm), consultado el día 16 de enero de 2008.

Notas: Costa Rica: Tipo de cambio interbancario de compra.

---

**Tasa bruta de incorporación a primer grado de primaria**

Definición: Relación de la matrícula inicial por primera vez (matrícula menos repitientes) en primer grado de educación primaria, con respecto a la población teórica que debe ingresar a este nivel.

Fuente: CECC, 2007. Para el 2006: Ministerio de Educación de cada país.

Notas: Belice: los datos para el 2000 fueron obtenidos del Censo 2000; los datos para los otros años son estimaciones de población (a mediados del año).

El Salvador: el dato de 2006 no estaba disponible debido a una actualización de los datos de población a nivel nacional.

---

**Tasa bruta de matrícula en preescolar**

Definición: Relación entre la población matriculada en educación preescolar y el total de población que según los reglamentos de educación debería estar matriculada en ese nivel.

Fuente: Costa Rica: Ministerio de Educación Pública. Resto de países: CECC, 2007. Los datos de 2006 provienen de los ministerios de educación de los países.

Notas: Costa Rica: solo incluye el ciclo de transición, un año antes de primer grado.

El Salvador: el dato de 2006 no estaba disponible debido a una actualización de los datos de población a nivel nacional.

---

**Tasa bruta de matrícula en primaria**

Definición: Relación entre la población matriculada en educación primaria y el total de población que según los reglamentos de educación debería estar matriculada en ese nivel.

Fuente: Costa Rica: Ministerio de Educación Pública. Resto de países: CECC, 2007. Los datos de 2006 provienen de los ministerios de educación de los países.

Notas: Costa Rica: se refiere a primero y segundo ciclos tradicionales.

El Salvador: el dato del 2006 no estaba disponible debido a una actualización de los datos de población a nivel nacional.

---

**Tasa bruta de matrícula en secundaria**

Definición: Relación entre la población matriculada en educación secundaria y el total de población que según los reglamentos de educación debería estar matriculada en ese nivel.

Fuente: Costa Rica: Ministerio de Educación Pública. Resto de países: CECC, 2007. Los datos de 2006 provienen de los ministerios de educación de los países.

Notas: Costa Rica: se refiere al tercer ciclo y la educación diversificada tradicional.

El Salvador: el dato de 2006 no estaba disponible debido a una actualización de los datos de población a nivel nacional.

---

**Tasa de alfabetización de 15 a 24 años**

Definición: Porcentaje de personas de 15 a 24 años de edad que pueden leer, escribir y comprender un texto corto y sencillo sobre su vida cotidiana.

Fuente: El Salvador: resumen de indicadores de los Objetivos del Milenio de El Salvador. Resto de países: ONU, base de datos de los indicadores de los Objetivos del Milenio, en [http://millenniumindicators.un.org/unsd/mispa/mi\\_goals.aspx](http://millenniumindicators.un.org/unsd/mispa/mi_goals.aspx).

---

**Tasa de desempleo abierto**

Definición: Porcentaje entre el número de desocupados y la población económicamente activa, tal como ésta se define en cada país. Representa el porcentaje de la fuerza laboral que no es absorbido por el sistema económico.

Fuente: Belice: Central Statistical Office.

Costa Rica: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, INEC.

El Salvador: CMCA, en [http://www.secmca.org/Documentos\\_Informes\\_Economicos.htm](http://www.secmca.org/Documentos_Informes_Economicos.htm), consultado el 16 de enero de 2008; año 2006 tomado de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples.

Guatemala: CMCA, en [http://www.secmca.org/Documentos\\_Informes\\_Economicos.htm](http://www.secmca.org/Documentos_Informes_Economicos.htm), consultado el 16 de enero del 2008; dato del año 2006 tomado de Trejos, 2008.

Honduras: CMCA, en [http://www.secmca.org/Documentos\\_Informes\\_Economicos.htm](http://www.secmca.org/Documentos_Informes_Economicos.htm), consultado el 16 de enero de 2008.

Nicaragua: Encuesta de Hogares para la Medición del Empleo / Urbano-Rural.

Panamá: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples.

Notas: Belice: cifras a abril de cada año. La cifra del 2002 es a mayo.

Costa Rica: para los años 2000 y 2001 se usaron factores de expansión corregidos con el Censo 2000.

Panamá: cálculos realizados con la población no indígena de 15 años y más. Hasta el año 1999 la información excluye el área del canal de Panamá.

---

#### Tasa de mortalidad de niños menores de cinco años

Definición: Tasa de mortalidad de niños menores de 5 años por cada mil nacidos vivos.

Fuente: El Salvador: resumen de indicadores de los Objetivos del Milenio de El Salvador. Resto de países: ONU, base de datos de los indicadores de los Objetivos del Milenio, en [http://millenniumindicators.un.org/unsd/mispa/mi\\_goals.aspx](http://millenniumindicators.un.org/unsd/mispa/mi_goals.aspx).

---

#### Tasa de mortalidad estimada por diabetes mellitus

Definición: Número total de muertes estimadas por diabetes mellitus, en una población total o de determinado sexo y/o edad, dividido por el total de esa población, expresada por 100.000 habitantes, para un año dado, en un determinado país, territorio o área geográfica.

Fuente: OPS, en <http://www.paho.org/english/sha/coredata/tabulator/newsqTabulador.asp>, consultado el 6 de febrero de 2008.

---

#### Tasa de mortalidad estimada por enfermedad isquémica cardíaca

Definición: Número total de defunciones estimadas por enfermedad isquémica del corazón en una población total o de determinado sexo y/o edad, dividido por el total de esa población, expresada por 100.000 habitantes, para un año dado, en un determinado país, territorio o área geográfica.

Fuente: OPS, en <http://www.paho.org/english/sha/coredata/tabulator/newsqTabulador.asp>, consultado el 6 de febrero de 2008.

---

#### Tasa de mortalidad general

Definición: Tasa bruta de mortalidad. Es el número de defunciones por mil habitantes en un año determinado.

Fuente: Belice: Ministry of Health.

Costa Rica: Estadísticas vitales, INEC.

El Salvador: proyecciones de población y vivienda 1996-2006, Digestyc.

Guatemala: cálculo propio con datos del INE.

Honduras y Nicaragua: Iniciativa Regional de Datos Básicos (IRDB) de la OPS (<http://www.paho.org>).

Panamá: Contraloría General de la República, en <http://contraloria.gob.pa/dec/>.

Notas: Belice: dato del 2006 es preliminar; Guatemala: hospitales públicos y privados.

---

#### Tasa de mortalidad infantil

Definición: Cociente entre el número de muertes de niños menores de un año de edad en un determinado año y el número de nacidos vivos en el mismo año, para un determinado país, territorio o área geográfica, expresado por mil nacidos vivos, según la información de la autoridad sanitaria nacional. Datos de los quinquenios 1965-1970, 1975-1980, 1985-1990, 1995-2000 y 2005-2010.

Fuente: Belice: Ministry of Health. Resto de países: [www.eclac.cl/celade/proyecciones/basedatos\\_BD.htm](http://www.eclac.cl/celade/proyecciones/basedatos_BD.htm).

---

#### Tasa de mortalidad materna

Definición: Cociente entre el número de muertes maternas en un determinado año y el número de nacidos vivos en el mismo año, expresado por 100.000 nacidos vivos, para un determinado país, territorio o área geográfica, según lo reportado por la autoridad sanitaria nacional. Muerte materna se define como la defunción de una mujer mientras está embarazada o dentro de los 42 días siguientes a la terminación de su embarazo, independientemente de la duración y sitio del embarazo, debida a cualquier causa relacionada con o agravada por el embarazo mismo o su atención, pero no por causas accidentales o incidentales. A partir de 2003 la razón se presenta cuando el error estándar es menor al 23%; de no ser así se presenta el número de defunciones.

Fuente: El Salvador: resumen de indicadores de los Objetivos del Milenio de El Salvador. Resto de países: ONU, base de datos de los indicadores de los Objetivos del Milenio, [http://millenniumindicators.un.org/unsd/mispa/mi\\_goals.aspx](http://millenniumindicators.un.org/unsd/mispa/mi_goals.aspx).

Notas: Costa Rica: expresado por 10.000 nacidos vivos.

---

#### Tasa neta de matrícula en la enseñanza primaria

Definición: Estudiantes matriculados en la enseñanza primaria, que tengan edad para estar en ese nivel, dividida entre la población del grupo de edad que le corresponde a la enseñanza primaria. Para motivos de comparaciones internacionales (en los Objetivos del Milenio) se considera primaria la educación que busque darle a los estudiantes una base en Lectura, Escritura y Matemáticas, junto con entendimiento elemental de materias como Historia, Geografía, Ciencias Naturales, Ciencias Sociales, Arte y Música, y en algunos casos Religión. Está dirigida a niños y la edad de ingreso no puede ser menor de 5 ni mayor de 7 años. Generalmente cubre seis años de educación a tiempo completo.

Fuente: ONU, base de datos de los indicadores de los Objetivos del Milenio, en [http://millenniumindicators.un.org/unsd/mispa/mi\\_goals.aspx](http://millenniumindicators.un.org/unsd/mispa/mi_goals.aspx).

---

**Tipo de cambio promedio**

Definición: Tipo de cambio promedio de cuentas nacionales (unidades en moneda nacional por dólar estadounidense, promedio del mes de diciembre).

Fuente: Belice y Panamá: Banco Mundial, 2006. Resto de países: CMCA, en [http://www.secmca.org/Documentos\\_Informes\\_Economicos.htm](http://www.secmca.org/Documentos_Informes_Economicos.htm), consultado el 16 de enero de 2008.

Notas: Costa Rica: tipo de cambio interbancario de compra.

El Salvador: a partir de enero 2001 el país fijó su tipo de cambio a razón de 8,75 colones por dólar estadounidense y adoptó el dólar como medio de pago.

---

**Total de gastos del Gobierno Central**

Definición: Total de los gastos corrientes y los gastos de capital. Las cifras corresponden a los años 1965, 1975, 1985, 1995 y 2005. El dato del 2005 es preliminar.

Fuente: Consejo Monetario Centroamericano.

Notas: Costa Rica: el dato para la década de los 60 corresponde a 1966.

---

**Total de ingresos del Gobierno Central**

Definición: Ingresos del Gobierno Central por concepto de tributos, transferencias y otros rubros, como traspaso de utilidades, contribución al fondo de pensiones, intereses de bonos propios, 1965, 1975, 1985, 1995 y 2005. El dato del 2005 es preliminar.

Fuente: Consejo Monetario Centroamericano.

Notas: Costa Rica: el dato para la década de los 60 corresponde a 1966.

---

**Valor del índice de desarrollo humano en el largo plazo**

Definición: Valor del índice de desarrollo humano que se determinó para el país en un año dado. Índice compuesto que mide el promedio de los avances en las tres dimensiones básicas del desarrollo humano que lo componen: a) vida larga y saludable, medida en función de la esperanza de vida al nacer, b) conocimientos, medidos en función de una combinación de la tasa de alfabetización de adultos y la tasa bruta de matriculación combinada en primaria, secundaria y terciaria, y c) nivel de vida digno, medido por el PIB per cápita (PPA en dólares). Se consignan datos para los años 1975, 1985, 1995 y 2005.

Fuente: PNUD. Informe Mundial de Desarrollo Humano, varios años.

---

**Viviendas individuales/particulares ocupadas sin electricidad**

Definición: Número de viviendas individuales, particulares y ocupadas que no tienen electricidad para alumbrarse.

Fuente: Belice: The Statistical Institute of Belice.

Costa Rica: Instituto Nacional de Estadística y Censos.

El Salvador: Digestyc.

Guatemala: Instituto Nacional de Estadística.

Honduras: Instituto Nacional de Estadística.

Nicaragua: Instituto Nacional de Estadística y Censos.

Panamá: Contraloría General de la República.

Notas: Guatemala: los datos consignados corresponden a hogares. El dato para el 2000 indica que se utiliza gas, velas, panel solar u otros. Honduras: los datos consignados se refieren a hogares.

---

**Viviendas individuales/particulares ocupadas sin servicio sanitario**

Definición: Número de viviendas individuales, particulares y ocupadas que no tienen servicio sanitario.

Fuente: Belice: The Statistical Institute of Belice.

Costa Rica: Instituto Nacional de Estadística y Censos.

El Salvador: Digestyc.

Guatemala: Instituto Nacional de Estadística.

Honduras: Instituto Nacional de Estadística.

Nicaragua: Instituto Nacional de Estadística y Censos.

Panamá: Contraloría General de la República.

Notas: Guatemala y Honduras: los datos consignados se refieren a hogares. Nicaragua: el dato del Censo 2001 se refiere a hogares.

# Bibliografía

## Capítulo 1 | Sinopsis

Banco Mundial. 2006. *World Development Indicators*. Washington DC, Banco Mundial.

\_\_\_\_\_. 2007. *World Development Indicators*. Washington DC, Banco Mundial.

BID-Cepal. 1997. *La integración centroamericana y la institucionalidad regional*. Washington DC, Banco Interamericano de Desarrollo y Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Caldentey del Pozo, P. 2004. *Organización y funcionamiento Institucional del SICA. La integración regional frente al reto institucional. Costos y beneficios de la no integración*. San Salvador, SICA.

Celade. 2004. *América Latina y el Caribe: estimaciones y proyecciones de población 1950-2050*. Santiago de Chile, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía.

Cepal. 2007. *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2006*. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Fuentes, J. A. (Icefi). 2007. *El financiamiento de los derechos en Centroamérica. Ponencia preparada para el Informe Estado de la Región (2008)*. San José, Programa Estado de la Nación.

Olade. 2005. *Prospectiva energética de América Latina y el Caribe. Visión regional*. Quito, Organización Latinoamericana de Energía.

PNUD. 2004 *Informe sobre Desarrollo Humano 2004*. Madrid, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

\_\_\_\_\_. 2007. *Informe sobre Desarrollo Humano 2007-2008*. Madrid, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Proyecto Estado de la Nación. 1999. *Primer Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible*. San José, Proyecto Estado de la Nación.

Trejos, J. 2008. *Características y evolución reciente del mercado de trabajo en América Central. Ponencia preparada para el Informe Estado de la Región (2008)*. San José, Programa Estado de la Nación.

White, E. 2008. *Avances y desafíos de la institucionalidad regional. Ponencia preparada para el Informe Estado de la Región (2008)*. San José, Programa Estado de la Nación.

## Capítulo 2 | Seguimiento del desarrollo humano sostenible

Amaya, P. et al., 2008. *¿Por qué hablar de exclusión y no de pobreza en El Salvador? Recuadro preparado para el Informe Estado de la Región (2008)*. San Salvador, Fundación Friedrich Ebert y Flasco.

Ajenjo N. 2007. "Honduras: nuevo gobierno liberal con la misma agenda política", en *Revista de Ciencias Políticas*, nº 27 (volumen especial). Santiago de Chile, Universidad Católica de Chile.

Alvarado, F. 2006. *Escenarios de cambio climático en Centroamérica*. San José, Comité Regional de Recursos Hidráulicos, SICA y Centro de Investigaciones Geofísicas, Universidad de Costa Rica.

Amnistía Internacional. 2007. *Persecución y resistencia: la experiencia de defensores y defensoras de los derechos humanos en Guatemala y Honduras*. Londres, Editorial Amnistía Internacional.

Artiga, A. 2007. *Sistemas de partidos políticos y gestión electoral en Centroamérica. Ponencia preparada para el Informe Estado de la Región (2008)*. San José, Programa Estado de la Nación.

Bello, A. 2004. *Etnicidad y ciudadanía en América Latina: la acción colectiva de los pueblos indígenas*. Santiago de Chile, Cepal-GTZ.

BID-Cepal. 1997. *La integración centroamericana y la institucionalidad regional*. Washington DC, Banco Interamericano de Desarrollo y Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Caldentey, P. 2004. *Organización y funcionamiento institucional del SICA. La integración regional frente al reto institucional. Costos y beneficios de la no integración*. San Salvador, SICA.

Celade. 2004. "América Latina y el Caribe: estimaciones y proyecciones de población 1950-2050", *Boletín Demográfico No. 73*. Santiago de Chile, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía.

\_\_\_\_\_. 2005. *Dinámica demográfica y desarrollo en América Latina y el Caribe. Serie Población y Desarrollo No. 58*. Santiago de Chile, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía

Cepal. 2007a. *Panorama social de América Latina 2007*. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

\_\_\_\_\_. 2007b. "Pueblos indígenas de América Latina: antiguas inequidades, realidades heterogéneas y nuevas obligaciones para las democracias del siglo XXI", en *Panorama social de América Latina 2006*. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

\_\_\_\_\_. 2008. "Políticas y programas de salud de pueblos indígenas en América Latina", en *Panorama Social de América Latina 2007*. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.



- Cepal et al. 2005. Objetivos de Desarrollo del Milenio. Una mirada desde América Latina y el Caribe. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe y Organización de Naciones Unidas.
- CIDH. 2006. Informe sobre la situación de las defensoras y defensores de los derechos humanos en las Américas, marzo de 2006. Washington DC, Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
- CNP+L. 2002. Reporte Nacional de Manejo de Materiales Costa Rica 2002. San José, Proarca, Usaid y Centro Nacional para la Producción más Limpia.
- CNP+L-GUA. 2004. Reporte Nacional de Manejo de Residuos en Guatemala 2004. Guatemala, Centro Nacional para la Producción más Limpia, Usaid y Proarca.
- CRI. 2004. Monitoreo internacional de los derechos de las personas con discapacidad. Informe regional de las Américas 2004. Chicago, Centro para la Rehabilitación Internacional.
- Cvrcj. 2008. Mas de 1.000 desmovilizados en armas participan en encuentro con Comisión de Verificación, Reconciliación, Paz y Justicia. Comunicado de Prensa. Managua, Comisión de Verificación, Reconciliación, Paz y Justicia.
- Cuéllar, B. 2008. La verdad en El Salvador, ¿cerca de la locura y lejos de la esperanza? Colaboración especial del Director del Instituto de Derechos Humanos de la Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas" para el Centro de Justicia Transicional en Colombia y las América, en <http://www.ictjcolombia.org/informativoJul08/elsalvador.html>
- DEMI. 2007. El acceso de las mujeres indígenas al sistema de justicia oficial de Guatemala. Segundo Informe de la Defensoría de la Mujer Indígena. Guatemala, Defensoría de la Mujer Indígena.
- Devlin, R. y. Estebadoreal, A. (eds). 2003. Regional Integration, Trade and Development Strategies. Bridges for Development, Policies and Institutions for Trade and Integration. Washington DC, Inter-American Development Bank.
- Dirección de Planificación de la Secretaría General del SICA. 2007. Segundo Informe del Estado de Ejecución de los Mandatos Presidenciales. San Salvador, SICA.
- Elvir, A. y Asensio, C. 2006. La atención y educación de la primera infancia en Centroamérica: desafíos y perspectivas. Background paper prepared for the Education for All Global Monitoring Report 2007. Strong foundations: early childhood care and education. París, Unesco.
- EPA. 2007. EPA Budget in Brief 2008. Washington, Environmental Protection Agency.
- Flasco. 2002. Centroamérica en cifras. 1980-2000. San José, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Fuentes, J.A. 2008. El financiamiento de los derechos en Centroamérica. Ponencia preparada para el Informe Estado de la Región (2008). San José, Programa Estado de la Nación.
- González, J. 2007. Panorama y marco jurídico municipal en Centroamérica. Ponencia preparada para el Informe Estado de la Región (2008). San José, Programa Estado de la Nación.
- ICTJ. 2008a. Nicaragua: perfil país. Centro Internacional para la Justicia Transaccional, en <http://www.ictj.org/es/where/region2/592.html>.
- ICTJ. 2008b. What Is Transitional Justice? International Centre of Transitional Justice, en [www.ictj.org/en/tj/](http://www.ictj.org/en/tj/), consultado el 21 de junio de 2008.
- IIDH. 2006. Primer Informe regional: situación y análisis del femicidio en la región centroamericana. San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Isaacs, A. 2006. ¿Superando el pasado?: verdad, justicia y resarcimiento en Guatemala. Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, en [http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/880/880\\_AnitaIsaacs.pdf](http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/880/880_AnitaIsaacs.pdf)
- Laitamo, D. 2008. La población con discapacidad en Centroamérica: compilación especial para el Informe Estado de la Región (2008). Managua, Handicap Intenational.
- Matul, D. et al. 2007. Políticas regionales en ambiente. Informe realizado para la Unión Mundial para la Naturaleza. San José, Unión Mundial para la Naturaleza.
- \_\_\_\_\_. 2008. Análisis de las capacidades institucionales en materia de ambiente frente a los compromisos adquiridos con el Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana. Estudio preparado en el marco del convenio UICN-Programa Estado de la Nación/Región. San José, Programa Estado de la Nación.
- Ministros de Salud de las Américas. 2007. Agenda de Salud para las Américas 2008 - 2017. Ciudad de Panamá, OPS.
- ONU. 2007. Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, en [http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/FAQsindigenousdeclaration\\_ESP\\_FORMATTED.pdf](http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/FAQsindigenousdeclaration_ESP_FORMATTED.pdf) (consultado el 25 de julio del 2008).
- OPS. 2007. Salud en las Américas. Washington DC, Organización Panamericana de la Salud.
- PNUD. 2005. Informe de Desarrollo Humano 2005. Diversidad Étnico-Cultural. Ciudad de Guatemala, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- \_\_\_\_\_. 2007. Informe sobre Desarrollo Humano 2007-2008. La lucha contra el cambio climático: solidaridad frente a un mundo dividido. Nueva York, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Programa Estado de la Nación. 2005. Primer Informe Estado de la Educación. San José, Programa Estado de la Nación-Conare.
- 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.
- Ramírez, A. 2008. Sostenibilidad ambiental en Centroamérica. Contribución especial preparada para el Informe Estado de la Región (2008). San José, Programa Estado de la Nación.
- Rivas, F. et al. 2008. El estado de la educación en América Central. San Salvador, Fieca.
- Rocha, J. 2008. Pobreza en Centroamérica. Ponencia preparada para el Informe Estado de la Región (2008). San José, Programa Estado de la Nación.
- Sauma, P. 2006. El istmo centroamericano durante el período 1990-2002: los efectos de la volatilidad del crecimiento en el empleo, los salarios reales, el gasto público social, la pobreza y la distribución del ingreso. Serie Estudios y Perspectivas nº 46. México, Cepal.
- Sieder, R. 1998. Guatemala after the Peace Accords. London, Institute for the Study of the Americas, University of London.
- Sol, R. 2008. Participación de la sociedad civil en el proceso de integración centroamericana. Contribución especial preparada para el Informe Estado de la Región (2008). San José, Programa de Sociedad Civil y Participación, Funpadem.
- Solana, E. 2007. Estadísticas de administración de justicia en Centroamérica: informe final. Ponencia preparada para el Informe Estado de la Región (2008). San José, Programa Estado de la Nación.

- Stein, E. 2004. "Balance crítico de la situación de la integración centroamericana: 1998-2004", en Memoria del foro regional "Repensando la integración centroamericana: recomendaciones para la renovación de su institucionalidad". San Salvador, Funpadem y CIDA.
- Taller de Expertos. 2008. Memoria del Taller de Expertos sobre la Integración Regional, realizado en San Salvador el día 4 de abril de 2008. San Salvador, Pairca y SICA.
- Taylor-Robinson, M. 2006. "La política hondureña y las elecciones de 2005", en Revista de Ciencia Política, n° 26(1). Santiago de Chile, Universidad Católica de Chile.
- Torres, E. 2006. Informe del estado de ejecución de los mandatos presidenciales. San Salvador, Secretaría del Sistema de Integración Centroamericana.
- Unesco. 2008. Informe de seguimiento de la EPT en el mundo. Educación para todos en el 2015: ¿alcanzaremos la meta?, en <http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001572/157271S.pdf>
- Unfpa. 2007. Estado de la población mundial 2007: liberar el potencial del crecimiento urbano. Nueva York, Fondo de Población de las Naciones Unidas.
- Unicef y Cepal. 2006. "El derecho a la educación, una tarea pendiente para América Latina", en Boletín Desafíos, n° 3,
- Universidad Don Bosco. 2004. Estudio para la evaluación mercadológica de los desechos industriales El Salvador 2004. San Salvador, Proarca y Universidad Don Bosco.
- White, E. 2006. Evaluación del funcionamiento de los mecanismos de enlace existentes entre las instituciones centroamericanas y los gobiernos, con propuestas de mejoras y/o nuevos mecanismos. Informe de consultoría. San Salvador, Pairca-Unión Europea.
- White, E. 2008. Avances y desafíos de la institucionalidad regional. Ponencia preparada para el Informe Estado de la Región (2008). San José, Programa Estado de la Nación.
- 
- Capítulo 3 | El desafío regional de ofrecer trabajo a los habitantes**
- 
- Acón, K. et al. 2008. El costo de la no alfabetización en Nicaragua y Guatemala. Documento en proceso de elaboración para la Unesco. San José, Programa Estado de la Nación.
- BID. 2004. Se buscan buenos empleos. Los mercados laborales en América Latina. Washington DC, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Celade. 2004. "América Latina y el Caribe: estimaciones y proyecciones de población 1950-2050", en Boletín Demográfico n° 73. Santiago de Chile, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía.
- \_\_\_\_\_. 2006. "Población económicamente activa", en Observatorio Demográfico n° 2. Santiago de Chile, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía.
- Cepal. 2007. Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2006. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Funpadem. 2007. Encuesta de conocimientos sobre derechos laborales. San José, Fundación para la Paz y la Democracia.
- \_\_\_\_\_. 2008. Derechos laborales en Centroamérica y Panamá. Ponencia preparada para el Informe Estado de la Región (2008). San José, Programa Estado de la Nación.
- García, R. et al. 2001. Las características y la pertinencia de la educación técnica, la educación de adultos, la capacitación y formación profesional en Centroamérica, México, Panamá y República Dominicana. Síntesis regional. Documento de trabajo n° 135. San José, OIT, Equipo Técnico Multidisciplinario (ETM).
- Garnier, L. 2005. "Las políticas económicas en los países centroamericanos y República Dominicana y su efecto sobre el empleo. Desafíos y propuestas de políticas", en González y Del Cid. Políticas para el fomento del empleo y el trabajo decente. Un proceso con los actores sociales en Centroamérica y República Dominicana. San José, OIT.
- Lora, E. y Pagés, C. 1997. La legislación laboral en el proceso de reformas estructurales de América Latina y el Caribe. Serie Documentos de Trabajo n° 343. Washington DC, BID.
- Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral. 2008. Sitio oficial del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral de Panamá, en <http://www.mitradel.gob.pa/>, consultado el 29 de abril de 2008.
- OIT. 2003. Principios y derechos fundamentales en el trabajo: un estudio sobre la legislación laboral. Ginebra, Organización Internacional del Trabajo.
- \_\_\_\_\_. 2004. Panorama Laboral 2004. América Latina y el Caribe. Lima, Organización Internacional del Trabajo.
- Rosal, H. y Rodríguez, J. 2001. Las características y la pertinencia de la educación técnica, la educación de adultos, la capacitación y la formación profesional en Centroamérica, México, Panamá y República Dominicana. San José, OIT.
- Sánchez, V. 2007. Promoción del empleo en Centroamérica: Panamá. Insumo para el Informe Estado de la Región (2008). San José, Programa Estado de la Nación.
- Sauma, P. 2005. Construir futuro, invertir en la infancia. Estudio económico de los costos y beneficios de erradicar el trabajo infantil en América Central y República Dominicana. San José, IPEC/OIT.
- \_\_\_\_\_. 2007. Estudio sobre trabajadores rurales en el istmo centroamericano. Documento elaborado para el proyecto RUTA (Unidad Regional de Asistencia Técnica), disponible en <http://www.ruta.org/admin/biblioteca/documentos/345.pdf>
- Sieca. 2005. Centroamérica en cifras. Salarios mínimos diarios. Tegucigalpa, Secretaría de Integración Económica Centroamericana, en <http://www.sieca.org.gt/SIECA.htm>.
- Trejos, J. 2002. El trabajo decente y el sector informal en los países del istmo centroamericano. Documento n° 158. San José, OIT.
- \_\_\_\_\_. 2006. Problemas y políticas de empleo en Centroamérica. Serie Macroeconomía del Desarrollo n° 47. Santiago de Chile, Cepal.
- \_\_\_\_\_. 2008. Características y evolución reciente del mercado de trabajo en América Central. Ponencia preparada para el Informe Estado de la Región (2008). San José, Programa Estado de la Nación.
- Trejos, J. y Gindling T. 2004. "La desigualdad en Centroamérica durante el decenio de 1990", en Revista de la Cepal, n° 84, diciembre. Santiago de Chile, Cepal.
- 
- Capítulo 4 | El desafío regional de contar con personas saludables**
- 
- Anand, S. y Bärmighauseng, T. 2004. Human resources and health outcomes: a cross country study, en The Lancet, vol. 364. Oxford, Elsevier.
- Banco Mundial. 2006. Sistemas de pensiones en América Latina, conceptos y mediciones. Washington DC, Banco Mundial.
- BID. 2006b. El Gasto Público en Costa Rica. Washington DC, Banco Interamericano de Desarrollo.
- BID. 2006b. El Gasto Público en Panamá. Washington DC, Banco Interamericano de Desarrollo.
- \_\_\_\_\_. 2006c. Panamá: creación de capital social por medio de la reforma fiscal. Washington DC, Banco Interamericano de Desarrollo.

- Bitrán, R. 2006. Reformas reciente en el sector salud en Centroamérica. Santiago de Chile, Cepal.
- Briceño, R. 2007. Gasto privado en salud en Centroamérica. Ponencia preparada para el Informe Estado de la Región (2008). San José, Programa Estado de la Nación.
- Bonilla, R. 2006. "Distribución espacio-temporal de la fiebre dengue en Costa Rica", en Revista Población y Salud en Mesamérica. San José, CCP-UCR, en [www.ccp.ucr.ac.cr/revista](http://www.ccp.ucr.ac.cr/revista)
- Castro, A. e Hidalgo, R. 2007. Coordinación de foros y reuniones del sector salud regional. San José, Ministerio de Salud de Costa Rica y OPS.
- Cdesc. 2000. El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud. Observación general nº 14. Ginebra, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas.
- Cepal. 2004. Población, envejecimiento y desarrollo. Documento preparado para Trigésimo Período de Sesiones de la Cepal. San Juan, Puerto Rico, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- \_\_\_\_\_. 2005. Dinámica demográfica y desarrollo en América Latina y el Caribe. Serie Población y Desarrollo nº. 58. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- \_\_\_\_\_. 2006. Panorama Social de América Latina 2006. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- \_\_\_\_\_. 2007. El costo del hambre. Impacto social de la desnutrición infantil en Centroamérica y República Dominicana. Documento de proyecto. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- \_\_\_\_\_. 2008. Estadísticas de América Latina y el Caribe, en <http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?idAplicacion=1>
- Celade. 2000. Boletín Demográfico nº. 66. Washington DC, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía.
- Cepal-Icefi. 2006. Retos de la política fiscal en América Central. Ciudad de Guatemala, Comisión Económica para América Latina y el Caribe e Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales.
- Concasida. 2007. Declaración "La situación de la epidemia del VIH/sida en Centroamérica", en [http://www.unicef.org/lac/La\\_situacion\\_de\\_la\\_epidemia\\_del\\_VIH\(1\).doc](http://www.unicef.org/lac/La_situacion_de_la_epidemia_del_VIH(1).doc), consultado el 21 de junio de 2008.
- Cohen, J. 2006. "Guatemala: Struggling to deliver on promises and assess HIV's spread", in Science, vol 313. Washington DC, American Association for the Advancement of Science.
- Corriols, M. et al. 2002. Incidence of acute pesticide poisonings in Nicaragua and Central America. 16th EPICOH Congress on Epidemiology in Occupational Health. Barcelona, September 11-14, 2002.
- Daniel, I. y La Forgia, G. 2005. Contracting for Basic care in rural Guatemala. En Health Systems Innovation in Central America. Lessons and impact of New Approaches. World Bank Working paper N° 57. Editado por La Forgia, G. Washington DC, The World Bank.
- Fao. 2008. Statistics Division Socio-Economic Statistics and Analysis Service, en [http://www.fao.org/faostat/food-security/MDG\\_en.htm](http://www.fao.org/faostat/food-security/MDG_en.htm)
- FMI. 2007. Políticas Fiscales para apoyar la Estabilidad Económica y Social. Santiago de Chile, FMI.
- Icefi. 2007a. La Política Fiscal en la encrucijada. El Caso de América Central. Ciudad de Guatemala, Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales.
- Icefi. 2007b. Análisis presupuestario del gasto en seguridad alimentaria y nutricional en El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. Documento preparado para el Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá INCAP. Ciudad de Guatemala, Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales.
- \_\_\_\_\_. 2008. El financiamiento de los derechos de las personas en Centroamérica: salud y educación. Ponencia elaborada como insumo para el Informe Estado de la Región (2008). San José, Programa Estado de la Nación.
- INE-Guatemala. 2002. Encuesta Nacional de Condiciones de Vida 2002. Ciudad de Guatemala, Instituto Nacional de Estadística.
- INE-Honduras. 2004. Encuesta Nacional de Condiciones de Vida 2004. Tegucigalpa, Instituto Nacional de Estadística.
- INS. 2008. Estadísticas Riesgos del Trabajo 2007. San José, Instituto Nacional de Seguros.
- Krieger, 2001. A glossary for social epidemiology. Journal of Epidemiology and Community Health nº 55. London Produced by BMJ Publishing Group Ltd.
- La Prensa. 2008. Otro muerto por jarabe. La Prensa, Ana Teresa Benjamín, 30 de Enero de 2008, Ciudad de Panamá, en <http://ediciones.prensa.com/>
- Martínez, L. 2008. Perfil De La Situación de la Corrupción en Centro América. Ponencia elaborada para Acción Ciudadana como parte del proceso de investigación asociado al Informe Estado de la Región (2008). San José, Programa Estado de la Nación.
- MEF, 2006. Pobreza y Desigualdad en Panamá. La equidad: un reto impostergable. Analisis de de Ecueta de Niveles de Vida 2003. Ciudad de Panamá, Ministerio de Economía y Finanzas.
- Ministerio de Salud de Nicaragua. 2004. Observatorio de Salud de las Américas. Experiencia de Nicaragua 2003-2004. Managua, Ministerio de Salud de Nicaragua.
- Ministros de Salud de las Américas. 2007. Agenda de Salud para las Américas 2008 - 2017. Ciudad de Panamá. Organización Panamericana de la Salud.
- Murray D. et al. 2002. Surveillance of pesticide illness in the developing world: Putting the data to work. Journal of Occupational and Environmental Health. Philadelphia, Hanley & Belfus.
- OIT. 2005. Envejecimiento de la población y los sistemas de protección social en América Latina. Ciudad de México, Organización Internacional del Trabajo.
- OMS. 1946. Constitución de la Organización Mundial de la Salud. Conferencia Institucional de la Salud, en <http://www.ops.org.gt/infops/Constituci%C3%B3n%20de%20la%20OMS.pdf>, consultada el 10 de Marzo de 2008.
- \_\_\_\_\_. 2005. Commission on Social Determinants on Health. Action on the determinants on health: learning from previous experiences. Ginebra, Organización Mundial de la Salud.
- \_\_\_\_\_. 2006. Situación de la epidemia de SIDA. Ginebra, Organización Mundial de la Salud.
- \_\_\_\_\_. 2007a. El derecho a la salud, en <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs323/es/index.html>, consultada el 26 de febrero de 2008
- \_\_\_\_\_. 2007b. World Health Statistics 2007. Ginebra, Organización Mundial de la Salud.
- \_\_\_\_\_. 2008. Información sobre países, en <http://www.who.int/countries/en/>, consultada el 27 de Marzo de 2008.
- Onusida. 2006. Informe global sobre la epidemia del SIDA. Ginebra, Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/Sida.

- Onusida-OPS. 2007. Situación de la epidemia de sida. Ginebra, Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/Sida y Organización Mundial de la Salud.
- OPS. 2004. Estrategia de Gestión Integrada de Prevención y Control del Dengue en Centroamérica y República Dominicana (EGI-CAD). Tegucigalpa, Organización Panamericana de la Salud y Banco Interamericano de Desarrollo.
- \_\_\_\_\_. 2005. Consulta Regional sobre Recursos Humanos en Salud: Desafíos críticos. Toronto, Organización Panamericana de la Salud.
- \_\_\_\_\_. 2007. Informe la Salud de las Américas. Washington DC, Organización Panamericana de la Salud.
- \_\_\_\_\_. 2008. Número de casos reportados de dengue y dengue hemorrágico en la región de las Américas. Washington, The Pan American Health Organization, en <http://www.paho.org/english/ad/dpc/cd/dengue-cases-2005.htm>
- OPS-OMS. 2008. Agenda de Salud para las Américas 2008-2017. Washington DC OPS-OMS
- OPS et al. 2007. Género, Salud y Desarrollo en las Américas. Indicadores básicos 2007. Washington DC, Organización Panamericana de la Salud, Fondo de Población de las Naciones Unidas y Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer.
- PNUD. 2007. Human Development Index Rankings, en <http://hdr.undp.org/en/statistics/>, consultado el 10 de abril de 2008.
- \_\_\_\_\_. 2008. Informe de Desarrollo Humano. New York, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Programa Estado de la Nación. 2006. Duodécimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Programa Estado de la Nación.
- Proyecto Estado de la Región. 1999. Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- \_\_\_\_\_. 2001. Octavo Informe Estado de la Nación 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 y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Rayo, D. 2008. Exploración de los determinantes sociales de la salud en América Central: un análisis de la población menor de 5 años en Nicaragua, Guatemala, Honduras y El Salvador. Ponencia preparada para el Informe Estado de la Región (2008). San José, Programa Estado de la Nación.
- Rodríguez, A. 2005. La reforma de salud en Honduras. Santiago de Chile, Cepal.
- Rojas, M. s.f. Price Discrimination by Pharmaceutical Companies across Central American Countries and Price Differences in Identical Drugs across Central American Countries. Puebla, Universidad de las Américas.
- Sáenz, R. et al. 2008. Salud ocupacional en América Central. San José, Programa Salud y Trabajo en Centroamérica, Instituto Regional de Estudios en Sustancias Tóxicas, Universidad Nacional, Centro de Investigación en Salud, Trabajo y Ambiente y Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua.
- Secretaría Presidencial de Planificación y Programación de Guatemala. 2006. Hacia el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en Guatemala. II Informe de Avances, en <http://www.segeplan.gob.gt/docs/MetasMilenio/index.htm>
- Secretaría Presidencial de Salud de Honduras. 1998. Estudio seroepidemiológico de sífilis, hepatitis B y VIH en población garífuna. Tegucigalpa, Secretaría de Salud.
- Unión Europea. 2006. La contratación de servicios de salud privados en el primer nivel de atención en América Central: ¿una opción para asegurar una atención eficiente, equitativa y sostenible? Proyecto Capubpriv. Bélgica, Unión Europea.
- Vázquez, C. y Borrel, R. 2006. Recursos humanos en salud en Costa Rica: información actual y desafíos para una década. San José, Ministerio de Salud y Organización Panamericana de la Salud.
- Wesseling C. et al. 2002. "Occupational health in Central America", en Journal of Occupational and Environmental Health, vol 8. Philadelphia, Hanley & Belfus.
- WHO, 2004. World Health Organization Organisation Mondiale de la Santé, Department of Measurement and Health Information. Washington, World Health Organization.
- WHO, 2007. Maternal Mortality in 2005. Geneva, World Health Organization.
- Capítulo 5 | El desafío regional de garantizar alimentos a los habitantes**
- Alderman, H. et al., 2001. "Child Health and School Enrollment: A Longitudinal Analysis" en Journal of Human Resources, 36 (1). Wisconsin, University of Wisconsin Press.
- Arias, S. 1989. Seguridad o inseguridad alimentaria. Un reto para la región centroamericana, perspectivas para el año 2000. San Salvador, Cadesca-CEE.
- Banco Mundial. 2008. Informe sobre el desarrollo mundial. Agricultura para el desarrollo. Washington DC, Banco Mundial.
- Bandeinso. 2008. "Estadísticas e indicadores sociales: pobreza y distribución del ingreso", en <http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?IdAplicacion=1>, consultado el 18 de mayo de 2008.
- Beasley, N. et al. 2000. "The Health of Enrolled and Non-Enrolled Children of School Age in Tanga, Tanzania", en Acta Tropical 76 (3). Amsterdam, Elsevier.
- BID 2006a. Oportunidades de inversión en nutrición preventiva para Guatemala. Ciudad de Guatemala, Banco Interamericano de Desarrollo.
- \_\_\_\_\_. 2006b. Oportunidades de inversión en nutrición preventiva para Honduras. Tegucigalpa, Banco Interamericano de Desarrollo.
- \_\_\_\_\_. 2006c. Oportunidades de inversión en nutrición preventiva para El Salvador. San Salvador, Banco Interamericano de Desarrollo.
- \_\_\_\_\_. 2006d. Oportunidades de inversión en nutrición preventiva para Nicaragua. Managua, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Bowman, B. y Russell, R. 2006. Present Knowledge in Nutrition. Volumes I and II. 9th edition. Washington, DC, International Life Sciences Institute.
- Cepal. 2006. Anuario Estadístico de América Latina y El Caribe. Estadísticas económicas, estadísticas sociales y notas técnicas. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- \_\_\_\_\_. 2008a. Anuario estadístico 2007. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- \_\_\_\_\_. 2008b. Indicadores agropecuarios sectoriales, en Siagro, Sistema de Información Agropecuaria, [www.eclac.cl/sisgen/](http://www.eclac.cl/sisgen/)

- Cepal-Ifpri-RUTA, 2007. Impacto del Tratado de Libre Comercio de Centroamérica en la agricultura y la exportación centroamericana en los EEUU, en [www.ruta.org/admin/biblioteca/documentos/361](http://www.ruta.org/admin/biblioteca/documentos/361), consultado el 12 de noviembre de 2007.
- Cepal-PMA. 2005. Hambre y desnutrición en los países miembros de la Asociación de Estados del Caribe. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe y Programa Mundial de Alimentos.
- \_\_\_\_\_. 2007. Costo del hambre. Impacto económico y social de la desnutrición infantil. Panorama general. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, y Programa Mundial de Alimentos.
- Cline, W. 2007. Global warming and agriculture: impact estimates by country. Washington D.C., Center for Global Development and Peterson Institute for International Economics.
- Coates, J. et al. 2003. Measuring food security: going beyond indicators of income and anthropometry. Washington DC, Food and Nutrition Technical Assistance Academy for Educational Development.
- Comisca-CCAD-CAC. 2008. Estrategia regional agroambiental y de salud de Centroamérica (2009-2024). San Salvador, Consejo de Ministros de Salud de Centroamérica, Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo y Consejo Agropecuario Centroamericano.
- Copenhagen Consensus Center. 2008. Copenhagen Consensus 2004: Malnutrition and Hunger, en: [www.copenhagen-consensus.com/](http://www.copenhagen-consensus.com/), consultado el 10 de junio de 2008.
- Easterling, W. et al. 2007. "Food, fibre and forest products", en *Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Eveleth, P. y Tañer, J. 1991. *Worldwide Variation in Human Growth*. Cambridge University Press, en <http://www.booksunlimet.ie/Books/Eveleth-Phyllis-B.%C2%BA%20tanner-J.M./Worldwide-Va>.
- FAO, 2005a. Estado de la inseguridad alimentaria en el mundo. Roma, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.
- \_\_\_\_\_. 2005b. Maíz para Guatemala. Propuesta para la reactivación de la cadena agroalimentaria del maíz blanco y amarillo. Ciudad de Guatemala, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.
- \_\_\_\_\_. 2006a. Estado de la inseguridad alimentaria en el mundo. Roma, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.
- \_\_\_\_\_. 2006b. Estado de la seguridad alimentaria y nutricional en Costa Rica, en <http://www.rlc.fao.org/iniciativa/pdf/sanct.pdf>, consultado 10 de julio de 2007.
- \_\_\_\_\_. 2008. Perspectivas de cosechas y situación alimentaria. Nº 2, abril de 2008. Roma, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.
- FAO-Incap. 1990. Informe final de taller sobre venta callejera de alimentos. Ciudad de Guatemala, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación e Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá.
- FAO-OECD, 2008. *Agricultural Outlook 2008-2017*. París, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.
- Faostat. 2008. Food security statistics, en: [www.faostat.fao.org](http://www.faostat.fao.org), consultado el 5 de junio de 2008.
- Faostat/FAO 2007. Hojas de balance de alimentos, Edición del Milenio, en <http://faostat.fao.org/>
- Fischer, G. et al. 2005. Socio-economic and climate change impacts on agriculture: an integrated assessment, 1990-2080. Londres, The Royal Society.
- González, W. et al. 2008. "Development and validation of measure of household food insecurity in urban Costa Rica confirms proposed generic questionnaire", en *Journal of Nutrition*, 138. Washington DC, American Society for Nutrition.
- Ifpri. 2007. La situación alimentaria mundial: nuevos factores y acciones necesarias. Washington DC, International Food Policy Research Institute.
- Incap. 2002. Iniciativa de seguridad alimentaria nutricional en Centroamérica. Ciudad de Guatemala, Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá.
- \_\_\_\_\_. 2003. Grado de avance de la iniciativa de seguridad alimentaria y nutricional en los países. Ciudad de Guatemala, Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá.
- \_\_\_\_\_. 2008. Incap en breve, en [www.sica.int/incap/incap\\_breve](http://www.sica.int/incap/incap_breve), consultado el 2 de junio de 2008.
- Inciensa. 2008. Seguridad alimentaria y nutricional en Centroamérica. Ponencia preparada para el Informe Estado de la Región (2008). San José, Programa Estado de la Nación.
- INE-Guatemala. 2000. Encuesta nacional de condiciones de vida, Guatemala 2000. Ciudad de Guatemala, Instituto Nacional de Estadística.
- INE-Honduras, 2004. Encuesta nacional de condiciones de vida, Honduras 2004. Tegucigalpa, Instituto Nacional de Estadística.
- International Grain Council. 2008. Precios promedio del trigo, en [www.fao.org](http://www.fao.org), consultado el 6 de enero de 2008.
- León, A. et al. 2004. Pobreza, hambre y seguridad alimentaria en Centroamérica y Panamá. Santiago de Chile, Cepal.
- López, M. et al., 2005. Maíz para Guatemala: propuesta para la reactivación de la cadena agroalimentaria del maíz blanco y amarillo. Serie "PESA Investigación", nº 1. Ciudad de Guatemala, FAO-Guatemala.
- López, R. y Galinato, G. 2008. ¿Deberían los gobiernos eliminar los subsidios a bienes privados? Evidencia del sector rural en América Latina. San José, Ruta.
- Machinea, J. 2008. "El alza de los precios de alimentos puede aumentar la pobreza y la indigencia en más de diez millones de personas en América Latina y el Caribe". Comunicado de prensa. Santiago de Chile, Cepal.
- Magfor et al. 2006. Análisis de la situación nacional de seguridad alimentaria y nutricional (SAN) de Nicaragua. Managua, Ministerio Agropecuario y Forestal, Ministerio de Salud, Ministerio de Educación, Ministerio de Fomento, Industria y Comercio, Ministerio de la Familia, Adolescencia y Niñez, Banco Central de Nicaragua, Instituto Nacional de Información de Desarrollo, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, Sistema Mesoamericano de Alerta Temprana para Seguridad Alimentaria, Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación y Unión Europea.
- Ministerio de Economía y Finanzas-Panamá. 2006. Situación nutricional, patrón de consumo y acceso a alimentos de la población panameña. Segunda encuesta de niveles de vida, 2003. Ciudad de Panamá, Ministerio de Economía y Finanzas.
- Ministerio de Salud-Costa Rica, 1996. Encuesta nacional de nutrición. Fascículo 2, Micronutrientes. San José, Ministerio de Salud.
- MFEWS. 2005. Perfiles de medios de vida de Guatemala. Ciudad de Guatemala, Sistema Mesoamericano de Alerta Temprana para la Seguridad Alimentaria.
- Monteiro et al. 2004. "Rapid growth in infancy and childhood and obesity in later life – a systematic review", en *Obesity Reviews*, vol. 6, nº 2. Oxford, Blackwell Publishing Ltd.

- Morgado, H. 2003. Ordenamiento y optimización de la cooperación técnica y financiera internacional frente al resurgimiento de la inseguridad alimentaria y nutricional aguda en Centroamérica. Ciudad de Guatemala, Incap.
- ONU. 2005. Objetivos de Desarrollo del Milenio, Informe de 2006, en [www.un.org/spanish/millenniumgoals/](http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/), consultado el 15 de julio de 2008.
- \_\_\_\_\_. 2007. Guatemala: PMA distribuye asistencia a damnificados por inundaciones, en <http://www.un.org/spanish/News/fullstorynews.asp?newsD=10709&criteria1=Guatemala>, consultado el 24 de octubre de 2007.
- OPS. 2000. La obesidad en la pobreza: un nuevo reto para la salud pública; Washington DC, Organización Panamericana de la Salud.
- \_\_\_\_\_. 2008. Revisan programas de alimentación y nutrición, en [http://www.ops.org.ni/index.php?option=com\\_content&task=view&id=28&Itemid=2](http://www.ops.org.ni/index.php?option=com_content&task=view&id=28&Itemid=2).
- Osterloff, D. y Villasuso, J. 2007. Las agendas al CAFTA-DR en Centroamérica. San José, Red LATN.
- PAHO. 2006. Regional Strategy and Plan of Action on Food and Nutrition for Health and Development 2006-2015. 40th Session of the Subcommittee on Planning and Programming of the Executive Committee. Washington DC, Pan American Health Organization.
- Palmieri, M. y Palma, P. 2008. Análisis presupuestario del gasto en seguridad alimentaria y nutricional en El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua: una aproximación. Aporte preparado para el Informe Estado de la Región (2008). Ciudad de Guatemala, Incap y Programa Regional de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Centroamérica.
- PDH. 2007. Primer informe de seguimiento a la política alimentaria y nutricional del gobierno de Guatemala. Ciudad de Guatemala, Procuraduría de los Derechos Humanos.
- Pepitorias. 2007. Nicaragua: los daños del huracán Félix. La población afectada necesita de forma urgente la ayuda internacional. Dramática situación en la costa atlántica norte, en <http://pepitorias.blogspot.com/2007/09/nicaragua-los-daos-del-huracn-flix.html>, consultado el 10 de noviembre de 2007.
- Pérez-Escamilla, R. et al. 2007. "Escala latinoamericana y caribeña de seguridad alimentaria (Elcsa), en Perspectivas en Nutrición Humana. Primera Conferencia en América Latina y el Caribe sobre la Medición de la Seguridad Alimentaria en el Hogar. Medellín, Universidad de Antioquia.
- PESA. 2007. Siete principales lecciones aprendidas en siete años de cooperación de los programas PESA de Centroamérica, en: [www.pesacentroamerica.org/pesa\\_ca/resultados\\_PESA.doc](http://www.pesacentroamerica.org/pesa_ca/resultados_PESA.doc), consultado el 4 de noviembre de 2007.
- PMA-Incap-2005. Diagnóstico de la situación nutricional y caracterización de programas alimentario-nutricionales dirigidos a niños y niñas de 6-36 meses en Centroamérica y Panamá. Santiago de Chile, Programa Mundial de Alimentos e Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá.
- Presanca. 2007. Inventario de programas alimentario-nutricionales, Guatemala, en: [http://www.sica.int/presanca/presanca/presanca\\_breve.asp](http://www.sica.int/presanca/presanca/presanca_breve.asp), consultado el 4 de noviembre del 2007.
- \_\_\_\_\_. 2008. Presanca en breve, en [www.sica.int/presanca](http://www.sica.int/presanca), consultado el 2 de junio de 2008.
- Presacom. 2007. Pérdidas en el sector agrícola, en [mensual.prensa.com/menusal/contenido/2007/09/21/hoy/negocios/1120643.html](http://mensual.prensa.com/menusal/contenido/2007/09/21/hoy/negocios/1120643.html).
- Rayo, D. 2008. Exploración de los determinantes sociales de la salud en América Central: un análisis de Nicaragua, Guatemala, Honduras y El Salvador. Ponencia preparada para el Informe Estado de la Región (2008). San José, Programa Estado de la Nación.
- Rogers, B. 2007. "La medición y monitoreo de la inseguridad alimentaria: consideraciones para el desarrollo de un indicador", en Perspectivas en Nutrición Humana. Primera Conferencia en América Latina y el Caribe sobre la Medición de la Seguridad Alimentaria en el hogar. Medellín, Universidad de Antioquia.
- Rodríguez, L. y Reynoso, C. 2005. "Q 3 mil millones en daños a la agricultura", Guatemala, en [www.prensaliibre.com/pl/2005/octubre/09/125160.html](http://www.prensaliibre.com/pl/2005/octubre/09/125160.html)
- Sacks, F. y Katan, M. 2002. "Randomized clinical trials on the effects of dietary fat and carbohydrate on plasma lipoproteins and cardiovascular disease", en *The American Journal of Medicine*, nº 113. Washington DC, Association of Professors of Medicine.
- Sauma, P. 2007. Estudio sobre trabajadores rurales en el istmo centroamericano. San José, Unidad Regional de Asistencia Técnica.
- Shetty, P. y Schmidhuber, J. 2006. "Introductory lecture the epidemiology and determinants of obesity in developed and developing countries", en *International Journal for Vitamin And Nutrition Research* 76(4). Madrid, Hogrefe & Huber.
- Schroeder, D. y Martorell, R. 2000. "Deficiencia del crecimiento fetal e infantil y obesidad y enfermedad crónica en la edad adulta: importancia para América Latina", en *La obesidad en la pobreza: un nuevo reto para la salud pública*. Washington, DC, OPS.
- Sicta, IICA-Cosude. 2007. Mapeo de las cadenas agroalimentarias de maíz blanco y frijol en Centroamérica. Managua, Sistema de Integración Centroamericano de Tecnología Agrícola, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura y Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación.
- Sirsan. 2008. Sistema regional de indicadores de seguridad alimentaria y nutricional, en <http://www.sica.int/sirsan/>, consultado el 11 de julio de 2008.
- Townsend, M. et al. 2001 "Food insecurity is positively related to overweight in women", en *Journal of Nutrition*, nº 131. Washington DC, American Society for Nutrition.
- Unicef. 2007. Estado Mundial de la Infancia 2008. Supervivencia Infantil. Nueva York, Fondo de Naciones Unidas para la Infancia.
- USDA. 2008. Precios promedio del maíz, en [www.fao.org](http://www.fao.org), consultado el 6 de enero de 2008.
- Von Braun, J. 2008. "El aumento en los precios de los alimentos ¿Qué hacer?", en *Perspectiva de Políticas Alimentarias*. Washington DC, International Food Policy Research Institute.
- Williams, C. et al. 2002 Cardiovascular health in childhood. A statement for health professionals from the Committee on Atherosclerosis, Hypertension and Obesity in the Young (AHOY) of the Council on Cardiovascular Disease in the Young, American Heart Association.
- WHO. 1995. Physical status: the use and interpretation of anthropometry. WHO Technical Report Series nº 854. Geneva, World Health Organization.

---

## Capítulo 6 | El desafío regional de no expulsar la población

---

- Acnur. 2001. Consultas globales sobre la protección internacional. Mesa Redonda de Expertos. Anexo III. El principio de no devolución. Cambridge, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y Centro Lauterpacht de Investigaciones sobre Derecho Internacional.
- Acuña, G. y Morales, A. 2007. Redes sociales y migración en América Central. Ponencia preparada para el Informe Estado de la Región (2008). San José, Programa Estado de la Nación.

- Andrade-Eekhoff, K. 2005. "Las dinámicas laborales y la migración en la región: entre la inclusión y la exclusión", en *La transnacionalización de la sociedad centroamericana: visiones a partir de la migración*. San Salvador, Flasco.
- Ariza, M. 2000. *Ya no soy la que dejé atrás... mujeres migrantes en República Dominicana*. México DF, Instituto de Investigaciones Sociales, Editorial Plaza y Valdés.
- Banco Mundial. 2006. *El impacto de las remesas de los trabajadores en América Latina*, Washington, Banco Mundial.
- Buergental, T. 1995. *International Human Rights in a Nutshell*. Minnesota, West Publishing Co.
- Cejil. 2006. *Wayne Smith and Hugo Armendariz vs. the United States of America*. Case nº 12.561 before the Inter-American Commission on Human Rights. Final observations regarding the merits of the case. Washington DC, Centro por la Justicia y el Derecho Internacional.
- Cepal. 2006. *Migración internacional, derechos humanos y desarrollo en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- \_\_\_\_\_. 2008. *Base de datos de estadísticas e indicadores sociales (Badeinso)*. Santiago de Chile, División de Estadística y Proyecciones Económicas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Chiarotti, S. 2003. "La trata de mujeres: sus conexiones y desconexiones con la migración y los derechos humanos". *Serie Población y Desarrollo* nº 39, Santiago de Chile, Celade) y BID.
- CIDH. 1988. *Caso Velásquez Rodríguez*. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C, número 4. San José, Corte Interamericana de Derechos Humanos.
- \_\_\_\_\_. 1999. *El derecho a la información sobre la asistencia consular en el marco de las garantías del debido proceso legal*. Opinión consultiva OC-16/99, de 1 de octubre de 1999. Serie A número 16. San José, Corte Interamericana de Derechos Humanos.
- \_\_\_\_\_. 2002. *Condición jurídica y derechos humanos del niño*. Opinión consultiva OC-17/02, de 28 de agosto de 2002. Serie A número 17. San José, Corte Interamericana de Derechos Humanos.
- \_\_\_\_\_. 2003. *Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados*. Opinión consultiva OC-18/03, de 27 de septiembre de 2003. Serie A, número 18. San José, Corte Interamericana de Derechos Humanos.
- Comité de Derechos Humanos. 2004. "Observación general número 31, 80º período de sesiones (2004). Naturaleza de la obligación jurídica general impuesta a los Estados Partes en el Pacto", en *Recopilación de las observaciones generales y recomendaciones generales adoptadas por órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos*. Ginebra, Comité de Derechos Humanos de la ONU.
- Comité Ecosoc. 2004 *Compilación de observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sobre países de América Latina y el Caribe (1989-2004)*. Santiago de Chile, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU.
- Cortés, P. 2005. "Mujeres migrantes de América Latina y el Caribe: derechos humanos, mitos y duras realidades". *Serie Población y Desarrollo*, nº 61. Santiago de Chile, Cepal.
- Fajnzylber, P. 2007. *Cerca de casa. El impacto de las remesas en el desarrollo de América*. Washington, Banco Mundial.
- Gammage, S. 2005. "Viajeros y viajeras en El Salvador: enlazando mundos, estrechando vínculos", en *La transnacionalización de la sociedad centroamericana: visiones a partir de la migración*. San Salvador, Flasco.
- García, J. J. 2008. *El perfil de los migrantes y sus hogares*. Ponencia preparada para el Informe Estado de la Región (2008). San José, Programa Estado de la Nación.
- Homeland Security. 2007. *Yearbook of Immigration Statistics 2006*. Washington DC, US Department of Homeland Security.
- Homeland Security. 2007. *Yearbook of Immigration Statistics 2006*. Washington DC, US Department of Homeland Security.
- Human Rights Watch. 2007. *Written comments of Amicus Curiae*. Wayne Smith and Hugo Armendariz vs. the United States of America. Case nº 12.561 before the Inter-American Commission on Human Rights. June 6, 2007.
- ICE. 2007. *ICE Accomplishments in Fiscal Year 2006*. Executive Summary, en <http://www.ice.gov/pi/news/factsheets/2006accomplishments.htm>. Washington D.C., United States Immigration and Customs Enforcement.
- Ilduca. 2006. *Tendencias legislativas sobre migración en Centroamérica*. San Salvador, Instituto de Derechos Humanos y Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.
- Iglesias, R. 2008. *Migración: una región que no expulsa a sus habitantes*. Ponencia preparada para el Informe Estado de la Región (2008). San José, Programa Estado de la Nación.
- IRCA. 1986. *Immigration Reform and Control Act*. Public Law 99-603, 100 Stat. 3359, Act of November 6, 1986. Washington DC, Senate and House of Representatives of the United States of America.
- Loser, C. et al. 2006. *The Macro-Economic Impact of Remittances in Latin America- Dutch Disease or Latin Cure?* Washington DC, Inter-American Dialogue.
- Maguid, A. 1999. *Los esfuerzos de las poblaciones: las migraciones en Centroamérica*. Ponencia preparada para el Primer Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Méndez, J. 2000. *Informe de progreso de la Relatoría Especial sobre trabajadores migratorios y miembros de sus familias en el hemisferio*. Informe Anual. Washington DC, Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
- Mittelman, J. 2000. *The Globalization Syndrome: Transformation and Resistance*. Princeton, Princeton University Press.
- Mora, L. 2002. "Las fronteras de la vulnerabilidad: género, migración y derechos reproductivos". Documento presentado en la Conferencia Hemisférica sobre Migración Internacional: Derechos Humanos y Trata de Personas en las Américas, celebrada en Santiago de Chile del 20 al 22 de noviembre de 2002.
- Morales, A. 2008. *Inmigración y emigración en Costa Rica: principales características sociodemográficas de las personas migrantes, los hogares y el envío y recepción de remesas*. San José, INEC.
- OIM. 2002. *La Comisión Centroamericana de Directores de Migración (OCAM) 1990-2002*. Cuadernos de Trabajo sobre Migración nº 16. Guatemala, Organización Internacional para las Migraciones y Dirección General de Migración del Ministerio de Gobernación de Guatemala, en <http://www.oim.org.gt/CuadernodeTrabajoNo.16.pdf>
- \_\_\_\_\_. 2004. *Inmigración y emigración en Centroamérica a inicios del siglo XXI*. Serie Perfil de los Migrantes, nº. 1. San José, Organización Internacional para las Migraciones y Sistema de Información Estadística sobre las Migraciones en Centroamérica.

- \_\_\_\_\_. 2006. Evaluación del proyecto trabajadores(as) agrícolas temporales a Canadá. Guatemala, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Trabajo y Previsión Social, Organización Internacional para las Migraciones.
- Oishi, N. 2002. "Gender and migration: an integrative approach". Working Paper, n° 49. La Jolla, California, Center for Comparative Immigration Studies.
- OIT. 2006. Compendio de legislación para penalizar la explotación sexual comercial de personas menores de edad en Centroamérica, Panamá y República Dominicana. Lima, Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil, Organización Mundial del Trabajo.
- ONU. 1951. Convención sobre el Estatuto de los Refugiados. Adoptada el 28 de julio de 1951 por la Conferencia de Plenipotenciarios sobre el Estatuto de los Refugiados y de los Apátridas. Ginebra, Asamblea General de las Naciones Unidas.
- \_\_\_\_\_. 2008. Bases de datos de la División Estadística, <http://unstats.un.org>, consultada el 15 de junio del 2008.
- Orozco, M. and Lowell B. L. 2005. "Transnational Engagement, Remittances and their Relationship to Development in Latin America and the Caribbean". Washington DC, Institute for the Study of International Migration, Georgetown University.
- Orozco, M. 2007. *Sending Money Home: Worldwide Remittances Flows to Developing Countries*. Rome, International Fund for Agricultural Development (IFAD).
- \_\_\_\_\_. 2008. Efectos macroeconómicos de las remesas. Ponencia elaborada para el Informe Estado de la Región (2008). San José, Programa Estado de la Nación.
- Oviedo, L. A. 2008. Caracterización de los hogares según el acceso a dineros provenientes del exterior enviados por familiares o amigos. Ponencia preparada para el Informe Estado de la Región (2008). San José, Programa Estado de la Nación.
- PNUD. 2005. Informe de Desarrollo Humano 2005. Nueva York, Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Proyecto Estado de la Nación. 1999. Primer Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Programa Estado de la Nación.
- Robinson, W. 2001. "Transnational processes, development studies and changing social hierarchies in the world system: a Central American case study", en *Third World Quarterly*, vol 22, n° 4. London, Routledge.
- Siemmes. 2006. Emigrantes mesoamericanos en los Estados Unidos de América. San José, Sistema de Información Estadística sobre las Migraciones en Mesoamérica.
- Solimano, A. 2003. "Workers Remittances to the Andean Region: Mechanisms, Costs and Development Impact." Prepared for the Multilateral Investment Fund-IDB Conference on Remittances and Development. Quito, Comisión Económica para América Latina.
- Solimano, A. y Allendes, C. 2007. Migraciones internacionales, remesas y el desarrollo económico: la experiencia latinoamericana. Santiago de Chile, Cepal.
- World Bank. 2006. *The Development Impact of Workers' Remittances in Latin America*. Volume II: Detailed Findings. Washington DC, The World Bank.
- Zúñiga, F. 2007. "La libre circulación de personas en procesos de integración regional". Presentación preparada para el taller "Diálogo Internacional sobre Migración". Suiza, OIM.
- 
- Capítulo 7 | El desafío regional de la estabilidad democrática**
- 
- Aguilar, J. 2007. Las maras o pandillas juveniles en el triángulo norte de Centroamérica. Mitos y realidades sobre las pandillas y sus vínculos con el crimen. Inédito.
- Aguilar, J. y Carranza, M. 2008. Actores ilegales en Centroamérica: el caso de las maras. Ponencia preparada para el Informe Estado de la Región (2008). San José, Programa Estado de la Nación.
- Aguilar, J. y Miranda, L. 2006. "Entre la articulación y la competencia: las respuestas de la sociedad civil organizada a las pandillas", en *El Salvador* en Cruz, J. M. (ed.) *Maras y pandillas en Centroamérica: las respuestas de la sociedad civil organizada*. Volumen IV. San Salvador, UCA Editores.
- Almond, G. y Verba, S. 1963. *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. New Jersey, Princeton University Press.
- Artiga, A. 2004. *Elitismo competitivo*. San Salvador, UCA Editores.
- \_\_\_\_\_. 2007a. Polarización política en El Salvador. San Salvador, Flacso.
- \_\_\_\_\_. 2007b. Sistemas de partidos políticos y gestión electoral en Centroamérica. Ponencia preparada para el Informe Estado de la Región (2008). San José, Programa Estado de la Nación.
- Asamblea Legislativa de Nicaragua. 2000. Ley 331 Electoral, en [www.bcn.gob.ni/banco/legislacion/Leyelectoral2000.pdf](http://www.bcn.gob.ni/banco/legislacion/Leyelectoral2000.pdf)
- Bellanger, W. 2006. "La sociedad civil ante la violencia juvenil en Nicaragua", en Cruz, J. M. (ed.). *Maras y pandillas en Centroamérica: las respuestas de la sociedad civil organizada*. Volumen IV. San Salvador, UCA Editores.
- Boix, C. 2003. *Democracy and Redistribution*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Boneo, H. y Torres-Rivas, E. 2001. ¿Por qué no votan los guatemaltecos? Estudio de participación y abstención electoral. Guatemala, F&G Editores.
- Bowman, K. et al. 2005. "Measuring Political Democracy: Data Adequacy, Measurement Error, and Central America", en *Comparative Political Studies*. Vol. 38, n° 8, octubre de 2005. California, Sage Publications.
- Burchardt, T. et al. 1999. "Social Exclusion in Britain 1991-1995", en *Social Policy and Administration*, n° 33. Oxford, Blackwell Publishing.
- Burns, N. et al. 2001. *The Private Roots of Public Action. Gender, Equality and Political Participation*. Cambridge, Harvard University Press.
- Caldera, H. y Landaverde, G. 2004. Comportamiento reciente del narcotráfico, el crimen organizado y las maras en Honduras. Tegucigalpa, PNUD.
- Casas, K. 2002. El financiamiento de la política en Centroamérica. Ponencia preparada para el Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá (2003). San José, Programa Estado de la Nación.
- \_\_\_\_\_. 2006. *Paying for democracy: political finance and State funding for parties*. Essex, European Consortium for Political Research.
- Cepal. 2007. *Panorama Social de América Latina 2007*. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Chasquetti, D. 2001. "Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: evaluando la difícil combinación", en Lanzaro, J. (ed.). *Tipos de presidencialismo y modos de gobierno en América Latina*. Buenos Aires, Flacso.
- CIDH. 2007. Resolución 11879, del 19 de Marzo del 2007. San José, Corte Interamericana de Derechos Humanos, Cordero, E. et al. 2006. *Alcanzando un sueño: modelo de prevención social de la policía*. Managua, Ediciones Cripto.



- Covello, V. y Merkhoffer, M. 1993. *Risk Assessment Methods*. New York, Plenum Press.
- CRI. 2005. Acta de la primera sesión, noviembre de 2005. Washington, Comité de Relaciones Internacionales Cámara de Representantes, 109º Congreso de los Estados Unidos.
- Crotty, W. 1991. *Political participation and American democracy*. New York, Greenwood Press.
- Cruz, J. M. y Carranza M. 2006. "Pandillas y políticas públicas: el caso de El Salvador", en Moro, J. (ed.). *Juventudes, violencia y exclusión: desafíos para las políticas públicas*. Ciudad de Guatemala, Magnaterra Editores.
- Dahl, R. 1998. *On democracy*. New Haven, Yale University Press.
- Díaz, B. y Linares, S. 2005. Fortalecimiento de la independencia judicial en Centroamérica: un balance tras veinte años de reformas, en [http://www.accessmylibrary.com/coms2/summary\\_028632159185\\_ITM](http://www.accessmylibrary.com/coms2/summary_028632159185_ITM), consultado el 26 de marzo de 2008.
- Díaz, M. 2005. "Un primer vistazo a unas elecciones generales controversiales", en Observatorio Electoral Latinoamericano, Honduras, en <http://www.observatorioelectoral.org/informes/analisis/?country=honduras>
- European Union Election Observation Mission. 2006. Final Report. Presidential and Parliamentary Elections, Nicaragua 2006, en [www.eueom-nic.org](http://www.eueom-nic.org)
- Flacso. 2005. *Centroamérica en cifras, 1980-2005*. San José, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y Universidad de Costa Rica.
- Freedom House, 2007. "Methodology", en [http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=351&ana\\_page=333&year=2007](http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=351&ana_page=333&year=2007)
- Fuentes, J. A. (Icefi). 2007. El financiamiento de los derechos en Centroamérica. Ponencia preparada para el Informe Estado de la Región (2008). San José, Programa Estado de la Nación.
- Fundación para el Debido Proceso Legal. 2007. Controles y desconroles de la corrupción judicial. Evaluación de la corrupción judicial y de los mecanismos para combatirla en Centroamérica y Panamá. Washington DC, Fundación para el Debido Proceso Legal.
- Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano. 2007. Memoria de la reunión heptanacional sobre transferencia y control del tráfico de armas. Panamá, 6 y 7 de diciembre de 2007. San José, Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano.
- García, F. 2005. ¿Cómo se financian los partidos políticos en Centroamérica? (análisis comparativo). Guatemala, Incep.
- IDEA. 2008. Voter turnout. International Institute for Democracy and Electoral Assistance, en <http://www.idea.int/vt/>, consultado el 2 de abril de 2008.
- Ilepp. 2005. Mirador de seguridad. Boletín informativo del Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas, nº 4, mayo-junio de 2005, en [www.seguridadregional-fes.org/upload/1623-001\\_g.pdf](http://www.seguridadregional-fes.org/upload/1623-001_g.pdf)
- INE-Guatemala. 2006. Encuesta nacional de condiciones de vida, Guatemala 2006. Ciudad de Guatemala, Instituto Nacional de Estadísticas.
- INIDE. 2006. Perfil y características de los pobres en Nicaragua 2005. Managua, Instituto Nacional de Información de Desarrollo.
- International Political Risk Services. 2008. International Contry Risk Guide, en [http://www.prsgroup.com/PRS\\_Methodology.aspx](http://www.prsgroup.com/PRS_Methodology.aspx), consultado el 25 de marzo de 2008.
- Kavanagh, D. 1983. *Political science and political behaviour*. London, Allen & Unwin.
- Lora, E. y Panizza, U. 2002. Structural Reforms in Latin America under Scrutiny. Working Paper 470. Washington DC, Inter-American Development Bank.
- Mainwaring, S. 2008. *Constructing Democratic Governance in Latin America*. Stanford, Stanford University Press.
- Mainwaring, S. et al. 2001. "Classifying Political Regimes in Latin America, 1945-1999", en *Dados*. Vol. 44, nº 4, Río de Janeiro, Instituto Universitario de Pesquisas do Río de Janeiro.
- Molina, J. y Hernández, J. 1999. "La credibilidad de las elecciones latinoamericanas y sus factores" en *Cuadernos del Cendes*, nº 41. Caracas, Centro de Estudios del Desarrollo Universidad Central de Venezuela.
- Nohlen, D. et al. 2007. *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. México, Fondo de Cultura Económica.
- O'Donnell, G. 1993. *Delegative Democracy*. Working Paper 172. Kellogg Institute for International Relations, University of Notre Dame, en <http://kellogg.nd.edu/publications/workingpapers/WPS/172.pdf>
- \_\_\_\_\_. 2004. "Notas sobre la democracia en América Latina", en PNUD. *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas. El debate conceptual sobre la democracia*. New York, PNUD.
- OECD. 2007. *Report on European Judicial Systems: An Overview*. European Commission for the Efficiency of Justice. Edition 2006. Paris, Organisation for Economic Cooperation and Development.
- Onudd. 2007. *Crimen y desarrollo en Centroamérica: ¿atrapados en una encrucijada?* México DF, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.
- Ortega, M. 2007. "Nicaragua 2006: el regreso del FSLN al poder", en *Revista de Ciencia Política*, 27(número especial). Santiago de Chile, Universidad Católica de Chile.
- Parry, G. y Moran, M. 1994. "Introduction: Problems of Democracy and Democratization", en Parry y Moran (eds.). *Democracy and Democratization*. London, Routledge.
- Payne, J. M. et al. 2006. *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*. Washington, BID, IDEA y Editorial Planeta.
- Pérez-Liñán, A. 2005. *Crises without Breakdown: Presidential Impeachment and the New Political Instability in Latin America*. Pittsburgh. Department of Political Science, University of Pittsburgh.
- PNUD. 2004. *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*. Buenos Aires, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Programa Estado de la Nación. 2007. *Decimotercer informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José, Programa Estado de la Nación.
- Proyecto Estado de la Nación. 2001. *Auditoría sobre la calidad de la democracia*. Dos tomos. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Proyecto Estado de la Nación. 1999. *Primer Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- \_\_\_\_\_. 2003. *Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá*. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Ramos, M. 2005. *Sistemas judiciales y democracia en Centroamérica: la perspectiva de los jueces*. Barcelona, Fundación Cidob.
- Ramos, M. et al. 2004. *La justicia vista por los jueces: diagnóstico del funcionamiento de los sistemas judiciales centroamericanos*. Salamanca, Ministerio de Asuntos Exteriores, Agencia Española de Cooperación Internacional y Fundación Universidad de Salamanca.

- Robles, A. 2008. Exclusiones sociales y ciudadanía. Ponencia preparada para el Informe Estado de la Región (2008). San José, Programa Estado de la Nación.
- Santacruz, M. L. y Concha-Eastman, A. 2001. Barrio adentro. La solidaridad violenta de las pandillas. San Salvador, Iudop-UCA y OPS.
- Scarrow, S. 2007. "Political finances in comparative perspective", en *Annual Review of Political Science*, vol. 10, June 2007. Houston, Department of Political Science, University of Houston.
- Scartascini, C. et al. 2006. *The Politics of Policies. Economic and Social Progress in Latin America, 2006*. Washington, BID, en <http://www.iadb.org/res/ipes/2006/index.cfm?language=En&parid=1>, consultado el 20 de marzo de 2008.
- Schlozman, K. et al. 1999. "Civic Participation and the Equality Problem", en Skocpol y Fiorina (eds.). *Civic Engagement in American Democracy*. Washington DC, Brookings Institution Press.
- Schneider, A. 2006. Globalización, modernización y oportunidades perdidas: lecciones de América Central. Inédito.
- Seligson, M. 2004. La cultura política de la democracia en Costa Rica. San José, Centro Centroamericano de Población (CCP), UCR.
- Sen, A. 1992. *Inequality Reexamined*. New York, Russell Sage Foundation.
- \_\_\_\_\_. 1999. *Development as Freedom*. New York, Alfred A. Knopf.
- Solana, 2007. Estadísticas de administración de justicia en Centroamérica: informe final. Ponencia preparada para el Informe Estado de la Región (2008). San José, Programa Estado de la Nación.
- Sonnleitner, W. 2007. "Participación electoral y desarrollo humano: apuntes metodológicos para el análisis territorial y multidimensional del voto en México y Centroamérica", en *Estudios Sociológicos*, vol. XXV, nº 75. México DF, Colegio de México.
- Sunstein, C. y Holmes, S. 1999. *The cost of rights. Why liberty depends on taxes*. New York, Norton & Co.
- TI. 2007. *Barómetro Global de Corrupción 2006*. Berlín, Transparencia Internacional.
- Universidad de Vanderbilt. Varios años. *Barómetro de las Américas. Latin American Public Opinion Project (Lapop)*. Nashville, Universidad de Vanderbilt.
- Vargas, J. 2007a. Actitudes pro-autoritarias y delegativas en la opinión pública en Centroamérica. Ponencia preparada para el Informe Estado de la Región (2008). San José, Programa Estado de la Nación.
- \_\_\_\_\_. 2007b. Política pública y democracia. Conferencia dictada en la Escuela de Graduados en Administración Pública del Instituto Tecnológico de Monterrey, abril de 2007.
- Whitehead, L. 2002. *Democratization: Theory and Experience*. Oxford, Oxford University Press.
- Yurrita, A. 2007. *Mexican National Security*, Washington, Institute for Strategic Studies, National Defense University.
- Zovatto, D. y Orozco, J. (compiladores). 2008. *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*. México, UNAM e IDEA.

---

### Entrevistas

---

Carranza, E. 2007. Director de Instituto Latinoamericano de Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente, sede en Costa Rica. Ilanud.

---

### Capítulo 8 | El desafío regional de la lucha contra la corrupción

---

Acción Ciudadana. 2006a. Estudio del sistema nacional de integridad de Guatemala, en [http://www.transparencia.org/regional\\_pages/recrea/informacion\\_por\\_pais/guatemala](http://www.transparencia.org/regional_pages/recrea/informacion_por_pais/guatemala).

\_\_\_\_\_. 2006b. Indicadores de percepción y experiencias de corrupción en Guatemala, IPEC. Ciudad de Guatemala, Acción Ciudadana.

\_\_\_\_\_. 2007a. Informe sobre el grado de cumplimiento de los compromisos asumidos por el Gobierno de Guatemala con la suscripción de la "Declaración de Guatemala por una región libre de corrupción", en [http://www.transparencia.org/index.php/regional\\_pages/recrea/declaracion\\_presidencial](http://www.transparencia.org/index.php/regional_pages/recrea/declaracion_presidencial).

\_\_\_\_\_. 2008. Patrones de la corrupción en los servicios públicos en Centroamérica. Ponencia preparada para el Informe Estado de la Región (2008). San José, Programa Estado de la Nación.

ACI-Participa. 2007a. Informe sobre el grado de cumplimiento de los compromisos asumidos por el Gobierno de Honduras con la suscripción de la "Declaración de Guatemala por una región libre de corrupción", diciembre de 2007, en [http://www.transparencia.org/index.php/regional\\_pages/recrea/declaracion\\_presidencial](http://www.transparencia.org/index.php/regional_pages/recrea/declaracion_presidencial).

\_\_\_\_\_. 2007b. Estudio del sistema nacional de integridad de Honduras 2007, en [http://www.transparencia.org/regional\\_pages/recrea/informacion\\_por\\_pais/honduras](http://www.transparencia.org/regional_pages/recrea/informacion_por_pais/honduras).

Acuña, J. 2004. "Impacto y costos de la corrupción en el desarrollo", en Salazar, R. (ed.). *Corrupción: una visión desde la sociedad civil*. San José, Fundación Ambio y Transparencia Internacional de Costa Rica.

Banco Mundial. 2002. *Gobernabilidad y anticorrupción en Honduras: un aporte para la planificación de acciones*. Washington DC, Banco Mundial.

\_\_\_\_\_. 2005. *Diagnóstico sobre transparencia, corrupción y gobernabilidad en Guatemala*. Washington DC, Banco Mundial.

Behn, R. D. 2001. *Rethinking Democratic Accountability*. Washington, DC, Brookings Institution Press.

Brea, R. et al. 2006. *La pequeña corrupción en la República Dominicana*. Santo Domingo, Centro Universitario de Estudios Políticos y Sociales, Centro de Estudios Sociales y Demográficos, Pontificia Universidad Católica Maestra.

Cenidh. 2008. *Informe de Derechos Humanos en Nicaragua 2007*. Managua, Centro Nicaragüense de Derechos Humanos, en <http://www.cenidh.org/files/informe%202007b.pdf>

Chamorro, F. 2002. *El poder de la prensa: entre el mercado y el Estado*. Ponencia preparada para el Segundo Informe de Desarrollo Humano Centroamérica y Panamá. San José, Proyecto Estado de la Nación.

Chatriot, A. et al. 2006. *The Expert Consumer: Associations and Professionals in Consumer Society*. London, Ashgate.

CID-Gallup. 2002. *Estudio de opinión pública sobre confianza en las instituciones*. Buenos Aires, Consultoría Interdisciplinaria en Desarrollo y Consorcio Iberoamericano de Empresas de Investigación de Mercado y Asesoramiento.

- CMCA, 2006. Series macroeconómicas deflatadas. San José, Consejo Monetario Centroamericano.
- Coalición por la Transparencia. 2006. Memoria analítica del foro "Transparencia en la compra pública de medicinas". Ciudad de Guatemala, Coalición por la Transparencia.
- Comisión Presidencial para la Transparencia y contra la Corrupción. 2006. Informe de Guatemala sobre la implementación de la "Declaración de Guatemala por una región libre de corrupción", en [http://www.transparency.org/index.php/regional\\_pages/recrea/declaracion\\_presidencial](http://www.transparency.org/index.php/regional_pages/recrea/declaracion_presidencial)
- Concatedco, 2007. Acuerdo Marco de Cooperación Funcional entre el Consejo Centroamericano de Protección al Consumidor y la Secretaría
- General del Sistema de la Integración Centroamericana, en [http://www.sica.int/busqueda/busqueda\\_archivo.aspx?Archivo=acue\\_23790\\_2\\_22052008.htm](http://www.sica.int/busqueda/busqueda_archivo.aspx?Archivo=acue_23790_2_22052008.htm), consultado el 21 de marzo de 2008.
- Crucianelli, S. 2008. Los sitios web gubernamentales como herramientas del control social y del periodismo investigativo. Austin, Alianza Regional por la Libertad de Expresión y de Información, en <http://www.alianzaregional.com/acceso/>
- Diamond, L. 1999. Fostering institutions to contain corruption. Summary of a presentation made by Dr. Larry Diamond (Senior Research Fellow, Stanford University) at the World Bank, in November 1998.
- Di Tella, R. y Savedoff, W. 2001. Diagnosis Corruption, Fraud in Latin America's Public Hospital. Washington DC, BID.
- Freedom House. 2007. Regional rank Freedom of Press 2007, en <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=393&year=2007>
- Fundación para el Debido Proceso. 2007. Controles y des-controles de la corrupción judicial: evaluación de la corrupción judicial y de los mecanismos para combatirla en Centroamérica, en <http://www.dplf.org/uploads/1196091551.pdf>.
- Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana. 2004. Propuestas para el fortalecimiento de las instituciones que previenen e investigan la corrupción en Panamá. Ciudad de Panamá, Editorial Libertad Ciudadana.
- \_\_\_\_\_. 2007. Informe sobre el grado de cumplimiento de los compromisos asumidos por el Gobierno de Panamá con la suscripción de la "Declaración de Guatemala por una región libre de corrupción", en [http://www.transparency.org/index.php/regional\\_pages/recrea/declaracion\\_presidencial](http://www.transparency.org/index.php/regional_pages/recrea/declaracion_presidencial)
- Funde et al. 2007. Informe independiente sobre la implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción en El Salvador. San Salvador, Fundación Nacional para el Desarrollo, Iniciativa Social para la Democracia, Fundación de Estudios para Aplicación del Derecho e Instituto Universitario de Opinión Pública de la Universidad Centroamericana.
- Fusades. 2005. Las instituciones democráticas en El Salvador: valoración de rendimientos y plan de fortalecimiento. San Salvador, Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social.
- Garay, J. 2008. La reconfiguración cooptada del Estado: más allá de la concepción tradicional de captura económica del Estado, en <http://www.transparenciacolombia.org.co/Portals/0/Captura%20del%20Estad.pdf>.
- Grupo Cívico Ética y Transparencia. 2006. Estudio sobre anti-corrupción en Nicaragua. Managua, Grupo Cívico Ética y Transparencia.
- \_\_\_\_\_. 2007a. Informe sobre el grado de cumplimiento de los compromisos asumidos por el Gobierno de Nicaragua con la suscripción de la "Declaración de Guatemala por una región libre de corrupción", en [http://www.transparency.org/index.php/regional\\_pages/recrea/declaracion\\_presidencial](http://www.transparency.org/index.php/regional_pages/recrea/declaracion_presidencial).
- \_\_\_\_\_. 2007b. Estudio del sistema nacional de integridad de Nicaragua 2007, en [http://www.transparency.org/regional\\_pages/recrea/informacion\\_por\\_pais/nicaragua](http://www.transparency.org/regional_pages/recrea/informacion_por_pais/nicaragua).
- Gupta, S. et al. 2002. "Does Corruption Affect Income Inequality and Poverty?", en Abed y Gupta (eds.). Governance, Corruption and Economic Performance. Washington DC, IMF.
- Heidenheimer, A. J. 1978. Political corruption: readings in comparative analysis. New Brunswick, N.J., Transaction Books.
- Hilton, M. 2005. Globalising consumers: the history of consumerism as a socio-political movement, en [http://www.politik-konsum.de/en/pdf/fnsb\\_hilton.pdf](http://www.politik-konsum.de/en/pdf/fnsb_hilton.pdf)
- Icefi. 2007. El financiamiento de los derechos de las personas en Centroamérica. Ponencia preparada para el Informe Estado de la Región (2008). San José, Programa Estado de la Nación.
- Kaufmann, D. y Kraay, A. 2002. Gobernabilidad y crecimiento en el largo plazo: evidencia para Latinoamérica y el mundo. Documento de trabajo. Washington DC, Banco Mundial.
- Kauffmann, D. et al. 2007. Governance Matters VI: Governance Indicators for 1996-2006. Washington DC, World Bank.
- Knack, S. 2006. "Measuring Corruption in Eastern Europe and Central Asia: a Critique of the Cross-Country Indicators". World Bank Policy Research Working Paper nº 3968, en <http://ssrn.com/abstract=923275>
- Latinobarómetro. 2007. Informe Latinobarómetro 2007, en [www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org).
- Lewis, M. 2006. Governance and Corruption in Public Health Care Systems, Working Paper nº 78. Washington DC, Center for Global Development.
- Maguiña, R. 2008. Inserción internacional y derechos de los consumidores. Ponencia elaborada para el Informe Estado de la Región (2008). San José, Programa Estado de la Nación.
- Maino, C. 1992. "Investigating Corruption in Institutions: the Legislative Mandate", en Reif et al. (eds.). The Ombudsman: Diversity and Development. Vancouver, International Ombudsman Institute, University of Alberta.
- Mainwaring, S. and Welna, C. 2003. Democratic accountability in Latin America. Oxford Studies in Democratization. Oxford, Oxford University Press.
- Mauro, P. 1995. "Corruption and Growth" en Quarterly Journal of Economics. vol. 110, nº 3. Massachusetts, MIT Press.
- Moody-Stuart, G. 1997. Grand Corruption: How Business Bribes Damage Developing Countries. Oxford, WorldView.
- Moreno, E. et al. 2003. "The Accountability Deficit in Latin America", en Mainwaring and Welna. Democratic accountability in Latin America. Oxford, Oxford University Press.
- Mosquera, P. 2006. El costo de la corrupción: estimación para Panamá. Inédito. Ciudad de Panamá, Transparencia Internacional.
- Mulgan, R. 2003. Holding Power to Account. Accountability in Modern Democracies. Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- O'Donnell, G. 2003. "Horizontal Accountability: the legal institutionalization of mistrust", en Mainwaring and Welna. Democratic Accountability in Latin America. Oxford, Oxford University Press.

- Pegram, T. 2007. *The Politics of Accountability: the Ombudsman in Comparative Perspective*. Ongoing DPhil Project. Oxford, Nuffield College, University of Oxford.
- Pérez, O. y Seligson, M. 2007. *Cultura política en Panamá. Proyecto de Opinión Pública en Latinoamérica*. Ciudad de Panamá, Alianza Ciudadana pro Justicia y Universidad de Vanderbilt.
- Peruzzotti, E. y Smulovitz, C. 2002. *Controlando la política: ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires, Temas.
- Philp, M. 2000. *Access, Accountability and Authority: Corruption and the Democratic Process*. London, Political Studies Association UK- 50th Annual Conference.
- Poltronieri, J. 2006. *Encuesta sobre corrupción en Costa Rica. Proyecto de investigación Estructuras de la Opinión Pública*. San José, Escuela de Matemática, Universidad de Costa Rica.
- Procuraduría de la Ética Pública. 2007. *Implementación de la "Declaración de Guatemala por una región libre de corrupción"*, en [http://www.transparency.org/index.php/regional\\_pages/recrea/declaracion\\_presidencial](http://www.transparency.org/index.php/regional_pages/recrea/declaracion_presidencial)
- Programa Estado de la Nación. 2004. *Décimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José, Programa Estado de la Nación.
- \_\_\_\_\_. 2007. *Decimotercer Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José, Programa Estado de la Nación.
- Proyecto Estado de la Nación. 2001. *Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia*. San José. Proyecto Estado de la Nación.
- Proyecto Estado de la Región. 2003. *Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá*. San José, Programa Estado de la Nación.
- Proyecto Responsabilidad/Anticorrupción en las Américas (Proyecto AAA). 2004. *La corrupción en América Latina. Estudio basado en revisión bibliográfica y entrevistas*. Alexandria, Virginia, Casals and Associates y Usaid.
- Razafindrakoto, M. y Roubaud, F. 2006. *Are international databases on corruption reliable? A comparison of expert opinion surveys and household surveys in sub-Saharan Africa*, en [http://www.dial.prd.fr/dial\\_publications/PDF/Doc\\_travail/200617\\_english.pdf](http://www.dial.prd.fr/dial_publications/PDF/Doc_travail/200617_english.pdf)
- Red Probidad. 2007. *Esfuerzos gubernamentales de lucha contra la corrupción en Centroamérica*, en <http://probidad.net/blog/publicaciones/>
- Saborío, R. 2004. *Rendición de cuentas en Costa Rica. Diagnóstico y propuesta de sistematización*. San José, Editorial Juricentro.
- Schedler, A. et al. 1999. *Self Restraining State. Power and Accountability in New Democracies*. Boulder, Lynne Rienner Publishers.
- Seligson, M. 2004. *The Latin American Public Opinion Project: Corruption Victimization 2004*. Nashville, Vanderbilt University.
- Sociedad Interamericana de Prensa. 2008. *Crímenes contra periodistas. Proyecto Impunidad*, en <http://www.impunidad.com/index.php?asesinados=all&idioma=sp>
- Solana, E. 2007. *Estadísticas de administración de justicia en Centroamérica: informe final. Ponencia elaborada para el Informe Estado de la Región (2008)*. San José, Programa Estado de la Nación.
- Sollis, P. y Winder, N. 2006. *Construyendo procesos de auditoría social en Centroamérica*. Washington DC, BID.
- Tanzi, V. y Davoodi, H. 2001. "Corruption, Growth and Public Finances", en Arvind, K. *Political Economy of Corruption*. London, Routledge.
- Taylor, M. and Buranelli, V. 2007. *Ending up in Pizza: Accountability as a Problem of Institutional Arrangement in Brazil*, en *Latin American Politics and Society*. vol. 49, nº 1. Cambridge, Blackwell Publishing.
- Thompson, J. 2000. *Political Scandal. Power and Visibility in the Media Age*. Cambridge, Blackwell Publishers.
- Transparencia Internacional. 2005. *Barómetro de la Corrupción*. Berlín, Transferencia Internacional y CID-Gallup.
- \_\_\_\_\_. 2006. *Informe Global de Corrupción 2005*, en [www.transparency.org](http://www.transparency.org).
- \_\_\_\_\_. 2006b. *Contrataciones públicas en América Latina: instituciones, prácticas y riesgos de corrupción. Informe regional e informes de país de Guatemala, Costa Rica y Panamá*, en [http://www.transparency.org/regional\\_pages/americas/conveniones/informe\\_de\\_cumplimiento](http://www.transparency.org/regional_pages/americas/conveniones/informe_de_cumplimiento)
- \_\_\_\_\_. 2007a. *Informe Global de la Corrupción 2006*, en [www.transparency.org](http://www.transparency.org).
- \_\_\_\_\_. 2007b. *Proyecto Crinis*, en [http://www.transparency.org/regional\\_pages/americas/financiamiento\\_politico/crinis](http://www.transparency.org/regional_pages/americas/financiamiento_politico/crinis).
- Uggle, F. 2003. *The Ombudsman in Latin America (The uses of a toothless watchdog)*. Conference Paper. Conference "Diagnosing Democracy: Methods of Analysis, Findings and Remedies". Santiago de Chile, Universidad Nacional de Chile.
- Unctad. 2004. *Unctad XI on-site event on competition policy for development. Background note for the XIth Session in Sao Paolo. Documento TD(XI)/BP/9*. Sao Paolo, United Nations Conference on Trade and Development.
- UNDP. 1997. *Corruption and Good Governance, Discussion Paper 3*. New York, United Nations Development Programme.
- Universidad de Vanderbilt. *Varios años. Barómetro de las Américas. Latin American Public Opinion Project (Lapop)*. Nashville, Universidad de Vanderbilt.
- Vargas, J. y Rosero, L. 2007. *Cultura política de la democracia en Costa Rica*. Nashville y San José, Vanderbilt University, Proyecto de Opinión Pública en Latinoamérica y Centroamericano de Población, Universidad de Costa Rica.
- Villarreal, E. 2003. *Evolución de los mecanismos de control en Costa Rica. Ponencia preparada para el Décimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José, Programa Estado de la Nación.
- \_\_\_\_\_. 2006. *Accountability System's Performance and Political Corruption: Beyond the 2004 Political Scandals in Costa Rica*. Thesis submitted in partial fulfillment of the requirements for the degree of Master Philosophy in Latin American Studies. Oxford, University of Oxford.
- Waisbord, S. 2000. *Watchdog journalism in South America: news, accountability and democracy*. New York, Columbia University Press.
- Wei, S. J. 1999. "Corruption in Economic Development: Beneficial Grease, Minor Annoyance or Major Obstacle?," en *Policy Research Working Paper Series 2048*. Washington DC, The World Bank.
- World Bank. 2006a. "Leadership with Integrity is the Missing Link for Good Governance". *World Ethics Forum Conference*. Oxford, en <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/NEWS/0,,contentMDK:20885902~pagePK:34370~piPK:34424~theSitePK:4607,00.html>
- \_\_\_\_\_. 2006b. *Presentación Electrónica elaborada por Daniel Kauffman para la "Semana de Transparencia y Valores Éticos"*, organizada por Fusades, Funde y TAG/Usaid, 2007, San Salvador, en <http://siteresources.worldbank.org/INTWBGIVANTCORINSPA/Resources/EISalvadortransparenciapdf1207.pdf>

## Capítulo 9 | El desafío regional de fortalecer los gobiernos locales de la región

- Alfaro, R. 2007. Panorama general de los gobiernos locales en Centroamérica. Ponencia preparada para el Informe Estado de la Región (2008). San José, Programa Estado de la Nación.
- Acevedo, J. et al. 2004. Construyendo ciudadanía: los presupuestos locales, un espacio que garantiza la efectividad de la participación ciudadana. San José, Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano.
- Alonso, C. et al. 2004. Participación ciudadana en el proceso presupuestario municipal: medio para desarrollo de nuevas prácticas democráticas. San José, Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano.
- Artiga, A. 2004. Marco legal para la presupuestación, participación y financiamiento en los municipios de El Salvador. San José, Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano.
- \_\_\_\_\_. 2007. Sistemas de partidos políticos y gestión electoral en Centroamérica. Ponencia preparada para el Informe Estado de la Región (2008). San José, Programa Estado de la Nación.
- Asamblea Legislativa de la República del Costa Rica. 1998. Código Municipal. San José, Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica.
- Asamblea Legislativa de la República de El Salvador. 1986. Código Municipal. San Salvador, Asamblea Legislativa de la República de El Salvador.
- Asamblea Nacional de la República de Nicaragua. 1988. Ley de Municipios. Managua, Asamblea Nacional de la República de Nicaragua.
- \_\_\_\_\_. 2003a. Ley de Participación Ciudadana. Managua, Asamblea Nacional de la República de Nicaragua.
- \_\_\_\_\_. 2003b. Ley de Transferencias Presupuestarias a los Municipios de Nicaragua. Managua, Asamblea Nacional de la República de Nicaragua.
- Asociación de Municipios de Honduras. 2007. Evolución de los gobiernos locales en Honduras (1999-2006). Ponencia preparada para el Informe Estado de la Región (2008). San José, Programa Estado de la Nación.
- Bravo, A. 2004. Hagamos las cuentas claras. El caso de Nicaragua. San José, Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano.
- \_\_\_\_\_. 2007. Cambios en el marco legal centroamericano. Ponencia preparada para el Informe Estado de la Región (2008). San José, Programa Estado de la Nación.
- Cardona, R. 2007. Democracias locales y descentralización de los estados en Centroamérica, un análisis regional. Cuaderno de Investigación n° 2. San Salvador, Instituto para el Desarrollo Local de Centroamérica.
- Castillo, M. 2007a. Gobiernos locales en Nicaragua (1999-2006). Ponencia preparada para el Informe Estado de la Región (2008). San José, Programa Estado de la Nación.
- \_\_\_\_\_. 2007b. Mecanismos de democracia directa en el espacio local. Caso Centroamérica. Ponencia preparada para el Informe Estado de la Región (2008). San José, Programa Estado de la Nación.
- Cerritos, P. y Rodríguez, M. 2005. Los mecanismos de participación y de concertación para el desarrollo local en El Salvador. San Salvador, Sistema de Asesoría y Capacitación para el Desarrollo Local.
- Congreso de la República de Guatemala. 2002a. Código Municipal. Ciudad de Guatemala, Congreso de la República de Guatemala.
- \_\_\_\_\_. 2002b. Ley General de Descentralización. Ciudad de Guatemala, Congreso de la República de Guatemala.
- Congreso Nacional de la República de Honduras. 1990. Ley de Municipalidades. Tegucigalpa, Congreso Nacional de la República de Honduras.
- \_\_\_\_\_. 2006a. Ley de Participación Ciudadana. Tegucigalpa, Congreso Nacional de la República de Honduras.
- \_\_\_\_\_. 2006b. Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Tegucigalpa, Congreso Nacional de la República de Honduras.
- Consejo Nacional de Legislación de Panamá. 1973. Ley 105. Ciudad de Panamá, Consejo Nacional de Legislación de Panamá.
- \_\_\_\_\_. 1984. Ley 53. Ciudad de Panamá, Consejo Nacional de Legislación de Panamá.
- Córdova, R. y Orellana, A. 2000. Cultura política en torno a los gobiernos locales y la descentralización en El Salvador. San Salvador, Fundaungo.
- Eguino, H. et al. 2002. Ingresos municipales en Centroamérica. Situación actual y perspectivas de modernización. Ciudad de Guatemala, BID y Femica.
- Enríquez, A. 2007. Gobiernos locales en El Salvador (1999-2006). Ponencia preparada para el Informe Estado de la Región (2008). San José, Programa Estado de la Nación.
- Espitia, G. 2004. Descentralización fiscal en Centroamérica. Estudio comparativo. San Salvador, Confedelca.
- Fonseca, R. y Cáliz, A. 2005. La gobernabilidad democrática local en Honduras. Estudio en 16 municipios. Tegucigalpa, Centro de Investigación y Promoción de los Derechos Humanos, Asociación de Municipios de Honduras y Agencia Sueca para el Desarrollo y la Cooperación.
- Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano. 2004a. Análisis comparativo. Hagamos las cuentas. San José, Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano.
- \_\_\_\_\_. 2004b. Experiencia en planificación y presupuestación participativa. San José, Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano.
- Gómez, J. C. y Geffner, M. 2006a. Guatemala: fortalecimiento de las finanzas municipales para el combate a la pobreza. Santiago de Chile, Cepal.
- \_\_\_\_\_. 2006b. Nicaragua: el papel de los municipios como instrumento para el combate a la pobreza. Santiago de Chile, Cepal.
- Gómez, R. y Pérez, J. A. 2001. Finanzas municipales, democratización y combate a la pobreza. Documento preparado para el foro nacional "La modernización de las finanzas municipales". Ciudad de Guatemala, Femica y BID.
- González, J. A. 2000. Formas de organización y participación política en comunidades mayas. Ciudad de Guatemala, Usaid.
- \_\_\_\_\_. 2007a. Democracia local, participación y transparencia en Centroamérica. Ponencia preparada para el Informe Estado de la Región (2008). San José, Programa Estado de la Nación.
- \_\_\_\_\_. 2007b. Las finanzas municipales en el istmo centroamericano. Ponencia preparada para el Informe Estado de la Región (2008). San José, Programa Estado de la Nación.
- \_\_\_\_\_. 2007c. Panorama y marco jurídico municipal en Centroamérica. Ponencia preparada para el Informe Estado de la Región (2008). San José, Programa Estado de la Nación.

- \_\_\_\_\_. 2007d. Panorama y marco jurídico municipal en Guatemala (1999-2007). Ponencia preparada para el Informe Estado de la Región (2008). San José, Programa Estado de la Nación.
- Instituto para el Desarrollo Local de Centroamérica. 2007. Agendas parlamentarias centroamericanas en descentralización y desarrollo local. Ciudad de Guatemala, Instituto para el Desarrollo Local de Centroamérica.
- Letelier, L. 2007. El gasto municipal en Centroamérica y República Dominicana. Serie de Estudios Económicos y Sectoriales. Washington, BID.
- Ministerio de Economía y Finanzas de Panamá. 2005. Panamá: mapas de pobreza y desigualdad a nivel de distrito y corregimiento. Ciudad de Panamá, Dirección de Políticas Sociales, Ministerio de Economía y Finanzas.
- Orellana, E. 2003. Régimen jurídico de las municipalidades en Honduras. Tegucigalpa, Universidad Nacional Autónoma de Honduras.
- Ortega, M. y Castillo, M. 2001. La gestión de los gobiernos locales desde la perspectiva de los ciudadanos. Así piensan los residentes de León. Managua, Fundaungo y Centro de Análisis Sociocultural.
- Pallavicini, V. 2004. Proceso presupuestario municipal y participación ciudadana. San José, Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano.
- Pérez, J. A. 1998. Sistemas tributarios de los gobiernos locales en el istmo centroamericano. Proyecto regional de descentralización fiscal Cepal- GTZ. Santiago de Chile, Cepal.
- PNUD. 2001. Informe de Desarrollo Humano 2001. Guatemala: el financiamiento del desarrollo humano. Ciudad de Guatemala, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- \_\_\_\_\_. 2002a. El desarrollo humano en Nicaragua 2002. Managua, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- \_\_\_\_\_. 2002b. Informe Nacional de Desarrollo Humano. Índice de desarrollo humano de Panamá por provincia, comarca, área y distrito. Ciudad de Panamá, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- \_\_\_\_\_. 2002c. Informe de Desarrollo Humano Honduras 2002. Tegucigalpa, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- \_\_\_\_\_. 2005a. Indicadores municipales sobre desarrollo humano y Objetivos del Milenio. San Salvador, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- \_\_\_\_\_. 2005b. Informe de Desarrollo Humano 2005. ¿Nicaragua asume su diversidad? Managua, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- \_\_\_\_\_. 2006. Informe de Desarrollo Humano 2006. Tegucigalpa, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- \_\_\_\_\_. 2007a. Nota técnica sobre las principales tendencias de modernización institucional en Panamá. Concertación Nacional para el Desarrollo. Ciudad de Panamá, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- \_\_\_\_\_. 2007b. Nota técnica sobre las principales tendencias sociales, macroeconómicas y de modernización institucional en Panamá. Concertación Nacional para el Desarrollo. Ciudad de Panamá, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- PNUD y Observatorio del Desarrollo. 2007. Atlas del desarrollo humano cantonal. San José, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y Observatorio del Desarrollo-UCR.
- Proyecto Estado de la Nación. 1999. Primer Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Quintero, G. 2004. Proceso presupuestario y participación ciudadana a nivel municipal en Panamá. San José, Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano.
- Red para el Desarrollo Local. 2006. El Salvador, desarrollo local y descentralización del Estado: situación actual y desafíos. Informe enero 2003-diciembre 2005. San Salvador, Red para el Desarrollo Local.
- Rojas, O. 2007. Evolución de los gobiernos locales en Costa Rica (1999-2006). Ponencia preparada para el Informe Estado de la Región (2008). San José, Programa Estado de la Nación.
- Saldomando, A. y Cardona, R. 2005. Descentralización, desarrollo local y gobernabilidad en Centroamérica. San Salvador, Conferencia Centroamericana por la Descentralización del Estado y el Desarrollo Local.
- Sonnleitner, W. 2007. "Participación electoral y desarrollo humano: apuntes metodológicos para el análisis territorial y multidimensional del voto en México y Centroamérica", en Revista de Estudios Sociológicos 75, vol. XXV, nº 3, septiembre-diciembre. Ciudad de México, Colegio de México.
- Tugores, J. 2006. Integración regional y políticas públicas. Evaluación de la experiencia europea y posibles implicaciones para la integración latinoamericana. Serie Estudios y Perspectivas, nº 65. Ciudad de México, Cepal.
- Universidad de Vanderbilt. 2006. Barómetro de las Américas. Proyecto de Opinión Pública de América Latina. 2006 (OPAL). Nashville, Universidad de Vanderbilt.
- Usaid. 2004a. Trends in decentralization, municipal strengthening and citizen participation in Central America, 1995-2003. Costa Rica Country Report. Washington, Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo.
- \_\_\_\_\_. 2004b. Trends in decentralization, municipal strengthening and citizen participation in Central America, 1995-2003. El Salvador Country Report. Washington, Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo.
- \_\_\_\_\_. 2004c. Trends in decentralization, municipal strengthening and citizen participation in Central America, 1995-2003. Guatemala Country Report. Washington, Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo.
- \_\_\_\_\_. 2004d. Trends in decentralization, municipal strengthening and citizen participation in Central America, 1995-2003. Honduras Country Report. Washington, Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo.
- \_\_\_\_\_. 2004e. Trends in decentralization, municipal strengthening and citizen participation in Central America, 1995-2003. Nicaragua Country Report. Washington, Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo.
- \_\_\_\_\_. 2004f. Trends in decentralization, municipal strengthening and citizen participation in Central America, 1995-2003. Panama Country Report. Washington, Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo.
- \_\_\_\_\_. 2004g. Trends in decentralization, municipal strengthening and citizen participation in Central America, 1995-2003. Summary. Washington, Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo.
- Vargas, J. 2007. Participación ciudadana en la gestión municipal en Centroamérica: avance preliminar. Contribución realizada para el Informe Estado de la Región (2008) con base en, Universidad de Vanderbilt, 2006. San José, Programa Estado de la Nación.

Vergara, A. 2007. Consideraciones en torno al sistema municipal y la descentralización en Panamá (1999-2007). Ponencia preparada para el Informe Estado de la Región (2008). San José, Programa Estado de la Nación.

### Capítulo 10 | El desafío regional de proteger el patrimonio natural

Acepesa/Proesa. 2004. Información sobre Certificación Turística en Centroamérica. San Salvador, Asociación Centroamericana para la Economía, la Salud y el Ambiente y Fundación de Pequeños Empresarios Salvadoreños.

Aguilar, G. e Itzá, A., 2005. Manual de derecho ambiental en Centroamérica. San José, UICN.

ANAM, 2006. Informe nacional del sistema nacional de áreas protegidas. Panamá, Dirección Nacional de Áreas Protegidas y Vida Silvestre.

Arrivillaga, A. 2008. Evaluación ecorregional del arrecife mesoamericano. Guatemala, TNC.

Balmford, A. et al. 2002. "Economic reasons for conserving wild nature" en Science 297. Washington DC, Science and Sustainability.

CBM. 2005. Programa Estratégico Regional de Trabajo en Áreas Protegidas. Managua, Corredor Biológico Mesoamericano.

CCAD. 2003. Memoria del Congreso Mesoamericano de Áreas Protegidas. Managua, Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo.

Cedeño, V. 2007. Plan de fortalecimiento de capacidades del Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Managua, TNC.

Cepal, 2007. Turismo y condiciones sociales en Centroamérica: las experiencias en Costa Rica y Nicaragua. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

CGR. 2007. Memoria Anual 2006. San José, Contraloría General de la República.

Chacón, C. 2007. Voluntad de conservar. Experiencias seleccionadas de conservación en Iberoamérica. San José, TNC.

Chávez, G. et al. 2007. Amphibian and reptile declines over 35 years at La Selva, Costa Rica. Proceedings of the National Academy of Sciences (USA) n° 104. Washington, DC, National Academy of Sciences.

Conap. 2005. Evaluación de gestión del Sistema Guatemalteco de Áreas Protegidas (Sigap). Documento técnico 48 (16-2006). Guatemala, Consejo Nacional de Áreas Protegidas.

Corrales, L. 2006. Fuego en Centroamérica. Fuegos forestales y no forestales: una amenaza recurrente a la biodiversidad, la salud y las economías de Centroamérica. Guatemala, Proarca/APM-TNC.

FAO. 2005a. Impactos intersectoriales de las políticas forestales y de otros sectores. Roma, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.

FAO. 2005b. Situación de los bosques del Mundo. Informes Nacionales. Roma, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.

Ferranti de, D. et al. 2005. Beyond the city: the rural contribution to development. Washington, Banco Mundial.

FIPA. 2002. Análisis de la biodiversidad en Guatemala. Ciudad de Guatemala, Federación Internacional de Productores Agropecuarios.

Fonafifo. 2005. Fonafifo: más de una década de acción. San José, Fondo Nacional de Financiamiento Forestal, Minae.

Fontúrbel, F. 2007. Las categorías mixtas de manejo en las áreas naturales protegidas de Bolivia: ¿son responsables de la fragmentación del hábitat?, en Revista Virtual de Redesma, <http://revistavirtual.redesma.org/vol2/articulo4php>, consultado el 21 de abril de 2008.

Fundación Panamá/INBio/ANAM. 2007. Actualización del Plan Estratégico Participativo para la Consolidación de la Gestión Ambiental del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (Sinap) de la República de Panamá. Ciudad de Panamá, Fundación Panamá/INBio/ANAM.

Gálvez, J. 2007. Elementos para el mejoramiento de los sistemas de gestión de visitantes en los parques nacionales Soberanía y Chagres, en la cuenca del Canal. Ciudad de Panamá, Proyecto Usaid/CBC.

Goetz, M. 2005. Construyendo sinergias en la región del arrecife mesoamericano. Un análisis de inversiones en conservación para fortalecer los nexos de colaboración. Belice, SAM, WWF, BM, TNC y The Summit Foundation.

Grünberg, G. 2003. Tierras y territorios indígenas en Centroamérica. Managua, Universidad de las Regiones Autónomas de la Costa Caribe Nicaragüense.

Iarna et al., 2006. Perfil ambiental de Guatemala: tendencias y reflexiones sobre la gestión ambiental. Ciudad de Guatemala, Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente, Universidad Rafael Landívar y Asociación Instituto de Incidencia Ambiental.

Iarna-URL. 2008. Proyecto sistema de cuentas ambientales y económicas integradas de Guatemala. Ciudad de Guatemala, Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente y Universidad Rafael Landívar.

Jolón, M. 2006. Informe del estado actual del Sistema Guatemalteco de Áreas Protegidas. Ciudad de Guatemala, Conap-PNUD.

López, C. 2006. Diagnóstico de capacidades del Sistema Guatemalteco de Áreas Protegidas. Ciudad de Guatemala, Proarca.

Maldonado, O. 2000. Elementos de análisis para fortalecer la coadministración como mecanismo de manejo de áreas protegidas en Guatemala. Ciudad de Guatemala, Fundación Defensores de la Naturaleza.

Matul, D. et al., 2007. Análisis de las capacidades institucionales en materia de ambiente frente a los compromisos adquiridos con el Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana. Estudio preparado en el marco del convenio UICN-Programa Estado de la Nación/Región. San José, Programa Estado de la Nación.

Mayrand, K. y Paquin M. 2004. Pago por servicios ambientales: estudio y evaluación de esquemas vigentes. Montreal, Unisféra International Centre.

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.

Meerman, J. y Wilson, J. 2005. The Belize National Protected Area System Plan. Belize, National Protected Areas Systems Project.

Núñez, E. 2007. "Evaluación de la efectividad de la gestión y el manejo del Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas en Chile", en Memoria del seminario "Las áreas protegidas como instrumentos de conservación en Iberoamérica", celebrado en octubre de 2006. Ciudad de Guatemala, Organismo Autónomo de Parques Nacionales de España.

OEA. 2006. Inventario de pago por servicios ambientales, en <http://www.oas.org/dsd/spanish/PSA/IPSA.htm>, consultado el 3 de julio del 2008.

- Ortiz, E. 2003. Proyecto regional de manejo integrado de ecosistemas por pueblos indígenas y comunidades en Centroamérica. Ecorregiones prioritarias del proyecto. San José, Unidad Regional de Asistencia Técnica.
- Oviedo, I. 2006. Informe Nacional Estado de las Áreas Protegidas de Honduras. Tegucigalpa, Departamento de Vida Silvestre, AFE-Cohdefor.
- Pérez, O. y Vallejo, M. 2005. Análisis comparativo entre la legislación forestal vigente y la propuesta de la nueva Ley Forestal, de las Áreas Protegidas y de la Vida Silvestre. Tegucigalpa, FAO.
- Pounds, J. A. et al. 1999. Biological response to climate change on a tropical mountain, en [www.nature.com](http://www.nature.com).
- Proarca. 2003. Estado del Sistema Centroamericano de Áreas Protegidas. Informe de síntesis. San Salvador, Programa Ambiental Regional para Centroamérica.
- \_\_\_\_\_. 2004. Memoria del Encuentro Centroamericano sobre Financiamiento de Sistemas Nacionales de Áreas Protegidas. Ciudad de Guatemala, Programa Ambiental Regional para Centroamérica.
- Proarca/APM. 2006. Informe nacional: monitoreo de la efectividad de manejo de las áreas protegidas terrestres de Honduras. Tegucigalpa, Áreas Protegidas y Mercadeo Ambiental del Programa Ambiental Regional para Centroamérica.
- Quintero, B. 2006. Informe Nacional de Áreas Protegidas. Managua, Marena.
- Rainforest Alliance. 2007. Implementación del sistema de monitoreo y evaluación (M&E) para medir los efectos de las mejores prácticas de manejo en turismo sostenible sobre la biodiversidad. San José, Rainforest Alliance.
- Revolorio, A. 2007. El programa de incentivos forestales de Guatemala. Taller de servicios ecosistémicos en América Latina y El Caribe. Cartagena, TNC.
- Rhodes, S. et al. 2006. Assessing The Nature Conservancy's conservation capacity in Mesoamerican agricultural landscapes: towards improved ecoagricultural strategy development and implementation. Informe de trabajo, inédito. San José, TNC y Ecoagriculture Partners.
- Rodríguez, J. 2005. Centroamérica en el límite forestal. Desafíos para la implementación de las políticas forestales en el istmo. San José, UICN-Proarca.
- Scott, D. 2005. "Integrating Climate Change into Canada's National Park System", in *Climate change and biodiversity. Case Study* edited by Thomas E. Lovejoy and Lee Hannah. Connecticut, Yale University Press.
- Sinac. 2006. Estrategia financiera del Sinac. Fase II: cuantificación y proyección de ingresos 2004-2006. San José, Sistema Nacional de Áreas de Conservación, Ministerio de Ambiente y Energía.
- Stocks, A. et al. 2007. "Indigenous, Colonist, and Government Impacts on Nicaragua's Bosawas Reserve", en *Conservation Biology*, vol. 21, nº 6. Gainesville, University of Florida.
- Tijerino, S et al., 2006. Plan de necesidades financieras del Sistema Nacional de Áreas Protegidas en Nicaragua. Managua, Proarca/APM.
- TNC. 2007. Sustainable Harvests in Ecoagricultural Working Landscapes in Central America. A Strategic Planning Workshop. San José, The Nature Conservancy y Ecoagricultural Partners.
- \_\_\_\_\_. 2008a. Áreas protegidas en Centroamérica. Ponencia elaborada para el Informe Estado de la Región (2008). San José, Programa Estado de la Nación.
- \_\_\_\_\_. 2008b. Evaluación ecorregional de los sistemas terrestres de Chiapas a Panamá. San José, Programa Regional de Ciencias para Mesoamérica y el Caribe, The Nature Conservancy.
- Universidad George Washington y Universidad Florida State of Panama. 2005. Potencial turístico sostenible de la región del Parque Nacional Soberanía. Ciudad de Panamá, Universidad George Washington y Universidad Florida State of Panama.
- World Resources Institute. 2005. Evaluación de los ecosistemas del milenio. Informe de síntesis. Washington DC, Pnuma.
- Capítulo 11 | El desafío regional de contar con energía para impulsar su desarrollo**
- BCIE. 2005. Estrategia y plan de inversiones 2005-2010 para respaldar al sector energía en Centroamérica. Tegucigalpa, Banco Centroamericano de Integración Económica.
- Betancourt, F. et al. 2007. Proyecto "Programa nacional de electrificación rural con base en fuentes de energía renovables en áreas no cubiertas por la red". San José, Evaluación de Esquemas de Financiamiento y Esquemas de Organización, PNUD/ICE.
- Bornet. 2004. "El biodiesel reduce sustancialmente las emisiones contaminantes, según confirma el estudio que realiza EHN en vehículos de Pamplona", en *Bornet Revista de Divulgación sobre Ciencias*, en [www.bornet.es/notic/Fisica\\_-Quimica\\_y\\_Eneria/220604182935.shtml](http://www.bornet.es/notic/Fisica_-Quimica_y_Eneria/220604182935.shtml)
- Castro, R. 2007. Energías renovables. Un reto y oportunidad para Centroamérica. San José, Incae.
- CEAC. 2007. Plan indicativo regional de expansión de la generación, período 2006-2020. Tegucigalpa, Consejo de Electrificación de América Central.
- Cepal. 2003. Propuesta para una estrategia sustentable del subsector hidrocarburos en Centroamérica. Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- \_\_\_\_\_. 2004a. Estrategia para el fomento de las fuentes renovables de energía en América Central. Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- \_\_\_\_\_. 2004b. Perspectivas de un programa de biocombustibles en América Central. Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- \_\_\_\_\_. 2006. Istmo centroamericano. Diagnóstico de la industria petrolera 2006. Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- \_\_\_\_\_. 2007a. Istmo centroamericano. Estadísticas de hidrocarburos 2006. Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- \_\_\_\_\_. 2007b. Istmo centroamericano. Estadísticas del subsector eléctrico 2006. Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- \_\_\_\_\_. 2007c. La energía y las Metas del Milenio en Guatemala, Honduras y Nicaragua 2007. Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Cepal et al. 2003. Energía y desarrollo sustentable en América Latina y el Caribe. Guía para la formulación de políticas energéticas. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Cepal y SICA. 2007. Estrategia energética sustentable centroamericana 2020. Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe y Secretaría General del Sistema de Integración Centroamericana.
- Cuevas, F. 2006. Diagnóstico del sector energético centroamericano. Ciudad de México, Cepal/SICA.



- Dirección de Energía. 2007. Subsector eléctrico y recursos renovables. Ciudad de Guatemala, Ministerio de Energías y Minas.
- DSE. 2003. IV Plan de Energía-Diagnóstico del Sector 2000. San José, Dirección Sectorial de Energía, Minae.
- Dussan, M. 2005. Problemática de la energía eléctrica: impacto fiscal del mercado de Honduras. Tegucigalpa, Fundación para la Inversión y el Desarrollo de Exportaciones.
- González, C. 2008. Centroamérica: una región con energía para producir. Ponencia preparada para el Informe Estado de la Región (2008). San José, Programa Estado de la Nación.
- Grupo Asesor Petrolero Venezolano. 2006. Objetivos, metas y logros para el mejoramiento del clima de negocios del sector hidrocarburos en Guatemala. Ciudad de Guatemala, Pronacom.
- Infante, A. 2007. "Perspectivas de la situación energética mundial. Las oportunidades para Colombia", en Revista de Ingeniería de la Universidad de Los Andes, no 25. Bogotá, Universidad de Los Andes.
- Intal-BID. 2007. Informe centroamericano 2004-2006. Buenos Aires, Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe y Banco Interamericano de Desarrollo.
- Lovgren, S. 2007. "Autos verdes utilizan alcohol, heces y restos de animales", en National Geographic en Español, julio de 2007. Washington, National Geographic Society.
- Mckibben, B. 2007. "Las nuevas cuentas del carbono", en National Geographic en Español, octubre de 2007. Washington, National Geographic Society.
- MEM. 2007. Sitio oficial del Ministerio de Energía y Minas de Guatemala, en [www.mem.gob.gt/](http://www.mem.gob.gt/)
- Moreira, H. 2006. La nueva refinería en Centroamérica. Conferencia dictada en el marco del Programa de Integración Energética Mesoamericana. Washington, BID.
- Olade. 2005. Prospectiva energética de América Latina y el Caribe. Visión regional. Quito, Organización Latinoamericana de Energía.
- \_\_\_\_\_. 2006. Estadísticas energéticas 1990-2005. Quito, Organización Latinoamericana de Energía, en [www.olade.org.ec/siee.html](http://www.olade.org.ec/siee.html)
- \_\_\_\_\_. 2007a. Balances energéticos 1990-2005. Quito, Organización Latinoamericana de Energía, en [www.olade.org.ec/siee.html](http://www.olade.org.ec/siee.html)
- \_\_\_\_\_. 2007b. Eficiencia energética, recurso no aprovechado. Quito, Organización Latinoamericana de Energía, en [www.olade.org.ec/periódicas.html](http://www.olade.org.ec/periódicas.html)
- \_\_\_\_\_. 2007c. Ponencias del II Seminario Latinoamericano y del Caribe de los Biocombustibles. 2007. San Salvador, Olade, IICA y Ministerio de Economía de El Salvador.
- Proyecto Estado de la Región-PNUD. 2003. Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá. San José, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Proyecto Estado de la Región y Proyecto Estado de la Nación.
- Righelato, R. y Spracklen, D. 2007. "Carbon mitigation by bio-fuels or by saving and restoring forests?", en Science, vol. 317. New York, American Association for the Advancement of Science.
- Rigobón, R. 2005. Estrategia de estabilización para los precios del petróleo en América Central. Serie de Estudios Económicos y Sectoriales. Washington, BID.
- Sieca. 2005. Matriz de acciones para integración y desarrollo energético. Tegucigalpa, Secretaría de Integración Económica Centroamericana.

---

## Entrevistas

- Moreno, R. 2007. Presidente de Santa Fe Energy S.A., Panamá.
- Pérez, H. 2007. Consultor del Programa de Investigación y Formación de la Secretaría General del Csuca.
- Valverde, C. 2007. Director de Planificación, Refinadora Costarricense de Petróleo.

---

## Capítulo 12 | El dilema estratégico de la seguridad ciudadana y el Estado democrático de derecho

- Agosin, M. et al. 2004. Panorama tributario de los países centroamericanos y opciones de reforma. Serie de Estudios Económicos y Sectoriales. Washington DC, BID.
- Aguilar, J. y Carranza, M. (Iudop-UCA). 2008. Actores ilegales en Centroamérica: el caso de las pandillas y maras en el Triángulo Norte. Ponencia preparada para el Informe Estado de la Región (2008). San José, Programa Estado de la Nación.
- Artiga, A. 2007. Sistemas de partidos políticos y gestión electoral en Centroamérica. Ponencia preparada para el Informe Estado de la Región (2008). San José, Programa Estado de la Nación.

- Balsells, E. 2006. Los costos económicos de la violencia en Guatemala. Ciudad de Guatemala, PNUD.
- Barchecheat, O. y Sansfaçon, D. 2003. Évaluer la prévention: éléments pour une approche alternative. Montreal, Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad.
- Bautista, F. 2006. Policía, seguridad ciudadana y violencia en Nicaragua. Tercera edición. Managua, Pavsá.
- Binder, A. y Obando, J. 2004. De las repúblicas aéreas al Estado de derecho. Buenos Aires, Ad Hoc.
- Bonilla, J. y Tamayo, C. 2007. Las violencias en los medios. Los medios en las violencias. Bogotá, Centro de Investigación y Educación Popular.
- Booth, J. et al. 2006. Understanding Central America: global forces, rebellion and change. Boulder, Westview Press.
- Briceño, R. 2004. Urban violence and citizenship: the sociological theory of health and violence in Latin America. Miami, Latin American and the Caribbean Center, Florida International University, en <http://lacc.fiu.edu/cna/papers/Briceno.pdf>, consultado el 22 junio de 2007.
- Briceño, R. y Zubillaga, V. 2002. "Violence and Globalization in Latin America", en Current Sociology, vol. 50, n° 1. Leicestershire, International Sociological Association.
- Bruneau, T. 2005. "The Maras and National Security in Central America", en Strategic Insights. vol. IV, n° 5. California, Department of National Security Affairs.
- Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs. 2006. International Narcotics Control Strategy Report: Canada, Mexico and Central America. Washington DC, US Department of State.
- Buvinic, M. et al. 1999. La violencia en América Latina y el Caribe. Un marco de referencia para la acción. Washington DC, BID.
- Carranza, E. 2002. Sobrepopulación Penitenciaria como obstáculo a la vigencia de la normativa de las Naciones Unidas en América Latina y el Caribe (noviembre 2002). México, Siglo XXI.
- Casas, K. 2006. Paying for democracy: political finance and State funding for parties. Oxford, ECPR Press.
- CEJA y Jiménez, J. et al. 2006. La justicia en Nicaragua. Diagnóstico del sistema de justicia. Managua, Centro de Estudios de Justicia de las Américas, Unión Europea, Programa de Apoyo Institucional a Nicaragua.

- CIEN, 2002. Estudio sobre la magnitud y costo de la violencia en Guatemala. Ciudad de Guatemala, Centro de Investigaciones Económicas Nacionales.
- Cruz, J. M. 2005. Armas de fuego y violencia. San Salvador, PNUD.
- \_\_\_\_\_. 2007. Percepciones sobre la inseguridad ciudadana en Centroamérica. Ponencia preparada para el Informe Estado de la Región (2008). San José, Programa Estado de la Nación.
- Cruz, J. M. y Beltrán, M. 2000. Las maras en El Salvador: diagnóstico sobre su situación y su impacto. San Salvador, Instituto Universitario de Opinión Pública, Universidad Centroamericana y Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano.
- Cusson, M. 1987. Pourquoi punir? París, Dalloz.
- De León, C. R. y Sagone, I. 2006. "Guatemala" en Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano (ed.) La cara de la violencia urbana en América Central. San José, Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano.
- Demoscopia. 2007. Pandillas y agrupaciones violentas en Costa Rica y Nicaragua. San José, Demoscopia.
- 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. Boulder, Colorado, Lynne Reiner.
- Domingo, P. y Sieder, R. (eds). 2001. Rule of Law in Latin America: the International Promotion of Judicial Reform. London, Institute of Latin American Studies.
- Dreyfus, P. et al. 2007. Armas pequeñas y livianas: una amenaza a la seguridad hemisférica. San José, Flasco.
- European Commission for the Efficiency of Justice. 2006. Report on European Judicial Systems: an overview (2006). Bruselas, Consejo de Europa.
- Fajnzylberg, P. et al. 2001a. "Crimen y victimización: una perspectiva económica", en Fajnzylberg et al. (eds.), Crimen y violencia en América Latina. Washington DC, y Bogotá, Banco Mundial y Alfaomega.
- \_\_\_\_\_. 2001b. "Inequality and Violent Crime", en The Journal of Law and Economics. Chicago, University of Chicago Press.
- Freedom House. 2004. Freedom in the World. May 16, 2004, en [www.freedomhouse.org/survey2003](http://www.freedomhouse.org/survey2003). New York, Freedom House.
- \_\_\_\_\_. 2007a. Belize. May 16, 2007, en [http://www.freedomhouse.org/inc/content/pubs/fiw/inc\\_country\\_detail.cfm?year=2007&country=7136&pf](http://www.freedomhouse.org/inc/content/pubs/fiw/inc_country_detail.cfm?year=2007&country=7136&pf). New York, Freedom House.
- \_\_\_\_\_. 2007b. Costa Rica. May 16, 2007, en [http://www.freedomhouse.org/inc/content/pubs/fiw/inc\\_country\\_detail.cfm?year=2007&country=7158&pf](http://www.freedomhouse.org/inc/content/pubs/fiw/inc_country_detail.cfm?year=2007&country=7158&pf). New York, Freedom House.
- \_\_\_\_\_. 2007c. El Salvador. May 16, 2007, en [http://www.freedomhouse.org/inc/content/pubs/fiw/inc\\_country\\_detail.cfm?year=2007&country=7171&pf](http://www.freedomhouse.org/inc/content/pubs/fiw/inc_country_detail.cfm?year=2007&country=7171&pf). New York, Freedom House.
- \_\_\_\_\_. 2007d. Guatemala. May 16, 2007, en [http://www.freedomhouse.org/inc/content/pubs/fiw/inc\\_country\\_detail.cfm?year=2007&country=7186&pf](http://www.freedomhouse.org/inc/content/pubs/fiw/inc_country_detail.cfm?year=2007&country=7186&pf). New York, Freedom House.
- \_\_\_\_\_. 2007e. Honduras. May 16, 2007, en [http://www.freedomhouse.org/inc/content/pubs/fiw/inc\\_country\\_detail.cfm?year=2007&country=7191&pf](http://www.freedomhouse.org/inc/content/pubs/fiw/inc_country_detail.cfm?year=2007&country=7191&pf). New York, Freedom House.
- \_\_\_\_\_. 2007f. Nicaragua. May 16, 2007, en [http://www.freedomhouse.org/inc/content/pubs/fiw/inc\\_country\\_detail.cfm?year=2007&country=7242&pf](http://www.freedomhouse.org/inc/content/pubs/fiw/inc_country_detail.cfm?year=2007&country=7242&pf). New York, Freedom House.
- \_\_\_\_\_. 2007g. Panama. May 16, 2007, en [http://www.freedomhouse.org/inc/content/pubs/fiw/inc\\_country\\_detail.cfm?year=2007&country=7249&pf](http://www.freedomhouse.org/inc/content/pubs/fiw/inc_country_detail.cfm?year=2007&country=7249&pf). New York, Freedom House.
- Fuentes, J. 2006. Retos de la política fiscal en Centroamérica. Cepal, Ictefi, en [http://www.icefi.org/docs/Retos\\_Doc\\_CEPAL.pdf](http://www.icefi.org/docs/Retos_Doc_CEPAL.pdf)
- Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano. 2001. El arsenal invisible. Armas livianas y seguridad ciudadana en la postguerra centroamericana. San José, Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano.
- \_\_\_\_\_. (ed.) 2006. El tratado sobre comercio de armas (TCA) y el ordenamiento jurídico de Centroamérica. San José, Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano.
- Fundación para el Debido Proceso Legal. 2008. Controles y descontroles de la corrupción judicial. Evaluación de la corrupción judicial y de los mecanismos para combatirla en Centroamérica y Panamá. Washington, DC Fundación para el Debido Proceso Legal.
- Global Firearms Death 2005. Global Firearms Death Report 2005. Washington DC, Global Firearms Death.
- Godnick, W. et al. 2002. Stray Bullets: the Impact of Small Arms Misuse in Central America. Occasional Paper 5, Small Arms Survey. Ginebra, Small Arms Survey.
- Hammergren, L. 1998. The Politics of Justice and Justice Reform in Latin America: the Peruvian Case in Comparative Perspective. Boulder, Westview Press.
- \_\_\_\_\_. 2007. Envisioning Reform: Improving Judicial Performance in Latin America. Pennsylvania, Penn State University Press.
- Hume, M. 2004. Armed violence and poverty in El Salvador. Bradford, Centre for International Cooperation and Security, Bradford University.
- Jaentschke, K. 2007. Estudio sobre respuestas institucionales al problema de seguridad en Nicaragua. Ponencia preparada para el Informe Estado de la Región (2008). San José, Programa Estado de la Nación.
- Janoski, T. 1998. Citizenship and Civil Society. Cambridge, Cambridge University Press.
- Kaufmann, D. et al. 2006. Governance Matters V: Aggregate and Individual Governance Indicators for 1996-2005. Policy Research Paper 4012. Washington DC, The World Bank.
- Kliksberg, B. 2007. Mitos y realidades sobre la criminalidad en América Latina: algunas anotaciones estratégicas sobre cómo enfrentarla y mejorar la cohesión social. Cuadernos de Cohesión Social. Madrid, Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas.
- Krujtit, D. y Kees, K. 2007. "La nueva violencia", en Foreign Affairs, abril-junio. Mexico DF, Instituto Tecnológico Autónomo de México.
- Lapop. 2006. Barometer of the Americas. 2006: database. Nashville, Latin American Public Opinion Project (LAPOP), University of Vanderbilt.
- Latinobarómetro. 2004. Una década de mediciones. Santiago de Chile, Corporación Latinobarómetro.
- Llorente, M. y Rivas, A. 2004. "La caída del crimen en Bogotá: una década de políticas de seguridad ciudadana". Washington DC, Banco Interamericano de Desarrollo
- Londoño, J. y Guerrero, R. 2000. "Violencia en América Latina: epidemiología y costos", en Londoño et al. (eds.). Editores. Asalto al desarrollo. Violencia en América Latina. Washington DC, BID.

- Loría, M. 2007. Información que permite situar a Costa Rica con respecto al grado de respeto de los principios que caracterizan a un Estado democrático de derecho y a un sistema democrático de justicia penal, para intentar aportar soluciones al preocupante problema de la inseguridad ciudadana. Ponencia preparada para el Informe Estado de la Región (2008). San José, Programa Estado de la Nación.
- Loudis, R. et al. 2006. Central America and Mexico Gang Assessment: Guatemala Profile. Washington DC, Usaid.
- Matul, D. 2007. Marco analítico de la política pública local en materia de seguridad: San Miguelito, Santa Tecla y Santa Lucía Cotzumalguapa (tres casos). San José, Friedrich Ebert Stiftung.
- Matul, D. y Guanina, D. 2007. Enfoques políticos vigentes sobre la seguridad ciudadana en Costa Rica. San José, Friedrich Ebert Stiftung.
- Matul, D. y Quirós, N. 2007. Reexaminado los Acuerdos de Esquipulas II: la seguridad regional. Informe final para discusión. San José, Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano.
- Ministerio Público de Costa Rica. 2006. Anuario de Estadísticas Judiciales 2006. San José, Ministerio Público.
- Ministerio Público de Guatemala. 2007. Delitos contra la vida en Guatemala. Un estudio de casos sobre 553 homicidios cometidos en 2005-2006 y el desempeño del sistema de justicia. Ciudad de Guatemala, Organismo Judicial, Ministerio Público y Ministerio de Gobernación.
- O'Donnell, G. 1993. On the State, Democratization and some Conceptual Problems: a Latin American View with Glances at Some Postcommunist Countries. Washington, World Development Bank.
- \_\_\_\_\_. 1994. "Delegative Democracy." *Journal of Democracy*, 5(1). Washington DC, John Hopkins University Press.
- \_\_\_\_\_. 1997. *Polyarchies and the UnRule of Law in Latin America. The Quality of Democracy and Democratic Consolidation*. Indiana, Notre Dame.
- \_\_\_\_\_. 2004. "'Democracy, Human Rights, Human Development", en O'Donnell et al. *The Quality of Democracy: Theory and Applications*. Notre Dame, University of Notre Dame Press.
- OMS. 2004. Las dimensiones económicas de la violencia interpersonal, en [http://www.who.int/violence\\_injury\\_prevention/publications/violence/economic\\_dimensions/en/index.html](http://www.who.int/violence_injury_prevention/publications/violence/economic_dimensions/en/index.html).
- Onudd. 2007. Crimen y desarrollo en Centroamérica. Atrapados en una encrucijada. Slovakia, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.
- Pérez, J. A. 2007. Respuestas ante la problemática de seguridad ciudadana Panamá. Ponencia preparada para el Informe Estado de la Región (2008). San José, Programa Estado Nación.
- PNUD. 2004. Informe sobre el Desarrollo Democrático en América Latina. México, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- PNUD-Costa Rica. 2006. Informe Nacional de Desarrollo Humano. Venciendo el temor. (In)seguridad ciudadana y desarrollo humano en Costa Rica. San José, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- PNUD-El Salvador. 2005. ¿Cuánto cuesta la violencia a El Salvador? San Salvador, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- \_\_\_\_\_. 2006. Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2005. Una mirada al nuevo nosotros. El impacto de las migraciones. San Salvador, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo El Salvador.
- PNUD-Guatemala. 2005. Informe sobre Desarrollo Humano Guatemala 2005. Guatemala: diversidad étnico-cultural, la ciudadanía en un estado plural. Guatemala, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Programa Estado de la Nación. 2004. Décimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Programa Estado de la Nación.
- \_\_\_\_\_. 2005. Undécimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Programa Estado de la Nación.
- \_\_\_\_\_. 2006. Duodécimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Programa Estado de la Nación.
- \_\_\_\_\_. 2007. Decimotercer 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 y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- \_\_\_\_\_. 2003. Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá. San José, Proyecto Estado de la Nación y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- RAE. 2001. Diccionario de la Lengua Española. Vigésima segunda edición. Madrid, Real Academia Española.
- Ranum, E. 2007. Diagnóstico nacional de Guatemala. Proyecto "Pandillas juveniles transnacionales en Centroamérica, México y Estados Unidos", en [http://www.wola.org/media/Gangs/diagnostico\\_guatemala.pdf](http://www.wola.org/media/Gangs/diagnostico_guatemala.pdf)
- Rico, J. M. 1985. "Le droit de punir", en *Criminologie*, vol. XIX, n° 1. Montréal. Université de Montréal.
- \_\_\_\_\_. 1987. Las sanciones penales y la política criminológica contemporánea. Cuarta edición. México, Siglo XXI.
- \_\_\_\_\_. 1997. Justicia penal y transición democrática en América Latina. México, Siglo XXI.
- \_\_\_\_\_. 2006. Inseguridad ciudadana en Costa Rica: balance de la situación. Cuadernos de Desarrollo Humano n° 1. San José, PNUD.
- \_\_\_\_\_. 2007. Dilema estratégico: democracia y seguridad ciudadana. Informe sobre los problemas de la información estadística en materia de seguridad (mitos). Ponencia preparada para el Informe Estado de la Región (2008). San José, Programa Estado de la Nación.
- \_\_\_\_\_. 2008. Primer dilema: democracia y seguridad ciudadana. Informe final. Informe sobre la situación de los países centroamericanos. Ponencia preparada para el Informe Estado de la Región (2008). San José, Programa Estado de la Nación.
- Rico, J. M. y Chinchilla, L. 2002. Seguridad ciudadana en América Latina: hacia una política integral. México, Siglo XXI.
- \_\_\_\_\_. 2006. Las reformas policiales en América Latina: situación, problemas y perspectivas. Lima, Instituto de Defensa Legal y Open Society Institute.
- Rivera, R. 2007. Respuestas a la problemática de la seguridad ciudadana en Honduras. Ponencia preparada para el Informe Estado de la Región (2008). San José, Programa Estado de la Nación.
- Rocha, J. L. 2006. "Why No Maras in Nicaragua?" en *Revista Envío*, n° 301, agosto de 2006. Managua, Universidad Centroamericana.
- Rodríguez, M. 2000. Diagnóstico sobre la situación actual de las armas ligeras y la violencia en Guatemala. San José, Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano.
- Rojas, F. 2006. El crimen organizado internacional: una grave amenaza a la democracia en América Latina y el Caribe. San José, Flaco.

- Rubio, M. 2007. De la pandilla a la mara: pobreza, educación, mujeres y violencia juvenil. Bogotá, Universidad Externado de Colombia.
- Salomón, L. 1999. Armamentismo, violencia e inseguridad en Honduras. Tegucigalpa, Ciprodeh y MPDL.
- Sandoval, C. 2002. Otros amenazantes: los nicaragüenses y la formación de identidades nacionales en Costa Rica. San José, Editorial Universidad de Costa Rica.
- Sansfaçon, D. 2002. De la connaissance au politiques de prévention de la criminalité et de sécurité collective: quel role pour quelle évaluation? Montreal, CIPC.
- \_\_\_\_\_. 2005. Drogues et dommages sociaux. Revue de littérature internationale. Montreal, Observatoire Français des Drogues et des Toxicomanies y CIPC.
- Sansfaçon, D. y Welsh, B. 1999. Digesto de la prevención del delito II: análisis comparativo de políticas exitosas en materia de seguridad ciudadana. Montreal, CIPC.
- Seligson, M. 2004. The Political Culture of Democracy in Mexico, Central America and Colombia, 2004. Nashville, Lapop-University of Vanderbilt and Usaid.
- Sibaja, H. et al. 2006a. Central America and Mexico Gang Assessment: El Salvador Profile. Washington DC, Usaid.
- \_\_\_\_\_. 2006b. Central America and Mexico Gang Assessment: Honduras Profile. Washington DC, Usaid.
- \_\_\_\_\_. 2006c. Central America and Mexico Gang Assessment: Nicaragua Profile. Washington DC, Usaid.
- SICA. 1995. Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica. San Pedro Sula, Sistema de Integración Económica Centroamericana.
- Solana, E. 2007. Estadísticas de administración de justicia en Centroamérica: informe final. Ponencia preparada para el Informe Estado de la Región (2008). San José, Programa Estado de la Nación.
- Sosa, J. y Rocha, J. 2000. "Las pandillas en Nicaragua", en Eric et al. Maras y pandillas en Centroamérica. Managua, UCA.
- Torres, E. 2001. "'Foundations: Central America", en Garretón y Newman (eds.). Democracy in Latin America: reconstructing political society. Nueva York, United Nations University Press.
- \_\_\_\_\_. 2007. La piel de Centroamérica. San José, Flacso.
- Universidad de Vanderbilt. Varios años. Barómetro de las Américas. Latin American Public Opinion Project (Lapop). Nashville, Universidad de Vanderbilt.
- Urcuyo, C. 2008. El tratamiento informativo de la migración en la prensa escrita costarricense. Tesis para optar por el grado de Master en Estudios Latinoamericanos, Universidad de Salamanca.
- US Department of State. 2006a. Country Reports on Human Rights Practices: Belize. Washington DC, US Department of State, Bureau of Democracy, Human Rights and Labor.
- \_\_\_\_\_. 2006b. Country Reports on Human Rights Practices: Costa Rica. Washington DC, US Department of State, Bureau of Democracy, Human Rights and Labor.
- \_\_\_\_\_. 2006c. Country Reports on Human Rights Practices: El Salvador. Washington DC, US Department of State, Bureau of Democracy, Human Rights and Labor.
- \_\_\_\_\_. 2006d. Country Reports on Human Rights Practices: Guatemala. Washington DC, US Department of State, Bureau of Democracy, Human Rights and Labor.
- \_\_\_\_\_. 2006e. Country Reports on Human Rights Practices: Honduras. Washington DC, US Department of State, Bureau of Democracy, Human Rights and Labor.
- \_\_\_\_\_. 2006f. Country Reports on Human Rights Practices: Nicaragua. Washington DC, US Department of State, Bureau of Democracy, Human Rights and Labor.
- \_\_\_\_\_. 2006g. Country Reports on Human Rights Practices: Panama. Washington DC, US Department of State, Bureau of Democracy, Human Rights and Labor.
- \_\_\_\_\_. 2006h. International Narcotics Control Strategy Report: Canada, Mexico and Central America. Washington DC, Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs, US Department of State.
- Usaid. 2006. Central America and Mexico Gang Assessment. Washington DC, Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional.
- Vargas, J. 2007a. Las bases subjetivas de la inseguridad ciudadana. Documento de trabajo interno, preparado en el marco de la elaboración del Informe Estado de la Región (2008). San José, Programa Estado de la Nación.
- \_\_\_\_\_. 2007b. Documento metodológico para los dilemas estratégicos. Documento de trabajo interno, preparado en el marco de la elaboración del Informe Estado de la Región (2008). San José, Programa Estado de la Nación.
- Vargas, J. y Rosero, L. 2007. Sistemas de partidos políticos y gestión electoral en Centroamérica. Ponencia preparada para el Informe Estado de la Región (2008). San José, Programa Estado de la Nación.
- Waller, I. 2007. Menos represión. Más seguridad. Verdades y mentiras acerca de la lucha contra la delincuencia. México, Instituto Nacional de Ciencias Penales e Ilnud.
- Wilson, B. 2004. "The Best Laid Schemes... Gang Aft A-Gley: Judicial Reform in Latin America-Evidence from Costa Rica", en Journal of Latin American Studies, vol 36, nº 3. Cambridge, Cambridge University Press.

### Capítulo 13 | El dilema estratégico de la inserción ventajosa en la economía internacional

- ACP. 2006. Plan Maestro del Canal de Panamá. Panamá, Autoridad del Canal de Panamá.
- \_\_\_\_\_. 2007. Informe Anual 2006. Panamá, Autoridad del Canal de Panamá.
- \_\_\_\_\_. 2008. Estadísticas de Transito, en <http://www.acp.gob.pa/esp/general/asi-es-el-canal.html>, consultado el 8 de abril de 2008.
- Alonso, E. 2007. Inserción internacional y desarrollo humano en Centroamérica. Marco conceptual preparado para el Informe Estado de la Región (2008). San José, Programa Estado de la Nación.
- Angulo, J. y Mata, A. 2008. Mipymes, agro cadenas y aprovechamiento del Cafta en Centroamérica. Análisis de los sectores lácteo, cerdo, pollo, maíz blanco y hortalizas bajo un enfoque de organización industrial. Ponencia preparada para el Informe Estado de la Región (2008). San José, Programa Estado de la Nación.
- Barchecheat, O. y Sansfaçon, D. 2003. Évaluer la prévention: éléments pour une approche alternative. Montreal, Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad.
- Benavides, H. y Segura, O. 2006. El sector frutícola centroamericano. San José, Dirección de Estudios Estratégicos y Políticas para la Modernización Institucional, IICA.
- Banco Mundial. 2005. Economic Growth in the 1990s. Learning a decade of reform. Washington DC, BM.
- \_\_\_\_\_. 2008a. Indicadores mundiales de desarrollo. Washington, Banco Mundial.
- \_\_\_\_\_. 2008b. Informe sobre el desarrollo mundial. Agricultura para el desarrollo. Washington DC, Banco Mundial.

- BID. 2005. DR-Cafta: challenges and opportunities for Central America. Washington, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Cenpromype y JICA. 2005. Estudio regional de los Sistemas de Apoyo en Calidad, Productividad e Investigación y Desarrollo para las MIPYME de Centroamérica. Resumen ejecutivo. San Salvador, Cenpromype.
- Cepal. 2004. Competitividad centroamericana. Serie Estudios y Perspectivas n.º 21. México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- \_\_\_\_\_. 2006. El papel del mercado interno en la dinamización del crecimiento de la sub-región norte de América Latina. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- \_\_\_\_\_. 2007a. Anuario estadístico de América Latina y el Caribe, 2006. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- \_\_\_\_\_. 2007b. Estructura, comercio y competitividad de bienes y servicios. México D.F., Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- \_\_\_\_\_. 2007c. Istmo centroamericano: evolución económica en 2006 y perspectivas para el 2007. Evaluación preliminar. México D.F., Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- \_\_\_\_\_. 2007d. La inversión extranjera en América Latina y el Caribe. 2006. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- \_\_\_\_\_. 2007e. Panorama de inserción internacional de América Latina y el Caribe. Tendencias 2007. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Cepal, 2007f. Panorama Social 2007. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- \_\_\_\_\_. 2008. Evolución de la industria manufacturera de exportación en Centroamérica, México y República Dominicana (2000-2006). México D.F., Unidad de Comercio e Industria y Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Consejo Centroamericano de Turismo. 2008. Cifras de Turistas en Centroamerica 2000-2006. Cuscatlán, Consejo Centroamericano de Turismo.
- Deardorff, A. 2001. Deardorff's Glossary of International Economics, en <http://www-personal.umich.edu/~alandear/glossary/>, consultado el 9 de marzo de 2008.
- Faostat. 2008. Hojas de balance de alimentos, en <http://faostat.fao.org/site/502>, consultado el 24 de mayo de 2008.
- Flacso. 2001. Centroamérica 2020: hacia un nuevo modelo de desarrollo regional. Cuaderno de Ciencias Sociales 121. Bulmer-Thomas, V. y A. Kincaid, D. San José, Flacso.
- FMI. 2007. Perspectivas de la economía mundial: desbordamientos y ciclos de la economía mundial. Washington DC, Fondo Monetario Internacional.
- \_\_\_\_\_. 2008. Perspectivas de la economía mundial: perspectivas de la economía y cuestiones de política económica. Traducción preliminar. Washington DC, Fondo Monetario Internacional.
- \_\_\_\_\_. 2008b. Communiqué of the International Monetary and Financial Committee of the Board of Governors of the International Monetary Fund. Nota de prensa 08/78, en <http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2008/pr0878.htm>, consultado el 13 de abril de 2008.
- Gómez J. C. 2005. La tributación a la renta en el istmo centroamericano: análisis comparativo y agenda de reformas. Macroeconomía del desarrollo. Santiago de Chile, Cepal.
- Hausmann, R. et al., 2004. Growth Accelerations. Cambridge, National Bureau of Economic Research.
- Hirschman, A. O. 1958. The Strategy of Economic Development. New Haven, Yale University Press.
- Herrera, D. y Benavides, H. 2007. El entorno internacional del sector avícola centroamericano. San José, IICA.
- IICA. 2007. Mapeo de las cadenas agroalimentarias de maíz blanco y frijol en Centroamérica. Managua, Proyecto Red Sicta, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura.
- Incae y HIID. 1999. Centroamérica en el Siglo XXI: Una agenda para la competitividad y el desarrollo sostenible; bases para la discusión sobre el futuro de la región. Alajuela, Costa Rica. INCAE, Centro Latinoamericano para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible del INCAE y Harvard Institute for International Development.
- Incae y Sieca. 1999. El Corredor Logístico Centroamericano: un salto cualitativo en la dotación de servicios al comercio exterior de la región. La Paz, El Salvador. INCAE, Centro Latinoamericano para la Competitividad y Sistema de Estadísticas de Comercio de Centroamérica
- Internacional Grain Council. 2008. Grain Market Report, en <http://www.igc.org.uk/es/Default.aspx>, consultado el 30 de julio de 2008.
- Mankiw, N. Gregory. 2000. Macroeconomics. Fourth Edition. New York, Worth Publishers.
- Martínez, J. O. 2008. Ventajas competitivas y comparativas del comercio intra y extra-regional de Centroamérica. Ponencia preparada para el Informe Estado de la Región (2008). San José, Programa Estado de la Nación.
- Mata, G. 2008. Economías pequeñas y abiertas. Ponencia preparada para el Informe Estado de la Región (2008). San José, Programa Estado de la Nación.
- Nowalski, J. 2006. Cafta/TLC: alcances del DR-Cafta en el marco de la integración centroamericana. San José, Centro Internacional de Desarrollo Humano.
- Nurske, R. 1953. Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries. New York, Oxford University Press.
- Ocampo, 2004. El desarrollo económico en los albores del siglo XXI. Bogotá, CEPAL - Alfa Omega.
- Padilla, R. et al. 2007. Situación y perspectivas de la industria maquiladora de exportación de Centroamérica, México y República Dominicana. Santiago de Chile, CEPAL.
- Paus, E. 2005. Foreign Investment, Development, and Globalization: Can Costa Rica Become Ireland. New York: Palgrave Macmillan.
- PNUD-Costa Rica. 2006. Informe Nacional de Desarrollo Humano. Venciendo el temor. (In)seguridad ciudadana y desarrollo humano en Costa Rica. San José, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- PNUD-El Salvador. 2006. Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2005. Una mirada al nuevo nosotros. El impacto de las migraciones. San Salvador, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo El Salvador.
- PNUD-Guatemala. 2005. Informe sobre Desarrollo Humano Guatemala 2005. Guatemala: diversidad étnico-cultural, la ciudadanía en un estado plural. Ciudad de Guatemala, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- PNUD-Honduras. 2006. Informe Nacional sobre Desarrollo Humano 2006. Hacia la expansión de la ciudadanía. Tegucigalpa, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

- PNUD-Nicaragua. 2005 Informe de Desarrollo Humano 2005. Las Regiones Autonomas de la Costa Caribe ¿Nicaragua asume su Diversidad? Managua, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- PNUD-Panamá. 2002. Informe Nacional de Desarrollo Humano. El compromiso con el Desarrollo Humano: Un desafío nacional. Ciudad Panamá, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo El Salvador.
- Pomareda, C. 2008. Inserción internacional de Centroamérica. Ponencia preparada para el Informe Estado de la Región (2008). San José, Programa Estado de la Nación.
- Powell, A. y Salazni M. 2008. Expectativas de crecimiento e inflación. Washington DC, BID, en <http://www.iadb.org/research/homepageDetails.cfm?language=Spanish&conid=81&page=1&frame=1>, consultado el 10 de abril de 2008.
- PPP. 2007a. Avances en el cumplimiento de los mandatos de la cumbre para el fortalecimiento del Plan Puebla Panamá. Plan Puebla Panamá.
- \_\_\_\_\_. 2007b. Punteo de resultados de la IX cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de los países miembros del mecanismo de dialogo y concertación de Tuxtla. Aspectos del Plan Puebla Panamá. San Pedro, Belice., Plan Puebla Panamá.
- \_\_\_\_\_. 2008. Sitio Oficial del Plan Puebla Panamá; en <http://www.planpuebla-panama.org/>
- The new global economy and the developing countries: making openness work. Washington DC, John Hopkins University Press.
- Rosenstein R. 1961. Notes on the Theory of the Big Push, In Ellis, H. & Wallich, H.C. (Eds.), Economic development for Latin America. New York, St. Martin's Press
- Sansfaçon, D. 2002. De la connaissance au politiques de prévention de la criminalité et de sécurité collective: quel role pour quelle évaluation? Montreal, CIPC.
- Sieca. 2007. Sistema de Estadísticas de Comercio de Centroamérica, en <http://estadisticas.sieca.org.gt>
- The Economist. 2008. "Latin America's economies: a coming test of virtue", en The Economist, April 10th, 2008.
- Trejos, J. D. 2008. Empleo en Centroamérica. Ponencia preparada para el Informe Estado de la Región (2008). San José, Programa Estado de la Nación.
- Tristán, A. 2008. Recomendaciones para el crecimiento económico regional. Ponencia preparada para el Informe Estado de la Región (2008). San José, Programa Estado de la Nación.
- Unctad 2007. World Investment Report. New York y Geneva, United Nations.
- \_\_\_\_\_. 2008. Handbook of Statistics 2007. Ginebra, United Nations Conference on Trade and Development.
- Unfpa, 2005. Estado de la población mundial 2005. New York, United Nations Population Fund.
- Vargas Cullerell, J. 2007. Metodología de escenarios para dilemas estratégicos. Ponencia preparada para el Informe Estado de la Región (2008). San José, Programa Estado de la Nación.
- Wade, R.H. 2003. Is Globalization Reducing Poverty and Inequality? World Development. Montreal, Mc Gill University.
- Waller, I. 2007. Menos represión. Más seguridad. Verdades y mentiras acerca de la lucha contra la delincuencia. México, Instituto Nacional de Ciencias Penales e Ilanud.
- WITS, 2008. World Integrated Trade Solution en <http://wits.worldbank.org/witsweb/>, consultado el 15 de mayo de 2008.

---

### Compendio estadístico

---

- Artiga, A. 2007. Sistemas de partidos políticos y gestión electoral en Centroamérica. Ponencia preparada para el Informe Estado de la Región (2008). San José, Programa Estado de la Nación.
- Banco Mundial. 2006. World Development Indicators. Washington, Banco Mundial.
- CECC. 2007. Estadísticas de educación de los países centroamericanos. San José, Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana
- Cepal. 2007. Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Fuentes, J. (IcEFI). 2007. El financiamiento de los derechos en Centroamérica. Ponencia preparada para el Informe Estado de la Región (2008). San José, Programa Estado de la Nación.

