

## CAPITULO

## 2

## El desafío de la equidad social

### PREGUNTA GENERADORA

A principios del siglo XXI, ¿cuánto ha avanzado Centroamérica en materia de equidad social?

### PREGUNTAS ESPECIFICAS

■ ¿Ha comenzado la región a pagar la deuda social acumulada que mostraba a principios de los noventa?

■ ¿Es esta una región menos vulnerable en lo social? ¿Han logrado los países disminuir los elevados niveles de insatisfacción de las necesidades materiales de las y los pobladores?

■ ¿Cuentan hoy los centroamericanos con mayores posibilidades de lograr una vida digna y saludable, que les permita desarrollar sus capacidades y alcanzar mayor desarrollo humano?

■ ¿Es el gasto social de los gobiernos del área suficiente para atender la deuda social acumulada por los países? ¿Evidencia este gasto una alta prioridad de los temas sociales en la agenda de prioridades regionales?

■ ¿Puede la región, en las actuales condiciones sociales, iniciar un camino firme hacia el desarrollo humano sostenido?

### Valoración del informe Estado de la Región (1999)

El primer informe regional sobre desarrollo humano en Centroamérica incluyó un capítulo sobre el tema de la equidad social, en el cual se destacaban los siguientes desafíos:

#### **A finales del siglo XX la equidad social es un reto pendiente en Centroamérica**

El fin de los conflictos militares, la democratización de los regímenes políticos y la modernización de las economías no han logrado paliar las históricas inequidades sociales en la región. Estas inequidades, o brechas de equidad, son múltiples entre zonas urbanas y rurales, entre ricos y pobres, entre indígenas y no indígenas, entre hombres y mujeres. La región es todavía el escenario de una desigualdad social que lesiona el desarrollo humano de las mayorías. Millones de centroamericanos

tienen un acceso muy precario a oportunidades para tener un empleo de buena calidad, para acceder a una educación de calidad o para atender sus necesidades de salud.

Ciertos signos, sin embargo, son esperanzadores. Por primera vez en la historia centroamericana la necesidad de una mayor equidad social ha sido reconocida por los gobiernos mediante la firma de la ALIDES como objetivo fundamental de la integración regional. Hoy en día ningún grupo social o político de la región justifica la desigualdad social en nombre de la estabilidad social y política, o de la seguridad nacional. Además, en todos los países existen reformas sociales en marcha, que, con mayor o menor ambición, han puesto sobre el tapete la necesidad del cambio social.”

# El desafío de la equidad social

## Valoración del segundo informe (2003)

En materia de equidad social, el desempeño de Centroamérica muestra signos de cambio favorables en temas como el aumento de la esperanza de vida, la reducción en la mortalidad infantil, la disminución en el número de hogares pobres y ciertos logros en educación básica. Sin embargo, estas tendencias recientes no contrarrestan la situación descrita en el primer informe como insatisfactoria, pues persiste la negación de derechos fundamentales a la mayoría de la población.

En la década de los noventa Centroamérica experimentó una importante reducción de la pobreza, que se explica, en parte, por el contexto de desarrollo libre de guerras, por un repunte del crecimiento económico y por el impulso de programas de inversión social en los distintos países. No obstante, esta reducción es relativa si se considera que todavía la región no se aleja de los umbrales de pobreza que mostraba a principios de los años ochenta, y que las brechas en materia de distribución del ingreso, lejos de disminuir, han aumentado al menos en dos naciones. Asimismo, el crecimiento económico que se esperaba a inicios de los noventa no se dinamizó en la segunda mitad de la década, por lo que se limitó la generación de empleos de calidad que le permitan a los centroamericanos satisfacer sus necesidades básicas y superar la pobreza.

A principios del siglo XXI la pobreza sigue siendo muy alta y, por el efecto del crecimiento de la población, hay más personas pobres que hace diez años. Tanto en el caso de la pobreza de ingresos como en la atención de necesidades básicas hay grandes inequidades. En el 2001, la

mitad de los centroamericanos (50.8%) tenía niveles de ingreso inferiores a los considerados como mínimos para llevar una vida digna -prioridad del desarrollo humano- y una de cada cuatro personas (23%) se encontraba en una situación de pobreza extrema, es decir, no disponía de ingresos suficientes para satisfacer sus necesidades básicas de alimentación. Las áreas rurales y la población indígena tienen menores opciones. Hay además una fuerte desigualdad en la distribución del ingreso entre la población, con patrones que no difieren de los prevalecientes en el resto de Latinoamérica, y que la catalogan como la región más desigual del mundo. Los más pobres según su nivel de ingreso o consumo per cápita, se ven menos favorecidos en la prestación de servicios sociales de calidad.

El mercado de trabajo juega un papel clave en la obtención de ingresos que permitan a las familias superar su situación de pobreza. Si bien durante la década de los noventa el proceso de crecimiento económico a nivel regional fue acompañado por la generación de empleo, los nuevos empleos creados no fueron los más adecuados. Se estima que de cada 100 nuevos empleos generados entre 1990 y 1999, 31 se dieron en el sector formal, 12 en el agropecuario y 57 en el informal. Así, para el año 2000 se estima que un 30.1% de los 13.7 millones de ocupados lo estaban en el sector formal, un 39.3% en el informal y el 30.6% en actividades agropecuarias. Tres de cada cinco mujeres centroamericanas ocupadas trabajan en el sector informal. El problema se presenta porque los sectores informales, que contemplan un conjunto de actividades de baja productividad, y el agropecuario, constituyen “bolsones” de pobreza: en el mismo año, la incidencia de la pobreza entre los ocupados

agropecuarios era de 69%, entre los informales de 40.4% y de 18.7% entre los formales.

Otro rezago notable se da en la educación, que muestra una clara relación inversa a la incidencia de la pobreza. Cerca de la mitad de los centroamericanos en condición de pobreza son niños y jóvenes de 14 años o menos. Existe un círculo vicioso por el hecho de que la asistencia escolar disminuye a medida que se reduce el ingreso familiar y, por ende, las oportunidades de superar la pobreza.

En el ámbito de la salud, en la década de los noventa disminuyeron 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 en el capítulo también sugieren que la focalización de intervenciones sanitarias de alta efectividad ha hecho que la situación epidemiológica 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.

En materia de gasto social a lo largo de la década de los años noventa hubo mejoras, aunque la mayor parte del área continúa en la zaga latinoamericana. El gasto público social es, para casi todos los países, insuficiente para promover el desarrollo humano; en el pasado y en la actualidad ha sido deficitario en cantidad y en eficiencia. Las naciones con menor nivel de desarrollo humano son precisamente las que muestran menores niveles de gasto público social. La experiencia mundial indica que la relación entre gasto social y desarrollo humano es muy clara: no se puede aspirar a un alto desarrollo humano sin el compromiso de un gasto público social adecuado para atender las necesidades de la población.

Esta deuda creciente encuentra a Centroamérica en el umbral de una ventana de oportunidad para acelerar su desarrollo. Durante algunas décadas los países tendrán entre sus habitantes una mayor proporción de personas en capacidad de aportar a la economía que las que dependen de aquellas que 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 oportunidades de empleo. Para la región en su conjunto, y para cada uno de los países, los beneficios que puedan derivarse de la

apertura comercial, y en general del crecimiento económico, dependerán de las capacidades que hayan logrado crear entre su población. El tiempo para dar respuestas se está agotando, por el rezago importante que muestran quienes no tuvieron acceso a esas condiciones en el pasado, y más aún, el creciente número de quienes lo requerirán en el futuro inmediato.

El capítulo inicia con una caracterización de la magnitud y las características de la pobreza, que refleja la carencia de las oportunidades y opciones fundamentales para el desarrollo humano. Luego se analiza el vínculo entre pobreza y desigualdad en la distribución del ingreso, dando una visión más amplia sobre los requerimientos para la superación de la primera. Posteriormente se trata el tema de la inversión social, con énfasis en el combate a la pobreza. En el último apartado se profundiza en la situación de salud de la población desde la perspectiva de la generación de capacidades humanas, y se trata con especial detalle los procesos de reforma del sector salud en el plano nacional y en el marco de la integración centroamericana, como ejemplos de los esfuerzos que en materia de política social han promovido los gobiernos del área.

### Magnitud y características de la pobreza

Desde la óptica del desarrollo humano, la pobreza implica una negación de las oportunidades y opciones fundamentales para ese desarrollo (PNUD, 1997). La pobreza resume situaciones de privación, impotencia y vulnerabilidad. Privación, porque los individuos no disponen de ingresos y activos suficientes para satisfacer sus necesidades materiales elementales; tampoco tienen acceso a los servicios sociales que presta el Estado ni, desde una perspectiva más amplia, a las oportunidades. Impotencia, porque no poseen ni la organización, ni la representación, ni el acceso directo al poder político para cambiar la situación por sí solos. Y vulnerabilidad, porque están indefensos ante crisis o choques de diferente naturaleza. Esas tres dimensiones se presentan de manera independiente o conjunta, y entre ellas existe una amplia causalidad que se da en todos los sentidos, de modo que no es posible identificar o señalar alguna de las dimensiones como prioritaria o generadora del problema. Uno de los enfoques sobre las múltiples causas de la pobreza señala la existencia de vulnerabilidad sociodemográfica (CEPAL, 2002d). Se trata de un conjunto de riesgos, capacidades de respuesta y habilidades de adaptación que tiene la

población en función de sus condiciones socio-demográficas, tales como la alta dependencia demográfica, las privaciones en materia de vivienda, fecundidad elevada y otros<sup>1</sup>.

No obstante la amplitud del fenómeno y el amplio consenso al que se ha llegado en cuanto a sus principales dimensiones, en lo que respecta a su

medición únicamente se ha logrado avanzar en materia de privación material. Hay dos aproximaciones metodológicas principales que tratan de medir la magnitud de la pobreza como privación: el método de las líneas de pobreza y el método de las necesidades básicas insatisfechas. Ambos son considerados en este capítulo (recuadro 2.1).

## RECUADRO 2.1

### Estimación de la magnitud de la pobreza: dos aproximaciones metodológicas

#### Método de las líneas de pobreza

Este método concibe la pobreza como una situación de ingresos insuficientes para satisfacer un conjunto de necesidades básicas. Trata de determinar si los ingresos disponibles en los hogares son suficientes para satisfacer potencialmente las necesidades básicas materiales de todos sus miembros. Los costos de satisfacción de las necesidades se denominan líneas de pobreza y hay dos: la línea de pobreza extrema o indigencia, que refleja el costo per cápita de satisfacer la necesidad de alimentación, y la línea de pobreza básica o total, que refleja el costo per cápita de satisfacer un conjunto más amplio de necesidades básicas, incluyendo la alimentación. Si el ingreso familiar per cápita es inferior a las líneas de pobreza respectivas, la familia se considera en situación de pobreza.

Para la estimación de la línea de pobreza extrema se define una canasta básica de alimentos (CBA), que representa un consumo mínimo de alimentos para una familia, hogar o individuo de referencia (tomando en cuenta los hábitos de consumo, el área de residencia, el nivel de ingresos, el tamaño familiar y otras variables). La línea de pobreza básica o total se obtiene agregando al costo de alimentación (línea de pobreza extrema) el costo de satisfacer otras necesidades básicas no alimentarias (vestido, vivienda, etc.).

Este método tiene varias ventajas, entre las que resaltan su simplicidad, la facilidad de replicar las estimaciones en el tiempo y la capacidad de resumir en un sólo indicador este complejo fenómeno. Sus principales dificultades giran en torno a la medición adecuada de los ingresos, así como en el establecimiento de las líneas de pobreza que separan a los pobres de los que no lo son.

#### Comparabilidad de las estimaciones

Las estimaciones de este capítulo consideran el ingreso de las familias, con excepción de Guatemala y Nicaragua, en los que se usa el gasto de consumo. La información de ingresos o consumo proviene de encuestas, salvo en Panamá, donde se empleó información del Censo de Población de 2000. En el caso de las encuestas, se trata de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples de 2001, de Costa Rica; la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples de 2000, de El Salvador

#### Método de las necesidades básicas insatisfechas

Este enfoque considera la satisfacción o insatisfacción efectiva de un conjunto de necesidades básicas materiales, directamente relacionadas con los servicios sociales, entre las que generalmente se incluyen:

- la educación (en función de la matrícula/asistencia de los niños en edad escolar),
- la salud (en términos de acceso a los servicios básicos de salud),
- la vivienda (considerando principalmente el estado físico de la vivienda y el hacinamiento) y
- los servicios básicos de agua potable y saneamiento (disposición de excretas).

A ese conjunto básico de necesidades se pueden agregar otras, como la disponibilidad de energía eléctrica, la recolección de basura, el mobiliario y equipamiento del hogar, y el tiempo libre para recreación. Además, se suele incluir un indicador indirecto de la capacidad económica de los hogares para realizar un consumo básico (generalmente en función del número de dependientes por ocupado).

Las ventajas de este método son una menor sensibilidad a cambios coyunturales, menores y más fáciles requerimientos de información y la posibilidad de medir la satisfacción de necesidades específicas. Sus principales limitaciones son la dificultad para generar un indicador-resumen y el sesgo hacia la carencia de vivienda y sus servicios, su dependencia con respecto al número de indicadores utilizados, la dificultad de replicar en el tiempo y la vulnerabilidad a la desactualización de los marcos muestrales.

#### Comparabilidad de las estimaciones

Todas las estimaciones aquí consideradas fueron realizadas a partir de encuestas. Para Costa Rica se aprovechó el módulo de vivienda y servicios que incluyó la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples del año 2000; para Guatemala se utilizó la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida del 2000; para Honduras la Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples de mayo de 2001, y para Nicaragua la Encuesta de Medición de Niveles de Vida de 1998.

### RECUADRO 2.1 (continuación)

#### Método de las líneas de pobreza

la Encuesta Nacional sobre Condiciones de Vida 2000, de Guatemala; la Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples, de mayo de 2002, de Honduras, y la Encuesta Nacional sobre Medición del Nivel de Vida 2001, de Nicaragua. Todas las encuestas y el censo tienen cobertura nacional.

Sobre la compatibilidad de las estimaciones entre países existe una amplia discusión que se concentra en tres aspectos. En primer lugar, lo deseable, como mínimo, es que las encuestas que se utilicen para cada uno de los países midan los mismos ingresos, con igual precisión. Si eso no sucede, como generalmente ocurre, el debate se centra en la conveniencia o no de realizar ajustes usando las cuentas nacionales (lo que a su vez implica considerar las diferencias en la precisión de las cuentas nacionales entre países). En segundo lugar, se discute si las líneas de pobreza por utilizar deben ser iguales o si se deben respetar diferencias nacionales y, finalmente, si se emplean líneas de pobreza iguales para todos los países.

*Fuente: Sauma, 2003.*

#### Método de las necesidades básicas insatisfechas

En términos generales, todas las encuestas incluyen las mismas necesidades, pero en Costa Rica se tomaron en cuenta dos adicionales: el alumbrado y la salud (aseguramiento). Los elementos de uso común son vivienda (calidad de la vivienda y hacinamiento), servicios básicos (agua potable y saneamiento básico), educación (asistencia escolar) y capacidad de consumo.

No obstante algunas diferencias en los criterios de insatisfacción de las necesidades utilizados en cada una de las estimaciones nacionales, se espera que las mismas no afecten el análisis regional. Cabe destacar que en todos los casos se dio la misma importancia relativa a cada una de las necesidades y sus componentes.

Durante muchos años la región centroamericana se caracterizó por la ausencia de estimaciones precisas sobre la magnitud de la pobreza. Usualmente se hacía referencia a situaciones generalizadas de pobreza, pero no se disponía de instrumentos estadísticamente confiables que permitieran su cuantificación y caracterización. De hecho, durante la elaboración del primer informe *Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible* se enfrentó el problema de la ausencia de estimaciones para todos los países obtenidas con la misma metodología. Hoy la situación es distinta, pues todas las naciones cuentan con encuestas confiables que permiten hacer las estimaciones necesarias a nivel nacional. Además, hay disponibles censos de población y vivienda recientes, que hacen posible un análisis más amplio.

En términos generales, Centroamérica se ubica entre índices medios y altos de privación de necesidades básicas. Desde 1997 el PNUD estima el índice de pobreza humana (IPH), que mide porcentajes de privación en tres aspectos básicos del desarrollo humano: una vida larga y saludable (longevidad), los conocimientos y un nivel de vida decoroso<sup>2</sup>. Conceptualmente el IPH corresponde con las mediciones de necesidades básicas insatisfechas y se calcula como un promedio ponderado de las variables, de manera diferenciada para los países en desarrollo y para los

desarrollados (PNUD, 2002). En la región, el IPH asigna a Costa Rica y Panamá índices bajos de privación, mientras que para los demás países los índices son bastante más altos. Sin embargo, cuando se comparan con las 88 naciones en desarrollo sobre las cuales se dispone de información, los países centroamericanos se ubican dentro del 50% con menor pobreza (cuadro 2.1).

De acuerdo con los datos publicados en el *Informe sobre Desarrollo Humano 2002* (PNUD, 2002), la estimación para la región en su conjunto arroja un índice de 18.3. Este es similar al de El Salvador, que ocupa la posición 32 entre 88 países. Según esa estimación, un 12.4% de los centroamericanos no sobrevivirá más allá de los 40 años de edad, un 23.3% de la población de 15 años y más es analfabeta, un 13% no tiene acceso a fuentes de agua mejoradas, y un 18% de los niños menores de 5 años padece desnutrición<sup>3</sup>.

#### Disminuye la incidencia de la pobreza, pero aumenta el número de pobres

Si bien durante los años noventa disminuyó la incidencia de la pobreza, en décadas anteriores, como resultado de varios períodos de crisis económicas y políticas, y de pérdidas económicas y humanas causadas por fenómenos naturales, la pobreza había acumulado niveles altos. La

CUADRO 2.1

**Centroamérica: índice de pobreza humana (IPH) según país. 2000**

País	Valor IPH	Posición <sup>a/</sup>	Probabilidad al nacer de no sobrevivir hasta los 40 años de edad (porcentaje de la cohorte) 1995-2000	Tasa de analfabetismo adulto (porcentaje de 15 años de edad y mayores) 2000	Población sin acceso a fuentes de agua mejoradas (porcentaje) 2000	Niños menores de 5 años con peso insuficiente (porcentaje) 1995-2000
Centroamérica <sup>b/</sup>	18.3		12.4	23.3	13	18
Costa Rica	4.0	2	4.0	4.4	2	5
El Salvador	18.1	32	10.9	21.3	26	12
Guatemala	23.5	40	15.6	31.4	8	24
Honduras	20.5	36	16.0	25.4	10	25
Nicaragua	24.4	41	11.5	33.5	21	12
Panamá	8.4	8	6.4	8.1	13	7

<sup>a/</sup> Entre 88 países en desarrollo con información disponible.

<sup>b/</sup> Estimación propia. Cifras ponderadas según la población respectiva a partir de CELADE, 2000.

Fuente: PNUD, 2002 y estimación propia.

disminución, por lo tanto, no ha sido suficiente y Centroamérica tiene hoy, en términos absolutos, más pobres que hace veinte años.

Al inicio de la década de los noventa, el 60% de los 28 millones de centroamericanos vivía bajo la línea de pobreza y la mayor incidencia de ésta se asentaba claramente en el zona rural (73.7% de las personas pobres). A partir de los datos incluidos en los informes nacionales de desarrollo humano de los países del área, es posible documentar que en todos y cada uno de ellos la incidencia de la pobreza (total y extrema) se redujo en los años noventa, aunque con diferencias en la magnitud entre países<sup>4</sup>. La disminución a nivel nacional se reprodujo tanto en las áreas urbanas como en las rurales, aunque en términos generales fue menor en estas últimas. Las únicas excepciones con respecto a este comportamiento son Nicaragua, en el caso de la pobreza extrema y total, Guatemala en la pobreza total, y Costa Rica en la pobreza extrema (recuadro 2.2).

Al comparar las cifras de los noventa con la estimación para el año 2001, 50.8% de personas pobres, se observa una fuerte reducción en la incidencia de la pobreza total, de 9 puntos porcentuales, y también en la pobreza extrema, aunque en menor magnitud (4.3 puntos)<sup>5</sup>. No obstante esa reducción en la incidencia de la

pobreza, el número total de pobres en la región aumentó entre el inicio y el final del periodo, debido al mayor crecimiento de la población. Así, mientras en 1990 había alrededor de 16.8 millones de personas pobres, hacia el año 2001 su número había aumentado a 18.8 millones, o sea, 2 millones de nuevos pobres entre esos dos años. En el caso de la pobreza extrema el aumento es menor, pues se pasó de 7.6 millones de centroamericanos en pobreza extrema en 1990, a casi 8.5 millones en 2001, es decir, cerca de 850,000 personas.

Por áreas también se han dado reducciones en la incidencia de la pobreza, aunque, como se puede prever por la situación a nivel de países (recuadro 2.2), las mismas fueron mayores en las áreas urbanas que en las rurales: la incidencia de la pobreza total se redujo en 9.7 puntos porcentuales en las zonas urbanas (7 puntos en pobreza extrema), en tanto que en las rurales la disminución fue de 5.8 puntos porcentuales en el caso de la pobreza total y prácticamente nula en el caso de la pobreza extrema (0.1 puntos porcentuales). Este último resultado es muy significativo, pues refleja cómo, para la región centroamericana en su conjunto, las opciones de superación de la pobreza para los extremadamente pobres de las áreas rurales han sido muy limitadas.

## RECUADRO 2.2

**La pobreza disminuyó en la década de los noventa**

**Costa Rica:** en 1990 la pobreza total afectaba a un 30.7% de la población total (9.9% en pobreza extrema), porcentaje que aumentó en 1991 por efecto de una recesión económica, pero que luego comenzó a reducirse, hasta alcanzar un 22.9% en 1994 (6.8% en pobreza extrema). A partir de ese año no se han dado cambios importantes en la incidencia de la pobreza, que se ha mantenido en alrededor de un 23% (7% en pobreza extrema). La situación por áreas reproduce la globalidad del país, es decir, una reducción en la incidencia y luego un estancamiento. En el caso de la pobreza total, cuando se comparan los años 1990 y 2001, se observa una disminución de 8.5 puntos porcentuales en la incidencia de la pobreza urbana, frente a apenas 5 puntos porcentuales en el área rural. Sin embargo, con la pobreza extrema la situación difiere, pues la reducción urbana es de 1.5 puntos porcentuales, respecto a 2.9 puntos porcentuales de la rural.

**El Salvador:** las estimaciones oficiales muestran que para 1992 la incidencia de la pobreza total era del 65% (31.5% en pobreza extrema), situación que se mantuvo en 1993 y luego, a partir de 1994, muestra una reducción (con algunas fluctuaciones), hasta alcanzar un mínimo de 45.5% (19.8% pobreza extrema) en 2000. El comportamiento nacional se repite por áreas, aunque las reducciones son bastante menores en la rural respecto a la urbana (10.5 y 23.8 puntos porcentuales respectivamente en el caso de la pobreza total, y 5.1 y 14.4 puntos porcentuales en la pobreza extrema).

**Guatemala:** entre 1989 y 2000 las estimaciones muestran una reducción de la incidencia de la pobreza total y extrema, de 6.6 puntos porcentuales en el primer caso (de 62.8% a 56.2%) y de 2.4 puntos en el segundo (de 18.1% a 15.7%). La mayor parte de la disminución en la pobreza total se explica por lo sucedido en área rural, ya

que el descenso fue de 6.8 puntos porcentuales, respecto a 0.5 puntos de la urbana. En el caso de la pobreza extrema, la reducción fue de 1.5 puntos porcentuales en ambas áreas.

**Honduras:** al igual que en los otros países, las estimaciones señalan una disminución en la incidencia de la pobreza a nivel nacional, de 78.7% de la población en 1991 a 71.6% en 2002 (y de 57.5% a 53% en la pobreza extrema). Debe tomarse en cuenta que esto se da a pesar del retroceso causado por el impacto del huracán Mitch. Por áreas también se observan reducciones, con excepción de la pobreza extrema en el área rural, que más bien tuvo un fuerte aumento (8.1 puntos porcentuales). En la pobreza total, la reducción en el área urbana fue mayor que en la rural.

**Nicaragua:** las dos estimaciones consideradas indican un descenso en la incidencia de la pobreza entre 1993 y 2001: la pobreza total se redujo de 50.3% a 45.8% de la población, y la extrema de 19.4% a 15.1%. A diferencia de los demás países, la disminución en la incidencia de la pobreza rural resulta mayor que la urbana, tanto en pobreza total como en pobreza extrema.

**Panamá:** según una serie de datos sobre pobreza para el período 1991-1998, realizada por SIAL/OIT, la incidencia de la pobreza total pasó de 48.5% en 1991 a 40.6% en 1998 (de 24.8% a 22.2% en el caso de la pobreza extrema). Por áreas también hay reducciones, aunque de mayor magnitud en la urbana respecto a la rural.

*Fuente: Oficinas de PNUD en Centroamérica. Informes nacionales de desarrollo humano.*

Un último aspecto al que conviene hacer referencia es el proceso de urbanización que experimenta la región. Tal como se señala en el capítulo 5 de este Informe, en las últimas décadas Centroamérica ha conocido un acelerado crecimiento de la población urbana y una elevada concentración en las ciudades principales. Este proceso se relaciona con los niveles de pobreza de dos maneras: primero, parte del crecimiento urbano está ligado a la migración campo-ciudad, en muchos casos debido a la pobreza imperante en el área rural y las escasas opciones de superación que allí existen; segundo, las áreas urbanas están concentrando una cantidad creciente de las personas en situación de pobreza.

### Uno de cada dos centroamericanos no tiene ingresos suficientes para alcanzar un nivel de vida digno

Una de las condiciones más importantes para el desarrollo humano es la capacidad para alcanzar un nivel de vida digno; una vida productiva brinda a las personas los medios para comprar bienes y servicios y les permite interactuar en su entorno social con dignidad y autoestima. Por ello, los ingresos que reciben las familias, tanto por su participación directa en el proceso productivo como de otras fuentes (transferencias, etc.), deben ser suficientes para lograr niveles de consumo por encima de los considerados como



mínimos. El método de las líneas de pobreza ilustra esta situación.

Todos los países centroamericanos disponen de estimaciones de pobreza por este método; en el cuadro 2.2 se muestran las correspondientes al 2000 o años cercanos, según aparecen en los informes nacionales de desarrollo humano, y en el recuadro 2.3 se señalan sus principales características.

Centroamérica inicia el siglo XXI con una elevada incidencia de la pobreza, con diferencias importantes entre países, pero ciertamente en mejor situación que una década atrás.

Honduras es el país centroamericano que muestra una mayor incidencia de la pobreza total, seguido por Guatemala; en ambos casos esta condición afecta a más de la mitad de la población. Nicaragua y El Salvador registran una incidencia apenas inferior al 50%, mientras que en Panamá el 40.5% de los habitantes se encuentra bajo la línea de pobreza. Costa Rica tiene la menor incidencia, inferior a 25%. En el caso de la pobreza extrema, en todos los países la situación es similar a la pobreza total, con excepción de la elevada incidencia en Panamá y la menor en Guatemala.

A partir de las estimaciones nacionales que se presentan en el cuadro 2.2 fue posible aproximar la

magnitud de la pobreza en términos regionales. Según ese análisis, hacia el año 2001 la pobreza afectaba a un 50.8% de la población, es decir, a la mitad de los 37 millones de centroamericanos (18.8 millones). La pobreza extrema, por su parte, afectaba a un 23% de la población: 8.5 millones de personas (prácticamente una cuarta parte de la población)<sup>6</sup>.

A nivel centroamericano la población pobre está concentrada en Guatemala (35%), seguida por Honduras (25.4%), El Salvador (15.5%) y Nicaragua (12.9%). Solamente un 11.3% de las personas pobres de la región habitan en Panamá y Costa Rica (gráfico 2.1).

En todos los países la incidencia de la pobreza total y extrema es significativamente mayor en las áreas rurales que en las urbanas. Además, dada la distribución de la población entre esas dos áreas, más de la mitad de los pobres, en todos los casos, reside en el área rural. En el ámbito centroamericano, mientras un 33.6% de los residentes urbanos es pobre, en esa misma situación se encuentra casi el 70% de los residentes rurales. Del total de pobres un 33% reside en el área urbana y un 67% en el área rural. Con la pobreza extrema la situación se torna más grave, pues el 76.6% de la población que sufre esa condición reside en el área rural.

## CUADRO 2.2

### Centroamérica: incidencia de la pobreza total y extrema. 2001 (porcentajes de población bajo las líneas de pobreza respectivas)

	Centroamérica (2001) <sup>a/</sup>	Costa Rica (2001)	El Salvador (2000)	Guatemala (2000)	Honduras (2002)	Nicaragua (2001)	Panamá (2000) <sup>b/</sup>
<b>Pobreza total<sup>c/</sup></b>							
Total	50.8	22.9	45.5	56.2	71.6	45.8	40.5
Área urbana	33.6	18.6	35.3	27.1	63.4	30.1	23.4
Área rural	67.9	28.5	59.9	74.5	78.5	67.8	68.9
<b>Pobreza extrema</b>							
Total	23.0	6.8	19.8	15.7	53.0	15.1	26.5
Área urbana	10.8	3.9	11.1	2.8	32.5	6.2	11.1
Área rural	35.1	10.5	31.9	23.8	70.4	27.4	52.2

<sup>a/</sup> Estimación propia.

<sup>b/</sup> En área rural se incluye la pobreza indígena.

<sup>c/</sup> Incluye la pobreza extrema.

Fuente: Costa Rica: INEC, a partir de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples del año 2001; El Salvador: resultados proporcionados por PNUD-El Salvador, obtenidos de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples del año 2000; Guatemala: Sistema de las Naciones Unidas en Guatemala, 2002, con base en la Encuesta Nacional sobre Condiciones de Vida del 2000 (ENCOVI 2000); Honduras: resultados proporcionados por el PNUD-Honduras, a partir de la Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples de mayo de 2002; Nicaragua: INEC-Nicaragua, con datos de la Encuesta Nacional sobre Medición del Nivel de Vida 2001; Panamá: PNUD Panamá, con base en el Censo de Población del año 2000.

## RECUADRO 2.3

**Características de las líneas de pobreza**

Aunque escapa al objetivo del presente capítulo entrar en el análisis de la comparabilidad de las líneas de pobreza entre los países, no pueden dejar de mencionarse algunos aspectos sobre aquellas utilizadas en cada una de las estimaciones de pobreza consideradas en este Informe.

En Costa Rica, El Salvador y Honduras se emplean líneas de pobreza diferenciadas para las áreas urbana y rural, mientras que en los demás países corresponden a líneas nacionales. Las líneas de pobreza extrema fueron estimadas a partir de canastas básicas alimentarias (Costa Rica, El Salvador y Honduras) o gastos familiares en alimentos (Guatemala, Nicaragua y Panamá). En El Salvador estas líneas son exactamente el doble de las de pobreza

básica, en Costa Rica y Guatemala más del doble, y en Honduras, Nicaragua y Panamá menos del doble.

Como se demuestra en el cuadro 2.3, más allá de las distintas metodologías utilizadas para hacer las estimaciones, el valor de las líneas de pobreza difiere significativamente entre países. Expresadas en dólares corrientes, las líneas de pobreza extrema y total de Panamá son las más altas, mientras que las de Nicaragua son las más bajas. Honduras ocupa el segundo lugar en términos de lo elevado de sus líneas de pobreza, y Guatemala es el segundo país por lo bajo. Costa Rica y El Salvador tienen líneas de pobreza bastante similares entre sí (son ligeramente mayores las de Costa Rica), con valores intermedios en la globalidad de los países.

## CUADRO 2.3

**Centroamérica: líneas de pobreza utilizadas en la medición de pobreza por ingreso. Circa 2000**

Líneas de pobreza (por persona por mes)	Costa Rica (2001)	El Salvador (2000)	Guatemala (2000)	Honduras (2002)	Nicaragua (2001)	Panamá (2000)
<b>En moneda nacional (MN)</b>						
Pobreza extrema	8,930.5 <sup>a/</sup>	220.2 <sup>b/</sup>	159.3	624.9 <sup>c/</sup>	224.3	43.8
urbana	10,192.0	266.1	n.a.	699.0	n.a.	n.a.
rural	7,669.0	174.3	n.a.	560.1	n.a.	n.a.
Pobreza total	18,662.5 <sup>a/</sup>	440.5 <sup>b/</sup>	359.8	1,098.0 <sup>c/</sup>	429.8	76.4
urbana	22,218.0	532.3	n.a.	1,398.0	n.a.	n.a.
rural	15,107.0	348.6	n.a.	747.7	n.a.	n.a.
<b>En US\$ corrientes <sup>d/</sup></b>						
Pobreza extrema	27.2 <sup>b/</sup>	25.2 <sup>b/</sup>	20.6	37.9 <sup>b/</sup>	16.6	43.8
Pobreza total	56.7 <sup>b/</sup>	50.3 <sup>b/</sup>	46.6	66.6 <sup>b/</sup>	31.7	76.4
<b>Paridad del poder adquisitivo (PPA) en US\$ 2000<sup>e/</sup></b>						
Pobreza extrema	56.4	53.8	47.2	100.9	82.8	75.7
Pobreza total	117.8	107.5	106.5	177.3	158.7	132.0

n.a.= no aplica, pues las líneas de pobreza son nacionales.

<sup>a/</sup> Promedio simple de las líneas urbanas y rurales. La línea de pobreza extrema urbana corresponde al costo de la canasta básica de alimentos (CBA) multiplicada por 0.852, y la línea de pobreza extrema rural al costo de la CBA rural multiplicado por 0.736.

<sup>b/</sup> Promedio simple de las líneas urbanas y rurales.

<sup>c/</sup> Este valor nacional fue estimado por el INE-Honduras.

<sup>d/</sup> El tipo de cambio utilizado (MN/US\$) fue de 328.87 para Costa Rica, 8.75 para El Salvador, 7.73 para Guatemala, 16.48 para Honduras, 13.54 para Nicaragua y 1.00 para Panamá.

<sup>e/</sup> Para el cálculo de los tipos de cambio de PPA se utilizó PNUD, 2002.

### RECUADRO 2.3 (continuación)

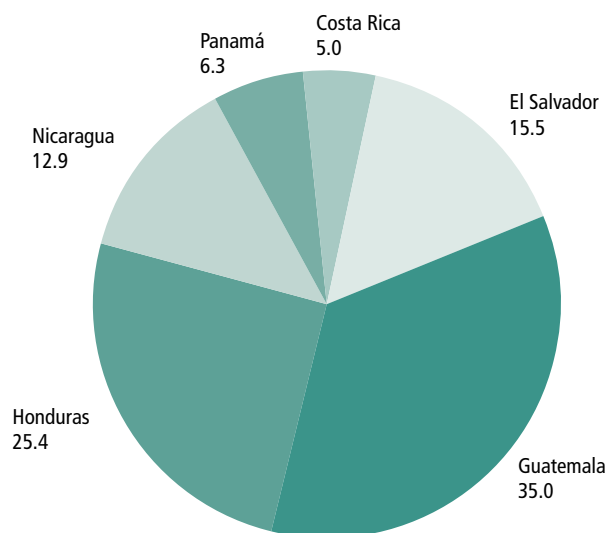
Sin embargo, cuando se calculan las líneas de pobreza tomando en cuenta los tipos de cambio de las paridades de poder adquisitivo (PPA), se observa una gran diferencia en Nicaragua, pues sus líneas de pobreza pasan a ser las segundas más elevadas, sólo superadas por Honduras, que encabeza la lista cuando se ordenan las líneas de mayor a menor valor.

Si se comparan ambas estimaciones (dólares corrientes y con ajuste de PPA), es posible determinar que las líneas de pobreza de Honduras son relativamente altas en el contexto regional, mientras que las de Guatemala son relativamente bajas. Las líneas de pobreza de Costa Rica y El Salvador se mantienen en posiciones intermedias.

*Fuente: Sauma, 2003.*

### GRAFICO 2.1

**Centroamérica: distribución del total de personas pobres según país. 2001**  
(en porcentaje)



*Fuente: Sauma, 2003.*

### La incidencia de la pobreza es un fenómeno generalizado, pero la indigencia está concentrada geográficamente

Además de la desagregación entre áreas urbanas y rurales, las estimaciones de pobreza se realizan también para regiones y departamentos o provincias, lo cual permite llevar el análisis de la pobreza más allá de las fronteras nacionales.

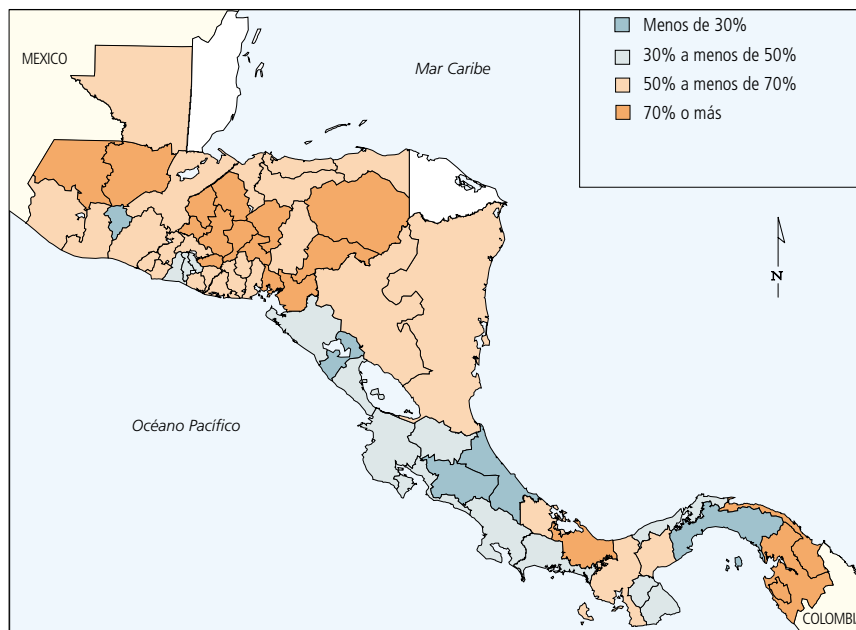
En el mapa 2.1 se muestra la incidencia de la pobreza total en cada una de las divisiones espaciales consideradas (regiones y departamentos o provincias). Allí se aprecia que la elevada incidencia de la pobreza es un fenómeno generalizado, que supera el 50% en la mayoría de los casos (41 de las 58 regiones y departamentos o provincias consideradas). Los menores niveles se

presentan en las regiones centrales o capitales de los países, con excepción del departamento Francisco Morazán, donde se ubica la capital hondureña (16.9% en la región central de Costa Rica, 31.4% en el departamento de San Salvador, 18% en la región metropolitana de Guatemala, 59.9% en el departamento Francisco Morazán, 20.2% en Managua y 23.5% en la provincia de Panamá).

El mapa 2.2 presenta la distribución relativa de los pobres centroamericanos entre las áreas consideradas. Llama la atención el hecho de que 1 de cada 10 personas pobres centroamericanas reside en la región sur-occidental de Guatemala, que aparece como la región en que más se concentra la pobreza. Le siguen en importancia la región nor-occidental de Guatemala, que alberga a un 6.6% de los pobres centroamericanos, y las

MAPA 2.1

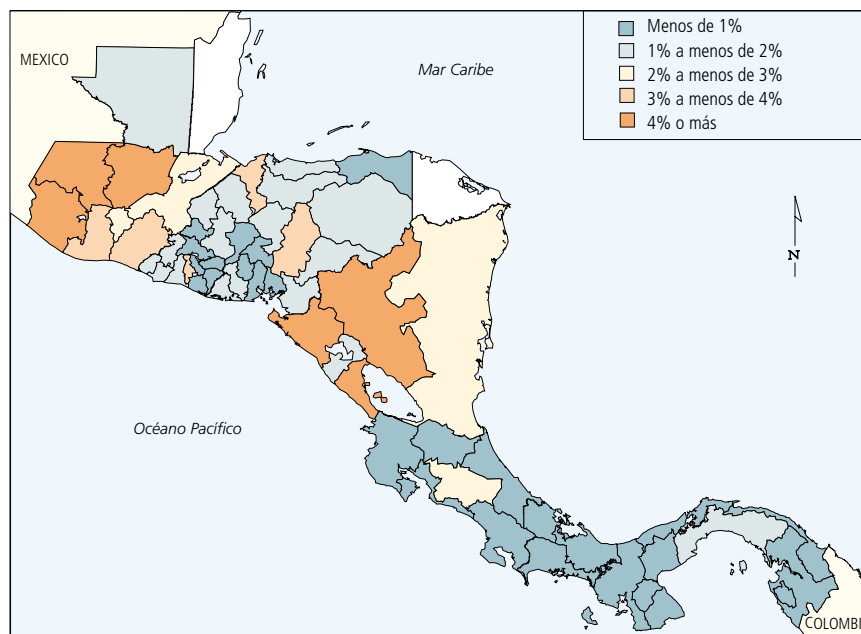
### Centroamérica: incidencia de la pobreza total en la población, por regiones, provincias o departamentos. 2001



Fuente: Sauma, 2003.

MAPA 2.2

### Centroamérica: distribución relativa de la población pobre por regiones, provincias o departamentos. 2001



Fuente: Sauma, 2003.

regiones central y pacífica de Nicaragua, con un 5.3% y un 4.1% respectivamente, junto con la norte de Guatemala (4.2%). En conjunto, en las cinco regiones mencionadas residen 3 de cada 10 pobres centroamericanos.

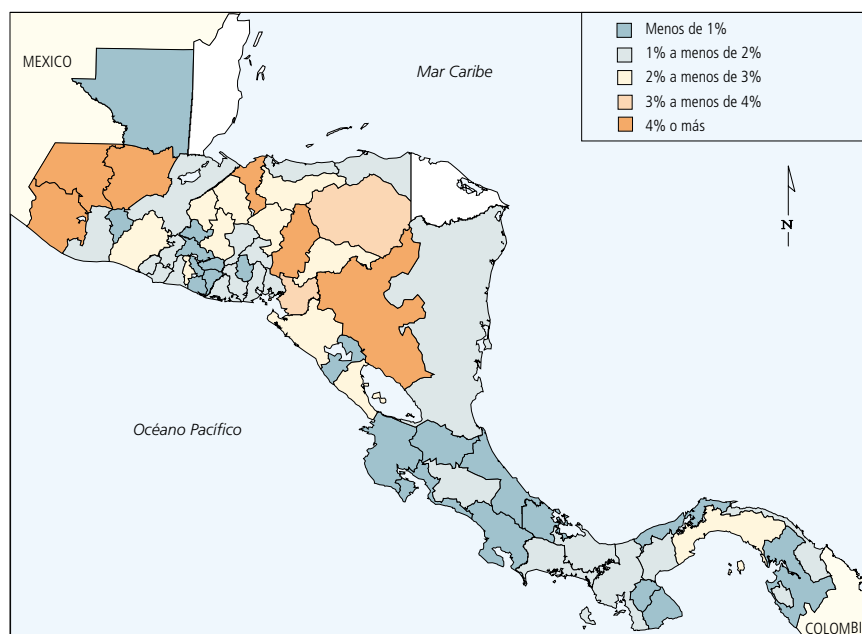
Si bien las regiones centrales o capitales de los países muestran las menores incidencias de pobreza (con excepción de Honduras), dado que esas mismas áreas están altamente pobladas, las cifras de incidencia ocultan un hecho importante: en ellas reside buena parte de los pobres centroamericanos, un 15.4% de los pobres totales y un 11.6% de los pobres extremos.

Son pocas las áreas que muestran niveles de incidencia muy elevados; la mayoría de ellas corresponde a Honduras, y algunas a Panamá. Sin embargo, cuando se considera la distribución relativa de los pobres entre las áreas, igual que en el caso anterior, son pocas las áreas en las que se presenta una alta concentración de pobres extremos: las regiones sur-occidental, nor-occidental y norte de Guatemala, que en conjunto albergan a un 16.4% del total de pobres extremos, los departamentos de Francisco Morazán y Cortés, en Honduras (5.6% y 4.4%, respectivamente), y la región central de Nicaragua (5.4%). En conjunto, en esas áreas reside un 31.8% de las personas que se encuentran en esta situación.

Aunque tradicionalmente se ha dicho que la pobreza, en especial la extrema, se concentra en las áreas fronterizas y costeras, la información agregada disponible no confirma ese planteamiento, pues más bien indica que se trata de un fenómeno generalizado, sin patrones definidos. Lógicamente, los resultados que se han mostrado hasta ahora se ven afectados por la gran amplitud de las áreas consideradas (regiones y departamentos o provincias), por lo que podría esperarse que información más desagregada reflejara situaciones específicas en el sentido indicado, aunque no patrones muy claros. Para profundizar en este análisis, se decidió “relativizar” las tasas de incidencia de la pobreza dentro de cada país en tres niveles: bajo, medio y alto, obviando el problema de las elevadas tasas en algunos países. Los resultados para la pobreza extrema muestran cómo, en esos términos, las tasas de incidencia en ciertas áreas fronterizas son bastante más elevadas que en el resto del país, sobre todo en los alrededores del golfo de Fonseca, la parte central de la frontera entre Nicaragua y Honduras, y parte de las zonas limítrofes de Costa Rica con Panamá, por un lado, y con Nicaragua, por el otro. El patrón, sin embargo, no se da en las áreas costeras (ni en el Pacífico, ni en el Atlántico).

MAPA 2.3

### Centroamérica: distribución relativa de la población en pobreza extrema, por regiones, provincias o departamentos. 2001



Fuente: Sauma, 2003.

Finalmente, combinando las tasas de incidencia de la pobreza extrema y la distribución relativa de los pobres extremos, se identifican cuatro tipos de áreas: i) baja incidencia de la pobreza y baja concentración de pobres, ii) alta incidencia de la pobreza y baja concentración de pobres, iii) baja incidencia de la pobreza y alta concentración de pobres, y iv) alta incidencia de la pobreza y alta concentración de pobres. Un resultado interesante es que el 51.5% de las y los centroamericanos reside en áreas del último grupo: alta incidencia y alta concentración, tal como se observa en el mapa 2.4.

Por el contrario, un 12.2% de los centroamericanos en pobreza extrema reside en áreas de bajo porcentaje de pobres (un 7.9% en áreas de baja incidencia y un 4,3% en áreas de alta incidencia). Por último, un 36.3% de los pobres extremos reside en áreas de baja incidencia de la pobreza y alto porcentaje de pobres, entre las que se incluyen las capitales o áreas metropolitanas de los países centroamericanos, que requieren estrategias particulares de intervención.

### Más que insuficiencia de ingresos, hay necesidades básicas insatisfechas

Hasta ahora el énfasis del presente capítulo se ha puesto en el análisis de la pobreza como insuficiencia

de ingresos. En el estudio de las privaciones que sufre la población debe tomarse en cuenta que, además del ingreso, hay una serie de servicios sociales que inciden directamente en el nivel de vida de las familias, en especial: los servicios educativos, que permiten el acceso al conocimiento; los servicios de agua potable y saneamiento básico, las facilidades para contar con una vivienda digna, y los servicios de salud y una adecuada nutrición, que hacen posible una vida larga y saludable.

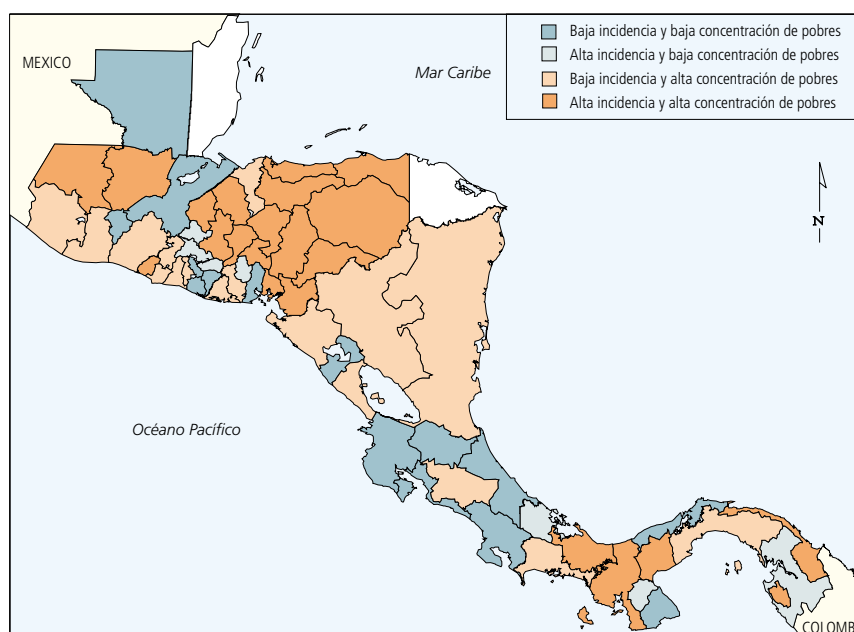
En esta sección se analizan algunos aspectos relativos a los principales servicios sociales, para lo cual existen estimaciones recientes de la pobreza por necesidades básicas insatisfechas (NBI) para Costa Rica, Guatemala, Honduras y Nicaragua. Si bien las necesidades consideradas y los criterios de insatisfacción difieren entre países (recuadro 2.1), lo contundente de las magnitudes pone en evidencia el elevado grado de insatisfacción de las necesidades básicas materiales que enfrenta la población centroamericana.

Tomando en cuenta que en los cuatro países con información disponible habita un 75% de la población centroamericana, es posible afirmar que al menos 3 de cada 5 hogares en la región presentan al menos una necesidad básica insatisfecha.

En el cuadro 2.4 se incluyen los resultados de esas estimaciones, según las cuales, con excepción de Costa Rica, el 60% o más de los hogares muestra alguna

MAPA 2.4

### Centroamérica: nivel de incidencia y concentración de personas en pobreza extrema por regiones, provincias o departamentos, 2001



Baja incidencia: menor al 30%, alta incidencia: 30% y más.  
Baja concentración: menor al 1%, alta concentración: 1% y más  
Fuente: Sauma, 2003.

insatisfacción en sus necesidades básicas: cerca de un 30% una NBI, y el resto dos o más. Por áreas, los niveles de insatisfacción son significativamente mayores en la rural respecto a la urbana: mientras en esta última cerca de la mitad de los hogares tiene al menos una NBI, en la rural esto le sucede por lo menos al 70% de los hogares.

El cuadro 2.5 muestra los porcentajes de hogares según la necesidad insatisfecha, de manera que se pueden identificar prioridades. El hacinamiento, que afecta a más de un 40% de los

hogares, figura como el principal determinante de carencias. El segundo problema en importancia es el relacionado con el saneamiento básico, que incide prácticamente sobre uno de cada cinco hogares centroamericanos. Dejando de lado la capacidad de consumo, que es una forma alternativa de medir la pobreza como insuficiencia de ingresos/consumo, en tercer lugar aparecen, con diferencias entre países, los problemas de acceso a servicios adecuados de agua potable, la calidad de la vivienda y el acceso a la educación.

CUADRO 2.4

### Centroamérica: porcentaje de hogares con necesidades básicas insatisfechas (NBI) según zona. 2000

	Costa Rica (2000)	Guatemala (2000)	Honduras (2001)	Nicaragua (1998)
<b>Total país</b>	<b>30.2</b>	<b>60.0</b>	<b>64.9</b>	<b>72.6</b>
Una NBI	20.1	27.7	32.3	27.9
Dos o más NBI	10.1	32.3	32.6	44.7
<b>Área urbana</b>	<b>22.7</b>	<b>44.5</b>	<b>52.1</b>	<b>66.8</b>
Una NBI	16.4	21.3	31.1	28.1
Dos o más NBI	6.3	23.2	21.0	38.7
<b>Área rural</b>	<b>37.1</b>	<b>71.9</b>	<b>77.5</b>	<b>80.2</b>
Una NBI	23.5	32.6	33.4	27.6
Dos o más NBI	13.5	39.3	44.1	52.6

Fuente: Costa Rica: Proyecto Estado de la Nación, 2001; Guatemala: Sistema de las Naciones Unidas en Guatemala, 2002; Honduras: estimación propia a partir de la Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples, mayo del 2001, utilizando los criterios de insatisfacción señalados en Gobierno de la República de Honduras, 2001; Nicaragua: PNUD-Nicaragua, 2000.

CUADRO 2.5

### Centroamérica: porcentaje de hogares según NBI. 2000

	Costa Rica (2000) <sup>a/</sup>	Guatemala (2000)	Honduras (2001)	Nicaragua (1998)
<b>Vivienda</b>				
Calidad de la vivienda	10.9	18.1	10.0	18.9
Hacinamiento	6.9	40.6	40.3	43.5
<b>Servicios básicos</b>				
Agua potable	6.1	15.2	8.1	19.4
Saneamiento básico	1.0	21.1	29.2	16.6
<b>Educación</b>				
(asistencia escolar)	2.9	10.1	5.3	21.7
<b>Capacidad de consumo</b>	5.8	8.6	20.8	42.6

<sup>a/</sup> Para efectos de comparabilidad, no se incluyen los porcentajes de hogares con insatisfacción en alumbrado y salud.

Fuente: Costa Rica: Proyecto Estado de la Nación, 2001; Guatemala: Sistema de las Naciones Unidas en Guatemala, 2002; Honduras: estimación propia a partir de la Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples, mayo del 2001, utilizando los criterios de insatisfacción señalados en Gobierno de la República de Honduras, 2001; Nicaragua: PNUD-Nicaragua, 2000.

Estos resultados evidencian con claridad el alto grado de insatisfacción de las necesidades básicas que padecen las y los centroamericanos. En términos de áreas, igual que cuando se utiliza el método de líneas de pobreza, los niveles de insatisfacción resultan significativamente mayores entre la población rural que en la urbana. Otra inequidad notable se observa en las poblaciones indígenas respecto a las no indígenas. En Guatemala, donde vive la mayor parte de la población indígena centroamericana, mientras el

73.3% de los hogares cuyo jefe es indígena muestra al menos una NBI (44.4% dos o más), solamente el 51.5% de los hogares con jefe no indígena se encuentra en esa situación (24.5% con dos o más NBI, según datos del Sistema de las Naciones Unidas en Guatemala (2002). También hay inequidades en el acceso a los servicios sociales según nivel de ingreso; el acceso a la educación, por ejemplo, refleja lo que sucede con los demás servicios sociales (recuadro 2.4).

## RECUADRO 2.4

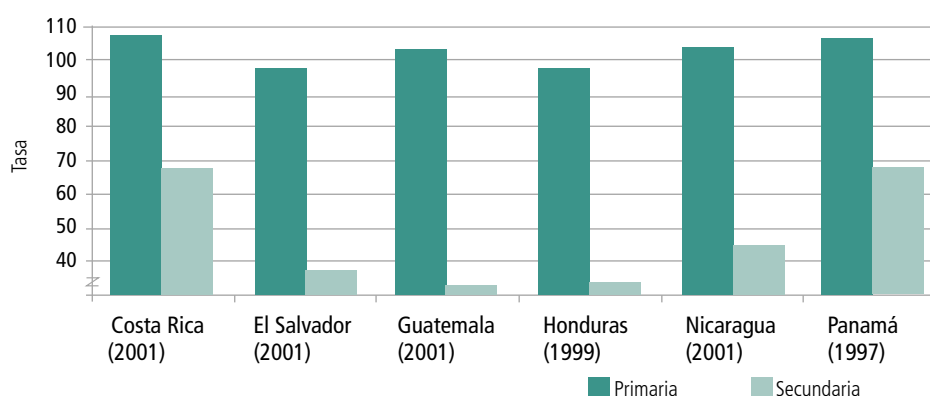
### Consideraciones sobre la equidad en los servicios sociales

Según la Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana, CECC (2002), el curso lectivo de 1999 fue iniciado por un total de 8.4 millones de niños, niñas y jóvenes centroamericanos: 887,000 en preescolar, 5.8 millones en primaria y 1.6 millones en secundaria. Ellos se matricularon en las 75,844 instituciones educativas, públicas y privadas, existentes en ese año en la región, las cuales contaban con 291,107 docentes y 234,855 aulas. Estas cifras son elevadas y, en el caso de la educación primaria, están asociadas con

altas tasas brutas de escolaridad. Sin embargo, en todos los países, pasada la educación primaria se produce un cambio radical en el acceso a la educación; tal como muestra el gráfico 2.2, las tasas brutas de matrícula en la enseñanza secundaria disminuyen dramáticamente. Así por ejemplo, en El Salvador, Guatemala, Nicaragua y Honduras, menos de la mitad de la población en el grupo de edad correspondiente asiste a la secundaria.

## GRAFICO 2.2

### Centroamérica: tasas bruta de matrícula en la educación primaria y secundaria. 2001



Fuentes: Ministerio de Educación Pública de Costa Rica, Ministerio de Educación de El Salvador (MINED), Informe Nacional de Desarrollo Humano de Guatemala 2002, Informe de Desarrollo Humano de Honduras 2000, Ministerio de Educación, Cultura y Deportes de Nicaragua y Ministerio de Educación de Panamá.



### RECUADRO 2.4 (continuación)

Al desagregar la información por sexo, en la asistencia a primaria se aprecia una pequeña desventaja en contra de las mujeres, especialmente en Guatemala y Panamá. No obstante, al pasar a secundaria, y sin perder de vista las bajas tasas de matrícula, la desventaja se torna favorable a las mujeres, con la única excepción de Guatemala.

Estas diferencias entre la matrícula en primaria y secundaria tienen una implicación de importancia: la baja escolaridad de la población. Entre las personas de 15 a 24 años ningún país supera los diez años de escolaridad. Esta es además particularmente baja en

las áreas rurales, donde en tres países se encuentra por debajo de los cinco años.

A esta diferencia entre las áreas urbanas y rurales hay que sumar la diferencia según el nivel de ingreso de las personas. En el cuadro 2.6 se presentan las tasas de asistencia escolar de los niños, niñas y jóvenes centroamericanos de 7 a 15 años de edad según el nivel de ingreso o consumo familiar per cápita. Es claro que, a medida que se reduce el nivel de ingreso o consumo per cápita, se reduce también el porcentaje de niños y jóvenes que asisten a la escuela.

### CUADRO 2.6

#### Centroamérica: tasas de asistencia escolar de la población de 7 a 15 años, según quintiles de ingreso o consumo familiar per cápita. *Circa, 2000*

Quintiles <sup>a/</sup>	Costa Rica (2000)	El Salvador (1999)	Guatemala (1998)	Honduras (1999)	Nicaragua (1998)	Panamá (1997)
Total	89.3	84.2	74.1	78.0	79.5	91.8
I quintil	86.9	74.9	62.1	74.2	61.6	80.6
II quintil	87.8	80.9	69.5	72.6	76.0	92.6
III quintil	89.0	85.8	74.1	76.6	82.8	96.9
IV quintil	90.9	92.2	81.4	83.4	89.2	98.3
V quintil	95.5	96.1	93.1	88.6	95.7	97.4

<sup>a/</sup> Quintiles de población ordenados según el ingreso o consumo familiar per cápita (de menor a mayor). Para Nicaragua y Panamá son deciles de consumo, y para los demás países, de ingreso.

Fuente: Estimación propia a partir de las encuestas de hogares.

En Guatemala y Nicaragua, solamente asisten a la escuela tres de cada cinco niños y jóvenes de 7 a 15 años pertenecientes al 20% de la población con menores ingresos. En El Salvador y Honduras la proporción aumenta a tres de cada cuatro, mientras que en Costa Rica y Panamá supera el 80%. En cambio, cuando se considera el

20% de la población de mayor ingreso/consumo per cápita, el porcentaje de asistencia supera el 95%, con excepción de Honduras (88.6%) y Guatemala (93.1%).

Fuente: Sauma, 2003.

### La pobreza expresa múltiples exclusiones

Las dificultades de la mitad de la población centroamericana para alcanzar un nivel de vida digno han sido documentadas en las páginas precedentes por dos métodos alternativos de estimación de la pobreza. A pesar de las diferencias en las magnitudes de la pobreza entre los países de la región, los perfiles de la población pobre muestran grandes similitudes (cuadro 2.7).

A continuación se destacan las características de la población pobre en Centroamérica, algunas de las cuales ya han sido resaltadas, para luego

analizar con mayor detenimiento una de las principales dimensiones asociadas con la pobreza: la forma de inserción en el mercado de trabajo.

- La incidencia de la pobreza, especialmente la extrema, es mayor entre la población rural y, además, la mayoría de las personas pobres reside en área rural.
- Los hogares pobres son más numerosos como promedio regional: tienen 5.7 miembros, frente a 4.2 de los no pobres. Cabe destacar también que los hogares rurales son más numerosos.

## CUADRO 2.7

**Centroamérica: características de la población y los hogares según condición de pobreza. 2000**

	Centroamérica <sup>a/</sup>	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
<b>Tamaño promedio del hogar</b>							
Total de hogares	4.9	4.1	4.5	5.3	5.2	5.4	4.2
Hogares urbanos	4.5	4.1	4.2	4.8	4.8	5.2	4.0
Hogares rurales	5.3	4.2	4.9	5.6	5.5	5.7	4.5
Hogares pobres	5.7	4.6	5.1	6.2	5.6	6.7	5.7
Hogares no pobres	4.2	4.0	4.0	4.4	4.5	4.6	3.6
<b>Relación de dependencia demográfica <sup>b/</sup></b>							
Total de hogares	0.8	0.6	0.7	1.0	0.9	0.8	0.7
Hogares pobres	1.1	1.0	1.0	1.2	1.1	1.1	0.9
Hogares no pobres	0.6	0.5	0.5	0.7	0.6	0.7	0.5
<b>Porcentaje de mujeres</b>							
En población total	51.1	50.4	52.3	51.0	51.2	51.2	49.9
En población pobre	51.0	52.9	52.4	51.0	51.4	49.7	47.3
En población no pobre	51.2	49.6	52.2	51.1	50.6	52.5	51.7
<b>Porcentaje de hogares con jefatura femenina</b>							
Total de hogares	24.5	23.2	28.8	20.5	25.3	27.8	23.6
Hogares pobres	24.3	31.4	29.0	19.5	27.4	23.8	17.4
Hogares no pobres	24.6	21.1	28.7	21.5	21.3	30.3	26.2
Hogares urbanos	29.1	26.8	31.4	24.3	30.3	34.9	28.8
Hogares rurales	19.4	18.6	24.5	17.7	20.7	18.5	16.8

<sup>a/</sup> Estimación propia con datos de CELADE, 2000.

<sup>b/</sup> Relación entre la población de 0 a 14 años y de 65 años y más respecto a la población de 15 a 64 años.

*Fuente: Estimación propia a partir de las siguientes encuestas: Costa Rica: Encuesta de Hogares del año 2000 (con ajuste en factores de expansión según el censo del mismo año); El Salvador: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples de 1999; Guatemala: Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos Familiares de 1998; Honduras: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples de 1999; Nicaragua: Encuesta Nacional sobre Medición del Nivel de Vida 2001, y Panamá: Encuesta de Niveles de Vida 1997.*

- La relación de dependencia demográfica es mayor en los hogares pobres, 1.1 versus 0.6.
- La relación de dependencia económica es mayor en los hogares pobres: hay en promedio 2.1 miembros dependientes por cada ocupado en los hogares pobres; entre los no pobres esta relación es de apenas 1.3.
- Contrario a lo que en ocasiones se ha argumentado, la incidencia de la pobreza no es mayor entre las mujeres. La estimación para Centroamérica indica que el 51.1% de la población es del sexo femenino, porcentaje casi idéntico al que representan las mujeres dentro de la población pobre e, independientemente, dentro de la no pobre. Por países hay algunas diferencias, pues mientras en Costa Rica y Honduras la incidencia de la pobreza es ligeramente mayor entre las mujeres, en Nicaragua y Panamá sucede lo contrario.
- Tampoco se presenta una mayor incidencia de la pobreza entre los hogares jefados por mujeres. Cuando se considera la situación de pobreza, a nivel centroamericano no hay diferencia entre los hogares pobres y no pobres en cuanto a jefatura femenina, o sea que no es posible afirmar que la incidencia de la pobreza es mayor en los hogares jefados por una mujer. Sin embargo, nuevamente hay diferencias por países, pues los hogares pobres de Costa Rica y Honduras muestran mayores porcentajes de jefatura femenina que los no pobres, pero sucede lo contrario en Nicaragua y Panamá. Vale resaltar que la jefatura femenina de los hogares es una situación que se presenta con mayor fuerza en las áreas urbanas.

■ Los pobres tienen menor acceso a los servicios básicos; los problemas de hacinamiento y saneamiento básico aparecen como los más importantes, pero también los pobres residen en viviendas construidas con materiales de mala calidad o que se encuentran en mal estado, y tienen problemas de acceso a agua potable.

Otra característica importante es que la pobreza afecta principalmente a la niñez centroamericana. Como se aprecia en el gráfico 2.3, la incidencia de la pobreza no sólo es mayor entre los niños, niñas y jóvenes de la región (el 61.5% de la población de 0 a 14 años de edad se encuentra en situación de pobreza), sino que buena parte del total de pobres pertenecen a este grupo etario: un 47.9% de los pobres centroamericanos son niños y jóvenes de 14 años o menos.

En los casos de los países para los cuales se dispone de información desagregada por grupo étnico, se constata además que la población indígena es más pobre. Por ejemplo en Guatemala, según la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida del año 2000 (ENCOVI 2000) la población indígena representa el 39.2% de la población

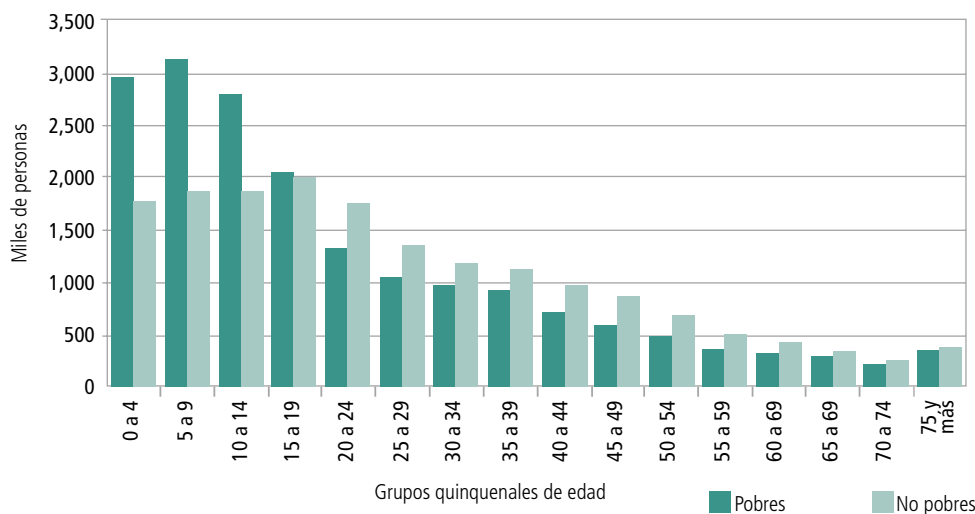
mayor de 7 años, y la incidencia de la pobreza como insuficiencia de ingresos en este grupo es de 76%, la total, y de 26.4% la extrema entre los indígenas, respecto a 41.4% y 7.7% entre los no indígenas (Sistema de las Naciones Unidas en Guatemala, 2002). En Panamá, según el censo del año 2000, la población indígena representa el 10% de la población total. Aunque el Informe Nacional de Desarrollo Humano (PNUD-Panamá, 2002) no diferencia la pobreza como insuficiencia de ingresos entre indígenas y no indígenas, datos obtenidos posteriormente señalan que la incidencia de la misma entre indígenas es de 82.7% (70% en pobreza extrema), respecto a 35.8% entre los no indígenas (21.7% en pobreza extrema).

#### Los pobres tienen menor nivel educativo: un círculo vicioso de reproducción de la pobreza

La educación es un elemento clave en el análisis de la pobreza, ya que es uno de los factores que más claramente se identifican como generadores y reproductores del fenómeno. Lo importante no es el orden de causalidad educación-pobreza, sino la

GRÁFICO 2.3

#### Centroamérica: población por grupos de edad según condición de pobreza. 2000



Fuente: Sauma, 2003, a partir de las encuestas de hogares de los países.

evidencia, en todos y cada uno de los países, de que los pobres tienen menor nivel educativo que los no pobres, y que, por lo tanto, el alivio de esta situación, pasa necesariamente por mejorar el nivel educativo de la población pobre.

Los problemas de la población pobre en este ámbito se reflejan en varios aspectos. En el caso de la población de 15 años y más, los pobres tienen menor nivel educativo que los no pobres y, además, entre ellos la tasa de analfabetismo es significativamente mayor. En la población menor de esa edad, los problemas se manifiestan en una reducida asistencia y un mayor rezago escolar.

El nivel educativo de la población de 15 a 64 años refleja las deficiencias de los esfuerzos realizados en el pasado. Uno de cada cinco centroamericanos con esa edad (79.5%) tiene como máximo educación básica completa; por el contrario, sólo uno de cada cinco tiene más que educación básica.

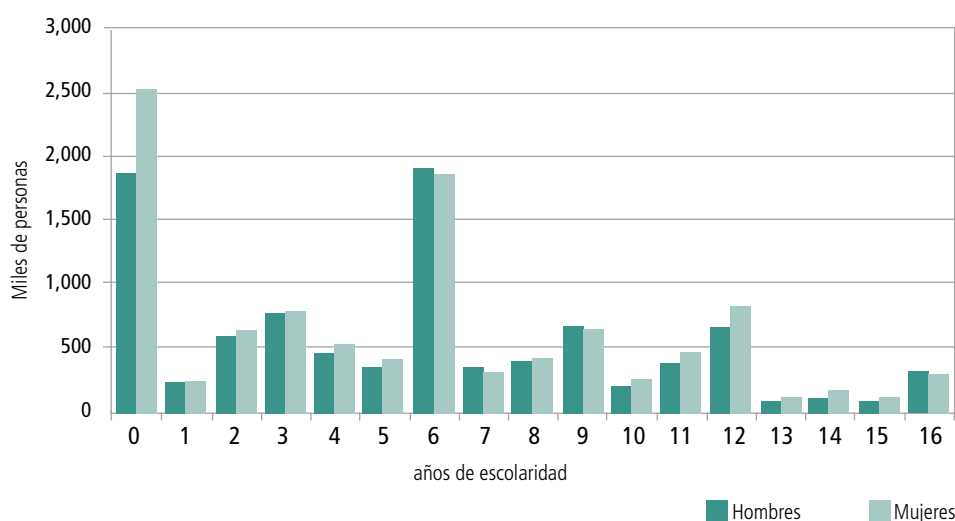
El 21.7% de la población de 15 a 64 años no tiene ninguna educación, y el número de mujeres en esa situación (2.5 millones) supera ampliamente al de los hombres (1.9 millones). No

obstante este resultado, el promedio de años de estudio para las mujeres centroamericanas en ese grupo de edad, que representan el 52.6% del total de ambos sexos<sup>7</sup>, es de 5.5 años, mientras que el de los hombres es de 5.8 años. Al excluir a la población sin ninguna educación, el promedio aumenta a 7.1 años para los hombres y a 7.2 años para las mujeres, lo que indica que el problema para las mujeres es el acceso a la educación, pero cuando acceden igualan, e inclusive superan, el nivel educativo de los hombres. En el gráfico 2.4 la situación es especialmente visible en el caso del grupo que tiene entre 11 y 12 años de educación, pues las mujeres superan a los hombres (1.3 millones respecto a 1.1 millones).

La buena noticia es que la situación está cambiando. Las oportunidades mejoraron para las mujeres más jóvenes. Cuando se considera solamente la población de 15 a 30 años, el promedio de años de estudio es de 6 para las mujeres y 5.9 para los hombres. Además, el porcentaje de mujeres sin ningún grado aprobado es de 18.2%, respecto al 23.7% que resulta cuando se considera la totalidad de mujeres entre 15 y 64 años.

GRAFICO 2.4

**Centroamérica: años de educación formal de la población de 15 a 64 años, según sexo. 2000**



Fuente: Sauma, 2003, a partir de las encuestas de hogares de los países.

## RECUADRO 2.5

**La deserción escolar en Centroamérica**

En Centroamérica, y en general en toda América Latina y el Caribe, aún cuando se registran avances en cobertura educativa, persisten niveles educacionales muy bajos y tasas de deserción elevadas, tanto por factores extraescuela como intraescuela. Tal situación revela la urgencia de evitar la deserción escolar en el ciclo primario y aumentar significativamente la tasa de retención en la enseñanza secundaria.

En la región la tasa global de deserción<sup>8</sup> en las zonas urbanas registró un descenso de alrededor de dos puntos porcentuales en Honduras, El Salvador, Costa Rica y Panamá durante el período 1990-1999 (de 49% a 47%, 32% a 30%, 33% a 30% y 28% a 25%, respectivamente), en tanto que en Nicaragua aumentó del 32% al 34% durante el mismo lapso. En Guatemala los únicos datos disponibles indican una tasa de deserción de 40% en 1998. En lo que concierne a las zonas rurales hubo avances considerables en Costa Rica, El Salvador y Panamá, mientras que en Nicaragua la situación más bien se deterioró.

La etapa en la que se concentra el abandono de escuela registra importantes diferencias entre países, principalmente en las zonas rurales. En El Salvador, Guatemala y Nicaragua entre el 40% y el 70% de los niños y las niñas deja de asistir a la escuela antes de completar el ciclo primario. En Costa Rica y Honduras más de la mitad y hasta el 60% de los que abandonan la educación lo hacen al finalizar el ciclo primario. En las zonas rurales, como cabría esperar, la deserción ocurre casi totalmente o con mucha mayor frecuencia durante el ciclo primario.

En cuanto a las diferencias por sexo, en las zonas urbanas las niñas no sólo abandonan la escuela con menor frecuencia que los niños, sino que progresan a lo largo del ciclo escolar con menor repetición, y una mayor proporción de las jóvenes que de los varones de entre 15 y 19 años de edad egresan de la educación secundaria sin retraso. En las zonas rurales, en cambio, las mujeres tienden a abandonar la escuela más temprano.

Entre los factores extraescuela que aún persisten y que contribuyen a la deserción y el retraso escolar se encuentran la falta de recursos económicos en los hogares -factor decisivo que hace que los niños y adolescentes de estratos pobres abandonen o se retrasen más en la escuela que los niños de hogares de ingresos medios y altos-, la estructura familiar y la educación de la madre -hay mayores tasas de deserción en hogares donde no existe una figura paterna y la madre tiene baja educación o no tiene- así como problemas de embarazo y maternidad entre las adolescentes.

Los factores intraescuela que coadyuvan a la deserción escolar son el bajo rendimiento, los problemas de conducta y el autoritarismo de las y los docentes, entre otros. En este marco, el reconocimiento de la condición de pobreza de los niños y jóvenes suele ser un factor de negación de sus potencialidades culturales. Los estudiantes de las clases populares cuya cultura difiera de la cultura escolar predominante, deben realizar esfuerzos considerables para asimilarla, sometiéndose a una especie de reeducación.

Sin embargo, aun cuando la deserción escolar es el resultado de un proceso en el que intervienen múltiples factores y circunstancias, el abandono escolar definitivo es rara vez un evento inesperado, y se presenta más bien como una cadena de circunstancias que van elevando el riesgo de deserción a medida que se avanza en la edad.

Los costos sociales y privados que se generan por la deserción escolar son altos. En términos sociales estos van desde un analfabetismo funcional, una baja productividad en el trabajo y su efecto en el (menor) crecimiento de las economías, hasta los mayores gastos en que es necesario incurrir para financiar programas sociales y de transferencias a los sectores que no logran generar recursos propios.

Los costos privados normalmente se evalúan mediante la estimación de las pérdidas de ingresos en el mercado laboral que sufren quienes abandonan la educación formal antes de completar un determinado número de años de estudio.

Un estudio de CEPAL que estimó el incremento de ingreso por más años de educación mostró que, en Costa Rica, los aumentos para los adolescentes fluctúan en alrededor de un promedio de 31% para los varones y de 28% para las mujeres, cuando se supone que ellos y ellas permanecen (y aprueban) tres años más de la escuela luego de terminar la primaria. En El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua el incremento del ingreso se estimó sobre la base de cuatro años más de escuela hasta completar el ciclo escolar primario de cada país; los resultados del incremento son de 32%, 26%, 37% y 29%, respectivamente, en los varones y de 36%, 41%, 44% y 60% en las mujeres. Por tanto, se puede afirmar que las políticas tendientes a mejorar la retención de los niños y niñas en la escuela no sólo rinden en términos de menores costos sociales, sino que producen significativos impactos en términos de aumento de los ingresos laborales.

*Fuente: CEPAL, 1998 y 2002b.*

Retomando la relación entre educación y pobreza, en el gráfico 2.5 se muestra la incidencia de la pobreza como insuficiencia de ingresos/consumo en la población centroamericana de 15 a 64 años según sus años de estudio en la educación formal, y queda claramente identificada la relación inversa entre educación y pobreza. La incidencia de esta última supera el 60% entre la población sin ninguna educación formal o con un grado bajo de escolaridad. Para los que tienen primaria completa (6 grados) la incidencia es menor del 40%, y para los que han culminado la educación media o secundaria (entre 11 y 12 años, dependiendo de los países), la incidencia es apenas superior al 10%. Para los que tienen educación superior, aunque sea incompleta, la incidencia de la pobreza es muy inferior. En términos generales, la incidencia se reduce en 4 puntos porcentuales por cada año de estudio, hasta los 12 años.

#### Las personas pobres se ocupan principalmente en el sector informal y en el agropecuario tradicional

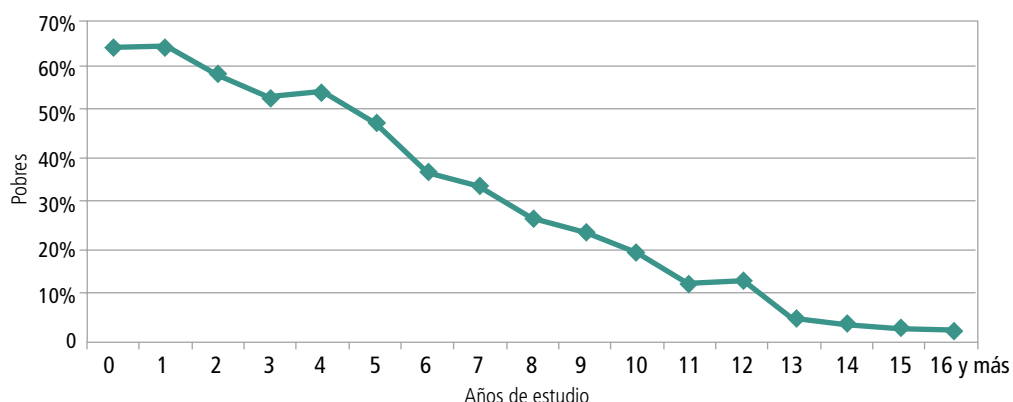
Cuando la pobreza se concibe como insuficiencia de ingresos, uno de los elementos explicativos clave es la forma en que los miembros del

hogar se insertan en el mercado de trabajo, pues los ingresos laborales determinan en gran medida los ingresos familiares. En todos los países del área existe una mayor inserción de los pobres, tanto jefes de familia como no jefes, en los sectores informal y agropecuario tradicional. En ambos casos la relación capital/trabajo es muy baja, con escasa productividad y reducida capacidad de acumulación<sup>9</sup>.

En el cuadro 2.8 se muestra el sector de ocupación de los 13.7 millones de centroamericanos ocupados hacia el año 2000, los cuales representaban un 37.9% de la población total (tasa bruta de ocupación). Entre ellos, un 30.1% a nivel regional se desempeñaba en actividades formales, un 39.3% en el sector informal y el 30.6% restante en actividades agropecuarias. Por países, la importancia del sector formal es mayor en Costa Rica y Panamá, pues absorbe casi a la mitad de los ocupados, y menor en Guatemala, donde solamente un 19.9% de los ocupados se ubican en él. También en Nicaragua y Honduras este sector es menos importante en términos relativos (25.5% y 27% de los ocupados, respectivamente) y es más significativo en El Salvador (35.7%).

GRAFICO 2.5

#### Centroamérica: incidencia de la pobreza en la población de 15 a 64 años de edad, según años de estudio. 2000



Fuente: Sauma, 2003, a partir de las encuestas de hogares de los países.

CUADRO 2.8

**Centroamérica: porcentaje de ocupados<sup>a/</sup> según sector de ocupación<sup>b/</sup>. 2000**

	Centroamérica <sup>c/</sup>	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Todos los ocupados	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Formal	30.1	50.0	35.7	19.9	27.0	25.5	45.9
Informal	39.3	32.8	42.8	41.0	38.8	40.4	33.3
Cuenta propia	18.9	14.2	19.8	19.8	19.8	19.3	17.4
Patronos y asalariados <sup>d/</sup>	12.2	13.0	13.7	14.4	9.9	11.1	6.8
Trabajadores familiares	4.4	0.9	4.7	4.4	5.5	5.9	3.3
Servicio doméstico	3.7	4.7	4.6	2.4	3.6	4.1	5.7
Agropecuario	30.6	17.2	21.4	39.1	34.3	34.1	20.8
Cuenta propia y familiares	18.7	5.7	10.7	20.7	22.7	29.0	18.0
Patronos y asalariados	12.0	11.5	10.8	18.3	11.5	5.1	2.9
5 o menos empleados	5.4	5.1	4.8	6.9	7.2	3.0	1.5
6 o más empleados	6.6	6.4	6.0	11.4	4.3	2.2	1.4

<sup>a/</sup> Población de 10 años y más ocupada, con excepción de Costa Rica, donde se consideran los ocupados de 12 años y más.

<sup>b/</sup> El sector informal incluye a los trabajadores no agropecuarios (urbanos y rurales) sin educación superior: por cuenta propia, patronos y asalariados en establecimientos de 5 empleados o menos (excluyendo los empleados públicos), el servicio doméstico y los trabajadores no remunerados. El formal incluye a todos los demás trabajadores no agropecuarios (urbanos y rurales).

<sup>c/</sup> Estimación propia.

<sup>d/</sup> En empresas de 5 empleados o menos.

*Fuente: Estimación propia a partir de las siguientes encuestas: Costa Rica: Encuesta de Hogares, año 2000 (con ajuste en factores de expansión según el censo del mismo año); El Salvador: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples de 1999; Guatemala: ENIGFAM 1998; Honduras: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples de 1999; Nicaragua: Encuesta Nacional sobre Medición del Nivel de Vida 2001, y Panamá: Encuesta de Niveles de Vida 1997.*

En el sector informal se considera a los trabajadores por cuenta propia (18.9% del total de ocupados) y a los trabajadores y patronos en establecimientos de 5 empleados o menos (del sector privado y excluyendo a los que tienen educación universitaria), lo cual aproxima en buena medida el empleo en microempresas, y representa a un 12.2% del total de ocupados. Además se toman en cuenta los trabajadores familiares no remunerados (4.4%) y el servicio doméstico (3.7%). Un dato significativo es que, cuando se examinan en conjunto, los ocupados por cuenta propia y en microempresas a nivel regional superan ligeramente la ocupación formal (31.1% y 30.1%, respectivamente), poniendo en evidencia la enorme importancia de estos tipos de ocupación.

Por su parte, las actividades agropecuarias corresponden mayoritariamente a la agricultura tradicional realizada por los cuenta propia y trabajadores familiares (18.7%), más los asalariados y patronos en establecimientos de 5 empleados o menos (5.4%). En contraste, sólo un 6.6% de los centroamericanos ocupados realiza actividades en el sector agropecuario moderno.

Un 36.2% del total de ocupados en la región son mujeres, lo que equivale a 5 millones de centroamericanas que participan en forma activa en el mercado de trabajo. El sector informal es especialmente importante para ellas, pues casi tres de cada cinco ocupadas lo está en ese sector (59.3%). A su vez, el agropecuario es importante sobre todo para los hombres, de los cuales un 42.4% está ocupado en esa actividad.

El sector formal tiene la misma importancia relativa para ambos sexos, ocupando alrededor del 30% en cada caso. Sin embargo, dada la diferencia en el número absoluto de hombres y mujeres que participan en el mercado de trabajo, hay dos aspectos que deben resaltarse. Por una parte, el número de mujeres en el sector informal supera al de los hombres (2.9 millones de mujeres respecto a 2.4 millones de hombres). Por otra parte, aunque el sector formal es igualmente importante en términos relativos para hombres y mujeres, hay en él 1.7 hombres ocupados por cada mujer.

Ahora bien, los ingresos que obtienen los ocupados en los sectores informal y agropecuario tradicional son generalmente bajos, lo que conlleva la situación de pobreza de estas personas y sus familias. Como se aprecia en el cuadro 2.9, la incidencia de la pobreza es bastante menor entre los ocupados del sector formal que en los del informal, y en estos últimos es menor que entre los ocupados agropecuarios.

La mayor incidencia de la pobreza se presenta entre los cuenta propia y los trabajadores familiares no remunerados del sector agropecuario (74.3%), seguidos por los patronos y asalariados agropecuarios en establecimientos de 5 o menos empleados (66.4%). Además, el 40.9% de los ocupados pobres lo está en esas categorías (cuenta propia y establecimientos de 5 empleados o menos). Se pone en evidencia, entonces, que el alivio de la pobreza requiere, necesariamente, mejorar la situación de los campesinos y sus familias.

El sector informal, por su parte, alberga a un 37.2% de los ocupados pobres de la región. De los pobres ocupados en el sector informal, la mitad son cuenta propia y poco más de una cuarta parte son patronos y trabajadores en microempresas. La incidencia de la pobreza entre los ocupados en esas categorías es también bastante elevada, pues supera el 36% en todos los casos. También aquí queda manifiesta la necesidad de mejorar los ingresos a los participantes en estas

actividades (en su mayoría mujeres), para aliviar su situación de pobreza.

### Fuerte desigualdad en la distribución del ingreso

Junto a una elevada incidencia de la pobreza, los países centroamericanos muestran una fuerte desigualdad en la distribución de los ingresos, tanto entre países como dentro de estos. En el año 2000 el PIB total de la región en su conjunto superó los 66,500 millones de dólares y en términos per cápita resultó ligeramente superior a los 1,800 dólares (cuadro 2.10). Cuando se compara el producto per cápita se presentan marcadas diferencias, pues mientras en Costa Rica y Panamá supera los 3,000 dólares, en Honduras y Nicaragua es inferior a 1,000 dólares.

En cuanto a la desigualdad “dentro” de los países, los indicadores del cuadro 2.10 muestran que, en todos los casos, el 10% de la población con ingreso per cápita más elevado (relativamente “más ricos”) se apropia de entre un 29.4% y un 40.5% del ingreso nacional, mientras que el 40% de la población con menor ingreso per cápita (relativamente “más pobres”) se apropia de entre un 10.4% y un 15.3% del ingreso nacional. Dicho de otra forma, en todos y cada uno de los países, mientras el 30% de la población con mayores ingresos per cápita acumula por lo menos

CUADRO 2.9

#### Centroamérica: incidencia de la pobreza entre los ocupados, según sector de ocupación. 2000

	Incidencia de la pobreza	Distribución de personas pobres
Todos los ocupados	42.7	100.0
Formal	18.7	13.2
Informal	40.4	37.2
Cuenta propia	41.6	18.5
Patronos y asalariados	36.1	10.3
Trabajadores familiares	43.9	4.5
Servicio doméstico	44.6	3.9
Agropecuario	69.0	49.6
Cuenta propia y trabajadores familiares no remunerados	74.3	32.5
Patronos y asalariados	60.8	17.0
5 o menos empleados	66.4	8.4
6 o más empleados	56.2	8.6

Fuente: Sauma, 2003.



CUADRO 2.10

**Centroamérica: población, PIB y desigualdad en la distribución del ingreso, por países. 2000**  
(cifras absolutas y relativas)

	Población (en miles)	PIB		Desigualdad en la distribución ingreso <sup>a/</sup> Coeficiente de Gini	Participación en el ingreso total:			
		total (millones US\$)	per cápita (US\$)		40% más pobre	30% siguiente	20% siguiente	10% más rico
<b>Total</b>	<b>36,097.4</b>	<b>66,525</b>	<b>1,843</b>	<b>0.564<sup>b/</sup></b>				
Costa Rica	4,023.5	15,885	3,948	0.473	15.3	25.7	29.7	29.4
El Salvador	6,276.0	13,205	2,104	0.518	13.8	25.0	29.1	32.1
Guatemala	11,385.3	19,122	1,680	0.582	12.8	20.9	26.1	40.3
Honduras	6,485.5	5,898	909	0.564	11.8	22.9	28.9	36.5
Nicaragua	5,071.4	2,396	472	0.584	10.4	22.1	27.1	40.5
Panamá	2,855.7	10,019	3,508	0.557	12.9	22.4	27.7	37.1

<sup>a/</sup> Corresponden a 1999, excepto para los casos de Guatemala y Nicaragua, que son de 1998. Ingreso per cápita.

<sup>b/</sup> Para el cálculo, los ingresos familiares fueron convertidos a dólares estadounidenses y ajustados según las paridades de poder adquisitivo (PPA). Estas últimas corresponden a las consideradas en el recuadro 2.2.

*Fuente: Datos de población tomados de CELADE, 2002; datos del PIB tomados de CEPAL, 2002a, ingresos per cápita tomados de CEPAL, 2001; coeficiente de GINI, estimación propia a partir de las encuestas de hogares de los países.*

un 60% del ingreso nacional, el 70% de la población con menores ingresos per cápita obtiene, en el mejor de los casos, un 40% del ingreso nacional.

El coeficiente de Gini, utilizado como indicador de desigualdad, asume valores desde 0.473 en el caso de Costa Rica, hasta 0.584 y 0.582 para Nicaragua, y Guatemala respectivamente. Cuando se considera la región en su conjunto, el coeficiente de Gini asume un valor de 0.564. Al ser comparados con los demás países latinoamericanos, los centroamericanos se ubican a lo largo de todo el espectro de desigualdad que caracteriza a América Latina como la región más desigual del mundo.

Además del problema de equidad, que por sí mismo refleja la desigualdad en la distribución del ingreso familiar, dos implicaciones adicionales deben ser consideradas. En primer lugar está la relativa al menor impacto del crecimiento económico en la reducción de la pobreza: a mayor desigualdad en la distribución del ingreso, mayores tasas de crecimiento económico serán necesarias para lograr reducciones significativas en la pobreza. Como ya se mencionó, en Centroamérica la pobreza disminuyó a lo largo de la década de los noventa, en buena medida gracias

al crecimiento económico y a pesar de la fuerte desigualdad; sin embargo, para lograr avances significativos a futuro, como los establecidos en la *Declaración del Milenio*, se requerirán tasas de crecimiento económico iguales o superiores a las del período previo, así como reducciones en la desigualdad. En segundo lugar, la fuerte desigualdad en la distribución del ingreso está asociada a otros problemas de equidad, especialmente el acceso a los servicios sociales básicos.

Según cifras de la CEPAL (2002a), en términos reales (dólares de 1995), el PIB per cápita regional del año 2000 fue un 18.7% superior al de 1990 (1,664 y 1,402 dólares de 1995, respectivamente). En todos los países se repite esa situación, aunque con mayor magnitud en Panamá, El Salvador y Costa Rica (31%, 24.7% y 23.4% en cada caso); en Guatemala se observa un aumento cercano al promedio regional (15.1%), y un incremento muy bajo en Nicaragua y Honduras (6.2% y 3.5%). Las tasas de crecimiento anual del PIB total y del PIB per cápita fueron positivas<sup>10</sup>, aunque en este período el estilo de crecimiento de la región dejó claro que la promesa de crecimiento de inicios de los noventa no se cumplió (capítulo 3).

El mercado de trabajo juega un papel importante en la reducción de la pobreza, pues la mayor parte de los ingresos de las familias provienen de la participación de sus miembros en ese mercado. Más específicamente, según las encuestas de hogares, en promedio para los últimos años, el 84% de los ingresos familiares fueron obtenidos de la participación en el mercado laboral<sup>11</sup>.

En los noventa, el crecimiento económico fue acompañado de aumentos en el empleo, lo cual constituye un aspecto positivo del proceso económico de cara a la reducción de la pobreza. Sin embargo, debe tomarse en cuenta que muchos de los empleos fueron generados en el sector informal, que contribuye poco a esa reducción. Según Trejos (2002), entre 1990 y 1999 el empleo total en Centroamérica creció a un ritmo del 3.8% anual; no obstante, las tasas de crecimiento difieren por sectores: 0.9% el empleo agropecuario, 3.8% el formal y 6.7% el informal<sup>12</sup>. Esto significa que, de cada 100 nuevos empleos generados en la región en ese período, 31 fueron formales, 12 agropecuarios y 57 informales.

Con una perspectiva dinámica, reducciones en la desigualdad del ingreso serían beneficiosas para los países, pues permitirían que el crecimiento económico aumente su impacto sobre la disminución de la pobreza. Sin embargo, ese no parece ser el caso de Centroamérica, aunque es preciso reconocer que la información disponible es limitada. Por países, hay un notable aumento en la desigualdad en Costa Rica, un pequeño incremento en El Salvador, una fuerte reducción en Honduras, y variaciones de poca relevancia en los demás países<sup>13</sup>.

Un ejercicio realizado en fecha reciente por PNUD-IPEA-CEPAL, para analizar la factibilidad de que las naciones latinoamericanas cumplan con la meta de pobreza incluida en la *Declaración del Milenio*, utiliza la relación entre crecimiento económico y pobreza, y además toma en cuenta la situación en la distribución del ingreso<sup>14</sup>. La *Declaración del Milenio* propone la reducción a la mitad (respecto a los niveles existentes en 1990), en la incidencia de la pobreza hacia el año 2015. En el caso de Centroamérica, la situación actual muestra que los países requieren tasas de crecimiento económico muy elevadas para alcanzar esa meta, con el agravante de que, aún cuando lo logran, muchos de ellos mantendrían niveles de incidencia de la pobreza todavía elevados. Los resultados del ejercicio también reflejan la importancia de reducir la desigualdad en la distribución del ingreso, pues con ello disminuirían los requerimientos, en términos de crecimiento económico, para alcanzar la meta propuesta.

De mantenerse el ritmo de crecimiento vigente durante los años noventa (y la desigualdad en la distribución del ingreso), solamente podrían conseguir el objetivo planteado Panamá, Costa Rica y El Salvador. Los demás países requieren esfuerzos en materia de política económica y social que permitan cambiar el ritmo de crecimiento y mejorar la distribución del ingreso respecto a la situación actual.

Una estrategia para reducir las desigualdades en la distribución del ingreso entre las familias debe tener como elemento principal la disminución de esas desigualdades en lo que concierne a los ingresos laborales, lo cual se logra en el mercado de trabajo: en el corto plazo, generando más y mejores empleos y aumentando los ingresos laborales, y en el mediano y largo plazos, por medio de la formación de capital humano y la dotación de capital físico a la población de menores ingresos (tierra, activos físicos, etc.). Otros elementos de corto plazo tienen que ver con las transferencias, públicas y privadas, que en algunos casos, constituyen una base para la solución permanente del problema, y que además pueden incidir positivamente en la mejoría de la distribución del ingreso.

### **El gasto público social crece, pero aún es insuficiente**

Desde la óptica del desarrollo humano, el gasto social, es decir, el gasto público y privado en servicios sociales, se considera una inversión, pues favorece las oportunidades para el desarrollo y mejoramiento de la calidad de vida de las personas, al proporcionar acceso al conocimiento y la consolidación del acervo educativo, a ambientes saludables y a adecuadas condiciones nutricionales, entre otros. La magnitud del gasto o inversión en los sectores sociales refleja en buena medida el esfuerzo que hacen las sociedades para mejorar el nivel de vida de las y los ciudadanos. Esta variable es fundamental para explicar los niveles de desarrollo humano alcanzados por los países centroamericanos en el largo plazo, pues existe una correlación directa entre la magnitud de ese gasto en un determinado período y la mejoría, en el mediano y largo plazos, en la situación de los individuos y sus familias, medida a través de los indicadores sociales.

Como se mencionó, la inversión o gasto social incluye tanto la realizada por el sector público como la inversión directa del sector privado, aunque este último sector también participa indirectamente, financiando mediante el pago de

impuestos los programas sociales a cargo del sector público. Lamentablemente no existe información confiable para todos los países sobre el gasto privado en servicios sociales, motivo por el cual esta sección se concentra en el gasto público.

En el cuadro 2.11 se muestra el gasto público social correspondiente a 1998-1999 para 17 países latinoamericanos según datos de CEPAL (2001). Estos estimados incluyen el gasto público en educación, salud y nutrición, seguridad social y vivienda, agua y saneamiento y otros. Panamá y Costa Rica aparecen entre las naciones con gasto social alto o medio-alto, superior a 600 dólares (de 1997) per cápita, mientras que los demás países del área, en la mayoría de los casos, no alcanzan 100 dólares de 1997 y, más aún, ocupan los últimos cuatro lugares en cuanto a gasto social entre los 17 países considerados.

El esfuerzo macroeconómico que representa para Panamá y Costa Rica el gasto social (como porcentaje del PIB) es similar al de los países con gasto alto y medio-alto, o sea, superior a 16%, en tanto que el de las demás naciones centroamericanas es significativamente menor, con excepción de Nicaragua (cuadro 2.12). En cuanto al esfuerzo fiscal que representa el gasto social (como porcentaje del gasto público total), Guatemala registra el mayor esfuerzo, situación que se explica por la reducida presión tributaria existente en ese país. El Salvador es el país centroamericano con un menor esfuerzo fiscal en gasto social.

Considerando a la región en su conjunto, el gasto social per cápita para 1998-1999 alcanza 187 dólares de 1997, un nivel que sigue siendo muy bajo dentro del contexto latinoamericano y que representa apenas un 10.7% del PIB regional total, cifra igualmente baja.

La situación a finales de la década de los noventa no difiere significativamente de la que se daba al inicio de ese mismo período, aunque, con excepción de Honduras, en todos los países centroamericanos aumentó el gasto social per cápita (cuadro 2.12). El caso más notorio es el de Guatemala, donde el gasto social se duplicó en los dos últimos años considerados respecto a los dos primeros, situación directamente relacionada con los Acuerdos de Paz. El aumento en los gastos sociales durante los años noventa es resultado tanto de un mayor esfuerzo macroeconómico, como de un mayor esfuerzo fiscal.

En cuanto a la composición sectorial del gasto social, hay importantes diferencias entre países. Por una parte, mientras en Guatemala, Honduras y Nicaragua el gasto en educación es el de mayor importancia relativa, en Costa Rica lo son

seguridad social, salud y nutrición, y en Panamá, salud y nutrición (no hay datos para El Salvador) (cuadro 2.13). De hecho, no hay gasto en seguridad social en Honduras y Nicaragua, y es muy bajo en Guatemala.

Dejando aparte a Costa Rica y Panamá, el reducido gasto en servicios sociales distintos a la educación constituye una severa limitación para el desarrollo de las capacidades humanas en los demás países centroamericanos, pues, como lo reflejó el análisis de las necesidades básicas insatisfechas, las y los centroamericanos presentan grandes carencias en la satisfacción de otras necesidades básicas, además de la educación.

Estos resultados permiten concluir que el gasto o inversión pública social de Centroamérica debe aumentar, como vía para acelerar el desarrollo humano. Como se ha señalado, existe

CUADRO 2.11

**América Latina y el Caribe (17 países):  
gasto público social per cápita, como porcentaje  
del PIB y como porcentaje del gasto público.  
1998-1999  
(US\$ de 1997)**

	Gasto per cápita (US\$ de 1997)	Gasto público social como porcentaje del:	
		PIB	Gasto público
Promedio regional <sup>a/</sup>	540	13.1	47.8
Argentina	1,687	20.5	63.6
Uruguay	1,539	22.8	72.5
Brasil <sup>b/</sup>	1,011	21.0	60.4
Chile	827	16.0	66.8
Panamá	642	19.4	38.6
Costa Rica	622	16.8	43.1
México	402	9.1	58.5
Colombia	381	15.0	35.5
Venezuela	313	8.6	37.3
Perú	192	6.8	38.3
Bolivia	168	16.1	56.5
República Dominicana	135	6.6	39.7
Paraguay	132	7.4	46.2
Guatemala	107	6.2	46.2
El Salvador	82	4.3	27.0
Honduras	57	7.4	34.3
Nicaragua	57	12.7	37.0

<sup>a/</sup> Promedio simple de los países, excluidos Bolivia y El Salvador.

<sup>b/</sup> Estimación del gasto social consolidado (todas las esferas de gobierno).

Fuente: CEPAL, 2001.

CUADRO 2.12

**Centroamérica: gasto público social per cápita, como porcentaje del PIB y como porcentaje del gasto público. 1990-1991 a 1998-1999**  
(US\$ de 1997)

	1990-1991	1992-1993	1994-1995	1996-1997	1998-1999
<b>Gasto social per cápita (US\$ de 1997)</b>					
Costa Rica	476	495	536	568	622
El Salvador			60	70	82
Guatemala	52	65	66	69	107
Honduras	60	67	59	56	57
Nicaragua	48	44	52	47	57
Panamá	497	582	606	653	642
<b>Gasto social como porcentaje del PIB</b>					
Costa Rica	15.7	15.3	16.0	17.0	16.8
El Salvador			3.3	3.8	4.3
Guatemala	3.4	4.1	4.1	4.2	6.2
Honduras	7.9	8.5	7.7	7.2	7.4
Nicaragua	10.8	10.6	12.6	11.0	12.7
Panamá	18.6	19.5	19.8	20.9	19.4
<b>Gasto social como porcentaje del gasto público</b>					
Costa Rica	38.9	41.2	38.3	42.2	43.1
El Salvador			21.3	24.9	27.0
Guatemala	29.9	33.4	38.5	37.4	46.2
Honduras	36.5	33.7	32.7	34.6	34.3
Nicaragua	35.4	38.1	40.9	37.1	37.0
Panamá	40.0	37.9	43.2	38.2	38.6

Fuente: CEPAL, 2001.

CUADRO 2.13

**Centroamérica: gasto público social per cápita por sectores. 1998-1999**  
(US\$ de 1997)

	Educación	Salud y nutrición	Seguridad social	Vivienda, agua, saneamiento y otros
Costa Rica	163	181	216	63
El Salvador				
Guatemala	40	22	16	30
Honduras	32	16	0	10
Nicaragua	26	20	0	12
Panamá	198	223	179	42

Fuente: CEPAL, 2001.

## RECUADRO 2.6

**El gasto en salud en Centroamérica es relativamente bajo**

Las diferentes formas en que están organizados y financiados los sistemas nacionales de salud en la región se reflejan en variabilidad de la prioridad fiscal y macroeconómica que los gobiernos le dan al sector. En promedio para Centroamérica, el financiamiento del gasto en salud está concentrado en el sector privado, con cerca del 50% (gasto de bolsillo), seguido por los sistemas públicos de seguros de salud, con poco más del 30% y, en una proporción muy inferior, por el gasto del gobierno (alrededor del 20%).

Se pueden identificar tres formas de organización dominantes:

- Belice: el gobierno juega un rol predominante en la provisión y el financiamiento del sector.

- Costa Rica y Panamá: el financiamiento y el acceso a los servicios de salud está basado en un sistema público de aseguramiento.

- El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua: existe un sistema mixto con predominio privado, en el cual el acceso a la salud es financiado mayoritariamente por el gasto de bolsillo.

Al considerar a la región en su conjunto, el gasto en salud representa un 7.5% del PIB regional: un 4% corresponde al gasto público y un 3.5% al gasto privado (cuadro 2.14). Sin embargo, la primacía del gasto público no se reproduce en todos los casos, pues en El Salvador, Guatemala y Honduras el gasto privado es el más importante.

## CUADRO 2.14

**Centroamérica: gasto en salud como porcentaje del PIB, según sector (público y privado). Circa 2000**

Indicador	Centroamérica	Belice	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Público	4.0	2.5	6.9	3.3	1.4	2.7	5.5	5.4
Privado	3.5	2.3	2.2	4.9	4.0	4.5	3.7	1.9
Total	7.5	4.8	9.1	8.2	5.4	7.2	9.2	7.3

Fuente: OPS/OMS, 2002.

En lo que se refiere al gasto per cápita en salud, este no parece estar relacionado con el nivel de ingreso per cápita del país, sino más bien con la forma de organización y financiamiento del sector. Por ejemplo, Belice tiene un gasto per cápita similar al de naciones con un ingreso por persona muy inferior, como El Salvador y Nicaragua. En Costa Rica, que tiene el mayor ingreso per cápita de la región, el mayor nivel de gasto más que supera, en términos proporcionales, las diferencias en ingreso con el resto de los países.

Menos de una cuarta parte de la población centroamericana (cerca de 8.2 millones de personas) está cubierta por un seguro público de salud, y la mitad de esos beneficiarios se concentra en dos países (Costa Rica y Panamá). Las diferencias de cobertura y de beneficios son amplias. En El Salvador, Honduras y Guatemala menos del 15% de la población está cubierta, y en Nicaragua menos del 10%. Esto contrasta con el 60% y más del 70% que exhiben Panamá y Costa Rica, respectivamente.

En general, para Belice, Costa Rica y Panamá, donde el principal financiador de la salud es el sector público (más de la mitad del gasto total), los resultados en indicadores tradicionales como esperanza de vida y mortalidad infantil son más favorables. Por el contrario, los países donde la participación de la financiación es fundamentalmente privada (más del 60% de gasto total en Guatemala y Honduras), exhiben los indicadores más desfavorables. Estos son también los países con menores ingresos per cápita.

Cabe destacar que, si bien las inversiones públicas en servicios de salud contribuyen a mejorar la situación de salud, particularmente de los grupos más desprotegidos, la condición socioeconómica puede ser el factor que más explique la enfermedad experimentada por una población, que cualquier otra causa. Es por ello que las inequidades en salud se observan aun en países que proveen excelente atención clínica y preventiva (Kaplan, 2000). Es más, la inequidad en la distribución del ingreso es perjudicial para la salud de toda la población y no sólo para los grupos de menores ingresos. En este sentido, reducir la inequidad es un asunto de interés para todos los grupos, incluyendo a los más privilegiados (Wilkinson, 1992).

Las inversiones en salud, además de su efecto en la calidad de vida, incrementan el capital humano y la productividad. Aunque esta relación ha sido menos estudiada, y con frecuencia es difícil de demostrar, en un trabajo realizado por Espinoza y Hernández (2000) se concluye que las mejores condiciones en la vivienda y la disponibilidad de servicios de salud en la comunidad han tenido efectos significativos en la situación de salud de Nicaragua. Además, estos autores han demostrado que las mejores condiciones de salud se asocian a ingresos económicos mayores. La influencia de la salud en el ingreso es aún mayor que la encontrada en investigaciones de países desarrollados (Savedoff y Schultz, 2000), lo que sugiere que las inversiones en salud pueden tener mayores rendimientos en los países pobres.

Fuente: Suárez, 2003.

una alta correlación entre la magnitud del gasto social en un determinado período y la mejoría en el desarrollo humano en el mediano y largo plazos. La evidencia empírica muestra que los países requieren un gasto social adecuado para poder alcanzar niveles altos de desarrollo humano (PNUD, 1996; Banco Mundial, 1993).

### Estrategias de combate a la pobreza: discontinuidad y pocos recursos

Las naciones centroamericanas, al igual que muchas otras dentro y fuera de la región latinoamericana, han emprendido diversas iniciativas para combatir la pobreza y mejorar la distribución del ingreso. Al inicio de la década de los noventa se crearon los fondos de inversión social, como una medida para compensar el efecto de las políticas de ajuste estructural sobre las condiciones de vida de la población. Aunque todos fueron concebidos como programas temporales, continúan vigentes una década después y no existe una evaluación de resultados que permita emitir un juicio sobre su impacto en la reducción de la pobreza (cuadro 2.15).

Otros recursos de cooperación internacional para la atención de los grupos más desprotegidos provienen del Fondo Especial para la Transformación Social de Centroamérica (FETS), un instrumento independiente y separado del patrimonio del BCIE para financiar los esfuerzos de

reducción de la pobreza que llevan a cabo los países. El FETS canaliza recursos de distintas fuentes hacia programas y proyectos dirigidos a la población desprotegida que se ubique por debajo del percentil 50 en la distribución del ingreso, o en condición de pobreza o pobreza extrema. Los fondos se distribuyen a través de diversos canales, como gobiernos, organismos regionales, cooperativas y otras instancias públicas y privadas. Entre sus objetivos se encuentran contribuir a elevar la condición social y la calidad de vida de los beneficiarios de los préstamos, aumentar el grado de satisfacción de las necesidades básicas de la población, revertir la degradación del medio ambiente y los recursos naturales, aumentar la competitividad y promover la participación de la sociedad civil. Hasta la fecha se han financiado unos 16 proyectos por más de 100 millones de dólares, para atender a sectores vulnerables especialmente en Honduras y Nicaragua. Además de este fondo, el BCIE mantiene una serie de programas orientados al desarrollo social, tales como el PROMYPE y el programa de infraestructura municipal (PROMUNI), entre otros.

Como iniciativa más reciente, en la actualidad todos los países cuentan con estrategias de reducción de la pobreza, a partir de las cuales han definido un conjunto de acciones prioritarias en materia de políticas sociales, tanto universales como selectivas. En la mayoría de los casos, esto incluye la vinculación con las políticas económicas.

CUADRO 2.15

### Centroamérica: características de los fondos de inversión social

País	Fondo	Año de creación	Dependencia	Financiamiento	Vigencia
Costa Rica	Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF).	1974	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Gobierno de Costa Rica.	5% del impuesto a las planillas a cargo del patrono y un porcentaje de la recaudación del impuesto de ventas.	Permanente
El Salvador	Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL).	1990, como Fondo de Inversión Social (FIS). En 1996 se convirtió en el FISDL.	Presidencia de la República.	Entre las principales fuentes de financiamiento están el BID, BCIE, KfW. También depende del Gobierno de El Salvador.	El FIS terminaba en 1994, pero se prolongó hasta 1997. En 1996 se transformó en el FISDL, con carácter permanente.

CUADRO 2.15 (continuación)

País	Fondo	Año de creación	Dependencia	Financiamiento	Vigencia
<b>Guatemala</b>	Fondo de Inversión Social (FIS).	1993.	Presidencia de la República.	Recursos otorgados por la cooperación internacional mediante préstamos (BIRF, BID, BCIE, OPEP) y donaciones (Japón-PRORIENTE, República de China). Aportes del Gobierno de Guatemala.	Duraría 8 años (hasta 2001), pero se extendió 4 años más (2005).
<b>Honduras</b>	Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS).	1990.	Presidencia de la República.	Recursos asignados por organismos internacionales, aportaciones del gobierno central e instituciones autónomas, donaciones de fuentes lícitas y créditos blandos que se contrate.	Duraría 3 años, pero se prorrogó varias veces; está vigente hasta el 31 de diciembre de 2012.
<b>Nicaragua</b>	Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE).	1990.	Presidencia de la República.	Operaciones con carácter reembolsable de fuentes externas e internas, como USAID, ASDI, BID, BM, COSUDE, Gobierno de Japón, PNUD, KfW, OPEP y del Gobierno de Nicaragua.	Vigencia original hasta 1995, pero se ha prorrogado varias veces; está vigente hasta el 2004.
<b>Panamá</b>	Fondo de Inversión Social (FIS).	1990	Presidencia de la República.	Inició con una donación de la USAID y el Gobierno de Panamá. Ha operado con préstamos del PNUD, BID, FIDA, CEE, BM y aportes del Gobierno de Panamá. Además, recibe apoyo de la empresa privada y del Gobierno de Taiwán.	Permanente.

Entre esas estrategias se pueden diferenciar dos grupos: las elaboradas en el marco de la iniciativa para solucionar el problema de la deuda externa de los países pobres altamente endeudados (HIPC, por sus siglas en inglés) y las demás.

En el primer grupo se encuentran la “Estrategia reforzada de crecimiento económico y reducción de la pobreza”, de Nicaragua (Gobierno de Nicaragua, 2002) y la “Estrategia para la reducción de la

pobreza”, de Honduras (Gobierno de la República de Honduras, 2001). La iniciativa para los HIPC consiste básicamente en que los recursos que los países obtienen del alivio de la deuda externa (por condonación o readecuación de la deuda) sean utilizados en la reducción de la pobreza. Ello supone un largo proceso de negociación entre los países y sus acreedores, en el cual destaca el denominado “punto de culminación”,



a partir del cual los países pueden disponer de los recursos. Tanto Honduras como Nicaragua esperan alcanzar pronto ese punto. Una de las principales características de estas estrategias es la amplia participación social en su elaboración.

En el segundo grupo se encuentran las estrategias que forman parte de los programas de gobierno. En Costa Rica, las últimas tres administraciones han elaborado sus propias estrategias de reducción de la pobreza: el “Plan nacional de combate a la pobreza”, de la Administración Figueres Olsen, 1994-1998 (Segunda Vicepresidencia de la República de Costa Rica, 1996); el “Plan de Solidaridad”, de la Administración Rodríguez Echeverría, 1998-2002 (Ministerio de la Presidencia y MIDEPLAN, 1998) y el plan “Vida nueva: superación de la pobreza y desarrollo de las capacidades humanas”, de la Administración Pacheco de la Espriella, 2002-2006 (Gobierno de la República de Costa Rica, 2002). En El Salvador, la actual Administración del presidente Flores incluye la reducción de la pobreza dentro del “Programa de Gobierno 1999-2004: la nueva alianza” (Presidencia de la República de El Salvador, 1999). En Guatemala existe la “Estrategia de reducción de la pobreza, el camino de la paz” (Gobierno de la República de Guatemala, 2001b). En Panamá, la Administración Pérez Balladares elaboró el “Nuevo enfoque estratégico frente a la pobreza 1998-2003” (Presidencia de la República de Panamá, 1998), y en la actual Administración de la presidenta Moscoso se definió la “Política y estrategia de desarrollo social 2000-2004” (Gobierno Nacional de Panamá, 2000a) y la denominada “Agenda Social” (Gobierno Nacional de Panamá, 2000b).

En general, estas estrategias incluyen acciones suficientes para solucionar el problema de la pobreza en un plazo razonable; sin embargo, su ejecución ha enfrentado problemas. En primer lugar, no han sido asumidas como políticas de Estado, de manera que su implementación se ha visto afectada por los cambios de gobierno. Prueba de ello son los casos de Costa Rica y Panamá, donde cada una de las últimas administraciones ha elaborado su propio plan. En segundo lugar, como el alivio de la pobreza es posible solamente en un plazo razonable, pues algunas acciones no rinden frutos inmediatamente, los gobiernos de turno han puesto énfasis en las acciones de impacto más inmediato (generalmente con fines político-electorales), sacrificando el proceso global. Otro aspecto importante es que generalmente no se han asignado recursos financieros suficientes para desarrollar los componentes de

mayor envergadura dentro de los planes. Esta última situación se relaciona con otro de los problemas que enfrentan las estrategias de superación de la pobreza en particular, y la política social en general, y es la supeditación de lo social a lo económico. Mucho se ha discutido sobre esta falsa dicotomía, y prácticamente no existen dudas sobre la complementariedad entre las políticas económicas y sociales, pero en la práctica ese vínculo no se da. No cabe duda tampoco sobre la importancia del crecimiento y la estabilidad económica, sin los cuales no se puede lograr el desarrollo humano; no obstante, se debe dar a la política social la atención que requiere.

Hay que destacar también que la mayoría de las estrategias incluye metas concretas en el tiempo e inclusive personas o entidades responsables, pero generalmente no se realiza un adecuado seguimiento y control de los programas, ni existe rendición de cuentas. Por último, no es usual que se evalúen las políticas y programas ejecutados, de manera que es imposible definir ajustes que garanticen el logro de los objetivos propuestos.

### Ritmos diferenciados en la transición demográfica

En el año 2003, la población centroamericana es de 38.7 millones de habitantes y se estima que en el 2015 alcanzará los 49.4 millones. El aumento entre los años 2000 y 2015 será equivalente al incremento en el número de habitantes que ocurrió en la región en los últimos veinte años. Tres cuartas partes de este crecimiento se concentrarán en Guatemala, Honduras y Nicaragua, países donde actualmente residen dos tercios de la población del área y que tienen las tasas de crecimiento más elevadas.

La diferencia en el ritmo de crecimiento de la población de los países tiene su origen en el hecho de que el paso de altos a bajos niveles de mortalidad y natalidad (denominado transición demográfica) se ha producido en momentos distintos. La esperanza de vida ha aumentado en las últimas décadas para todos los países, pero las diferencias entre ellos son notables: la región tiene entre sus países la esperanza de vida más alta y una de las más bajas de América Latina. Esto se explica tanto por las diferencias iniciales en los niveles, como por los logros en salud, en unos casos, y por los rezagos producto de las guerras, en otros. En Costa Rica y Panamá la esperanza de vida ha aumentado en forma sostenida desde los años setenta y no obstante una desaceleración en



## RECUADRO 2.7

**Estrategias de supervivencia: las remesas y su influencia en la reducción de la pobreza**

El flujo de remesas en Centroamérica creció de 12 millones de dólares en 1980 a 532 millones en 1990 y ascendió a más de 3,000 millones de dólares en el 2000, por lo que es una fuente importante de ingresos. En El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, las remesas ejercen un importante efecto, tanto en su comparación con el PIB como con las exportaciones.

En el caso salvadoreño, es evidente el impacto macroeconómico que tienen estos ingresos, ya que su monto es casi del tamaño del presupuesto gubernamental y en los últimos tres años ha representado más del 13% del PIB. El mayor crecimiento de las remesas durante los años noventa se dio en Honduras y Nicaragua, pero en este último, el peso de las remesas dentro del PIB y las exportaciones es casi similar al de El Salvador, a pesar de que equivalen a una quinta parte de las de este país (representan un 13% del PIB y un 38% de las exportaciones).

Las remesas que envían los emigrantes tienen también un significativo impacto a nivel social. Así por ejemplo, en El Salvador, aunque la disminución de la pobreza durante la década de los noventa obedeció, en parte, a las altas tasas de crecimiento logradas en el primer quinquenio, la migración internacional fue un factor que contribuyó a mejorar la calidad de vida de muchas personas salvadoreñas. En el año 2000, el 15.8% de los hogares salvadoreños declaró haber recibido remesas durante el mes anterior a la encuesta y éstas llegaron a representar el 43% del ingreso familiar total de los hogares que las recibían, el 54% de los hogares en pobreza relativa y el 62% de los hogares en pobreza extrema. Las estimaciones de la tasa de pobreza total sin remesas (48.9%) y con remesas (44.7%) arrojaron una diferencia de 4.2 puntos porcentuales, y las tasas de pobreza extrema sin remesas (23.8%) y con remesas (19.3%) muestran una diferencia de 4.5 puntos porcentuales. Del total de hogares que recibieron remesas en el año 2000, un 39% habría estado en condición de extrema pobreza sin las remesas y un 21% en condición de pobreza relativa (FUSADES, 2002).

Según encuestas de la CEPAL sobre el uso de las remesas familiares, realizadas a fines de los ochenta en El Salvador, Guatemala y Nicaragua, el 85% de las remesas familiares se dedicaba al consumo básico, alrededor de un 6% a salud y educación y un 3% a la adquisición de artículos para el hogar. Esta estructura de gastos indica que, sin las remesas del exterior, muchas familias no cubrirían sus necesidades más básicas (CEPAL, 1993).

Aunque muy pequeño, el remanente de las remesas familiares destinado a la inversión ha despertado interés, por suponer una fuente de ingresos para superar situaciones de pobreza de manera autosostenida. Otro potencial de inversión que ofrecen las remesas radica en las organizaciones de emigrantes en el exterior (*hometown associations*). Estas asociaciones comunitarias, que se localizan principalmente en los Estados Unidos, han desempeñado varias funciones, que van desde el intercambio social hasta la influencia política y el logro de objetivos de desarrollo a baja escala en las comunidades de origen, como la construcción de obras de infraestructura básica, caminos, saneamiento y equipamiento de centros de salud o educativos. Estas organizaciones han tenido un impacto en el desarrollo social de sus países de origen y podrían continuar operando y creciendo en el futuro.

Empero, las experiencias equivalentes de desarrollo efectivamente productivo o comercial son aún escasas e incipientes. En algunos casos se trata de esfuerzos respaldados por programas gubernamentales, como el de competitividad de El Salvador y, fuera de la región, el "Tres por Uno", en el estado de Zacatecas, en México, donde por cada dólar que invierten los emigrantes, los gobiernos municipal, estatal y federal invierten otro, cada uno.

*Fuente: CEPAL, 2003.*

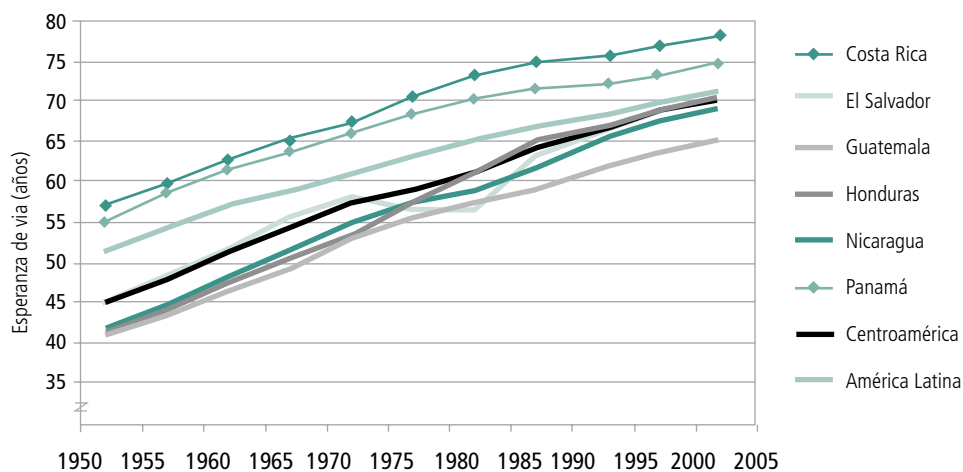
los ochenta, los progresos no se han interrumpido. En las otras naciones, además de que el ritmo ha sido más lento, la desaceleración de los años ochenta fue más acentuada. El principal rezago es el de Guatemala, cuya esperanza de vida difiere en casi cinco años del promedio regional.

A pesar de que en las cuatro últimas décadas todos los países centroamericanos mejoraron su esperanza de vida, no ha variado su posición relativa en relación con el promedio de América Latina: Costa Rica, Panamá y Belice continúan teniendo esperanzas de vida por encima del promedio latinoamericano, mientras el resto de la región está por debajo (gráfico 2.6). La brecha entre los países con mayor y menor esperanza de

vida se ha cerrado ligeramente en años recientes, como probable reflejo de que los mayores incrementos en la esperanza de vida se alcanzan cuando existen altas tasas de mortalidad infantil que pueden ser reducidas con intervenciones sanitarias de bajo costo y complejidad.

Aún más dramáticas son las diferencias en el descenso de la fecundidad. Si bien en años recientes todos los países registran descensos en este indicador, actualmente el número promedio de hijos por mujer<sup>15</sup> oscila entre 2.1 en Costa Rica en el año 2002, hasta 5.1 según la medición de la última encuesta en Guatemala. A esta diferencia se suma otra de mayor importancia: la fecundidad ha descendido en todos los casos entre

GRAFICO 2.6

**Centroamérica: esperanza de vida al nacer. 1950-2005**

Fuente: CELADE, 2003.

las mujeres más educadas y, en mucha menor proporción, entre las de menos educación. Así por ejemplo, el número promedio de hijos por mujer entre las mujeres analfabetas en Guatemala es de 7, mientras que entre las mujeres con educación secundaria y más es de menos de 3. Aun en países donde ha descendido la fecundidad de las mujeres menos educadas, ésta sigue siendo casi el doble que la de las más educadas. En El Salvador el número de hijos por mujer entre las mujeres sin educación es cercano a 5, en tanto que entre aquellas con más de diez años de educación es de 2.4 hijos por mujer. Cabe recordar, como se explicó en una sección anterior, que las mujeres centroamericanas tienen problemas de acceso a la educación.

Los descensos en la tasa de mortalidad general dan a la región una tasa promedio de 5.7% alrededor del año 2000, la mitad que hace treinta años. Los mayores avances se registran en los países que en los setenta tenían el mayor rezago y que aún hoy se mantienen en la posición menos favorable.

En virtud del descenso de la fecundidad, un número menor de personas se suma a la población, y en virtud del descenso de la mortalidad,

una mayor proporción de personas sobrevive hasta edades avanzadas. Cuando la fecundidad es alta, como lo era en la Centroamérica de los setenta, las personas menores de 15 años constituyen una proporción importante de la población (46.4%). Conforme disminuyen la fecundidad y la mortalidad, los grupos de menor edad pierden importancia (38.4% en el 2003) y aumenta la de quienes se encuentran entre los 15 y los 64 años de edad (57.5% de la población en el 2003) y, en menor medida, la de las personas de 65 y más años (4.2% en el 2003).

Estos cambios ocurren en distintos momentos en cada país y obedecen fundamentalmente a los cambios en la fecundidad. Esta relación entre los grupos de edad, denominada relación de dependencia<sup>16</sup>, se torna más favorable una vez que hay una disminución sostenida en la tasa global de fecundidad. En América Latina la relación de dependencia empezó a descender alrededor de los años setenta, al igual que en Panamá, Costa Rica y El Salvador. En Honduras esto ocurrió en los años ochenta y en Nicaragua y Guatemala alrededor de los noventa, siguiendo el mismo patrón temporal del descenso de la fecundidad. Hacia el año 2000 la relación de dependencia en

Centroamérica era de 58 en Panamá, cerca de 70 en Costa Rica y El Salvador, 80 en Honduras y Nicaragua y 89 en Guatemala, donde el descenso de la fecundidad ha sido más lento.

La existencia de una relación de dependencia favorable constituye una ventana de oportunidad, que se modificará a medida que en cada país se dé un nuevo cambio en la estructura por edades de la población. Con el descenso en las tasas de fecundidad y mortalidad, en todas las naciones ocurrirá un envejecimiento de la población. En otras palabras, volverá a aumentar el número de personas dependientes, lo que generará una nueva presión sobre los habitantes en edad productiva.

En el paso de altas a bajas tasas de natalidad y mortalidad, la tasa de crecimiento aumenta y se mantiene alta por un tiempo. La duración de este período depende de qué tan rápido disminuya la fecundidad de las mujeres luego de qué ha descendido la mortalidad del país. Centroamérica tuvo durante los años cincuenta y principios de los sesenta tasas de fecundidad elevadas; la tasa global de fecundidad fue cercana a 7 hijos por mujer. Esto provocó que, no obstante haberse iniciado la baja de la fecundidad en casi todos los países, alrededor de los años setenta se diera un aumento importante en los nacimientos, debido a que una gran cantidad de mujeres (las nacidas en los cincuenta y sesenta) estaba teniendo hijos. Este hecho, unido a una reducción significativa en la mortalidad infantil, generó cohortes de gran tamaño que, en general, corresponden a las personas que hoy tienen entre 20 y 35 años. A su vez, en años recientes esta cohorte ha empezado a tener sus hijos, generando así otro aumento notable en el número de nacimientos.

Un crecimiento poblacional más lento permite que el crecimiento económico beneficie en mayor medida al conjunto de la población, ya que el aumento poblacional no actúa en dirección contraria a las mejoras en el acceso a servicios y en los ingresos. Si bien no se puede afirmar que la relación de dependencia en un hogar tenga una relación causal con la pobreza, ya que evidentemente el acceso a empleo adecuado y a otras formas de ingreso es fundamental, sí es probable que en muchos hogares pobres una relación de dependencia más favorable pueda generar mayor bienestar para sus miembros.

Durante los años en que un país mantiene una relación de trabajadores a dependientes favorable, pueden generarse condiciones para el aumento del ahorro y la inversión, siempre y cuando existan oportunidades de empleo adecuadas, para una población que ha tenido la posibilidad de desarrollarse por medio del acceso a la

educación y a la salud. Esto último depende, sin embargo, de políticas que faciliten el aumento de la demanda de trabajadores, así como su productividad. Los importantes flujos migratorios de la población centroamericana, tanto intra como extrarregionales, muestran que en el pasado esta condición no siempre ha estado presente (recuadro 2.8)

En los países de Asia del Este se sabe, por ejemplo, que la disciplina fiscal, así como la inversión en educación y salud, produjeron resultados que permitieron aprovechar el “bono demográfico”. La misma importancia que tienen las políticas económicas en este proceso, la tiene el desarrollo institucional de los países, en particular la estabilidad de un marco institucional y jurídico que reconozca los derechos y asegure la existencia de instituciones fuertes, capaces de cumplir con sus cometidos. Esto es lo que hace posible poner en marcha acciones que moderen los efectos del crecimiento poblacional, tales como el aumento de la oferta escolar, programas de generación de empleo, atención de la salud de grupos específicos y otros que ayuden aliviar e impedir la saturación de los servicios existentes. En Centroamérica, la diferencia entre la educación primaria y la educación secundaria parece evidenciar la ausencia de este tipo de políticas, o bien que el crecimiento de la población ha estado por encima de la capacidad de los países. En las últimas décadas la población centroamericana en edad escolar (de 5 a 17 años), pasó de 5.9 millones en 1970 a 11.5 millones en el 2000. Esta casi duplicación no parece haber tenido un esfuerzo concomitante para proveer acceso a la educación, más allá de la escuela primaria.

### Disminuye la mortalidad infantil

En todas las sociedades centroamericanas, los niños y niñas pobres, los indígenas y los residentes en el área rural tienen más probabilidades de morir prematuramente y por causas prevenibles que sus homólogos ricos, no indígenas y urbanos. Pero aunque estas brechas entre distintos grupos sociales se mantienen, y seguramente se amplían en los países con mayor concentración del ingreso, todos los sectores de la población parecen haberse visto favorecidos por un mejor acceso a los servicios, la tecnología médica y la información. La dedicación de los recursos públicos a intervenciones altamente efectivas por el costo, como la vacunación, pueden explicar, en parte, que el descenso de la mortalidad infantil haya sido poco sensible a la crisis económica de los años ochenta, y es responsable, sin duda, de la eliminación de la polio y la virtual eliminación de sarampión (gráfico 2.7).

El gráfico 2.7 muestra que, no obstante una reducción en los niveles, las amplias brechas de mortalidad infantil entre los países centroamericanos se mantienen. Las tasas más altas son sensibles a medidas de salud pública efectivas y de bajo costo. De esta cuenta, los países que en la década de los sesenta presentaban tasas más elevadas, tuvieron relativamen-

te las mayores ganancias en los pasados cuarenta años. En este indicador la posición de Centroamérica mejoró en relación con el resto de América Latina. Alrededor de 1960, Costa Rica, Belice y Panamá tenían tasas de mortalidad infantil por debajo del promedio latinoamericano; hacia el año 2000, El Salvador y Honduras reportaban también tasas inferiores.

## RECUADRO 2.8

### Migración internacional

Según datos de los últimos censos realizados en Centroamérica, el total de inmigrantes en todos los países del área es de 506,753 personas, y la cifra de inmigrantes centroamericanos en los distintos países llega a 348,465 personas (68.8%). De total de inmigrantes, el 58.5% se halla en Costa Rica y un 16.2% en Panamá, en tanto que los otros países albergan menos del 10%. Por otra parte, el total de emigrantes centroamericanos en las rondas censales de 1990 era de 1,311,614 personas, aproximadamente. El Salvador, Guatemala, Nicaragua, y en menor medida Honduras, son los países con los mayores porcentajes de emigrantes centroamericanos (40.7%, 22.3%, 15.2% y 10.3%, respectivamente). El principal país de destino es Estados Unidos, donde los nacidos en Centroamérica pasaron de 331,219 en 1980 a 1,732,209 en el 2000, según datos de los censos estadounidenses.

En El Salvador y Honduras, la mayoría de los inmigrantes también proviene de otros países de la región, sobre todo aquellos en edades potencialmente activas. Los inmigrantes centroamericanos en Costa Rica poseen un bajo nivel educativo (4 años de estudio o menos) y su interés primordial es trabajar en sectores como la agricultura, los servicios y la industria. En Guatemala, los salvadoreños, hondureños y mexicanos inmigrantes poseen una baja escolaridad, a diferencia de los que proceden de otros países del área, los cuales presentan una alta preparación académica (CEPAL, 2002b).

Entre las décadas de 1970 y 1980 se dio el mayor auge de emigrantes salvadoreños (de 29,000 personas en 1980 a más de 500,000 en 1990). Entre ellos predominan individuos con niveles medios de educación, cuya fuerza de trabajo se concentra en el sector terciario, con altas tasas de participación laboral. Estados Unidos absorbe el 87.2% de los emigrantes de El Salvador (CEPAL, 2002b).

En Guatemala, el nivel de instrucción predominante entre los emigrantes es el medio (de 4 a 9 años de educación) y las principales ramas de inserción laboral son el sector de servicios y, recientemente, la

agricultura. Los países de destino de los guatemaltecos son fundamentalmente Estados Unidos, México y Belice. En Honduras, la emigración se ha dirigido sobre todo a Estados Unidos; más de la mitad de estas personas posee 10 años y más de educación, y se insertan en ocupaciones de servicios, como vendedores y en empleos de oficina. La mayoría de emigrantes costarricenses son mujeres entre los 20 y los 60 años, que también tienen Estados Unidos como principal destino; es una población calificada, que se desempeña en el sector servicios, especialmente.

En Nicaragua sobresalen dos destinos de emigración. Uno de ellos es Costa Rica, hacia donde se dirigen personas que poseen predominantemente un bajo nivel educativo y se insertan en el sector primario y en los servicios. El otro destino importante es Estados Unidos, donde la emigración se concentra en edades potencialmente activas, con un nivel de calificación más alto (10 años o más).

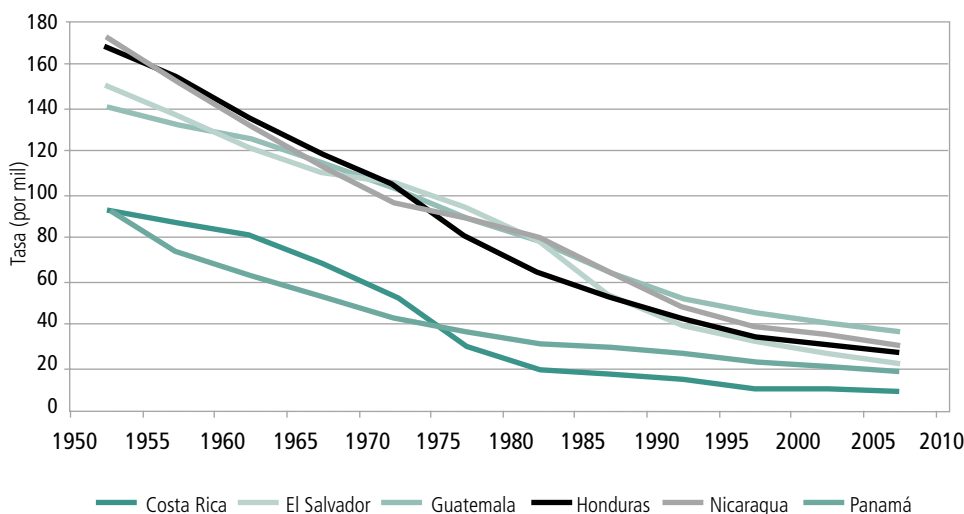
En el caso de Panamá, las personas que salen del país lo hacen sobre todo por razones de estudios o superación personal, y se caracterizan por tener un alto nivel educativo. Sus principales destinos son Estados Unidos y, en menor medida, Costa Rica (CEPAL, 2002b).

Este proceso migratorio ha establecido vínculos con los países de origen, que Orozco (2002) designa como las "cuatro T": transferencias de remesas, turismo, transporte aéreo y telecomunicaciones. La conectividad entre los emigrantes y sus países de origen es un proceso permanente. Por ejemplo, en El Salvador, Honduras y Nicaragua, el turismo de nacionales que viven en el exterior constituye un rubro importante. En El Salvador más del 40% de los turistas que entran al país son salvadoreños residentes en el exterior, especialmente en los Estados Unidos (Orozco, 2002). Pero la vinculación más significativa es la que se da mediante las remesas, las cuales han tenido un impacto notable en los últimos años.

*Fuente: Elaboración propia con base en CEPAL, 2002b.*

GRAFICO 2.7

### Centroamérica: tasa de mortalidad infantil por mil nacidos vivos. Quinquenios 1950-2010



Fuente: CELADE, 2003.

El gráfico 2.8 complementa la visión de la transición demográfica en Centroamérica en las últimas cuatro décadas. El porcentaje de muertes de 0 a 14 años ha descendido en todos los casos, particularmente en Costa Rica durante los años sesenta y setenta. El patrón es, además, consistente con lo observado anteriormente: Guatemala, Honduras y Nicaragua tienen una situación más rezagada que el resto de los países y que el promedio latinoamericano. El porcentaje de muertes después de los 65 años es casi una imagen inversa de las muertes de 0 a 14 años, situación en la que Costa Rica y Panamá presentan un mayor distanciamiento con respecto a los demás países del área.

La transición demográfica también plantea otros retos, como resultado del aumento en la esperanza de vida. A medida que aumenta la sobrevivencia hasta edades más avanzadas, se incrementa la población expuesta al riesgo de enfermedades crónicas y degenerativas. En Costa Rica y Panamá éstas representan ya la primera causa de muerte, además de una pesada carga financiera para los sistemas de seguridad social.

### Persisten las brechas en la salud de la población centroamericana

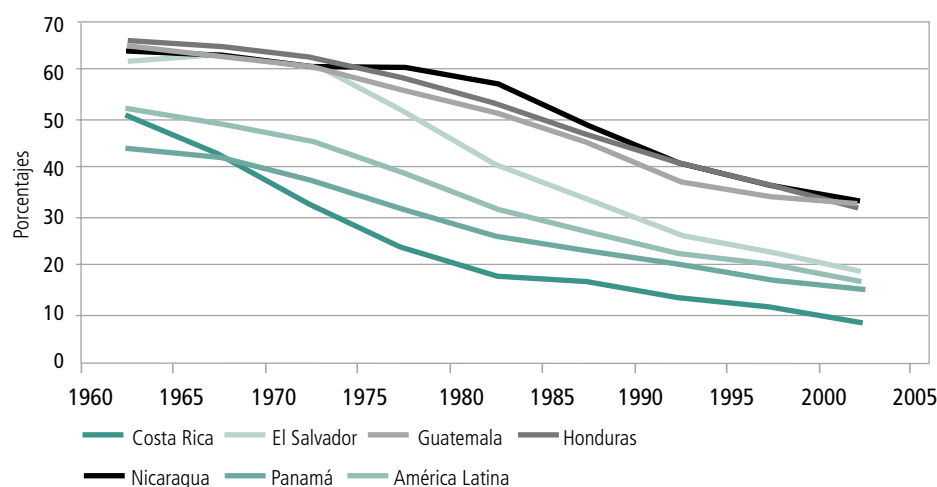
Una de las expresiones más sensibles del grado de desarrollo alcanzado por un país es la

esperanza de vida al nacer. Los países con más altos niveles de ingreso, con una distribución más equitativa del mismo y con inversiones sociales más eficientes presentan una mayor esperanza de vida (Banco Mundial, 1993). Esta afirmación sobre el vínculo entre salud e ingreso se puede plantear en sentido opuesto, es decir, es de esperar que una sociedad con una pobreza crónica y extendida tenga indicadores de logros en salud menos favorables que otra con menor incidencia de la pobreza. Las estadísticas de la situación en Centroamérica ilustran estas afirmaciones.

Como se documentó en las secciones precedentes, la magnitud y la extensión de la pobreza son una característica de la región, si bien se pueden apreciar distintas condiciones de vida entre los países. En este apartado se muestra que el análisis de la situación de salud, particularmente de las patologías emergentes y reemergentes, sugiere una mejora en el patrón epidemiológico en Centroamérica. La difusión de modelos estandarizados de abordaje preventivo y curativo, el apoyo de la comunidad internacional a las naciones de menor desarrollo económico, el paso de personas y vectores a través de las fronteras, el comercio regional de bienes y servicios de consumo y de salud, han hecho que la situación epidemiológica tienda a tener características comunes.

GRAFICO 2.8

### Centroamérica: porcentaje de muertes de 0 a 14 años. Quinquenios 1960-2005



Fuente: CELADE, 2003.

Esta sección incluye un examen detallado de la situación de la salud en Centroamérica, con especial énfasis en las enfermedades emergentes, así como de los procesos de reforma del sector salud y las iniciativas en el marco de la integración centroamericana. Estos temas ofrecen la posibilidad de explorar la relación entre la transformación epidemiológica del área, su impacto en el desarrollo humano y los esfuerzos conjuntos de los países para enfrentar estos retos. Cabe advertir que problemas en el registro de la información no permiten presentar conclusiones más robustas. Sin embargo, esto no invalida los hallazgos que se presentan.

#### Fuertes vínculos entre salud y desarrollo

Al relacionar los datos presentados anteriormente con la situación económica de los países, se identifican patrones que refuerzan el vínculo entre el desarrollo socioeconómico y las condiciones de salud de las poblaciones: un mayor ingreso nacional se asocia no sólo con mejores condiciones de vida y acceso a satisfactores básicos (disponibilidad de calorías), sino con incrementos en el gasto nacional en salud que permiten, a escala particular y social, la adquisición de mayores y mejores bienes y servicios de salud. Esto, a su vez, condiciona una reducción de las

muerres prematuras y evitables y, por lo tanto, una mayor esperanza de vida.

Aunque la relación entre desarrollo económico y salud se mantiene sólida, la información comentada también sugiere que la focalización de intervenciones sanitarias de alta efectividad ha hecho que la situación epidemiológica de los países más rezagados en la década de los sesenta sea hoy más parecida a la de los países 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 otra estrecha relación entre ingreso nacional y salud. Un estudio efectuado en cinco ciudades de Centroamérica (Guatemala, Managua, San José, San Pedro Sula y San Salvador) documentó estos fenómenos (Flores, 2000). Con excepción de San Pedro Sula, todas presentan un perfil de salud similar: la mayor carga de morbilidad y mortalidad se da en las enfermedades infecciosas. En San Pedro Sula, en cambio, las enfermedades no comunicables son la principal causa de mortalidad; sólo la violencia causó la mitad de las muertes en 1999. La situación del VIH/SIDA en esta localidad también es particular: la incidencia anual y el total de casos es casi tres veces mayor que en otras ciudades centroamericanas.

En San Salvador la violencia sobrepasa la de otros centros urbanos de Latinoamérica, como Cali y Río de Janeiro. En el caso de San Pedro Sula, la violencia es la mayor causa de mortalidad entre los niños de 5 a 14 años.

Otro fenómeno, más difícil de documentar pero que regularmente acompaña la concentración del ingreso y las inequidades sociales, es el surgimiento de importantes brechas de salud entre grupos sociales de un mismo país, e inclusive de una misma ciudad. La mortalidad por hechos violentos es la primera causa de muerte en un área marginal de Managua (Ciudad Sandino), mientras que constituye la cuarta causa en toda la ciudad. Un área marginal en el centro de San José reporta 40% de cobertura de vacunación, en contraste con un 90% de cobertura en toda la provincia.

Las manifestaciones de violencia también pasan por actos de discriminación contra mujeres y niñas, que las victimizan en virtud de su posición subordinada en la sociedad. Las consecuencias sobre la salud de las mujeres son muchas y se relacionan con riesgos para la salud reproductiva, morbilidades crónicas, consecuencias psicológicas, lesiones y muerte. La magnitud del fenómeno ha llevado a reconocerlo como un problema de salud pública, gracias a lo cual ha sido posible formular estrategias para su prevención y para la atención de las víctimas. Entre los avances en el tratamiento de la violencia intrafamiliar en Centroamérica se puede citar que actualmente en todos los países se llevan registros de los casos, se han elaborado protocolos para la atención, se ha aprobado legislación para la prevención y la

protección de las víctimas y se han diseñado planes nacionales de combate a la violencia intrafamiliar. Desde el sector de organizaciones no gubernamentales y comunales también se pueden documentar aportes significativos<sup>17</sup>.

La superación de las inequidades puede constituir el más importante reto de los países de la región. El cuadro 2.16 presenta las brechas entre unidades subnacionales de un mismo país y resalta las disparidades que se esconden detrás de los agregados regionales, y aún de los nacionales.

### Enfermedades emergentes y reemergentes en la región durante los noventa

A principios de la década de los noventa, a poco tiempo de declararse la erradicación de la polio<sup>18</sup> y cuando la mayor parte de las enfermedades prevenibles por vacunación estaba en franco descenso, surgió una serie de enfermedades que cambió el panorama de la salud pública en Centroamérica. Sucesivamente se extendieron epidemias de SIDA, cólera, dengue y leptospirosis, a la vez que se incrementó la incidencia de malaria y tuberculosis. La mayoría de estas enfermedades ha sido controlada, dejando valiosas lecciones y rutinas de prevención y control bien establecidas. Los logros alcanzados no habrían sido posibles sin el esfuerzo coordinado, o por lo menos simultáneo, de todos los países del área. De tal cuenta, la importancia del análisis de estas patologías radica no sólo en su impacto en la economía y el desarrollo integral de la región, sino en las enseñanzas que los esfuerzos conjuntos pueden dejar para otros sectores sociales.

CUADRO 2.16

#### Centroamérica: inequidades en la situación de salud según departamentos o provincias seleccionadas

Departamento o provincia	Mortalidad infantil por 1,000 nacidos vivos	Mortalidad materna por 100,000 nacimientos
Boaco (NIC)	20	34
RAAS (NIC)	50	458
Corozal (BLZ)	6.3	0
Toledo (BLZ)	19.1	147,3
Darién (PAN)	32.4	90
Herrera (PAN)	11.5	50
Alta Verapaz (GUT)	31	260
Jutiapa (GUT)	29	35

Fuente: Barillas, 2002.



CUADRO 2.17

**Centroamérica: indicadores seleccionados de salud. 2000**

	Disponibilidad de calorías	Proporción de población menor de un año de edad vacunada contra tuberculosis	Razón de médicos por 10,000 habitantes	Número de establecimientos de atención ambulatoria	Razón de camas hospitalarias por 1,000 habitantes
Belice	2,889	96.0	7.4		2.1
Costa Rica	2,761	92.0	15.0	739	1.9
El Salvador	2,463	99.0	11.8	753	1.6
Guatemala	2,331	97.0	9.0	3,431	1.0
Honduras	2,396	100.0	8.3	1,229	1.1
Nicaragua	2,314	100.0	6.2	996	1.5
Panamá	2,496	100.0	12.1	795	2.2

Fuente: OPS, 2002.

**El cólera: una enfermedad controlada**

La detección de cólera en habitantes de un pueblo costero peruano, en enero de 1991, marcó la llegada de la séptima pandemia de esta enfermedad en América Latina. En junio del mismo año el cólera hizo su aparición en una pequeña comunidad de la zona central de México, y de allí se propagó a Centroamérica (OPS/OMS, 1998). La epidemia tuvo un comportamiento similar en todos los países del área: un crecimiento sostenido del número de casos hasta 1993, cuando comenzó a descender (gráfico 2.9). En el año 2000 sólo se detectaron 14 casos en la región. En Panamá, hasta la semana epidemiológica 47 del año 2002 se tenían 462 semanas sin casos notificados. Durante 1996 y 2002 el peso relativo de Centroamérica en el total de casos reportados en América Latina disminuyó considerablemente. Aún cuando en los años 1999 y 2000 en la región se concentró un tercio de los casos de América Latina, en 2001 y 2002 estos correspondieron sólo a un 3% y un 2%, respectivamente.

La respuesta del sector salud, con intervenciones oportunas y eficaces, permitió un control rápido en la mayor parte de los casos. El cólera presentaba condiciones ideales para ello: la epidemia había sido prevista, el período de incubación de la enfermedad es corto, los casos clínicos podían ser claramente definidos y existían mecanismos efectivos para su prevención y control. En El Salvador, por ejemplo, la epidemia comenzó en 1991. Ese año se notificaron 945, casos

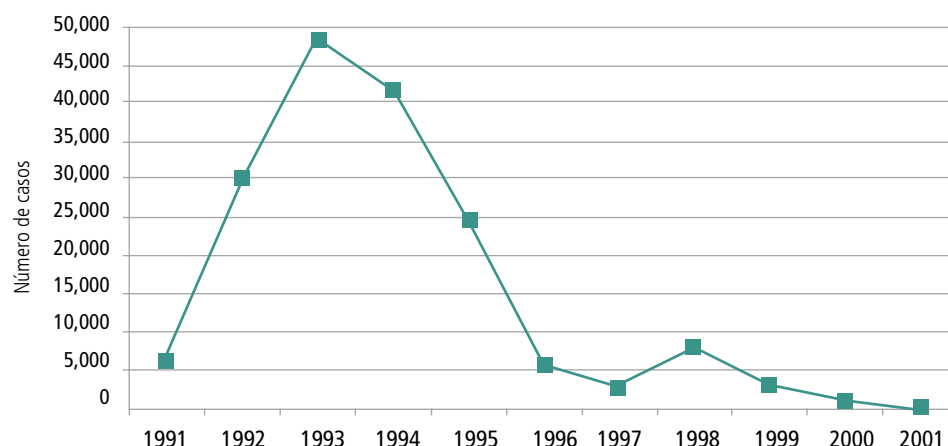
con una letalidad de 3.5%; durante los cuatro años siguientes se registraron respectivamente 8,106, 5,525, 15,280 y 6,447, con una letalidad de 0.6%, 0.2%, 0.3% y 0.1% para cada año del período. En Guatemala a partir de 1992 disminuyeron en forma drástica los casos de enfermedad diarreica aguda (por cualquier causa), debido probablemente a las medidas de prevención y a las inversiones en recursos para el aumento de la cobertura de agua potable que se iniciaron en 1991, a raíz de la epidemia de cólera (OPS/OMS, 1998). Igualmente, en el resto de Centroamérica hubo un aumento en la cobertura de agua potable (capítulo 5, cuadro 5.8)

Las tasas de incidencia en los países, muy distintas a principios de la década de los noventa y estrechamente vinculadas al desarrollo económico y social de cada uno de ellos, comenzaron a converger -a la baja- en toda la región. Esto evidencia que, aún en ausencia de cambios estructurales que transformen la productividad nacional o la distribución del ingreso, ciertas intervenciones de salud pública tales como la mejora en la calidad del agua ya citada y las campañas de educación y movilización de la población, ofrecen respuestas efectivas a problemas sanitarios particulares.

La OPS (OPS/OMS, 2002b) indica que las naciones con un PIB per cápita mayor de 3,000 dólares no han presentado incidencias anuales superiores a 50 casos por 100,000 habitantes, mientras que la mayoría de los países con un PIB per cápita inferior a 2,000 dólares mostraron, en algún año de la epidemia, incidencias anuales



GRAFICO 2.9

**Centroamérica: números de casos de cólera. 1991-2001**

Fuente: OPS/OMS, 2003b.

superiores a 200 casos por 100,000 habitantes. Asimismo, los países con PIB per cápita inferior a 3,000 dólares concentraron el 85% de los casos notificados en ese período, aunque solo albergaban a un 25% de la población total de los países con casos autóctonos.

En el último brote de Nicaragua, en 1998, el 63% de las defunciones registradas (22 de 35) se presentó en dos sistemas locales de atención integral en salud (SILAIS), en comunidades con una población rural de alrededor del 70% (Nueva Segovia y la Región Autónoma Atlántica Norte), con tasas de letalidad de 4.1% y 5.8%, respectivamente (OPS/OMS, 2002b).

La incidencia del cólera aumentó transitoriamente después del huracán Mitch e incluso reapareció en algunos países que habían logrado mantenerse libres de casos autóctonos (OPS, 2002).

#### Dengue: un nuevo enfoque ante un peligro creciente

En 1993, Panamá notificó el primer caso de dengue autóctono y Honduras reportó 2,687 casos (OPS/OMS, 1998). Para mediados de la década de los noventa el dengue había adquirido proporciones epidémicas en Centroamérica; los casos aumentaron de cerca de 15,000 en 1996, a

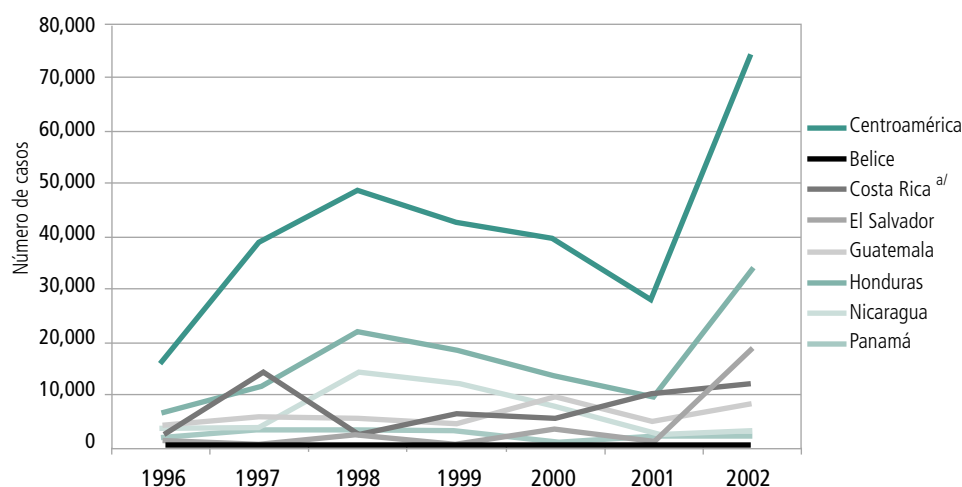
más de 45,000 en 1998. Desde esa fecha el número de casos descendió progresivamente hasta el 2001 (gráfico 2.10). En el año 2002 hubo 73,335 casos en la región, la cifra más alta en los últimos siete años. De acuerdo con las tasas de incidencia reportadas, de los cinco países de mayor riesgo en América Latina, tres se encuentran en Centroamérica (Honduras, Costa Rica y El Salvador).

Desde fines de la década de los noventa se viene experimentando un incremento en los casos de dengue hemorrágico: 1,410 casos y 49 muertes fueron reportados en 2000. El peligro no sólo es latente, sino que va en aumento.

La letalidad por dengue hemorrágico está vinculada a la capacidad de respuesta de los servicios. Así, la tasa de letalidad del dengue hemorrágico en las Américas es de 1.38%, pero presenta notables variaciones de un país a otro; por ejemplo, en el año 2000 fue de 21.4% en Guatemala, 0.63% en Nicaragua y 0.23% en Venezuela (OPS/OMS, 2002b).

En Panamá se diagnosticaron 7 casos de dengue hemorrágico en 2001 y 4 hasta la semana epidemiológica 47 de 2002, siendo la provincia de Panamá la más afectada. El Salvador y Honduras reportaron un repunte de los casos de dengue clásico y hemorrágico en el 2002. A mediados de julio de ese año el riesgo de contraer dengue hemorrágico era 29.4 veces mayor

GRAFICO 2.10

**Centroamérica: evolución de los casos de dengue. 1996-2002**

<sup>a/</sup> Población en riesgo.

Fuente: OPS/OMS, 2003a.

en El Salvador y 18.6 veces mayor en Honduras en relación con el mismo período epidemiológico de 2001.

El número de casos por país ha tenido un comportamiento más o menos desvinculado de su situación socioeconómica, lo cual demuestra que las condiciones ambientales y las intervenciones públicas de prevención y control ejercen influencias tan o más importantes que las condiciones socioeconómicas. Esto sugiere que el control del dengue es un área en la que el trabajo coordinado entre los países puede potenciar las acciones particulares. A este respecto, existe la necesidad de fortalecer un nuevo enfoque, que promueva la coordinación intersectorial, estimule la adopción de medidas ambientales sostenibles e incorpore estrategias de comunicación social y participación comunitaria dirigidas a generar cambios en las conductas de la población.

Para controlar la epidemia de manera sostenida, en la Resolución n° 2 de la XVII Reunión del COMISCA se le encomienda a El Salvador, en conjunto con la OPS, el SICA y el Instituto Conmemorativo Gorgas, la preparación de una propuesta de “Plan centroamericano para el control de vectores de dengue, fiebre amarilla y malaria”. En diciembre del 2002 el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social del citado país, el

SICA y la oficina de la OPS en El Salvador presentaron una “Guía técnica del plan centroamericano de prevención y control del dengue”, en la cual se definen cuatro principios generales que el plan debería tener (descentralización del nivel operativo, centralización de los componentes estructurales y de las políticas de intervención en caso de emergencia, inclusión de acuerdos gubernamentales para la realización de acciones conjuntas del sector salud con otros sectores y capacitación para el control del vector), así como cinco componentes técnico-operativos (fortalecimiento institucional de las unidades de control de vectores y epidemiología, vigilancia epidemiológica, fortalecimiento de laboratorios y de la capacidad diagnóstica, mecanismos de concertación interinstitucional e intersectorial y participación comunitaria).

### ¿Ha retrocedido la malaria?

Durante el período 1996-2001, Centroamérica registró una importante disminución en el número de casos de malaria, de 182,702 en 1996 a 74,079 en el 2001, es decir, una reducción del 60%. En la región, 25,792,000 personas viven en áreas ecológicamente propicias<sup>19</sup> a la transmisión de malaria. De ellas, un 42.8%

CUADRO 2.18

**Centroamérica: distribución de casos de malaria, por país. 1996-2001**

Países	Casos de malaria					
	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Belice	6,323	4,014	2,278	1,711	1,486	1,097
Costa Rica	5,112	4,468	4,863	3,518	1,534	1,363
El Salvador	5,524	2,450			670	362
Guatemala	20,229	29,441	46,765	43,065	47,308	35,824
Honduras	73,020	62,762	42,401	46,142	34,736	24,023
Nicaragua	72,108	41,437	27,516	38,628	20,381	10,482
Panamá	386	347	909	871	1036	928
Centroamérica	182,702	144,919	124,732	133,935	107,151	74,079

Fuente: OPS/ OMS, varios años.

reside en áreas de bajo riesgo de contraer la enfermedad, un 31.3% en mediano riesgo y un 25.9% en bajo riesgo. Para el 2002, en América Latina y el Caribe se diagnosticaron 959,729 casos de esta enfermedad, de los cuales 74,079 (7.7%) se encontraban en Centroamérica (cuadro 2.18).

En cada uno de los países se ha observado que el 20% de las localidades con alta incidencia contribuye con el 80% del total de casos de malaria. El problema es que las intervenciones se aplican en forma homogénea. En la distribución por especie parasitaria, el 96% corresponde a *P. vivax* y se han diagnosticado 3,079 casos de *P. falciparum*, la mayoría de ellos aportados por Guatemala, con 1,052 (34%), Nicaragua, con 1,041 (33.8%) y Honduras, con 938 (30.3%). El *An. Albimanus* es el principal vector de transmisión de la malaria en Centroamérica; sin embargo, en Guatemala está presente el *An. Pseudopunctipennis*, que parece tener el relevo de la transmisión en la época seca.

De acuerdo con la estratificación<sup>20</sup> de la malaria, se han identificado las áreas de mayor riesgo en cada país: para Belice, Stan Creek; para Costa Rica, Matina; para El Salvador, Ahuachapán, La Paz, La Unión, Sonsonate y Usulután; para Guatemala, Alta Verapaz, Petén Norte, Petén Sur Occidental, Petén Sur Oriente e Ixcán; para Honduras, las regiones VI, II, III, IV, VII; para Nicaragua, Jinotega, Matagalpa, RAAN, RAAS, y para Panamá, Bocas del Toro, Darién, la Comarca Ngöble Buglé y San Blas.

Después de alcanzar niveles bajos de malaria en los años 1973-1974, los logros se deterioraron entre 1975 y 1976. Los conflictos bélicos de

los años ochenta y el inicio de la descentralización de los programas de malaria, causaron un deterioro de la situación epidemiológica de la enfermedad. Hasta la mitad de los ochenta, la malaria en Centroamérica estaba restringida a la costa del Pacífico, pero tras el colapso del cultivo del algodón, a partir de 1990 se trasladó al Atlántico. El desarrollo de proyectos agroindustriales (banano, cítricos, palma africana, caña de azúcar) conllevó dos factores de riesgo importantes: i) agresiva deforestación de bosques primarios y ii) la importación de mano de obra procedente de áreas endémicas de malaria. Ambos contribuyeron al establecimiento de la transmisión en el área.

Ante el fracaso de los esfuerzos por erradicar la malaria, se ha optado por nuevas estrategias orientadas más hacia la enfermedad que a la lucha contra los vectores. Entre los problemas por enfrentar se han identificado los siguientes: i) la malaria en Centroamérica es un problema de morbilidad, ii) se presenta en zonas urbanas, iii) afecta los grupos más marginados de la sociedad, iv) los programas de malaria perdieron prioridad, v) persiste el peligro potencial de la aparición de cepas resistentes a los medicamentos y vi) las intervenciones presentan problemas de sostenibilidad. Las zonas maláricas son por lo general las que presentan mayor incidencia de la pobreza. Todo lo anterior apunta a la necesidad de que la intervención se haga de acuerdo con la especie parasitaria que predomina, tomando en cuenta las distintas variables involucradas y haciendo del diagnóstico oportuno y el tratamiento inmediato el núcleo básico para iniciar un desarrollo social en las localidades maláricas.

### VIH/SIDA: se requiere mantener la vigilancia

La epidemia de VIH/SIDA ha mostrado una tendencia ascendente desde su aparición en Centroamérica, a mediados de la década de los ochenta. Hasta el final de 2001 en la región de las Américas se habían notificado 1,2 millones de casos y 617,000 defunciones por SIDA; de este total, 25,535 casos y 6,559 defunciones se habían presentado en Centroamérica. En el área la epidemia está creciendo a un ritmo más acelerado que en el resto del continente y los casos tienden a concentrarse en las zonas urbanas más pobladas. En esta región se presenta la mayor proporción de casos de SIDA pediátrico: un 4.2% del acumulado de casos reportados a junio del 2002. Hasta mayo de 2000 la exposición al VIH a través de contactos heterosexuales se identificó como el posible factor de riesgo para el 72.8% de todos los casos de SIDA notificados (OPS/OMS, 2000). De hecho, desde finales de la década de los noventa se ha observado un aumento proporcionalmente mayor de los casos en mujeres (gráfico 2.11).

Del total de casos centroamericanos reportados hasta finales del 2001, 11,789, aproximadamente la mitad correspondían a Honduras (OPS/OMS, 2002). A fines de la década de los

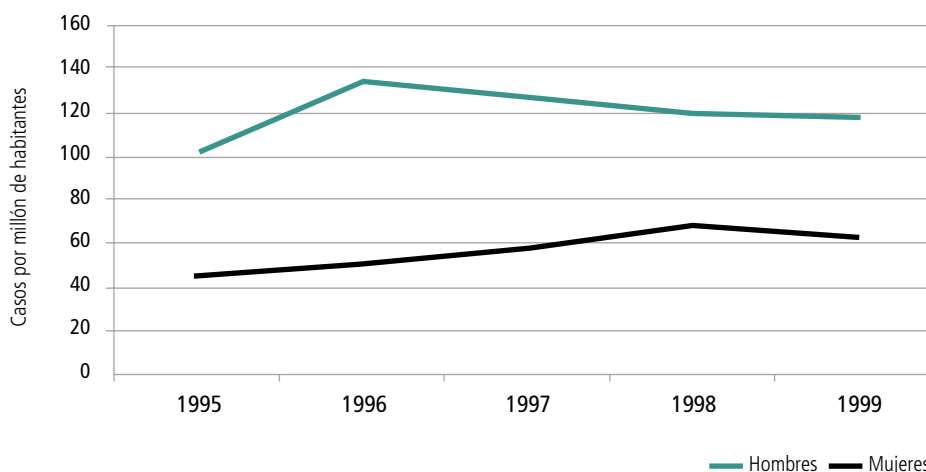
setenta y principios de los ochenta, en el área ocurrieron serios conflictos bélicos que causaron una fuerte movilización militar, desplazamientos de poblaciones y una gran actividad migratoria. El territorio de Honduras constituyó un área de intenso tránsito, hecho que puede en parte explicar la entrada temprana de la infección y su ulterior diseminación. Para 1991 la tasa de prevalencia de VIH en San Pedro Sula ya era de 3.6% entre las mujeres embarazadas y de 14% entre las trabajadoras del sexo (OPS/OMS, 1998).

La tasa de incidencia por millón de habitantes en Centroamérica se mantuvo relativamente estable en los últimos cinco años de la década de los noventa, pero a expensas de una disminución en la tasa de incidencia de Honduras, compensada con un incremento en las tasas de Belice<sup>21</sup> y Panamá.

No obstante estas diferencias en el comportamiento de la epidemia en los países de la región, no debe perderse la perspectiva de factores de riesgo comunes que ameritan abordajes conjuntos. Se observa, por ejemplo, una asociación creciente entre la adquisición y diseminación del VIH/SIDA y la pobreza y la falta de acceso a los servicios básicos de educación y salud pública (OPS/OMS, 1998). Además, todo el territorio centroamericano constituye paso obligado para el ingreso (legal o ilegal) a los Estados Unidos y

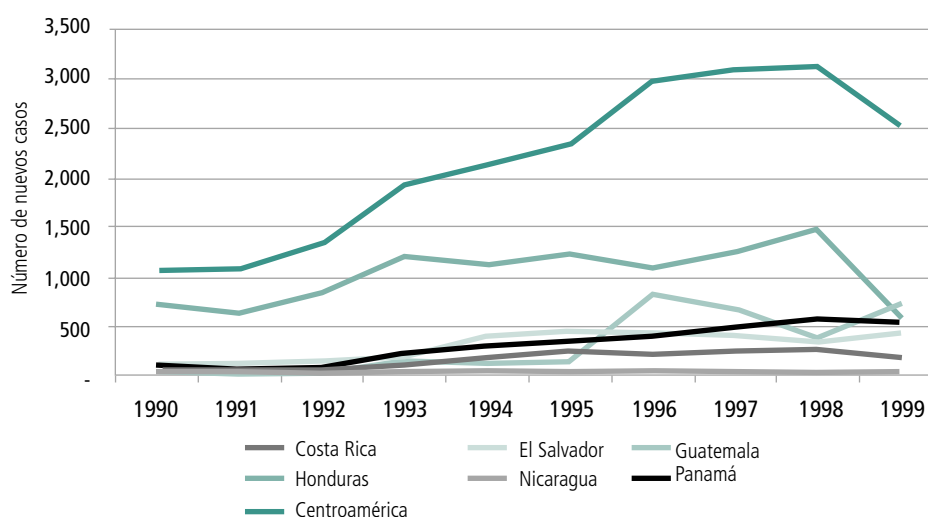
GRAFICO 2.11

#### Centroamérica: tasa de incidencia de SIDA, por sexo. 1995-1999



Fuente: OPS/OMS, 2003b.

GRAFICO 2.12

**Centroamérica: número de casos de SIDA. 1990-1999**

Fuente: OPS/OMS, 2003b.

Canadá, lo que aumenta las posibilidades de contactos sexuales múltiples, casuales o comerciales. Un estudio de seroprevalencia encontró 6 casos positivos en una muestra de 600 mujeres que ejercían la prostitución en Ciudad de Guatemala (Ramírez, 1995). Esta es una posible evidencia de que el trabajo sexual tiene un carácter móvil y acompaña a las poblaciones en tránsito, lo que explica -al menos en parte- la diseminación de la epidemia a través de rutas migratorias.

A este flujo emigratorio se agrega, crecientemente, el flujo inmigratorio derivado del retorno por la mejora relativa en las condiciones económicas de los países del área a partir de la década de 1990, y por la cada vez más frecuente deportación de personas que estaban asentadas en forma ilegal en los Estados Unidos (PASCA, 1999).

El abordaje conjunto de la epidemia excede el ámbito de lo promocional y preventivo. Los ahorros en los costos directos e indirectos de la enfermedad y el mejoramiento, tanto de la duración como de la calidad de vida, apoyan el uso de los medicamentos antirretrovirales que retardan la progresión de la enfermedad (OPS/OMS, 2001a). En Centroamérica es factible lograr importantes economías de escala mediante la compra conjunta de estos medicamentos. Una encuesta conducida por OPS en mayo de 2002

determinó que los precios de la terapia antirretroviral en los países de América Latina se redujeron hasta en un 54% con respecto a mayo de 2001, como resultado de las negociaciones entre los ministerios de salud y las empresas farmacéuticas. A manera de ejemplo, y a pesar de que el costo anual del tratamiento con tres drogas se redujo en El Salvador de 6,250 dólares a 5,582, para el mismo período Jamaica pagaba por la misma terapia 1,226 dólares (OPS/OMS, 2002a). Las negociaciones entre los gobiernos centroamericanos y la industria farmacéutica, realizadas en enero de 2003 en Panamá, consiguieron reducciones significativas (de hasta 55%) en el costo de fármacos antirretrovirales (recuadro 4.2 del capítulo “El desafío de la acción regional”).

### Tuberculosis: un peligro latente

Durante la década de los noventa, el número de casos de tuberculosis en Centroamérica se mantuvo virtualmente inalterado (gráfico 2.13). En el 2001, los países con mayor carga de TB en todas sus formas fueron Honduras, Nicaragua y Guatemala. En lo que concierne a la magnitud de la tuberculosis pulmonar bacilífera (TBP BK +), que es la forma contagiosa, Honduras presenta la mayor incidencia (43 casos por 100,000 habitantes),

Nicaragua, con 29 por 100,000, y Belice, con 23 por 100,000, son los países que le siguen. Es probable que algunos de estos aumentos estén asociados a mejoras en el registro, como resultado de la aplicación de la estrategia de tratamiento breve bajo observación directa (DOTS/TAES, por sus siglas en inglés). La cobertura de la aplicación de esta estrategia ha aumentado de manera importante en la región, y llegó a ser de 86% en el año 2001.

La tuberculosis se asocia a condiciones de vida precarias de la población y constituye, asimismo, una patología con el potencial de generar un círculo vicioso entre pobreza y enfermedad. Los casos se concentran en los grupos de edad más productivos de la población; además, aun los pacientes con acceso a servicios de salud pierden en promedio de tres a cuatro meses de su tiempo laboral. Entre un 20% y un 30% del ingreso familiar de los pacientes de tuberculosis debe invertirse en gastos relacionados con la enfermedad, y cerca de quince años de aporte económico a la familia se pierden debido a la muerte prematura que ella ocasiona (WHO, 2001).

Aunque ninguna de las tasas de incidencia en Centroamérica puede calificarse de grave<sup>22</sup>, persisten dos problemas: la resistencia y multidrogorresistencia (MDR) a drogas antituberculosas y

el abandono del tratamiento. Se estima que en Centroamérica la resistencia global oscila entre 6.5% y 40%, en tanto que la MDR registra en promedio un 1.8%. El abandono del tratamiento sigue siendo una seria dificultad en el éxito del tratamiento; a este respecto Panamá, Nicaragua y Guatemala presentaron tasas de 15%, 9%, y 7%, respectivamente.

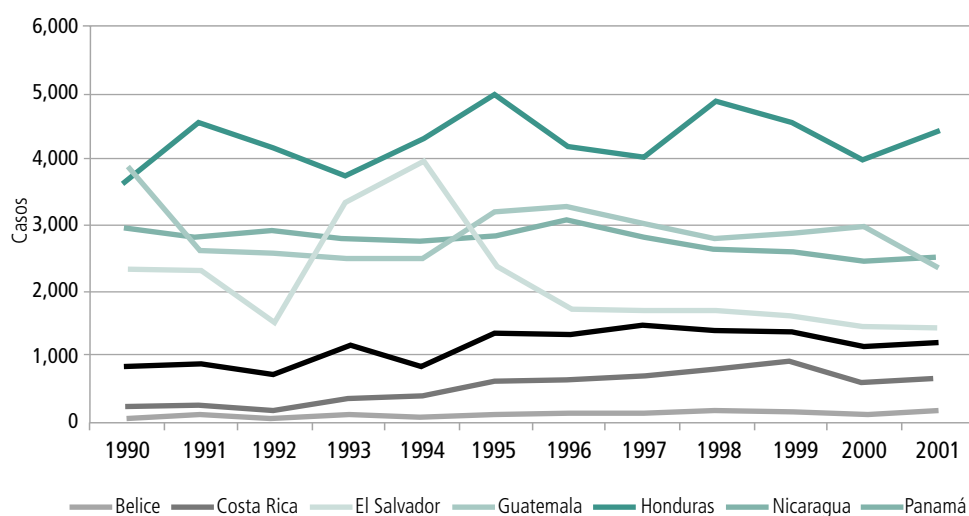
El difícil control de esta epidemia ha motivado la movilización de recursos de donación para proyectos y programas específicos en cada país. El Salvador, Honduras, Nicaragua y Guatemala han recibido fondos. En Panamá los recursos tienen como objetivo la asesoría a comunidades indígenas (OPS/OMS, 2002b).

### Leptospirosis: algunos brotes menores

La leptospirosis es una zoonosis bacteriana ampliamente distribuida en las Américas. Entre 1992 y 1996 se registraron casos en 11 países, entre ellos El Salvador, Honduras, Nicaragua y Panamá. En la localidad de Achupapa, Nicaragua, se reportaron más de 400 casos y 13 defunciones en 1995 (OPS/OMS, 1998). Honduras informó sobre 28 casos de leptospirosis en 2001, 20 de ellos en Tegucigalpa (Secretaría de Salud de Honduras, 2001).

GRAFICO 2.13

### Centroamérica: casos registrados de tuberculosis. 1990-2001



Fuente: OPS/OMS, 2003b.

Después del huracán Mitch se notificaron en Honduras los primeros casos, que constituyeron un brote de 172 casos, 28 de ellos confirmados por laboratorio y el resto con diagnóstico clínico epidemiológico, y 7 defunciones (OPS, 2002).

### Iniciativas nacionales y regionales para mejorar la salud

Muchas de las importantes transformaciones del sistema de servicios de salud en la región ocurrieron antes de los años noventa. El inicio de esa década marcó, sin embargo, una etapa de transformación acelerada, particularmente por influencia de la renovada agenda de las agencias de cooperación técnica y financiera.

El éxito de la agenda de salud de Centroamérica para los próximos años dependerá de la identificación de áreas de intervención en las que la acción coordinada de los países del área sea ineludible para alcanzar impactos demostrables. La extensión de los beneficios de los *bienes públicos*<sup>23</sup> (como los nuevos descubrimientos y tecnologías) puede ser apoyada por agencias internacionales, pero los *productos conjuntos* (como la vigilancia epidemiológica y la inmunización) deberán ser producto de la coordinación regional (Sandler y Arce, 2002).

Todos los países han emprendido en la última década un proceso de reforma del sector salud, y a nivel regional se han fortalecido los vínculos políticos de las autoridades sanitarias. A continuación se reseñan los objetivos centrales de cada proceso, se aproxima su grado de avance y se identifican algunos desafíos.

### Reforma del sector salud

Los temas de reforma del Estado y descentralización han estado presentes en la agenda de discusión regional desde hace más de una década, y los procesos de reforma del sector salud se encuentran inmersos en ese contexto.

En la mayoría de los países centroamericanos la última generación de reforma del sector salud comenzó a mediados de los años noventa. En todos los casos los protagonistas han sido los ministerios o secretarías de salud, con excepción de Nicaragua, donde fue el sector económico el que dirigió el proceso en sus inicios. La participación de agencias de cooperación técnica y financiera ha tenido una singular importancia, especialmente del BID (en Costa Rica, Guatemala y Belice), el Banco Mundial (en Costa Rica y El Salvador) y la OPS (en Belice y Panamá). Las

instituciones del sistema de seguridad social y algunos organismos no gubernamentales han participado activamente en Costa Rica, Guatemala y Panamá. En cambio, la participación de la población en el diseño y puesta en marcha de la reforma ha sido muy limitada (OPS/OMS, 2002a).

Un repaso de la posición de distintos autores sobre el objetivo de los procesos de reforma pone de manifiesto una convergencia sobre la búsqueda de objetivos de eficiencia y equidad. También se señala la urgencia que tenían los países de atender los problemas que el sector venía acumulando desde varios años antes, expresados por un gasto público en salud creciente, así como por una notable insatisfacción de los usuarios de los servicios (Solimano et al, 2000).

Todos los países emprendieron el proceso de reforma con la elaboración de una agenda con objetivos definidos, pero no siempre con planes de acción, metas, plazos y responsabilidades. Los objetivos comunes entre las naciones del área se relacionan con la reorganización y reestructuración de las instituciones proveedoras de servicios de salud (Belice, Costa Rica, El Salvador, Nicaragua y Panamá), la introducción de nuevas modalidades en la provisión de estos servicios (Costa Rica, El Salvador y Nicaragua), la búsqueda de mayor eficiencia y equidad en la asignación de los recursos (Belice, Costa Rica, Guatemala y Panamá) y la garantía del acceso a los servicios de salud para la población vulnerable (Costa Rica, Guatemala y Panamá) (OPS/OMS, 2002a).

Una de las principales transformaciones impulsadas por estos programas fue el replanteamiento de los roles institucionales de la autoridad sanitaria, a fin de garantizar su papel rector. En todos los países se están desarrollando procesos para redefinir y fortalecer las funciones de rectoría sectorial, así como para establecer nuevas formas y mecanismos de articulación entre las instituciones del sector (excepto Belice).

En este ámbito, entre los cambios más importantes a los que debía someterse el sector salud está la separación de las funciones de aseguramiento, financiación y provisión de los servicios. Sin embargo, con la excepción de Costa Rica y algunas experiencias locales, como por ejemplo en Panamá, no se identifican avances en esta materia. Cabe destacar que, en términos normativos, el objetivo de separación de funciones está formalmente establecido en la mayoría de los países.

Por otro lado, las autoridades sanitarias también deben enfrentar el reto de mejorar su capacidad de conducción, regulación y desarrollo de las funciones esenciales de la salud pública



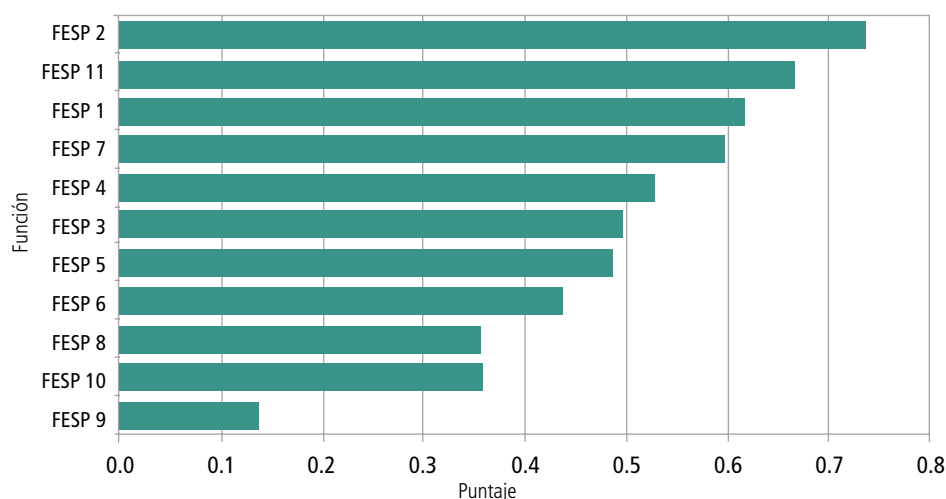
(FESP). En un ejercicio de análisis del desempeño de las FESP en Centroamérica y República Dominicana, realizado por los países con apoyo técnico y asesoría de la OPS durante el año 2001, se pudo observar que dichas funciones tienen un nivel de desempeño desigual y rezagos muy importantes en algunas de ellas (gráfico 2.14). El mejor desempeño se observó en las funciones de vigilancia de la salud, el control de daños y riesgos, la reducción del impacto de desastres y emergencias en salud y el monitoreo y análisis de la situación en salud. El desempeño más deficiente se relaciona con la garantía de la calidad de los servicios de salud, el desarrollo de recursos humanos y la investigación en salud pública. En una posición intermedia se ubican las funciones relacionadas con la capacidad de regulación y control (relativamente satisfactoria) y la evaluación y promoción de un acceso equitativo (relativamente insatisfactoria).

En general puede decirse que la región obtiene mejores calificaciones en aquellas FESP más cercanas a los roles tradicionales de la autoridad sanitaria, y muestra un desempeño regular o deficiente en las nuevas que se incorporan alrededor de los procesos de reforma. Preocupa la baja calificación obtenida en el desarrollo de recursos humanos y la capacitación en salud pública.

A manera de síntesis sobre el grado de avance las reformas, se puede anotar que la etapa actual de implementación varía sustancialmente entre los países, así como el ritmo al que se ejecutan las acciones. Sin pretender ser exhaustivo, el cuadro 2.15 recoge la orientación de los procesos de reforma del sector salud en las naciones centroamericanas. Se aprecian características comunes en la mayor parte de los procesos, particularmente en las áreas de promulgación o modificación de

GRAFICO 2.14

### Centroamérica y República Dominicana: resultados de la medición de las funciones esenciales de salud pública (FESP). 2001



#### Notas

- FESP 1: Monitoreo, evaluación y análisis de la situación de salud.
- FESP 2: Vigilancia de salud pública, investigación y control de riesgos y daños en salud pública.
- FESP 3: Promoción de la salud.
- FESP 4: Participación de los ciudadanos en salud.
- FESP 5: Desarrollo de políticas y capacidad institucional de planificación y gestión en salud pública.
- FESP 6: Fortalecimiento de la capacidad institucional de regulación y fiscalización en salud pública.
- FESP 7: Evaluación y promoción del acceso equitativo a los servicios de salud necesarios.
- FESP 8: Desarrollo de recursos humanos y capacitación en salud pública.
- FESP 9: Garantía de calidad de servicios de salud individuales y colectivos.
- FESP 10: Investigación en salud pública.
- FESP 11: Reducción del impacto de emergencias y desastres en salud.

Fuente: OPS/OMS, 2001a.

## Centroamérica: actividades relevantes en el marco del proceso de reforma del sector salud

Descentralización	Separación de funciones	Focalización	Participación privada	Diseño de canasta básica	Promulgación o modificación de leyes básicas	Programas de aumento de cobertura	Cambios organizacionales	Modelos de gestión	Participación social	Cambios en financiamiento
<b>Costa Rica</b>	1998: mayor competencia a establecimientos para administrar recursos y comprar servicios a terceros	1997: CCSS separó financiamiento, compra y provisión de servicios. Gerencia administrativa compra servicios a 120 proveedores (incluyendo 29 hospitales de la CCSS). Gerencia Médica establece normas de atención	2002: CCSS atiende a 400,000 personas mediante compromisos de gestión con cuatro cooperativas de salud y un convenio con la Universidad de Costa Rica		1998: decreto ejecutivo crea el Consejo Nacional del Sector Salud. Ley de desconcentración de hospitales, 1999: Reglamento de las Juntas de Salud	Mejora de acceso geográfico a unidades de atención básicas. Estudio de Salud. En 2000 70% de la población estaba cubierta por EBASIS en el área rural) El problema de acceso se refleja en las listas de espera de especialidades	Organización de Equipos Básicos de Atención Integral de Salud (EBASIS). En 2000 70% de la población estaba cubierta por EBASIS en el área rural)	Uso de comités de gestión en administración de establecimientos de salud. El primer nivel de atención compra planificador y gestión de cada establecimiento de salud. 40% se desempeña en forma regular	1999: CCSS reglamentó el funcionamiento de juntas de salud, organismos comunitarios facultados para participar en la planificación y gestión de espera o la calidad de atención. En la medicina mixta, en la que pagan la consulta de un médico privado, pero los medicamentos y estudios de laboratorio y gabinete son proporcionados por la CCSS	1999: 21% destinado al primer nivel de atención. Algunos asegurados con capacidad de pago y no satisfechos con las listas de espera o la calidad de atención recurren a la medicina mixta, en la que pagan la consulta de un médico privado, pero los medicamentos y estudios de laboratorio y gabinete son proporcionados por la CCSS
<b>El Salvador</b>	2000: establecimiento de una nueva estructura orgánica, administrativa y funcional expresada en la conformación de los Sistemas Básicos de Salud Integral (SIBASI), considerados como la unidad operativa descentralizada de los servicios de salud	Se han definido grupos de riesgo y poblaciones vulnerables a los que habrá de brindarse servicios	El ISSS está desampliando un modelo de compra de servicios a entidades privadas		Formulación de anteproyecto de Código de Salud para su revisión y consulta. For- mulación de ley, re- glamento y políticas de equiparación de oportunidades para personas discapacitadas y el Programa de Rehabilitación de base comunitaria	Mejora de acceso geográfico a unidades de atención básicas. Estudio de Salud. En 1998 demostró que eran similares en el área rural y urbana. El problema de acceso se refleja en las listas de espera de especialidades	Organización de Equipos Básicos de Atención Integral de Salud (EBASIS). En 2000 70% de la población estaba cubierta por EBASIS en el área rural)	Uso de comités de gestión en administración de establecimientos de salud. El primer nivel de atención compra planificador y gestión de cada establecimiento de salud. 40% se desempeña en forma regular	1999: CCSS reglamentó el funcionamiento de juntas de salud, organismos comunitarios facultados para participar en la planificación y gestión de espera o la calidad de atención. En la medicina mixta, en la que pagan la consulta de un médico privado, pero los medicamentos y estudios de laboratorio y gabinete son proporcionados por la CCSS	1999: 21% destinado al primer nivel de atención. Algunos asegurados con capacidad de pago y no satisfechos con las listas de espera o la calidad de atención recurren a la medicina mixta, en la que pagan la consulta de un médico privado, pero los medicamentos y estudios de laboratorio y gabinete son proporcionados por la CCSS
<b>Guatemala</b>	1996: desconcentración de la ejecución del fondo rotatorio en las áreas de salud	1997: extensión de cobertura prioritaria a comunidades indígenas y rurales del nor-occidente del país	1998: contratación de ONG para la provisión de servicios públicamente financiados. Patronatos en hospitales están autorizados a recaudar contribuciones para su financiamiento	1997: SIAS diseñó plan básico de salud que incluye intervenciones clínicas y de salud pública	1997: elaboración de nuevo Código de Salud	1997: SIAS inicia extensión de cobertura en el primer nivel de atención	1997: desarticulación de antigua Dirección General de Servicios de Salud. Programas y unidades se trasladan a entes descentralizados. Los centros de convergencia en el primer nivel constituyen el espacio físico donde los pacientes son atendidos por el médico comunitario	1997: establecimiento de convenios con ONG. Incremento del personal contratado a corto plazo	1997: establecimiento de convenios con ONG. Incremento del personal contratado a corto plazo	Con el SIAS se orientó el presupuesto del MSPAS al primer nivel de atención

CUADRO 2.19 (continuación)

Centroamérica: actividades relevantes en el marco del proceso de reforma del sector salud

	Descentralización	Separación de funciones	Focalización	Participación privada	Diseño de canasta básicas	Promulgación o modificación de leyes básicas	Programas de aumento de cobertura	Cambios organizacionales	Modelos de gestión	Participación social	Cambios en financiamiento
Honduras	La red hospitalaria pública, junto con los niveles operativos, está facultada para manejar las finanzas.			Se han delegado responsabilidades en la prestación de servicios a organismos no gubernamentales y privados de desarrollo.				1998: se pone en marcha proceso de desarrollo organizacional de la Secretaría.		Los consejos inter-municipales van surgiendo como un nivel intermedio que moviliza recurso, participa en el análisis de las condiciones de vida y salud y participa en la toma de decisiones para la planificación	
Nicaragua	1991: establecimiento de Sistemas Locales de Atención Integral de Salud (SILAS).		El paquete de servicios que se compra a proveedores privados orientado a niños menores de 1 año y mujeres embarazadas que viven en municipios de pobreza severa y alta	Se compró a proveedores locales un paquete básico de servicios definido.	La Ley General de Salud está pendiente de aprobación en el Congreso. Se ha elaborado la Ley Orgánica de Seguridad Social en Nicaragua, que está en revisión.				Se reconocen estímulos a los que captan pacientes en las zonas más alejadas. El modelo está siendo implementado por 32 municipios. 2000: introducción de compromisos de gestión, los cuales se firman entre el nivel central y los municipios y hospitales piloto		
Panamá	En cuatro regiones sanitarias se están transfiriendo de manera gradual y progresiva responsabilidades, competencias y recursos	El hospital integrado de San Miguel Arcángel unificó el financiamiento del Ministerio de Salud y la Seguridad Social para otorgar servicios en forma conjunta a todos los beneficiarios.		Se aprobó la ley del nuevo patronato del Hospital Santo Tomás. 2001: experiencia piloto de ampliación de cobertura mediante contratación de ONG	Establecimiento de un conjunto básico de prestaciones a través de programas locales	1998: nuevo modelo de administración hospitalaria. 2000: modelación de gestión pública descentralizada		Reorganización de servicios de salud en regiones de salud de San Miguelito y Metropolitana y Veraguas existen acuerdos de gestión. En el hospital San Miguel Arcángel se han introducido los compromisos de gestión y los contratos-programa para la atención de salud	En las regiones de San Miguelito, Metropolitana y Veraguas existen acuerdos de gestión. En el hospital San Miguel Arcángel se han introducido los compromisos de gestión y los contratos-programa para la atención de salud	Desde 1995 el MS y la CSS han compartido costos por servicios prestados a población asegurada / no asegurada atendida por ambas instituciones	

Fuente: OPS. Perfil del Sistema de Servicios de Salud de Guatemala (2001), Nicaragua (2002), Honduras (2001), Costa Rica (2002), Panamá (2001), El Salvador (2001). Programa de Organización y Gestión de Sistemas y Servicios de Salud. División de Desarrollo y Servicios de Salud.

leyes básicas, redefinición del rol de rectoría y esfuerzos por mejorar la eficiencia en la asignación de los recursos.

En este último punto los países están optando cada vez más por el instrumento de acuerdos o compromisos de gestión para implementar el nuevo modelo de gestión (Costa Rica, Guatemala, Honduras), así como por otros esquemas como los convenios de subrogación de servicios (Honduras) y la integración funcional de redes (Panamá). El nuevo modelo de gestión también contempla el objetivo de descentralización y en varios casos abre la posibilidad de que los establecimientos públicos de salud compren y vendan servicios a entidades privadas.

Por otro lado se observa un cambio importante en la oferta de servicios, concentrado en la implementación de un nuevo modelo de atención que define tres niveles, con énfasis en el fortalecimiento del primer nivel de atención, y que crea modalidades de equipos móviles de salud a través de los cuales se pretende brindar atención familiar integral.

Finalmente cabe señalar que sólo tres países han creado instituciones u organismos de regulación (Costa Rica, Guatemala y Honduras), aunque en general se realizan esfuerzos para mejorar los mecanismos de control y fiscalización, hecho que se refleja especialmente en las nuevas normativas para habilitación y acreditación de establecimientos de salud, y en la preocupación por medir la calidad percibida y la calidad técnica en la prestación de los servicios.

Los procesos de reforma del sector salud en Centroamérica son relativamente jóvenes. La mayor concentración de esfuerzos en ese sentido puede situarse alrededor de 1996-1997. Dado que el período de maduración de estas iniciativas es lento y de que el nivel de salud de la población depende de distintos factores, es poco probable que en el corto plazo puedan mostrarse impactos directos en la salud de la población como resultado de estas transformaciones. Además, muchos procesos fueron iniciados sin el apoyo de estudios de línea basal o la programación de evaluaciones sistemáticas, lo que, aunado a los problemas de insuficiencia en los sistemas de información, dificultan una valoración general.

Pero aun antes de que varios componentes del proceso de reforma hayan sido evaluados y -eventualmente- reorientados, es posible anticipar algunos desafíos para el avance del proceso global:

- El fortalecimiento del primer nivel de atención, el envejecimiento de la población y la emergencia de nuevas patologías seguramente se conjugarán para incrementar el gasto en atenciones clínicas especializadas. Si los recursos del sector público no crecen al mismo ritmo, el resultado puede ser (como lo sugiere la tendencia en varios países) el incremento del gasto de bolsillo, que puede provocar ineficiencia y problemas de inequidad.
- Es poco el avance logrado en el cambio del modelo de asignación de los recursos.
- Los compromisos que los gobiernos asumen con las agencias financieras en el marco de la reforma sectorial suelen estar concentrados en una administración presidencial, lo que conlleva problemas de continuidad.
- Es notable la ausencia de la seguridad social en la mayoría de los procesos de reforma sectorial de la región, aun cuando la experiencia de otros países de América Latina sugiere la importancia de su presencia, por ser un sistema institucional con mayor flexibilidad para la movilización de recursos financieros.
- La participación del usuario no ha avanzado significativamente, en parte por la falta de mecanismos claros y también por efecto de ciertas resistencias institucionales (culturales).
- La creciente participación del sector privado en la prestación de los servicios constituye un reto en materia de regulación para el ente rector.
- Dificilmente se consolidará el nuevo rol de rectoría si no se avanza de manera sustancial en la implementación de sistemas de información adecuados para la toma de decisiones, la orientación de recursos y la identificación de necesidades.

#### Iniciativas de salud en el marco de la integración centroamericana

Aunque las primeras reuniones de los ministros de salud se remontan a mediados del siglo pasado, no fue sino hasta principios de la década de los ochenta que éstas adquirieron un carácter más regular y sistemático. La Reunión del Sector Salud de Centroamérica (REESCAD), cuya Secretaría está a cargo de la OPS, se caracteriza por ser

un foro sectorial, lo cual ha permitido fortalecer el contacto en materia de salud en la región, así como el contacto entre ministerios de salud, instituciones de seguridad social e instituciones de agua y saneamiento.

Los encuentros de la RESSCAD operan con un reglamento que define un conjunto de criterios para la selección de los temas por considerar. De acuerdo con esos criterios<sup>24</sup>, el asunto de mayor relevancia ha sido el control de enfermedades transmisibles (poliomielitis, malaria, sarampión, dengue, cólera, chagas, tétanos neonatal, SIDA). Con menos frecuencia se han discutido temas de servicios de salud, medio ambiente y saneamiento básico (particularmente después del cólera), recursos humanos, medicamentos, alimentación y nutrición y desastres (OPS/OMS y Ministerio de Salud Nicaragua, 2001). La seguridad social ha sido un tópico virtualmente ausente en las reuniones. Más recientemente, las conversaciones giran en torno a la concertación y el monitoreo de los procesos de reforma, en particular en temas vinculados con el fortalecimiento de la rectoría de los ministerios y el desempeño de las funciones esenciales de salud pública.

Es difícil identificar impactos directos de la RESSCAD en la salud o en las condiciones de vida de la población, por la diversidad de factores que intervienen en esos procesos, pero pueden atribuírsele logros muy concretos, tanto en el campo político como en el sanitario:

- Organización de actividades multinacionales durante el período de conflictos armados en la región, incluyendo “Días nacionales de vacunación” realizados simultáneamente en todos los países, lo que incluso posibilitó, ceses al fuego.
- Participación de Guatemala y Belice en reuniones conjuntas en el ámbito ministerial e inclusión de Belice en el INCAP, la RESSCAD y otros acuerdos bilaterales y multilaterales.
- Atención en salud de las poblaciones involucradas o afectadas por los conflictos armados durante el período de pacificación o desmovilización, y atención en salud a poblaciones fronterizas<sup>25</sup>.
- Articulación de los sectores salud y ambiente, mediante la celebración de tres reuniones sobre ecología y salud (ECOSALES), los resultados del programa MASICA y, más recientemente, la

primera reunión de ministros de salud y ambiente en el marco de la integración centroamericana, efectuada en Panamá en noviembre de 2001.

- Disminución de la incidencia de enfermedades inmunoprevenibles, gracias al incremento de las coberturas de vacunación.
- Erradicación de la polio y eliminación de la transmisión autóctona del sarampión.
- Control del cólera y disminución de la incidencia de la malaria (OPS/OMS y Ministerio de Salud Nicaragua, 2001).
- Intercambios de información sobre temas nuevos en la región, como migración y violencia, entre otros.

Aunque las resoluciones de este órgano no tienen carácter vinculante y con frecuencia no se identifican los recursos locales que serían movilizados para su implementación, la RESSCAD ha dado continuidad a las políticas de salud de la región más allá de los cambios de gobierno y ha elevado varios temas de salud a las Cumbres Presidenciales (OPS/OMS y Ministerio de Salud Nicaragua, 2001). Muchos acuerdos han sido de orden político, sin nexos claros con la operación de los servicios y la ausencia de asignaciones presupuestarias nacionales fue una limitante para el seguimiento de los acuerdos suscritos. No obstante, debe reconocerse que el control de varias enfermedades transmisibles no se habría logrado sin la acción coordinada, o por lo menos simultánea, de todos los países del área. La RESSCAD fue un foro para coordinar estos esfuerzos.

En la década de los noventa se produjeron transformaciones importantes en la RESSCAD. Es evidente que la globalización y la formación de bloques comerciales no tuvo el mismo efecto movilizador de recursos que tuvo el conflicto armado en los años ochenta, por lo que varias de las iniciativas y proyectos no contaron con el apoyo financiero internacional que se esperaba. Por otra parte, para mediados de los noventa muchos países habían contraído compromisos de préstamos para financiar reformas u otros proyectos de inversión en el sector salud. El nuevo papel adoptado por los bancos con respecto al sector salud cambió la coyuntura y los términos en que se daban las negociaciones de los recursos de la cooperación internacional. Los organismos donantes,

por su parte, también tendieron a trabajar de manera bilateral, en lugar de multilateralmente o a través del apoyo a iniciativas regionales (OPS/OMS y Ministerio de Salud Nicaragua, 2001). En esta coyuntura coincidió además un importante financiamiento externo para programas verticales, por parte de USAID.

En la XVI Cumbre Presidencial, realizada en El Salvador en 1995, se suscribió el Tratado de Integración Social Centroamericana y, en el marco del Subsistema de Integración Social, se creó el Consejo de Integración Social (CIS) y la Secretaría de Integración Social. Las instituciones centroamericanas ya existentes se incorporaron a estos mecanismos de integración<sup>26</sup>. En este proceso el Consejo de Ministros de Salud (COMISCA) fue albergado en el seno del SICA. La propuesta es articular esta compleja institucionalidad centroamericana alrededor de una Agenda Centroamericana de Salud (ASDI, 2000).

La XVII RESSCAD, efectuada en agosto de 2001, aprobó la agenda de salud de Centroamérica y República Dominicana para los próximos diez años, que tiene como líneas estratégicas la reforma del sector, el programa de inmunizaciones, los temas de agua, saneamiento y ambiente, la disminución de la vulnerabilidad en casos de desastre, la atención de enfermedades emergentes y reemergentes, la seguridad alimentaria y nutricional, la violencia como problema de salud pública y la estrategia contra el SIDA. En cada una de ellas existen antecedentes de cooperación e intercambio de experiencias en la región. Para el futuro próximo se esperaría, sin embargo, que los acuerdos políticos tengan repercusiones más inmediatas en los servicios y programas de salud. Un ejemplo de este esfuerzo es la iniciativa centroamericana para facilitar el acceso al tratamiento antirretroviral en la lucha contra el SIDA, a través de una negociación conjunta con las compañías farmacéuticas (capítulo 4, recuadro 4.2).

En los años por venir la agenda compartida de salud en Centroamérica se verá también influenciada por acuerdos y compromisos suscritos por los países de América Latina y el Caribe. En la *Declaración del Milenio*, cuatro de los ocho

objetivos tienen una estrecha vinculación con el sector salud: reducir en dos terceras partes, entre 1990 y 2015, la mortalidad de los niños menores de 5 años; reducir, entre 1990 y 2015, la mortalidad materna en tres cuartas partes; haber detenido y comenzado a reducir, para el año 2015, la propagación del VIH/SIDA, y haber detenido y comenzado a reducir, para el año 2015, la incidencia de paludismo y otras enfermedades graves.

Es importante señalar, asimismo, que en el año 2000 el BID, el Banco Mundial y la OPS suscribieron un acuerdo para elaborar una “Agenda compartida para la salud en las Américas” sobre la base de tres líneas principales de acción: el apoyo al proceso de reforma del sector salud, incluidos los servicios de saneamiento básico; el fortalecimiento institucional de los programas de salud pública, y el afianzamiento del liderazgo de las autoridades sanitarias en todas las esferas de desarrollo que afectan la salud (OPS/OMS, 2002b).

En la tercera Cumbre de las Américas, realizada en Québec el 20 y el 21 de abril de 2001, se establecieron cuatro áreas destacadas en el punto de salud del Plan de Acción aprobado: reformas sectoriales dirigidas a la equidad, combate de enfermedades transmisibles, particularmente VIH/SIDA, reducción de riesgos de enfermedades no transmisibles, y mejoramiento de la conectividad y el intercambio de información (OPS/OMS, 2002b).

Es un hecho que, en materia de salud, el trabajo coordinado entre naciones es imprescindible por la movilidad a través de las fronteras de bienes, servicios, personas y vectores, y por las ventajas que ofrece la negociación de propuestas como bloque de países. Los datos epidemiológicos presentado en este capítulo sugieren, además, una progresiva aproximación en la situación de salud de los países del área y en las respuestas sociales para enfrentar las demandas sanitarias. La presencia de un ente coordinador de las iniciativas regionales de salud parece ahora más pertinente que nunca, pero el espacio de intervención y la agenda de trabajo del mismo deberán ser reconfigurados a la luz de los nuevos retos en este ámbito y la reestructuración de la institucionalidad centroamericana.



### Notas

1 Un estudio basado en este enfoque se llevó a cabo para Nicaragua (Busso, 2002). El enfoque distingue entre activos físicos (atributos que inciden en la calidad de vida), estrategias para utilizar dichos activos, y oportunidades de acceso a ellos. En el estudio se identificaron riesgos sociodemográficos en los hogares, tales como la alta dependencia demográfica, crecimiento acelerado del número de miembros, el hacinamiento en áreas urbanas, jefes mayores de 60 años, presencia de adolescentes con experiencia reproductiva, y presencia simultánea de mujeres jefas de hogar y niños menores.

2 La privación en el caso de la longevidad está determinada por la vulnerabilidad a la muerte a una edad relativamente temprana, y se mide por la probabilidad, al nacer, de no vivir hasta los 40 años. En el caso de los conocimientos, la privación se refleja en la exclusión del mundo de la lectura y las comunicaciones, y se mide por la tasa de analfabetismo de adultos. Finalmente, la privación en lo que respecta al nivel de vida se refleja en la falta de acceso a suministros económicos generales, y se mide por el porcentaje de la población que no utiliza fuentes de abastecimiento de agua potable y el porcentaje de menores de 5 años de edad con peso insuficiente.

3 Los datos sobre los que se basa el *Informe sobre Desarrollo Humano* guardan algunas diferencias con las estimaciones de los países. En este caso se utilizan los datos publicados en el informe para efectos de proporcionar una estimación comparable para la región.

4 Se hace caso omiso de los problemas relacionados con la comparación intertemporal de estimaciones de pobreza, pues éstas presentan las mismas limitaciones señaladas para las comparaciones internacionales (recuadro 2.2), con algunas características particulares. Así, lo recomendable es que las diferentes encuestas utilizadas en cada uno de los países y a lo largo del tiempo midan los mismos ingresos o gastos, con la misma precisión. En caso de que eso no suceda, surge nuevamente la discusión sobre la conveniencia o no de realizar ajustes utilizando cuentas nacionales. Un segundo aspecto es el relacionado con las líneas de pobreza, pues además de la comparabilidad entre países, debe considerarse la comparabilidad en el tiempo dentro de cada país. Generalmente se usan las mismas líneas, actualizando los precios de los alimentos y no alimentos (o manteniendo la misma proporción del gasto en estos últimos); sin embargo, debe tomarse en cuenta que de esa forma se dejan de lado los cambios en los patrones de consumo de la población.

5 Aplicando la misma metodología de cálculo a las estimaciones publicadas por CEPAL (2001), que se refieren a 1989 para Guatemala, 1990 para Costa Rica y Honduras, 1991 para Panamá, 1993 para Nicaragua y 1995 para El Salvador, el resultado es una incidencia de la pobreza hacia 1990 de 62.3% en el caso de la pobreza total y de 37.1% en pobreza extrema. Nuevamente esta estimación arroja resultados superiores a los mostrados anteriormente, pero refleja la misma realidad. Cuando se comparan las estimaciones realizadas con los datos de CEPAL para 1990 y 2000, el resultado es igualmente una reducción en la incidencia de la pobreza. La reducción es inferior en el caso de la pobreza total (5.8 puntos porcentuales de la CEPAL respecto a 9 de la presente estimación), pero muy similar para el de la pobreza extrema (4.9 puntos porcentuales respecto a 4.3, respectivamente).

6 Una estimación con la misma metodología, pero utilizando las cifras publicadas por CEPAL (2001), que se refieren a 1999 para Costa Rica, El Salvador, Honduras y Panamá, y a 1998 para Guatemala y Nicaragua, dio como resultado una incidencia de la pobreza total de 56.6% y de la pobreza extrema de 32.7%, o sea, mayores que las obtenidas con la estimación propia. En el caso de la pobreza extrema, la fuerte diferencia de casi 10 puntos porcentuales se explica en buena parte por la fuerte caída en la pobreza extrema en Guatemala, que refleja la estimación aquí considerada a partir de la ENCOVI 2000 (15.7% a nivel nacional), respecto a la estimación para 1998 a partir de la ENIGFAM (26.7%).

7 Este mayor porcentaje de mujeres respecto a los hombres (47.4%) se ve afectado por los conflictos bélicos que se dieron en la región, así como por la emigración a otros países fuera de Centroamérica.

8 La tasa global de deserción comprende tres situaciones: la *deserción temprana* (las y los adolescentes que, habiéndose incorporado al ciclo primario, lo abandonaron antes de completarlo); la *deserción al finalizar el ciclo primario* (los que hicieron abandono de la escuela habiendo completado el ciclo primario o durante el primer año del secundario); y la *deserción en secundaria* (los que se retiraron mientras cursaban la educación secundaria sin completarla), que en la mayoría de los países implica la aprobación de 12 años de estudio.

9 Para efectos del presente capítulo, el sector informal incluye un conjunto de actividades productivas no agropecuarias cuyo rasgo distintivo es la baja dotación de capital (humano y físico), y por lo tanto, una reducida relación capital/trabajo. Desde esa óptica, características adicionales de este sector son: operar en actividades con reducidas o nulas barreras de entrada en términos de calificación, destreza, capital y organización; unidades productivas de tipo familiar con participación directa del propietario; escala de producción pequeña (tanto en volumen de ventas como en número de trabajadores) con amplia presencia de actividades unipersonales; técnicas intensivas en mano de obra con uso de capital obsoleto o simple y con una débil división técnica del proceso; opera en mercados competitivos o no regulados, con precario acceso a los mecanismos de apoyo del Estado; baja productividad y reducida capacidad de acumulación (Trejos, 2002). El sector agropecuario tradicional, por su parte, incluye aquellas actividades principalmente agrícolas, i) realizadas por el jefe del hogar en calidad de cuenta propia, con el apoyo laboral de los demás miembros del hogar (trabajadores familiares no remunerados), y que tienen como principal objetivo garantizar el suministro para el consumo familiar, así como la venta de excedentes; y ii) las pequeñas explotaciones agrícolas, en las que, además de los miembros familiares, participa un número reducido de trabajadores asalariados.

10 Cuando se considera la región en su conjunto, las tasas de crecimiento promedio anual (1990-2000) fueron de 4.3% en el caso del PIB total y de 1.7% en el per cápita.

11 Estimación propia a partir de CEPAL, 2002c. No incluye alquiler imputado por habitar casa propia.

12 Este autor realizó las estimaciones a partir de cifras de SIAL/OIT, CEPAL y las encuestas de hogares de los países, utilizando definiciones de los



sectores bastante similares a las señaladas previamente en este capítulo, de manera que los resultados resultan comparables. Para el cálculo se excluyó Nicaragua y El Salvador por problemas con la información para el inicio del período, pero eso no impide que los resultados se puedan generalizar a la región.

13 Los coeficientes de Gini disponibles para inicios del período, comparables con los del cuadro 2.5, son los siguientes (CEPAL, 2001): Costa Rica: 0.438 (1990); El Salvador: 0.507 (1995); Guatemala: 0.582 (1989); Honduras: 0.615 (1990); Nicaragua: 0.582 (1993); y Panamá: 0.560 (1991).

14 La investigación "Meeting the Millennium Poverty Reduction Targets in Latin America" fue realizada por un grupo de expertos del PNUD, el IPEA y la CEPAL, y sus principales resultados se presentan en CEPAL, 2002c.

15 Se refiere a la tasa global de fecundidad que expresa el número promedio de hijos que tendrían las mujeres al final de su vida reproductiva si se mantuvieran constantes las tasas de fecundidad por edad imperantes en el momento.

16 Este concepto se refiere a la relación entre las personas de 0 a 14 años y los de 65 años y más con respecto a las personas que tienen entre 15 y 64 años de edad. Se denomina relación de dependencia por que se considera una aproximación a la relación entre las personas que están en la fuerza de trabajo y quienes no lo están. También se puede ver como una aproximación al número de personas que cada persona que trabaja tendría que mantener.

17 Estos logros han sido posibles gracias al esfuerzo de los países y a la cooperación y apoyo técnico de la OPS. Desde 1995 opera el proyecto "Hacia un modelo para la atención integral de la violencia intrafamiliar: ampliación y consolidación de las intervenciones coordinadas por el Estado y la sociedad civil", que ha contado con la cooperación de los gobiernos de Suecia y Noruega.

18 En 1994 se declaró que la transmisión del poliovirus salvaje se había interrumpido en las Américas (OPS/OMS, 1998)

19 Son áreas que se encuentran a una altura por debajo de los 500 metros sobre el nivel del mar.

20 La estratificación se basa en la tasa de incidencia parasitaria anual (IPA) (número de casos de malaria entre la población en riesgo por mil habitantes). Se conforman tres estratos: localidades de bajo riesgo: IPA menor de 1/1000; moderado riesgo: IPA entre 1/1000 y 10/1000 y alto riesgo: IPA mayor de 10/1000 habitantes.

21 El aumento de la tasa de incidencia de 1998 a 1999 en Belice seguramente obedece a un incremento del reporte o a mejoras en los sistemas de información, y no a un abrupto aumento de la transmisión. En todo caso, se asume que la tasa reportada en 1999 es más precisa y que la epidemia ha alcanzado paulatinamente niveles preocupantes.

22 Una tasa de incidencia de más de 85 por 100,000 habitantes es considerada grave (OPS/OMS, 1998).

23 No son exclusivos de un país y su uso no puede ser prohibido; su extensión a toda la población tiene un costo marginal de cero.

24 Los criterios son: favorecer la integración centroamericana, tener alto contenido de externalidades, tener factibilidad de trabajo regional, o al menos, binacional, fortalecer la cooperación técnica entre los países y contribuir a la reducción de las inequidades.

25 En el marco del programa "Fronteras Solidarias", los ministros de salud de Guatemala, El Salvador y Honduras firmaron un acuerdo fronterizo trinacional de salud, por medio del cual se comprometen a apoyar el desarrollo y consolidación de los sistemas interfronterizos de salud. Esta zona interfronteriza está integrada por 99 municipios, con una población de más de 1.5 millones de habitantes (SICA, 1996).

26 El INCAP participa plenamente en las reuniones y actúa como delegado especialista; el Consejo Centroamericano de Instituciones de Seguridad Social (COCISS) es un organismo técnico ejecutivo regional reconocido por el SICA; el Comité Coordinador Regional de Instituciones de Agua Potable y Saneamiento de Centroamérica, Panamá y República Dominicana (CAPRE) es un organismo jurídico de derecho público internacional adscrito al SICA; el Consejo de Ministros de Salud de Centroamérica (COMISCA) es un órgano del Sistema de Integración Centroamericana (SICA) responsable de la función rectora del sector salud; éste se encuentra preparando, junto con el Consejo de Integración Social, la propuesta para formalizar su incorporación a la institucionalidad de integración centroamericana.

CAPÍTULO  
2

**La coordinación** del capítulo estuvo a cargo de Pablo Sauma.

**Se utilizaron como insumos** los estudios "Equidad social en Centroamérica y Panamá" preparado por Pablo Sauma, "La salud en Centroamérica en el marco del proceso de integración", de Edgar Barillas e "Inversión en salud para el desarrollo humano: gasto y financiamiento del sector salud", de Rubén Suárez.

**CEPAL-México** aportó los recuadros "Migrantes y remesas en Centroamérica" y "Deserción escolar". Gustavo Arriola y Frank Fritzsche de Guatemala, Mayra Calero de Nicaragua, Cesar Castillo y Miguel Ramos de Honduras, Martín Fuentes de Panamá y Carolina Trigueros de El Salvador colaboraron aportando información de sus respectivos países. Johnatan Wadsworth, de la Unidad Regional de Asistencia Técnica (RUTA) proporcionó un conjunto de estudios sobre pobreza rural en Centroamérica.

**La edición técnica** fue realizada por Arodys Robles, Marcela Román, Isabel Román y Natalia Morales.

**La sección sobre salud en Centroamérica** se llevó a cabo con la colaboración de la Organización Panamericana de la Salud (OPS), que coordinó la recopilación de información en los países. Los siguientes profesionales leyeron borradores del capítulo, aportaron información e hicieron correcciones a las cifras y la redacción de la sección sobre salud: Humberto Jaime Alarid, Sylvain Aldighieri, Armando Bañuelos, Cathy Cuellar, Delmin Cury, Enrique Gil, Eduardo Guerrero, Federico Hernández, Philippe Lamy, Humberto Montiel, Francisco Paniagua, Javier Santacruz, Ricardo Torres, Guillermo Troya, Javier Uribe y Bessie Vaquerano, así como asesores de áreas técnicas de la oficina regional en Washington: Renato Gusmao, Samuel Henao, José María Marín, Rafael Mazin, Priscila Rivas y Rodolfo Rodríguez.

**El taller de consulta** de este capítulo se realizó el 19 de noviembre de 2002 en Guatemala, con la asistencia de Gustavo Arriola, Carolina Trigueros, Edgar Barillas, Pamela Escobar, Frank Fritzsche, Juan Alberto Fuentes, Martín Fuentes, María Rosa Renzi, Pablo Sauma, Rolando Sierra, Karin Slowing y Juan Diego Trejos. La relatoría del taller la realizó Natalia Morales.

**La OPS** financió la elaboración de estudios de este capítulo. Se agradece en especial a Mirta Roses, Directora de la Organización Panamericana de la Salud; a Philippe Lamy, Representante de la OPS/OMS en Costa Rica; a Hugo Prado, analista de programas de la Organización Panamericana de la Salud; a Javier Santacruz, asesor de sistemas y servicios de salud de la OPS en Costa Rica; a Humberto Montiel, asesor de Epidemiología de la OPS en Costa Rica.

**Al personal** de las oficinas de PNUD en Guatemala por su colaboración en la organización del taller, especialmente a Pamela Rodas.

## CAPITULO

## 3

## El desafío del desarrollo económico

### PREGUNTA GENERADORA

¿Cuáles son los principales desafíos del desarrollo económico en Centroamérica?

### PREGUNTAS ESPECIFICAS

- ¿Cuáles son los rasgos más notables de la evolución económica reciente de Centroamérica? ¿Qué obstáculos nacionales y regionales limitan el crecimiento económico en el área? ¿qué elementos lo potencian o lo fortalecen?
- ¿Cuáles estilos de desarrollo imperan en la región?, ¿cuáles son sus características y limitaciones? ¿Se está mejorando la preparación de los países para insertarse en la economía internacional? ¿Crean estos estilos bases robustas para el desarrollo humano?
- ¿Cuáles son los sistemas productivos más dinámicos y cuáles los menos dinámicos?, ¿cuán encadenados están los más dinámicos con el resto de la economía?
- ¿Qué encadenamientos productivos y fiscales hay entre el crecimiento económico, las oportunidades para las pequeñas y medianas empresas y productores y la generación de empleo? ¿Cuáles son ejemplos de buenas prácticas de encadenamiento?
- ¿Cómo transforman el mundo rural los estilos de crecimiento?

## Valoración del informe Estado de la Región (1999)

### El primer informe *Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible* señaló que:

“Por primera vez en treinta años, la región experimentó, en general, una década positiva. En efecto, Centroamérica está en 1999 en una mejor situación económica, social y política que en 1990, gracias a sus esfuerzos para lograr la estabilidad política, social y económica, y completar las transiciones democráticas. Su visión de paz ayudó a las transiciones democráticas en los países, estimuló el comercio regional interrumpido por las guerras y propició el surgimiento de una nueva ronda de integración regional, como medio para impulsar el desarrollo humano”.

### A su vez, el Informe, precisó que:

“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 (...) Existen brechas en el desempeño económico; también en cuanto a las políticas y los marcos jurídicos entre los países, que afectan el clima de negocios en la región. Además, países como El Salvador y Nicaragua, afectados por la guerra, apenas recuperan hoy el PIB que tenían hace veinte y treinta años, respectivamente.

Al iniciar el siglo XXI, el principal desafío es la consolidación de Centroamérica como una región de paz, libertad, democracia y desarrollo. Es el desafío de constituir una comunidad pluralista de seguridad humana, basada en el crecimiento económico, la equidad social, la sostenibilidad ambiental y con robustos lazos de integración y cooperación, en una región diversa y compleja”.

### Los desafíos en materia económica según el primer Informe:

“En la presente década, las naciones centroamericanas han concentrado esfuerzos, tanto de carácter regional como nacional, en participar de manera competitiva en áreas o zonas de libre comercio. Cuán preparadas están las economías de la región para sacar buen e inteligente provecho de esta participación (lo que podría denominarse la calidad de la inserción internacional), es uno de los factores que en mayor medida determinarán el desarrollo de los países y del istmo.

### El desafío de una inserción inteligente o de buena calidad en la economía internacional depende, fundamentalmente, de:

- El tipo de acceso (facilidades) de los productos de los países referidos a los distintos mercados internacionales.
- El grado de preparación de los países en materia económica, social, ambiental e institucional, en relación con las naciones del mundo con las cuales debe competir...

Existen varias formas de inserción internacional, pero no todas significan lo mismo desde el punto de vista de la estrategia de desarrollo humano sostenible (...) No es indiferente especializarse en la exportación de productos cuyas tecnologías se basen en el uso intensivo de los recursos naturales o de mano de obra barata, que en productos que utilicen en forma intensiva mano de obra calificada y el conocimiento técnico. Las implicaciones son muy distintas, tanto desde el punto de vista de las estrategias de desarrollo nacional y regional, como de la estrategia de preparación para participar en áreas de libre comercio”.

# El desafío del desarrollo económico

## Valoración del Segundo Informe (2003)

Detenida la caída de la producción, la economía centroamericana en los años noventa y a principios de este siglo no ha logrado un crecimiento sostenido, que permita mejorar las condiciones de vida de las y los centroamericanos y dar amplio impulso al desarrollo humano.

Si bien se ha conseguido cierta estabilidad macroeconómica -un logro importante por sí solo- ello ha sido insuficiente. Centroamérica ha dado prioridad a una serie de metas e instrumentos de reforma económica asociados a la disciplina macroeconómica, el fortalecimiento de la economía de mercado y la apertura hacia el mundo, inspirados en una versión restringida del conjunto de medidas denominado “consenso de Washington”. Hubo avances en su puesta en práctica. Así, se puede señalar esfuerzos y logros en términos de estabilidad macroeconómica, promoción de las exportaciones, asentamiento de las actividades de maquila y las zonas francas, turismo, flujo de recursos externos provenientes de la inversión directa y de remesas, actividades no tradicionales agropecuarias, atracción de inversiones, fusiones y adquisiciones de empresas. Con excepción de Nicaragua, todos los países tienen actualmente un menor porcentaje de participación del sector agropecuario, los servicios gubernamentales han disminuido y se han incrementado las actividades exportadoras. Pero, a la vez, existen otras áreas en las que el impacto de las medidas no ha sido necesariamente positivo: acciones de reforma del Estado, un importante deterioro de la actividad exportadora tradicional -expresada dramáticamente por la crisis del café en algunas naciones- y el estancamiento de las actividades orientadas al mercado interno,

basadas por lo general en la pequeña y mediana producción local.

A principios de los noventa las exportaciones se incrementaron muy rápidamente y el producto comenzó a crecer, en los primeros pasos de una nueva situación de intercambio favorecida por la paz y la reconciliación. La excepción fue Nicaragua, que encontró este acomodo con un rezago de casi un lustro. Se suponía que las reformas abrirían paso a un crecimiento robusto, pero a partir de la segunda mitad de los noventa, el crecimiento económico nacional (esto es, excluidos los pagos a factores externos) perdió su dinamismo.

Además, el crecimiento económico ha sido volátil en su conjunto, y muy diverso en su composición. La diversidad es, de hecho, lo predominante, pero además, con diferente desempeño respecto al desarrollo.

La promesa de las reformas para lograr el crecimiento no era fácil de cumplir, pues partía de bases muy deprimidas, particularmente en las naciones que tuvieron guerras o conflictos intensos. Adicionalmente, el legado económico de la guerra que debieron sobrellevar los países en los noventa no fue acompañado por una ayuda externa que permitiera una recuperación más rápida de las pérdidas acumuladas. A esto hay que sumar los daños económicos sufridos, en algunos casos en forma repetida, por el efecto de fenómenos naturales de gran intensidad. Lo que sí se concluye en el capítulo es que la paz y el logro de períodos largos de inversión social y desarrollo de la institucionalidad pagan dividendos muy elevados. En el gráfico 3.1 quedan documentadas la evolución negativa asociada a períodos de guerra o conflicto agudo y la evolución positiva en países con mayor desarrollo institucional y logro social.

Al revisar el estado de avance de las naciones centroamericanas en lo concerniente a factores del desarrollo, es posible plantear que en Guatemala y Nicaragua aparecen mayores retrasos relativos en los temas institucionales y sociales que en los económicos y de infraestructura, en comparación con los otros cuatro países. A la vez, en estos otros países el crecimiento económico ha perdido dinamismo en los últimos tiempos, lo cual podría generar un debilitamiento de las precarias condiciones sociales preexistentes, sobre todo en términos del mercado laboral (empleo, subempleo y condiciones de contratación). Por supuesto que el tema del rezago y la brecha creciente entre países merece ser atendido por la cooperación internacional, tanto la bilateral como la multilateral.

La orientación predominante -llamada “estilo de desarrollo” en el capítulo- no logró generar una dinámica suficiente de acelerado crecimiento económico, aunque tampoco se tradujo en vulnerabilidad extrema, contagio y crisis, como en otras economías de América Latina. A principios de siglo no se puede catalogar el crecimiento como robusto y generador de oportunidades para amplios sectores de la población, ni que logra encadenar a las actividades más dinámicas con otras ramas y actividades productivas. Por el

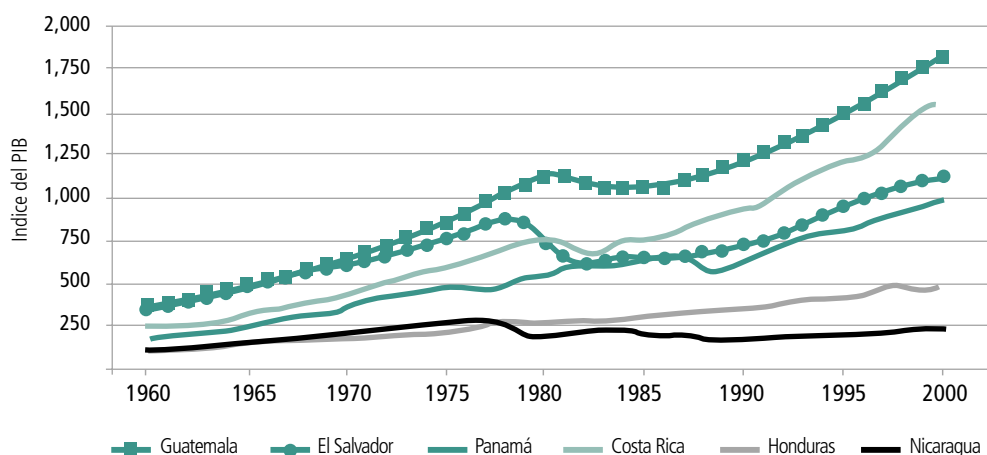
contrario, el crecimiento más bien resulta modesto y con importantes grados de desarticulación entre lo más dinámico y el resto de la economía.

### Principales contenidos y desafíos identificados en el capítulo

El presente capítulo tiene seis partes, además de la valoración general. La primera expone un conjunto de tendencias que subrayan el carácter desigual y volátil del crecimiento económico en la región. Sus principales resultados fueron presentados en los párrafos anteriores, cuando se abordó el tema del crecimiento en la valoración general del capítulo. Así, se analiza en detalle la evolución económica reciente de Centroamérica, a la luz de los desafíos para el desarrollo humano sostenible. Para ello, se hace un balance de indicadores macroeconómicos típicos (crecimiento general en el largo y el mediano plazo, comercio exterior, inversión, remesas familiares, déficit fiscal, nivel de gasto público y tributos, etc.), en estrecha relación con una perspectiva más amplia, que contempla su significado en términos del nuevo estilo de desarrollo que se ha venido instaurando en la región desde mediados de los años ochenta del siglo XX.

GRAFICO 3.1

### Centroamérica: índice del producto interno bruto por país. 1960-2000 (base Honduras 1960=100<sup>a/</sup>)



<sup>a/</sup> El gráfico se construye sobre la base de la economía de Honduras en 1960 porque es la más pequeña del momento. Al ser un índice, las diferencias entre las curvas representan las escalas relativas de cada economía.  
Fuente: Banco Mundial, 2002, *World Development Indicators*.

La segunda parte se detiene en las características y limitaciones del estilo de desarrollo, a partir de las tendencias descritas en la sección anterior. Entre otros asuntos de importancia, se señala que la institucionalidad, lejos de ser el problema, emerge como factor de desarrollo. Al igual que otros estudios sobre desarrollo económico, el capítulo muestra y reconoce la importancia de la interacción de factores estrictamente económicos (inversión, crecimiento de la productividad y del producto, competencia en los mercados, etc.) con políticas de orden social (educación, salud, protección laboral, protección frente a la cesantía y la vejez, condiciones de la jubilación) y los arreglos institucionales existentes en un país (respeto al Estado de derecho, la propiedad privada, la seguridad ciudadana, la independencia de los poderes republicanos, la participación de la sociedad civil, la gobernabilidad), así como el desarrollo de infraestructura pública (energía, telecomunicaciones, carreteras, aeropuertos). Distante de la apreciación de que con un pequeño conjunto de medidas es posible

alcanzar el desarrollo, la evolución centroamericana favorece una visión más amplia de los objetivos y de los instrumentos necesarios para lograrlo. De esta manera, la evidencia que de ella se desprende abona a estas conclusiones y a estas tesis. Ahora bien, el recuadro 3.1 recoge las reflexiones y orientaciones que CEPAL ha planteado recientemente sobre la necesidad retomar la agenda del desarrollo.

Por su importancia en este nuevo estilo de desarrollo, en la tercera parte se analizan los logros y carencias que ha producido la debilidad de los encadenamientos productivos, sus efectos sobre la productividad general de las economías nacionales y, por ende, sobre el crecimiento económico. Igualmente, se actualizan y revisan algunos de los indicadores relacionados con el grado de preparación para avanzar hacia el ALCA -metodología ya utilizada en el primer informe regional- y se ponen en evidencia las limitaciones y el escaso potencial que existen en esta materia. En tal sentido, emerge como un gran desafío la necesidad de que las transferencias de nuevas

### RECUADRO 3.1

#### **Los problemas actuales del crecimiento económico con desarrollo humano en Latinoamérica: un extracto de la visión "cepalina"**

CEPAL ha formulado diversas tesis sobre los desafíos fundamentales para un crecimiento económico sostenible y con desarrollo humano, siempre a la luz de los problemas y frente a las oportunidades que se presentan en el actual estilo de desarrollo. Un buen ejemplo de estos planteamientos es el artículo de José Antonio Ocampo, Secretario Ejecutivo de CEPAL, titulado "Retomar la agenda del desarrollo", del que a continuación se extraen los puntos más importantes.

En comparación con lo que ocurre en otras regiones, y particularmente respecto a los países desarrollados, Latinoamérica destaca por tener una mayor volatilidad, tanto en sus tasas de crecimiento económico como en la relación entre el consumo y la producción.

Esta alta volatilidad conlleva mayores grados de incertidumbre para los negocios y la inversión, por lo que las decisiones empresariales están sesgadas hacia la búsqueda de una alta rentabilidad de corto plazo. Así, la incertidumbre provocada por la inestabilidad en el crecimiento pareciera tener efectos severos en la acumulación de capital, lo que a su vez resulta desfavorable para que el proceso de crecimiento económico pueda sustentar un desarrollo humano sostenible.

La volatilidad del consumo, y de la economía en general, afecta también de manera importante y negativa los índices de pobreza y

desigualdad de la región. En los períodos de recesión o poco crecimiento, estos índices aumentan. En la recuperación, sin embargo, la pobreza mejora lentamente y la desigualdad no se recupera. Como los sistemas de protección y seguridad social son insuficientes, amplios sectores de la población sufren los efectos de esta volatilidad.

La volatilidad implica entonces la necesidad de políticas anticíclicas, para lograr una menor variabilidad de la economía en el largo plazo y permitir una estabilidad que trascienda la variable precios, para incluir también el crecimiento de la producción y el empleo. Se deben, pues, ejecutar reformas necesarias en el plano internacional como parte de la solución más importante a estos problemas y, sobre todo, a la posibilidad (y necesidad) de realizar políticas estabilizadoras.

De la misma forma, se han debilitado las relaciones entre el crecimiento de las exportaciones y la inversión extranjera directa con respecto al crecimiento del PIB. Además, y quizá más relevante para el análisis, debe destacarse la debilidad existente entre el crecimiento del PIB, por un lado, y la creación de empleo y la reducción de la pobreza, por el otro.

*Fuente: CEPAL, 2001d.*



tecnologías estén ligadas, por lo menos en los sectores que representan el mayor dinamismo exportador, a la demanda de insumos locales o a encadenamientos mediante compras de bienes y servicios de otras empresas, sobre todo de las pequeñas y medianas, de manera que se dé un efecto multiplicador tanto en la generación de empleos como en los ingresos ligados al mercado nacional y, de ser posible, al local. Otro desafío importante radica en conseguir que las inversiones (tanto nacionales como extranjeras) prosperen no tanto por ventajas de carácter impositivo, sino por el aprovechamiento de otros factores, como la eficiencia (económica) de la mano de obra, la localización, la capacidad de innovación, menores costos de infraestructura, facilidad de instalación y operación. Esto sugiere el establecimiento de una nueva “política industrial” (no dirigida, como lo fue hace algún tiempo, a escoger sectores “ganadores” y “perdedores”) lo que representa otro gran desafío para la región. A su vez, esto supone facilitar la incorporación de las pequeñas y medianas empresas a las cadenas productivas más dinámicas, con base en ventajas económicas claras y no en subsidios directos del tipo “caja ámbar” (véase el acápite referente a tratados de libre comercio). Entre las herramientas preferidas estarían la transferencia tecnológica muy específica, información de mercados, capacitación técnica y administrativa, acceso eficiente al crédito en condiciones similares a las de empresas grandes pero con riesgo empresarial normal, entre otras.

No bastó pues con la apertura comercial y las reformas “clásicas” o “típicas” para lograr las bases del crecimiento robusto al que se aspiraba, lo que es, de por sí, una lección relevante en tiempos de negociación de tratados de libre comercio. Desde esa perspectiva, el capítulo presenta dos consideraciones que pueden mejorar notablemente el desempeño de la apertura: una fiscal (los tratados de doble imposición tributaria) y otra sobre el pago de servicios ambientales, que podrían hacer una importante diferencia para favorecer el desarrollo de los países del área en el marco de las negociaciones en curso.

Las tres partes siguientes se ocupan de profundizar en algunos sectores específicos, pequeñas y medianas empresas, zonas francas de exportación y el sector agrícola-rural, su situación y su potencial de generación de desarrollo humano. Se abordan en detalle las zonas francas de exportación y la inversión extranjera directa, por ser los factores de mayor dinamismo específico en las economías de la región, aunque con un

limitado efecto general. Pero también se encuentra a los más rezagados en el proceso de cambio de estilo de desarrollo: las pequeñas y medianas empresas (particularmente las surgidas con el modelo sustitutivo de importaciones), la pequeña agricultura (compuesta sobre todo por los productores de granos básicos y otros productos no exportables) y el mercado laboral en general, que muestra una significativa precariedad debido a los requerimientos de una economía dedicada a la exportación, que ofrece menores garantías a los trabajadores cuanto menor es el valor agregado local de los bienes o servicios por exportar. Además se analiza el sector de exportación tradicional, prestando especial atención a la crisis del sector cafetalero.

Con respecto al sector agrícola, su mayor reto apunta a la necesidad de una política que contemple acciones específicas para los micro y pequeños productores, ya sea para elevar su productividad a un nivel de rentabilidad competitiva, o para que logren una transición eficaz hacia nuevas actividades agropecuarias o de otra índole, además de las medidas de apoyo general al sector, como las de tipo sanitario y fitosanitario, y las relacionadas con infraestructura. El desafío está en reconocer que los cambios, particularmente en los sectores “tradicionales”, requieren el diseño y la aplicación de esquemas para la transición, pues, ante su ausencia, ese cambio podría generar mayor pobreza, inestabilidad social y transgresión de las reglas de la vida democrática reconocidas como condiciones para el nuevo estilo de desarrollo.

### **Crecimiento desigual, cambios de estructura y distintos rasgos económicos**

Al describir un conjunto de rasgos y tendencias de los países y de la región centroamericana es posible reconocer factores que influyen positiva o negativamente en la situación económica actual. En los siguientes acápite se reúne un conjunto relevante de estos factores. Se inicia con una caracterización del crecimiento total y por persona, que permite ilustrar las variaciones en las escalas económicas de los países y aproximar la situación de las personas. Luego se exploran los cambios en la estructura productiva, en la cual se observan sectores que se contraen (agricultura, servicios gubernamentales) y otros que crecen, como las exportaciones. Además de ilustrar el crecimiento de estas últimas, se presenta evidencia sobre su concentración según destino, así como sobre el incremento de las remesas

familiares hacia la región, fuente de divisas fundamental. También se examinan brevemente algunas limitaciones del mercado financiero, para concluir que ciertas limitaciones en la atracción de capitales volátiles protegieron a la región del contagio de crisis financieras extrarregionales. El análisis sobre la situación de las instituciones gubernamentales ocupa varios párrafos, pues se detalla la evolución de la estabilidad macroeconómica (inflación, déficit fiscal), así como la situación y comportamiento del gasto público y los tributos. Por último, se comentan algunos desafíos tributarios que podrían enfrentarse al negociar tratados de libre comercio.

Con este conjunto de factores se pretende identificar una evolución y un contexto, con información “dura”, para luego valorar el desempeño de lo que se denomina el estilo de desarrollo de la región.

### La economía durante las últimas décadas: recesiva primero, luego volátil

En los últimos cuarenta años, el crecimiento económico centroamericano (medido a partir del PIB real)<sup>1</sup> ha mostrado ser bastante volátil. A lo largo de este período, la región ha vivido tres etapas en cuanto a sus niveles de crecimiento. La etapa de alto crecimiento se dio durante el apogeo del modelo sustitutivo de importaciones, durante los años sesenta. Las décadas de los setenta y los noventa fueron de crecimiento moderado, mientras que en el transcurso de los ochenta se registraron tasas de crecimiento muy bajas y hasta negativas (gráfico 3.1).

Esto ha tenido consecuencias en las escalas económicas de las naciones centroamericanas, por lo que se han ampliado las brechas entre ellas y se han modificado sus posiciones relativas. Algunos de estos notables cambios son:

- Todos los países enfrentaron reducciones importantes de su producción alrededor del año 1980, con excepción de Panamá, que tuvo una notable caída, pero con posterioridad y relacionada con un conflicto interno. En algunos casos la crisis de la deuda se entrecruzó con el ascenso de conflictos político-militares, lo que generó caídas más profundas y persistentes.
- La dinámica económica anterior a 1980 fue sostenida y vigorosa en cuatro países. En Nicaragua y Honduras, los más rezagados, fue débil desde décadas atrás. Comparando con la situación actual, estos países ampliaron su

brecha respecto a los de mayor crecimiento: 7 a 1 alrededor del 2000, esto es, las economías más pequeñas son una séptima parte de la economía más grande. A principios de los sesenta esta relación era de menos de 3 a 1.

- A finales de los noventa la tendencia de los años setenta fue superada por un país, Costa Rica, y recuperada por dos, Guatemala y Panamá. Los otros tres países no la han recuperado aún (El Salvador) o están relativamente estancados en su crecimiento (Honduras y Nicaragua).

La década “perdida” de los ochenta no solo marcó la introducción del nuevo estilo de desarrollo, sino que además fue una época de ajuste económico y confrontación social y política en la región; de ahí su bajo desempeño. A partir de la pacificación iniciada hacia finales de este período y consolidada en los primeros años de la década siguiente, las tasas de crecimiento económico (sobre todo en el primer lustro) mostraron un ritmo relativamente elevado, aunque decayeron hacia finales del milenio. Solamente Nicaragua, en parte por su particular situación de conflicto, el crecimiento anual a lo largo de los noventa fue mayor en el segundo quinquenio.

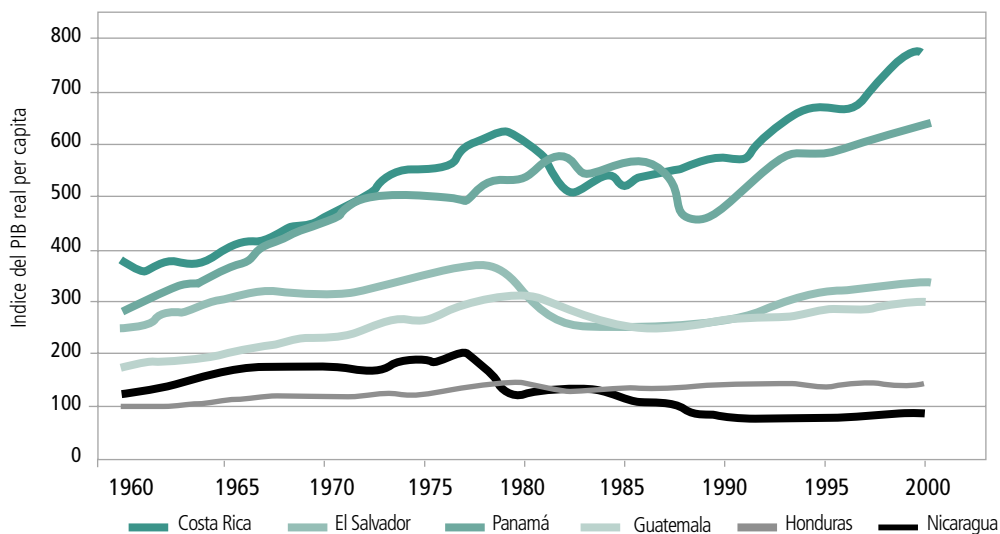
Los datos sobre el PIB per cápita muestran, a su vez, la necesidad de lograr tasas de crecimiento económico más altas. Resulta desalentador el hecho de que el PIB per cápita se mantenga más o menos constante (o hasta disminuya) a lo largo de los últimos cuarenta años en todas las naciones centroamericanas, con excepción de Costa Rica y Panamá. En algunos países esto tiene que ver tanto con el débil crecimiento de la economía como con tasas de crecimiento poblacional aún altas. También se pueden notar las consecuencias económicas de los años ochenta y cómo ciertos países todavía no han podido recuperarse y volver a los niveles experimentados antes de esta crisis (gráfico 3.2).

### Los cambios en la estructura productiva

En la estructura del producto destaca el hecho de que, para el período 1990-2001, Nicaragua es el único país en el cual la producción de bienes representa más del 50% del total y además muestra una tendencia creciente hasta alcanzar el 57.8% en el 2001. En los demás países la producción de bienes varía entre el 36% y el 44%, con una tendencia general a la disminución, particularmente en lo que concierne al sector agrícola.

GRAFICO 3.2

**Centroamérica:**  
**índice del producto interno bruto real per cápita por país. 1960-2000**  
 (base Honduras 1960=100)



Fuente: Banco Mundial, 2002, *World Development Indicators*.

Con respecto al sector servicios (no básicos), Panamá se destaca por tener una estructura económica que difiere ampliamente de la del resto de la región; así, este sector representa más del 60% del PIB, en tanto que la producción de bienes (incluyendo agrícolas e industriales) se sitúa en alrededor del 20%. Este fenómeno, documentado aquí para la década de los noventa, también puede constatarse hacia atrás en el tiempo, puesto que históricamente esta economía se ha basado en la provisión de servicios para el mercado mundial, sobre todo en torno al Canal, a lo que luego se agregaron los servicios de tipo financiero y, más recientemente, el desarrollo de un “hub” aeronáutico para unir Norte, Centro y Suramérica.

Siempre sobre el tema del sector servicios (no básicos), la región en su conjunto muestra algún decrecimiento, con la excepción de Honduras y Guatemala. En general, la participación de este sector está en el rango de entre 40% y menos del 50% (cuadro 3.1).

También es importante destacar la disminución del tamaño y las funciones del Estado en la región durante este período, hecho que se refleja en la tendencia a la reducción que se observa en la participación de los servicios gubernamentales y los servicios comunales, sociales y personales (en ambos casos con la única excepción de

Guatemala) Esto se ha expresado en una reducción del gasto público per cápita en el largo plazo, tal como se verá más adelante.

En cambio, los servicios básicos (electricidad, gas, agua, transporte, etc.) presentan una tendencia entre estable y creciente (el mayor crecimiento se da en Guatemala). En la actualidad, la participación de esta cuenta en el producto de cada país fluctúa entre el 8% en Nicaragua y el 14% en Guatemala.

### Reactivación de las exportaciones

A lo largo de la década de los ochenta, los países centroamericanos comenzaron a replantear seriamente sus economías, al cambiar las políticas de sustitución de importaciones por nuevas estrategias en pos de la apertura comercial. Uno de los elementos principales de esta transición fue el nuevo papel que se le dio a las exportaciones, con la expectativa de que estas funcionarían como agentes dinamizadores de las economías. Se inició entonces un proceso de desregulación comercial con miras a incentivar las exportaciones y lograr una mejor inserción en la economía mundial.

El cuadro 3.2 muestra claramente cómo, en primer lugar, las exportaciones cayeron abruptamente a principios de los años ochenta y, en

CUADRO 3.1

**Centroamérica: composición del producto interno bruto por país,  
según actividad económica. 1990, 2001<sup>a/</sup>**

	Costa Rica <sup>b/</sup>		El Salvador		Guatemala		Honduras		Nicaragua		Panamá	
	1990	2001 <sup>c/</sup>	1990	2001 <sup>c/</sup>	1990	2001 <sup>c/</sup>	1990	2001 <sup>c/</sup>	1990	2001 <sup>c/</sup>	1990	2001 <sup>c/</sup>
<b>Bienes</b>	<b>37.3</b>	<b>36.4</b>	<b>42.7</b>	<b>39.7</b>	<b>43.2</b>	<b>37.9</b>	<b>44.2</b>	<b>42.4</b>	<b>50.6</b>	<b>57.8</b>	<b>20.5</b>	<b>19.6</b>
Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	12.4	10.7	17.1	11.8	25.9	22.6	24.9	22.2	24.8	30.0	9.6	7.8
Extracción de minas y canteras	0.1	0.1	0.4	0.4	0.3	0.5	1.4	1.6	0.6	1.3	0.1	0.2
Industria manufacturera	21.0	21.7	21.7	23.5	15.1	13.1	13.7	15.2	22.2	19.2	9.7	7.5
Construcción	3.8	3.9	3.5	3.9	2.0	1.8	4.2	3.4	3.1	7.3	1.2	4.1
<b>Servicios básicos</b>	<b>10.3</b>	<b>13.7</b>	<b>8.5</b>	<b>9.2</b>	<b>10.5</b>	<b>14.1</b>	<b>10.4</b>	<b>11.1</b>	<b>7.8</b>	<b>7.6</b>	<b>18.5</b>	<b>21.1</b>
Electricidad, gas y agua	2.8	2.9	1.2	0.6	2.5	4.1	2.5	2.9	3.0	2.9	4.9	5.3
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	7.5	10.8	7.3	8.6	8.0	10.0	8.0	8.2	4.9	4.7	13.7	15.8
<b>Otros servicios</b>	<b>46.2</b>	<b>42.7</b>	<b>48.7</b>	<b>45.2</b>	<b>46.4</b>	<b>48.0</b>	<b>35.8</b>	<b>38.8</b>	<b>41.6</b>	<b>34.6</b>	<b>61.1</b>	<b>61.5</b>
Comercio al mayoreo y menudeo, restaurantes y hoteles	17.9	17.9	18.1	19.8	24.1	24.5	9.7	10.0	17.2	17.3	19.0	18.6
Establecimientos financieros, seguros, inmuebles y servicios	12.4	11.8	17.0	15.0	9.2	9.8	12.5	15.8	7.5	6.8	22.2	27.1
Bienes inmuebles <sup>d/</sup>	6.2	4.9	11.3	8.0	5.1	4.6	6.1	6.3	4.1	3.8	14.8	14.2
Servicios comunales, sociales y personales	15.8	13.0	13.5	10.4	13.1	13.7	13.5	12.9	16.9	10.5	19.9	15.9
Servicios gubernamentales <sup>e/</sup>	3.6	2.4	7.4	5.4	7.0	7.9	5.6	4.8	12.8	6.3	13.3	10.4

<sup>a/</sup> Las columnas no suman 100 ya que no se incluyen los rubros de imputaciones bancarias, derechos de importación, impuestos indirectos netos de subsidios, entre otros.

<sup>b/</sup> Debido a un cambio en la metodología de cálculo del PIB, los datos para Costa Rica corresponden a 1991.

<sup>c/</sup> Cifras preliminares.

<sup>d/</sup> Están considerados en la fila establecimientos financieros, seguros, inmuebles y servicios.

<sup>e/</sup> Están considerados en la fila servicios comunales, sociales y personales.

Fuente: CEPAL, 2001a.

segundo lugar, cómo este nuevo estilo de desarrollo ha venido tomando fuerza, aún antes de lograr el restablecimiento del comercio y la paz en la región. Así, la tasa de crecimiento de las exportaciones aumentó consistentemente a través las dos últimas décadas en Costa Rica y Guatemala, pero sólo en la década de los noventa para Honduras, Nicaragua y El Salvador.

En general, Costa Rica gozó de un crecimiento alto y sostenido de sus exportaciones durante todo el período, pero en los noventa El Salvador fue el país que tuvo las mayores tasas, aunque

sobre una base más reducida. Por último, cabe mencionar el relativamente bajo dinamismo de las exportaciones en Panamá, debido sobre todo a que esta nación mantiene su esquema económico basado en la oferta de servicios.

### **Exportaciones: capacidades y mercados diversos, pero con un gran comprador**

El análisis de las exportaciones señala importantes diferencias entre países en cuanto a sus niveles de comercio con la región. Para Costa Rica,

CUADRO 3.2

**Centroamérica: crecimiento de las exportaciones reales por quinquenio, según país. 1980-2000**  
(porcentaje)

Países	1980-1985	1985-1990	1990-1995	1995-2000
Costa Rica	-22.8	33.5	95.0	52.1
El Salvador	-43.4	-11.0	80.6	58.7
Guatemala	-49.0	11.5	53.7	19.5
Honduras	-26.5	-6.3	44.5	27.9
Nicaragua	-47.1	-6.4	34.8	36.2
Panamá	-26.4	10.6	47.5	-12.6

Fuente: Elaboración propia con base en datos de CEPAL, 2001a.

Panamá y Honduras el mercado centroamericano significa un porcentaje bajo del total de sus exportaciones, mientras que para El Salvador, Guatemala y Nicaragua representa alrededor de un 40% en promedio (gráfico 3.3). Estas divergencias se deben concretamente a las distintas estructuras productivas de los países. Por ejemplo, el alto porcentaje de productos electrónicos, médicos y metalmecánicos manufacturados en Costa Rica no tiene como su mercado principal (ni secundario) a las naciones centroamericanas;

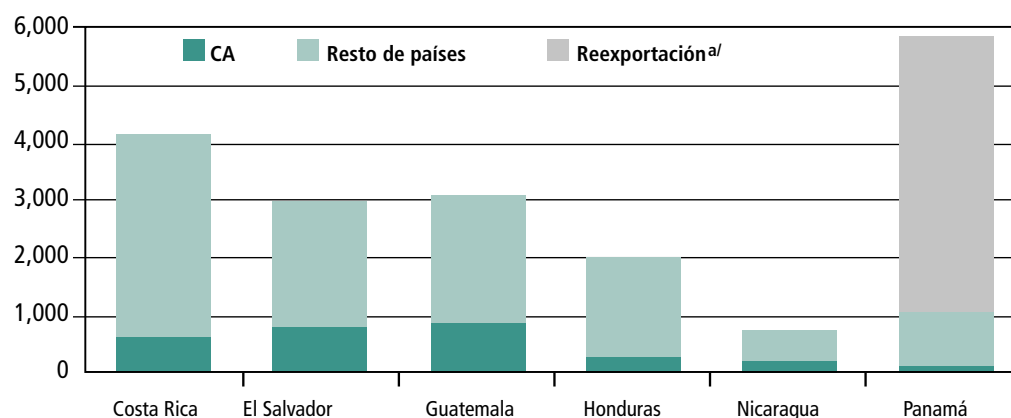
lo mismo se puede decir de la gran industria maquilera textil hondureña. Del otro lado, un alto porcentaje de las exportaciones guatemaltecas son productos agrícolas con demanda regional.

Un rasgo general de singular importancia es que todas las economías centroamericanas tienen en los Estados Unidos su principal mercado de destino. Así, para el 2001 más del 60% de las exportaciones regionales estaban destinadas a ese mercado (véase capítulo 4).

Inclusive si a estas cifras se les excluyen las

GRAFICO 3.3

**Centroamérica: destino de las exportaciones, según país 2000**  
(millones de dólares corrientes)



<sup>a/</sup> En Panamá las reexportaciones (Zona Libre de Colón) representan un 82.1% de las exportaciones totales.

Fuente: CEPAL, 2003

exportaciones de maquila textil, las cuales representan el rubro individual más importante en todos los países (a excepción de Costa Rica), las exportaciones a Estados Unidos equivalen al 39% y se mantienen como el principal destino de los productos centroamericanos. El comercio intrarregional ocupa el segundo lugar, con casi el 28% del total, y la Unión Europea, con 15%, el tercero (cuadro 3.3).

Las causas que subyacen a este fenómeno no sólo son históricas y de proximidad geográfica, sino que se explican sobre todo por la apertura de acceso al mercado estadounidense que se estableció en la primera mitad de los años ochenta, con la llamada Iniciativa de la Cuenca del Caribe o Ley para la Recuperación Económica de la Cuenca del Caribe<sup>2</sup>.

### Las remesas: un fenómeno creciente

Según datos del Banco Mundial (2003), para el año 2000 las remesas hacia Centroamérica desde el resto del mundo ascendieron (a pesar de que cualquier cuantificación es inexacta) a poco más de 3,000 millones de dólares. Lo más relevante de esta cifra es que significó un aumento del 80% con respecto al monto remitido en 1995 (gráfico 3.4).

Además de su importancia económica, debe destacarse que las remesas tienen un fuerte impacto en las condiciones sociales de algunos

CUADRO 3.3

### Centroamérica: exportaciones sin maquila según destino. 2001

Destino de exportaciones	Porcentaje de exportaciones
Estados Unidos	38.9
Centroamérica	27.8
Unión Europea	15.2
Otros	18.1
<b>Total (millones de US\$)</b>	<b>10,185</b>

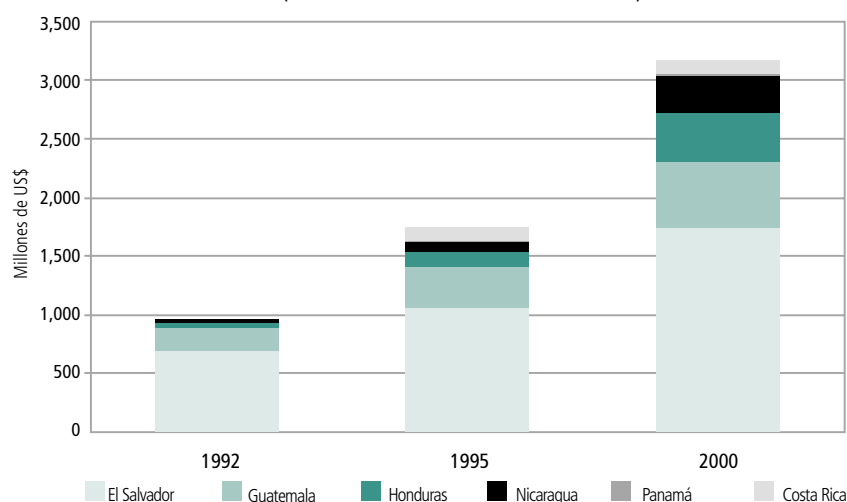
Fuente: Balsells y Fuentes, 2003.

sectores de la población, tema que se aborda en profundidad en el capítulo 2. Para efectos de ilustración de la tendencia, es necesario advertir que una parte importante del crecimiento de las reservas monetarias internacionales se puede asociar a la mejora en el registro de las remesas. En este sentido, se utiliza la serie en tanto refleja también un incremento real y no sólo de registro.

Las remesas como porcentaje del PIB, han aumentado su importancia y peso dentro de la economía centroamericana, sobre todo durante la última década. Así, en el 2000 las remesas eran

GRAFICO 3.4

### Centroamérica: remesas familiares. 1992<sup>a/</sup>, 1995 y 2000 (millones de dólares corrientes)



<sup>a/</sup> No hay datos disponibles para Costa Rica.

Fuente: Banco Mundial, World Development Indicators, 2002

ya equivalentes a poco menos del 5% del PIB regional. En general, no hay un país del área (con la posible excepción de Panamá) en el que las remesas no constituyan una parte fundamental de la economía para un amplio sector de familias y zonas. En este sentido destaca el caso salvadoreño, donde hoy día representan ingresos superiores al total de las exportaciones del país, es decir, son la principal fuente de divisas.

### Retos financieros: los márgenes de intermediación y la profundización financiera

El sistema financiero desempeña un papel económico sumamente importante dentro de las economías, ya que actúa como intermediario entre los entes económicos con exceso de recursos y aquellos con necesidades de capital financiero. Si el sistema logra desempeñarse adecuadamente, canaliza el capital hacia las actividades más productivas, lo cual a su vez promueve el desarrollo económico.

Dos importantes indicadores sobre el desarrollo y la efectividad del sistema financiero son los márgenes de intermediación bancaria (diferencia entre las tasas de interés activas y pasivas) y la profundidad financiera (proporción del PIB que representan los agregados monetarios).

A excepción de Panamá, que ya contaba con un sistema financiero bastante desarrollado, el sector financiero centroamericano fue sustancialmente

reformado durante la década de los noventa. Aunque la amplitud de las reformas varió de modo considerable entre los países (siendo éstas mayores en El Salvador, Guatemala y Nicaragua), en general las políticas buscaron la liberalización de las tasas de interés, la reducción de los encajes y la modernización de la legislación bancaria y del mercado de capitales (Camacho et al, 1999).

En menor grado Guatemala, donde aún se daban estrictos controles monetarios, los países con mayores reformas vieron aumentar de manera significativa la profundización financiera (medida por la razón entre el M2<sup>3</sup> y el PIB) de sus economías. Así por ejemplo, en El Salvador este indicador aumentó de 27.8% en 1990 a 48% en 2000 y en Nicaragua de 6% a 21.2%, en el mismo período. Del otro lado, solamente en Costa Rica la profundización financiera disminuyó con respecto al nivel experimentado en 1980 (cuadro 3.4).

A pesar de los avances logrados con estas reformas, el sector financiero centroamericano en general aún presenta altos márgenes de intermediación bancaria. Como indica Agosin (2002): “Esto refleja los altos costos operativos de las entidades financieras, la baja eficiencia de la banca, la organización oligopólica de los mercados y la elevada cartera vencida”.

Mientras en Panamá y El Salvador los márgenes de intermediación son comparables con los de países en vías de desarrollo con sistemas financieros más avanzados, en el resto de las naciones son bastante más altos (cuadro 3.5).

CUADRO 3.4

### Centroamérica: liquidez total<sup>a/</sup> como porcentaje del producto interno bruto. 1980-2000

	1980	1985	1990	1995	2000
Costa Rica	25.3	28.1	28.5	20.0	20.9
El Salvador	28.6	40.0	27.8	34.8	48.0
Guatemala	22.8	30.2	21.5	23.0	26.7
Honduras	22.1	25.5	36.5	27.3	38.2
Nicaragua <sup>b/</sup>	33.4	61.6	6.3	16.1	21.2
Panamá	34.5	36.1	41.1	66.1	86.8

<sup>a/</sup> Medio circulante más cuasidinero (M2).

<sup>b/</sup> Para los años 1980 y 1985 el M2 fue calculado en córdobas viejos y a partir de 1990 en córdobas oro.

Fuente: CEPAL, 2001a.



Estos elevados márgenes de intermediación repercuten en el aumento de las tasas activas de interés y, por ende, en el encarecimiento y consecuente disminución de la inversión.

Algo que llama la atención es que la leve apertura e integración del mercado de capitales de la región (comparada con el nivel experimentado por algunas economías suramericanas y México en su momento) permitió a las naciones centroamericanas evitar el contagio de las crisis que sufrieron estos otros países. Al respecto señala Moreno-Brid (2002), de CEPAL: “Además de su mayor dinamismo relativo, la senda de expansión económica conjunta del Istmo Centroamericano, evidenció durante este lapso cierta menor fragilidad ante los impactos externos. En efecto, la subregión acusó en menor grado el efecto de los dos primeros choques macroeconómicos sufridos en los últimos doce años. No obstante, varios de los países del Istmo fueron víctimas de desastres naturales, en particular terremotos y huracanes. El llamado “efecto tequila” detonado en 1995 por las crisis de balance de pagos mexicana -y la fuga de capitales a la que dio lugar- tuvo un impacto menos significativo en Centroamérica. Notoriamente, durante ese año, la subregión aumentó ligeramente su ritmo de crecimiento, en contraste con la intensa desaceleración de la amplia mayoría del resto de las economías latinoamericanas que evidencia la caída de la tasa media de expansión del PIB agregado latinoamericano, de 5.2% en 1994 a 1.1% en 1995”.

### Las tasas de inflación se estabilizan, pero en niveles altos en varios países

Algunos estudios han indicado que la inflación en Latinoamérica no debería sobrepasar tasas de alrededor del 10%, ya que cuando se excede ese nivel, por lo general se empieza a afectar negativamente el crecimiento económico (Ochoa y Orellana, 2002). Los esfuerzos de los países centroamericanos por lograr una mayor estabilidad mediante la disciplina fiscal han sido notables.

Como se observa en el cuadro 3.6, las tasas de inflación disminuyeron notablemente a lo largo del período 1986-2000. Solamente Honduras experimentó un alza, durante el primer lustro de los años noventa. Aunque se dieron importantes mejoras en esta variable (sobre todo en Nicaragua), la inflación sigue presentando en Honduras, Costa Rica y Nicaragua niveles cercanos o superiores a los recomendados.

CUADRO 3.5

### Centroamérica, Chile y Singapur: márgenes de intermediación de la banca. 1985-2000<sup>a/</sup> (porcentajes)

Países	1985	1990	1995	2000
Costa Rica	4.4	11.4	12.8	11.5
El Salvador	1.5	3.2	4.7	4.7
Guatemala	3.0	5.1	13.3	10.7
Honduras	6.4	8.3	15.0	10.9
Nicaragua		12.5	8.7	11.9
Panamá		3.6	3.9	3.1
<b>Promedio<sup>b/</sup></b>	3.8	7.4	9.7	8.8
<b>Otros países</b>				
Chile	8.8	8.6	4.4	5.6
Singapur	2.9	2.7	2.9	4.1

<sup>a/</sup> Tasas de interés activas menos pasivas (corto plazo).

<sup>b/</sup> Promedio simple.

Fuente: Agosín, 2002.

CUADRO 3.6

### Centroamérica: variación promedio anual del índice de precios al consumidor<sup>a/</sup>. 1986-2000 (porcentajes)

Países	1986-1990	1991-1995	1996-2000
Costa Rica	18.9	18.8	11.6
El Salvador	22.2	12.4	3.4
Guatemala	24.6	11.3	7.1
Honduras	12.1	19.4	14.9
Nicaragua	9, 333.9	182.4	11.0
Panamá	0.5	1.3	1.1

<sup>a/</sup> Datos a diciembre de cada año.

Fuente: CEPAL, 2001.

### Ajuste fiscal: disminución de los déficit y gastos públicos

Junto a otros factores que deben tomarse en cuenta, las altas tasas de inflación en la mayoría de las naciones centroamericanas han estado estrechamente ligadas a los persistentes déficit fiscales,

dado que, entre otros aspectos, estos últimos se financian parcialmente con emisiones monetarias (Agosin, 2002). Esta relación se confirma con la coincidencia entre los datos de inflación y el comportamiento de los déficit fiscales a lo largo de los noventa. Así se observa que entre 1990 y 2000, la disminución en la tasa de inflación fue acompañada por una baja del déficit fiscal, con excepción de El Salvador (cuadro 3.7).

A lo largo de las últimas dos décadas, la contracción en los gastos del gobierno corresponden a las reducciones en los déficit fiscales. De este modo,

todos los países de la región, excepto El Salvador, experimentaron una baja significativa en los gastos per cápita del Gobierno Central durante el periodo 1980-2000. Esta disminución fue más pronunciada durante la “década perdida” de los ochenta, mientras que en la siguiente década este indicador registró una leve mejoría, aunque no suficiente para volver a los niveles anteriores (cuadro 3.8).

### Desafíos ante baja recaudación tributaria de los Gobiernos Centrales

Otro de los elementos centrales del proceso de ajuste concierne a la cuestión tributaria, tanto por considerarse un instrumento de política en el proceso de atracción de inversiones durante el cambio hacia una economía exportadora, como por la incidencia que tiene en el financiamiento estatal.

En general, los países del área muestran tasas de tributación parecidas a las de otras naciones latinoamericanas, pero inferiores a las que se dan en sociedades más desarrolladas. Por ejemplo, los ingresos tributarios como porcentaje del PIB son del 17.5% en Chile, y en Portugal e Irlanda se sitúan alrededor del 25%, mientras que en Centroamérica están más cercanos al 14%.

Con respecto a los ingresos totales del Gobierno Central, resalta el hecho de que difieren muy poco de los ingresos tributarios, lo cual indica que casi la totalidad de los ingresos fiscales provienen de fuentes tributarias<sup>4</sup> (cuadro 3.4).

Nicaragua es el país que muestra el mayor índice de ingresos totales en relación con el PIB (27.5% en 2001), posición que mantuvo durante

CUADRO 3.7

#### Centroamérica: balance presupuestario total del Gobierno Central como porcentaje del producto interno bruto. 1980-2000

Países	1980	1985	1990	1995	2000
Costa Rica	-8.2	-2.0	-4.4	-3.5	-3.0
El Salvador	-5.3	-4.1	-1.2	-0.5	-2.3
Guatemala	-4.7	-1.8	-2.1	-0.5	-1.9
Honduras	-7.7	-8.6	-7.2	-4.2	-5.9
Nicaragua	-8.0	-21.9	-19.3	-0.5	-7.8
Panamá	-7.5	-2.0	6.4	0.9	-1.3
Promedio <sup>a/</sup>	-6.9	-6.7	-4.6	-1.4	-3.7

<sup>a/</sup> Promedio simple.

Fuente: CEPAL, 2001.

CUADRO 3.8

#### Centroamérica: índice del gasto total real per cápita de los Gobiernos Centrales. 1970-2000 (base El Salvador 1970 = 100)

Año	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua <sup>a/</sup>	Panamá
1970	264	100	123	102	148	458
1975	399	139	149	164	275	607
1980	660	213	264	261	340	809
1985	330	252	169	251	469	617
1990	359	126	90	143	106	404
1995	476	207	120	142	115	467
2000	499	231	165	168	141	560

<sup>a/</sup> En Nicaragua se utilizaron los datos de 1991 en vez de los de 1990.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de CEPAL, 2001a y del Banco Mundial, 2002. World Development Indicators.

el período 1990-2001. Con muy escasas variaciones, los países de la región pueden agruparse de la siguiente manera, en orden descendente con respecto a este índice: Nicaragua, Panamá, Honduras, El Salvador, Costa Rica, y Guatemala. Cabe aclarar que el elevado índice de Nicaragua se ve sesgado por el pequeño tamaño de su denominador -el PIB- lo cual hace que, aún con un bajo nivel de tributación en términos absolutos, los niveles de ingresos gubernamentales resulten aparentemente elevados. Lo cierto es que este indicador no refleja de manera adecuada los problemas de la economía nicaragüense, ni de su sector estatal.

De los datos expuestos sobresale el bajo nivel de tributación de Centroamérica en general y de Costa Rica en particular, sobre todo en relación con su PIB. Este caso resulta llamativo dadas las condiciones sociales imperantes en este país, cuyo financiamiento por parte de la sociedad no se está consiguiendo actualmente. Asimismo cabe destacar que, a pesar del aumento en los ingresos del gobierno como porcentaje del PIB (puesto que para el 2001 se había incrementado en casi 40% con relación a 1990), Guatemala sigue ocupando el último lugar en la región, principalmente por haber partido de una base muy baja. Finalmente, el caso de Nicaragua es de cuidado, pues tiene un nivel de ingresos gubernamentales muy bajo (el menor de la región), que a la vez representa un porcentaje muy elevado de su PIB. El problema es el escaso tamaño de la producción en el país.

### Bajas cargas tributarias y niveles de gasto público

El tema tributario y de financiamiento del Estado constituye un desafío fundamental para los países y para la región en su conjunto, dada su estrecha relación con el crecimiento económico y el desarrollo humano, así como por su impacto en la distribución del ingreso.

Desde esta perspectiva, resulta interesante el estudio realizado por Agosin, en el cual, utilizando una muestra de 120 países, se estimaron los montos “esperados” de carga tributaria y gastos públicos (como porcentaje del PIB) acordes con los niveles de distribución del ingreso y el PIB per cápita de las naciones centroamericanas. Los gráficos 3.5 y 3.6 resumen los resultados de este trabajo (Agosin, 2002).

En el gráfico 3.5 se observa claramente cómo en todos los países centroamericanos la carga tributaria “esperada” es mayor que la “observada”. A la vez, puede notarse que la mayor discrepancia al respecto se presenta en Costa Rica y las menores en Nicaragua y Honduras.

En términos generales, el gasto público “observado” es también menor que el “esperado”, con excepción de Panamá. Para estas variables la mayor discrepancia se da en Guatemala, donde el gasto público observado no alcanza ni la mitad del esperado (gráfico 3.6).

Estos resultados ofrecen elementos muy importantes y concretos para la elaboración de políticas tributarias, de financiamiento del gasto y del gasto público en general.

CUADRO 3.9

### Centroamérica: ingresos totales y tributarios del Gobierno Central como porcentaje del producto interno bruto. 1990, 1995, 2001 (a precios corrientes)

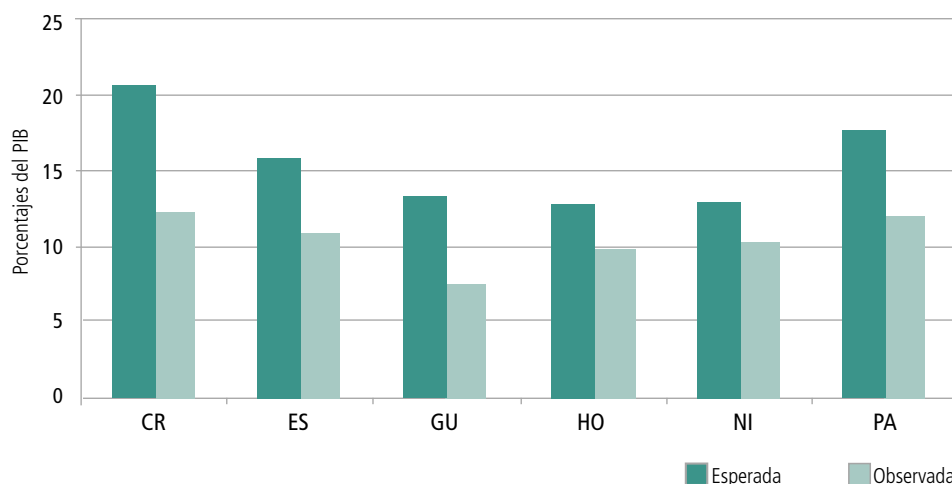
País	1990		1995		2001 <sup>a/</sup>	
			Ingresos			
	Totales	Tributarios	Totales	Tributarios	Totales	Tributarios
Costa Rica	14.5	14.0	12.7	12.5	13.6	13.4
El Salvador	14.9	9.1	18.0	12.0	15.0	10.5
Guatemala	7.9	6.8	8.9	8.0	11.3	9.9
Honduras	16.4	14.8	19.1	16.3	18.2	16.6
Nicaragua	17.1	13.5	30.4	20.6	27.5	21.6
Panamá			18.7	12.5	19.4	10.2

<sup>a/</sup> Cifras preliminares.

Fuente: CEPAL, 2002b.

GRAFICO 3.5

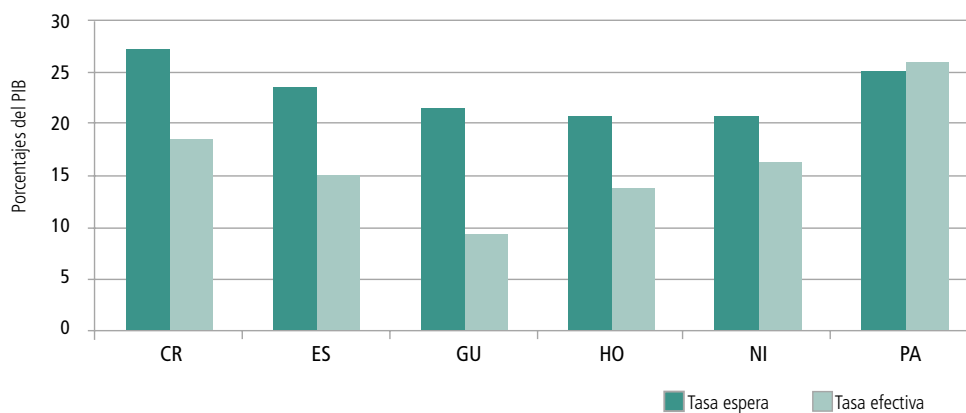
**Centroamérica: carga tributaria esperada y observada en la década de los noventa como porcentaje del producto interno bruto**



Fuente: Agosin, 2002.

GRAFICO 3.6

**Centroamérica: gastos públicos esperados y observados en la década de los noventa como porcentaje del producto interno bruto**



Fuente: Agosin, 2002.

### Los tratados para evitar la doble imposición en el marco de los tratados de libre comercio

La globalización en las relaciones económicas internacionales, como era de esperar, ha afectado también el campo fiscal. En este sentido, la suscripción de convenios sobre información tributaria y de acuerdos para evitar la doble imposición ha cobrado gran relevancia, tanto para el control de la evasión como para distribuir el pago de los tributos generados por actividades transnacionales. De esta forma, algunos países que atraen inversiones del exterior logran encadenar fiscalmente estas actividades. El tema es particularmente importante en un contexto de atracción de inversiones y de negociaciones sobre un posible tratado de libre comercio entre Centroamérica y los Estados Unidos de América.

En la región, junto a un creciente flujo de inversiones transnacionales, se mantiene la soberanía fiscal de cada país, y esto ha generado problemas. Uno de ellos es la doble imposición, que se da cuando existe “solapamiento de criterios sobre una misma persona y objeto tributario por el ejercicio de la soberanía fiscal de distintos Estados” (Vallejo y Lousa, 2002).

Las soluciones para este problema son de dos tipos: unilaterales y bilaterales o convencionales. Entre los primeros están, básicamente, los métodos de exención (un país no computa entre las rentas que grava, aquellas que se obtengan en otras jurisdicciones) y de imputación (las rentas obtenidas en otra jurisdicción se incluyen dentro de las rentas gravadas por el país de residencia, pero se concede un crédito por las cantidades pagadas en la jurisdicción fiscal de la fuente). Las soluciones convencionales, por su parte, están pensadas para resolver discrepancias entre las diferentes legislaciones nacionales, distribuyendo las facultades impositivas entre los países.

En general se estima que los tratados convencionales para evitar la doble imposición resultan más ventajosos que los unilaterales, debido primordialmente a sus repercusiones positivas sobre el clima de inversión. El principal efecto indeseable de estos convenios es que uno de los dos Estados sufrirá, irremediablemente, una disminución en sus ingresos tributarios.

### Del nuevo estilo de desarrollo al desarrollo humano

Al describir sintéticamente los rasgos y tendencias de Centroamérica en las últimas décadas se hizo alusión reiterada a un nuevo estilo de

desarrollo. Este acápite sistematiza ese estilo y valora su desempeño en términos globales para, finalmente, subrayar en la importancia de las instituciones públicas en el proceso de desarrollo de los países. Termina el acápite con un hallazgo que reitera conclusiones internacionales: el crecimiento es necesario, pero no suficiente. De esta forma, se prepara el abordaje sobre la inserción internacional como agente dinamizador de la economía.

### Características y limitaciones del nuevo estilo de desarrollo

La creación e impulso del Mercado Común Centroamericano (MCCA) y las políticas de sustitución de importaciones (principalmente industriales) fueron los elementos centrales del estilo de desarrollo practicado por los países centroamericanos a partir de los años sesenta del siglo XX y hasta el principio de los ochenta.

Aunque indicadores macroeconómicos “crudos”, como el crecimiento del PIB per cápita real, demuestran que este estilo fue bastante exitoso (gráfico 3.2), los cambios y avatares internacionales que se experimentaron, entre ellos decisiones político-militares a raíz de conflictos en varios países de la región, sumados a las fuertes críticas sobre ineficiencia económica, acumulación de deuda externa y Estados sobredimensionados, dejaron poco margen para la permanencia de este estilo de desarrollo “hacia adentro”. Además, experiencias de otras sociedades, sobre todo del Lejano Oriente, mostraron que, por lo menos en cuanto a crecimiento económico, la promoción de exportaciones ofrecía la posibilidad de crear dinámicas mayores que las que, ya en ese momento, se podían alcanzar con la sustitución de importaciones.

Así, en la década de los ochenta, Centroamérica puso en marcha una nueva dinámica económica y política caracterizada por un fuerte énfasis en la promoción de exportaciones, la estabilización de los grandes agregados económicos, drásticos ajustes en el tamaño (y en parte en las funciones) del Estado, la apertura de las economías a las importaciones, la liberalización de los mercados y la atracción de inversión extranjera (tanto directa como financiera). Desde entonces, el nuevo estilo de desarrollo se ha asentado en todas las naciones del área y se ha profundizado con la negociación de tratados de libre comercio con otros países y regiones; unos firmados y otros en marcha (Canadá, Chile, México, Estados Unidos, Unión Europea). Este conjunto de políticas fue

formulado en parte por los acreedores de las deudas externas de los países latinoamericanos y se llegó a conocer como el Consenso de Washington.

Luego de experimentar durante aproximadamente dos décadas con esta nueva estrategia, es evidente que hasta la fecha los logros se han quedado cortos con respecto a lo esperado. Entre sus mayores beneficios se pueden incluir la estabilización de la inflación, la reactivación del crecimiento económico (luego de la “década perdida” de los ochenta), el aumento de los flujos de capital internacional, la gran expansión de las exportaciones y la disminución de los déficit fiscales. Aunque estos avances son importantes, es claro que aún están lejos de ser suficientes, ya que el crecimiento económico per cápita no ha llegado a los niveles experimentados en los años anteriores a la crisis, los niveles de pobreza se han mantenido en niveles demasiado elevados y la distribución de los ingresos, tanto “entre” como “dentro” de los países, ha empeorado<sup>5</sup>.

Estos problemas en el desempeño económico y social evidencian que las políticas impulsadas requieren ser ampliadas, para contemplar otros retos y dificultades que vive la región. Dadas estas inquietudes es que, durante la Cumbre de las Américas celebrada en Chile el 19 de abril de 1998, se concluyó que las nuevas políticas deberán incluir objetivos como la promoción de la educación, la preservación y fortalecimiento de la democracia, la justicia y los derechos humanos, el impulso a la cooperación regional en asuntos ambientales, el fortalecimiento de los mercados financieros y la erradicación de la pobreza y la discriminación (Stiglitz, 1998).

### Las instituciones públicas son parte de la solución, no el problema

Dentro del esfuerzo por mejorar las condiciones de vida de la población y el desarrollo económico y social, es fundamental el papel que juegan el gobierno y sus instituciones<sup>6</sup>. Como explica Rodrik (2001), el no tener instituciones públicas adecuadas tiende a confinar a los países en “círculos viciosos de subdesarrollo”, donde los bajos niveles institucionales afectan negativamente el crecimiento económico, lo cual a su vez no permite que el Estado pueda costear los recursos humanos que necesita para mejorar sus instituciones.

Así, el Estado debe actuar como regulador de los mercados que no se comportan eficientemente. Además, debe ser proveedor de bienes y servicios públicos como educación y seguridad

ciudadana y, al mismo tiempo, promover actividades como la investigación en tecnología, que generan externalidades positivas. Además las instituciones del Estado deben ser capaces de fungir como redes de protección social, para ayudar a los sectores más sensibles de la población a enfrentar el proceso de apertura comercial y desregulación de mercados.

### Crecimiento económico: necesario pero no suficiente

Dos preguntas esenciales son cuáles elementos del crecimiento económico contribuyen a crear una plataforma duradera para el desarrollo humano y cuáles son, en la región, los retos, las carencias y los elementos sobre los que se puede construir esa plataforma de crecimiento.

El crecimiento económico, por sí mismo, no garantiza una mejoría del desarrollo humano, ni tampoco la creación de una plataforma duradera para el logro de este objetivo. Pero también se debe recalcar que, sin él, no será posible alcanzar el desarrollo humano deseable<sup>7</sup>. Así, el crecimiento económico se convierte en una condición necesaria, aunque no suficiente, para el desarrollo humano integral (PNUD, 1996) (recuadro 3.2).

En un estudio econométrico sobre la relación entre el crecimiento económico y el desarrollo humano, realizado a partir de información del período 1960-1992 para un conjunto de naciones en desarrollo, Ranis y Stewart concluyen que varios de los países con sesgo “pro desarrollo humano” llegaron a disfrutar ciclos de desarrollo virtuosos, mientras que ninguno de los países que comenzó con un sesgo “pro desarrollo económico” logró dar ese salto. Este comportamiento confirmaría la necesidad de dar prioridad al desarrollo humano para alcanzar un ciclo virtuoso con el crecimiento (Ranis y Stewart, 2002).

### Inserción en el mercado internacional

Un tema fundamental en la discusión sobre el estilo de desarrollo es la inserción internacional. En el acápite siguiente se presenta una valoración sobre el grado de preparación de los países del área en procesos de integración. No toda inserción garantiza el desarrollo, ni toda inversión directa redundará en crecimiento o productividad. De esta forma, el análisis une las consideraciones anteriores sobre rasgos y tendencias económicas, con las generales sobre estilo de desarrollo.

## RECUADRO 3.2

## Una evaluación de las reformas en América Latina

Un reciente estudio preparado por Eduardo Lora y Ugo Panizza para el seminario “*Reforming Reforms*”, celebrado durante la reunión anual de gobernadores del BID correspondiente al año 2002, examina el grado de avance en la ejecución de las reformas estructurales en América Latina y la opinión pública sobre ese proceso; asimismo, analiza el efecto de las reformas por medio de una revisión de distintas investigaciones.

El estudio muestra que, en las últimas décadas, el crecimiento de los países ha sido escaso y con bases débiles. Esto a pesar de que las reformas fueron planteadas, precisamente, para corregir este comportamiento. Sin embargo, de acuerdo con los autores el esfuerzo ha sido incompleto, desigual y no ha tenido el apoyo deseado. Existe una creciente insatisfacción con las condiciones económicas y opiniones negativas sobre la privatización y el libre mercado, especialmente por parte de los sectores medios.

Entre las lecciones aprendidas luego de más de una década de reformas estructurales, los autores enumeran las siguientes:

- En virtud de la asociación entre el crecimiento económico y la disminución de la pobreza, las reformas, por estar fundamentalmente orientadas al crecimiento económico, son una condición necesaria, pero no suficiente para disminuir la pobreza.

Las reformas no son suficientes para elevar los niveles de crecimiento. Una estimación posterior a la ejecución de las reformas arroja una tasa de crecimiento promedio del ingreso per cápita de 3%, lo cual resulta insuficiente si se compara con otras regiones.

- En un contexto de volatilidad de los términos de intercambio y de los flujos de capitales, la liberalización de estos últimos puede generar inestabilidad si su implementación se da en ausencia de políticas macroeconómicas sostenibles y con un marco regulatorio inadecuado.

- Las reformas tienen mayor eficacia cuando se basan en instituciones públicas que facilitan el intercambio del mercado, ya que, por su papel en la determinación de los costos de transacción, son capaces de dirimir conflictos colectivos y generan incentivos para las actividades productivas.

- Las reformas estructurales deben adaptarse a las condiciones nacionales de los países, particularmente en lo que se refiere a la privatización.

- Las reformas económicas que no reducen la desigualdad y no mejoran los indicadores sociales producen descontento entre la población y se vuelven insostenibles. Por ello, las reformas no pueden evaluarse únicamente sobre la base de su efecto sobre el crecimiento, sin tomar en cuenta la equidad y las condiciones sociales.

Existe, entonces, una necesidad de ampliar la agenda de reformas económicas, para incluir reformas sociales que permitan disminuir la vulnerabilidad, la pobreza, la exclusión y la desigualdad económica. Ello se requiere no sólo por su sustentabilidad, sino porque existe evidencia de que la desigualdad es perjudicial para el crecimiento.

*Fuente: Lora y Panizza, 2002.*

### El comercio internacional dinamiza la economía, pero no automáticamente

Tal como se planteó en el primer informe *Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible* (1999): “En la presente década, las naciones centroamericanas han concentrado esfuerzos, tanto de carácter regional como nacional, en participar de manera competitiva en áreas o zonas de libre comercio”.

Estos esfuerzos expresan y son concordantes con el cambio fundamental en el estilo de desarrollo de la región, que tiene como uno de sus componentes básicos y más importantes el apoyo contundente a la dinámica económica por medio de la exportación de nuevos (en adición a los tradicionales) bienes y servicios a terceros mercados fuera del área del Mercado Común Centroamericano, a la vez que se da una inserción y una apertura de los mercados domésticos a la competencia externa.

Usando la razón entre el valor de las importaciones más exportaciones con respecto al PIB (coeficiente de apertura), se puede notar cómo en la mayoría de los países centroamericanos el proceso de apertura comercial se aceleró durante la década de los noventa, en tanto el crecimiento de las economías no resultó todo lo dinámico que se esperaba, tal como se mostró en una sección precedente (cuadros 3.10 y 3.13).

### Inserción y preparación desigual a lo largo de la región

Ciertos países iniciaron el proceso de inserción en el mercado internacional más temprano que otros, en particular Costa Rica, Honduras y El Salvador. Las condiciones sociopolíticas que vivía Nicaragua en la década de los ochenta llevaron a que este país empezara más tardíamente.



CUADRO 3.10

**Centroamérica: coeficiente de apertura. 1980-2000**

Año	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
1980	80.6	68.1	47.3	82.2	67.7	184.2
1985	77.2	62.6	35.8	72.7	62.4	165.1
1990	65.0	40.7	36.2	92.8	69.7	199.0
1995	78.1	59.4	44.5	91.8	89.1	192.9
2000	98.5	81.0	56.7	87.9	111.6	167.3

Fuente: CEPAL, 2001.

Por su parte, Guatemala lo hizo no tanto de manera más tardía, sino más lentamente, y Panamá, dado su historial de economía abierta al mercado internacional, pero como exportador de servicios más que de bienes, reafirmó esta característica en las nuevas circunstancias; en todo caso, se trataba ya de la economía regional más integrada al mercado mundial.

Varios factores, producto de desarrollos históricos particulares, ayudan a explicar cuándo y en qué contexto cada país inicia su incorporación a las nuevas tendencias de la economía mundial. Entre ellos está el conjunto de condiciones internas que definen los rasgos principales de las economías: grado y calidad de la educación, capacitación de la mano de obra, desarrollo de infraestructura física (carreteras, puertos, aeropuertos), calidad y acceso a las telecomunicaciones, grado de electrificación, desarrollo del sistema financiero, desarrollo social (salud pública, programas de apoyo y distribución del ingreso), seguridad de las personas, estructura del sector empresarial (principales sectores y ramas productivas, peso relativo por tamaño de las empresas).

Otros factores importantes son el grado de desarrollo institucional alcanzado, el respeto al Estado de derecho, y la gobernabilidad, entre otros. Finalmente, en el caso específico de Centroamérica deben agregarse también los procesos de pacificación en las naciones que sufrían conflictos armados (Nicaragua, El Salvador y Guatemala), hecho de gran importancia, aunque relativizado por elevados niveles de inseguridad ciudadana.

La inserción de Costa Rica en el mercado mundial se dio mediante la continuación de las exportaciones de productos tradicionales (café, banano, azúcar), a las cuales se agregó una gran variedad de nuevas exportaciones agrícolas

(piña, melón, plantas ornamentales, flores, yuca, minivegetales), de acuicultura (mariscos, tilapia), de productos forestales y de madera (puertas, marcos de ventanas, juguetes, muebles), de manufacturas (plásticos, productos e impresos de papel, metalmecánica, alimentos, artículos deportivos), de maquila textil y electrónica, de *software*, de servicios (*“call centers”*, servicios médicos), de procesamiento y ensamblaje de circuitos integrados, y de turismo. El total de las exportaciones del país pasó de menos de 1,000 millones de dólares anuales en 1984 a más de 6,000 millones de dólares en el 2001 (incluyendo servicios y turismo). De estos, sólo el 27% lo representan las “prendas de vestir” o maquila textil<sup>8</sup> (Balsells y Fuentes, 2003).

El caso salvadoreño muestra una similitud con el costarricense en lo que a diversidad de productos se refiere, pero sin alcanzar los volúmenes y el dinamismo en servicios y turismo logrados por Costa Rica, y sin un emprendimiento como el desarrollado por la firma Intel en la exportación de circuitos electrónicos desde este mismo país.

En contraste, durante el mismo período Honduras logró añadir a sus exportaciones tradicionales de banano, café, azúcar y carne (por un valor menor que los mismos productos en Costa Rica), pequeños volúmenes de algunos nuevos productos agrícolas y manufacturas, y concentrarse sobre todo en la maquila textil, que hoy acapara el 78% de sus exportaciones y representa un buen ejemplo de *cluster* o aglomeración de empresas de una misma actividad en una zona geográfica definida.

Similar caso, pero en escala aún menor, es el de Nicaragua, con exportaciones totales de 605 millones de dólares, de las cuales el 31% son las tradicionales de carne, café y azúcar, que junto con la maquila textil, alcanzaron el 63% en el 2001 (Banco Central de Nicaragua, 2003).

Guatemala asumió rasgos generales análogos a los de Honduras, con un grado mayor de diversificación en sus exportaciones, especialmente las agrícolas, que representan un 30% del total.

Finalmente, Panamá adoptó una especialización basada en la exportación de servicios comerciales (Canal y Zona Libre de Colón), bancarios, financieros y de turismo. A esto se agrega la tradicional exportación de banano, que se consolida, pero no logra el desarrollo de un nuevo sector de exportaciones industriales o de nueva agricultura.

Se definen entonces en Centroamérica tres patrones básicos de inserción en el mercado mundial:

- I) Diversidad y dinamismo exportador, con niveles medianos de valor agregado nacional (caso de Costa Rica y, en menor grado, de El Salvador).
- II) Poca diversificación y bajos volúmenes, con una punta de lanza de bajo valor agregado nacional (maquila textil), como en los casos de Honduras, Guatemala y Nicaragua.
- III) Economía exportadora de servicios de “infraestructura comercial” (Panamá).

Identificados los patrones de especialización y comparándolos con los indicadores de desarrollo humano del capítulo 9, puede afirmarse que la primera y la tercera modalidad de inserción pueden constituir una base económica para permitir un tránsito hacia un grado mayor de desarrollo humano (conforme a estándares regionales). Mientras tanto, si bien el segundo estilo reanima la economía y genera empleos que de otro modo difícilmente existirían en países con alta informalidad y elevadas tasas de desempleo, los niveles de desarrollo humano son inferiores a las de los países que se encuentran en las otras modalidades.

No obstante lo anterior, para el caso de los países que han seguido la segunda modalidad debe destacarse que en esas actividades, y particularmente en los *clusters* de maquila textil, puede estar el fundamento de un proceso de largo plazo orientado hacia la diversificación y profundización de cadenas productivas de mayor valor, asociadas a patrones capaces de generar mayor desarrollo humano. Esta posibilidad, por supuesto, no está garantizada ni depende exclusivamente de factores económicos. Se trata de un reto, tanto económico como político, y en su trasfondo se encuentra el desafío de acompañar

las oportunidades económicas creadas o aprovechadas con el apoyo correspondiente al desarrollo social e institucional. Tiene además, como “amenaza” muy importante, a las economías del sur de Asia y particularmente la de China continental (Mortimore et al, 1997).

También debe acentuarse, tal como demuestran Ranis y Stewart (2002), que la existencia de una institucionalidad que sistemática y sostenidamente busque el desarrollo humano puede hacer la diferencia. Si este marco institucional opera adecuadamente, las políticas económicas pueden transformarse en crecimiento económico y éste, a su vez, traducirse en la gestación y reproducción de círculos virtuosos entre lo económico y lo social. Los casos nacionales en la región, al hacer un análisis histórico de su desarrollo político, económico y social, son congruentes con esta tesis.

### Grado de preparación para competir internacionalmente: avances en competitividad, pero poca transformación y reactivación económica

Siguiendo la metodología de CEPAL para medir el grado de preparación en el proceso de inserción a la economía internacional, utilizada en el primer informe *Estado de la Región*, es posible establecer algunas comparaciones entre los países del área en esta materia<sup>9</sup>.

En esta sección se actualizan algunos de los indicadores más relevantes y se analizan los cambios ocurridos entre 1999 y el 2001. El cuadro 3.11 presenta un resumen de esos resultados<sup>10</sup>.

En general, sobresale el avance en ciertos indicadores, especialmente los relacionados con la infraestructura<sup>11</sup> y con la vulnerabilidad<sup>12</sup> y políticas macroeconómicas<sup>13</sup>. Al mismo tiempo, se observan retrocesos importantes en cuanto a la estructura macroeconómica sectorial<sup>14</sup>, las políticas de transformación productiva<sup>15</sup> y la vulnerabilidad comercial<sup>16</sup>. Es precisamente este último elemento el que experimentó un mayor deterioro.

El quebranto en la vulnerabilidad comercial corresponde al aumento en la concentración de exportaciones a Estados Unidos (en todos los países centroamericanos menos Panamá), pero sobre todo al aumento del coeficiente de apertura (consistente con las nuevas tendencias de desarrollo económico experimentadas en la región), específicamente en El Salvador, Guatemala y Panamá. Asimismo, el importante ramo de exportaciones de prendas de vestir al mercado estadounidense se mantiene relativamente estable en la mayoría de las naciones, aunque disminuye en Costa Rica y Panamá.

CUADRO 3.11

**Centroamérica: grado de preparación para participar en el ALCA. 1999, 2001**

Indicadores	Costa Rica		El Salvador		Guatemala		Honduras		Nicaragua		Panamá		Mejor indicador
	1999	2001	1999	2001	1999	2001	1999	2001	1999	2001	1999	2001	
Indicadores de elegibilidad	48	72	72	88	68	64	52	64	28	52	96	80	80
Estructura macroeconómica y sectorial	43	37	43	50	37	30	43	40	50	50	60	56	80
Inserción internacional	53	73	67	73	47	53	47	47	53	60	40	27	80
Recursos humanos	80	90	50	60	50	30	35	40	40	30	80	90	100
Infraestructura	80	93	20	60	20	40	20	40	40	27	73	87	100
Política macroeconómica	43	33	50	53	60	60	30	50	33	52	44	47	100
Política comercial	80	80	73	80	73	80	73	80	80	70	60	80	100
Política de transformación productiva	60	65	40	35	40	40	45	45	45	35	60	55	100
Vulnerabilidad comercial	47	40	53	20	60	33	40	27	27	20	53	73	100
Vulnerabilidad macroeconómica	64	72	32	56	44	60	52	52	36	36	35	80	100

Fuente: CEPAL, 2003a.

También se aprecian deterioros significativos en las políticas de transformación productiva y en la estructura macroeconómica y sectorial. En el primer caso, destaca que en Guatemala y Nicaragua disminuyó la superficie de áreas naturales protegidas, mientras que la cantidad de alumnos por maestro (de primaria) aumentó en Guatemala, Honduras y Panamá. Estos resultados son muestras claras de que las políticas afines al medio ambiente y a la calidad de la educación han sido negativamente afectadas en varios países centroamericanos durante los últimos años.

En cuanto al indicador de estructura macroeconómica y sectorial, existe un deterioro leve a lo largo de la región, excepto en El Salvador. Las mayores contrariedades fueron causa del detrimento en la profundidad financiera costarricense y nicaragüense, y de los incrementos en las tasas activas reales en Guatemala y Honduras. A pesar de esto, vale rescatar que solamente El Salvador sufrió una baja en el nivel de crecimiento del PIB per cápita.

Otros indicadores experimentaron avances notables. Por ejemplo, el indicador de elegibilidad<sup>17</sup> aumentó en cuatro de las seis naciones; los

logros más significativos son la estabilización de precios en El Salvador, Costa Rica y Honduras, y de los tipos de cambio nominales en estos últimos dos países y Nicaragua. Igualmente positivo fue el avance en infraestructura, debido al aumento en el número de líneas telefónicas en Costa Rica, Guatemala y, sobre todo, El Salvador, sumado al incremento generalizado en el consumo de energía eléctrica residencial, con excepción de Nicaragua.

La vulnerabilidad macroeconómica es el área en que Centroamérica tuvo el mayor progreso. Especialmente positivas fueron las reducciones en el pago de intereses totales de deuda externa como porcentaje de las exportaciones de bienes y servicios, sobre todo en Costa Rica, Honduras y Panamá, así como la disminución del saldo comercial con respecto al PIB en Costa Rica y Panamá.

El grado de preparación de las políticas macroeconómicas también avanza a lo largo de la región. La disponibilidad de crédito para el sector privado ha mejorado en todos los países (con excepción de Costa Rica) y de modo muy significativo en Nicaragua. A la vez, se observan

mejoras en los totales de impuestos generados por el comercio exterior y en los niveles de las reservas internacionales netas de El Salvador, Guatemala, Honduras y Panamá. Sólo el déficit corriente del Gobierno Central tiende a mostrar cierto deterioro generalizado, particularmente en Panamá, El Salvador y Guatemala.

En resumen, Centroamérica muestra avances en materia de estabilidad que tienen que ver con los grandes agregados económicos, pero no progresa suficientemente en cuanto a la reactivación y transformación económica en sí y en el mejoramiento de las bases para el desarrollo humano sostenible (por ejemplo, los gastos en educación y la protección ambiental). Esto denota una debilidad estructural que, a la vez, plantea un desafío muy importante.

Lo anterior señala la necesidad de realizar diagnósticos por país, a fin de identificar los aspectos que limitan el rápido crecimiento económico y la integración al mercado internacional, de manera que no se siga agregando cargas a la debilidad estructural de la cuenta corriente de la balanza de pagos. En algunos casos las soluciones tienen que ver con el tipo de inversión externa que se atrae (frecuentemente dirigida a la adquisición de activos públicos), mientras que en otros aluden a la vinculación del sector exportador moderno con el resto de la economía. A continuación se profundiza más sobre esta problemática.

### La productividad y el crecimiento están en función del tipo de inversión

Por las condiciones estructurales de los países centroamericanos, su crecimiento económico ha dependido en gran medida de los flujos de inversión extranjera. Aunque al inicio de la década de los noventa se dio una recuperación en estos flujos, es claro que tanto los montos como el tipo de inversión son diferentes en cada país. Costa Rica, especialmente a partir de 1996 (y sobre todo en los años 1998 y 1999, con la instalación de la planta de Intel), captó el mayor volumen para el período 1990-2001, según muestran los datos aportados por Robles y Rodríguez, si bien El Salvador fue el país que tuvo la mayor atracción en un año individual (1998), seguido por Guatemala en el mismo año.

En términos relativos, para el período 1990-2001 corresponde a Nicaragua la mayor inversión extranjera captada como porcentaje del PIB (6.3%), seguida por Costa Rica (3.0%). Guatemala ocupa el último lugar (1.0%).

Uno de los principales indicadores que explican

el crecimiento sostenido de las economías es el incremento en la productividad. A su vez, los aumentos en la productividad total de los factores (PTF) están estrechamente relacionados con los procesos de inversión.

Pero no toda la inversión tiene el mismo efecto sobre la productividad, el crecimiento económico y el empleo. Es por lo tanto fundamental, especialmente en países en desarrollo donde es mayor el costo de la inversión (medido como costo alternativo de consumo), que se cuide la calidad de la inversión y no solamente su monto o volumen. En Centroamérica, las consideraciones anteriores quedan corroboradas por la información recogida en el cuadro 3.12, al relacionarse con el crecimiento por países en el período 1985-2001.

El mayor crecimiento económico de Costa Rica, comparado con el experimentado por Honduras y Nicaragua en cuanto a PTF y a valor agregado, refleja que las inversiones en el primer país resultaron más productivas que en los otros dos. Además cabe recalcar que la dirección de esa inversión no consistió

CUADRO 3.12

### Centroamérica: fuentes de crecimiento económico. 1985-2001 (porcentajes)

Países	Crecimiento del valor agregado	Productividad total de los factores	Contribución del capital	Contribución del trabajo
<b>Costa Rica</b>				
1985-1990	5.9	1.6	2.6	1.8
1990-1995	5.8	2.7	1.8	1.3
1995-2001	4.4	1.6	1.6	1.1
<b>El Salvador</b>				
1985-1990	1.9	1.0	0.6	0.3
1990-1995	6.2	2.1	1.9	2.1
1995-2001	2.9	0.2	1.5	1.2
<b>Guatemala</b>				
1985-1990	2.9	1.0	0.8	1.1
1990-1995	4.3	0.5	1.6	2.1
1995-2001	3.6	0.2	1.4	2.0
<b>Honduras</b>				
1985-1990	3.2	0.6	1.5	1.0
1990-1995	3.6	0.1	3.4	0.1
1995-2001	2.9	-0.7	3.0	0.6
<b>Nicaragua</b>				
1985-1990	-3.2	-5.1	0.4	1.4
1990-1995	1.5	-0.5	0.3	1.8
1995-2001	5.0	1.9	1.4	1.6

Fuente: Robles-Cordero y Rodríguez-Clare, 2002.

mayormente en cambios de propiedad de activos de manos nacionales o estatales a extranjeras (especialmente en lo que se refiere a empresas de servicios públicos), como sucedió sobre todo en el caso nicaragüense. Se ha tratado más bien de inversión productiva dirigida a la exportación de bienes, y en menor grado, de servicios.

Lo anterior no significa que cambios en la propiedad no puedan producir mejoras de productividad. Lo que sugiere la evidencia es que esto no ocurre de manera automática y que, en el caso costarricense, tuvo mayor impacto la inversión extranjera directa productiva que la dirigida solamente a generar cambios en la propiedad de activos (Robles-Cordero y Rodríguez-Clare, 2002).

Dadas las condiciones particulares de Centroamérica, el papel de la inversión extranjera resulta estratégico, tanto por sus aportes en términos de mercados de tecnologías, métodos productivos y de administración, como por su rol en el balance de las cuentas externas.

### **Encadenamientos productivos: sus efectos sobre el mercado laboral y las PYME**

En los acápites anteriores se ha mostrado que no toda inversión contribuye en forma semejante al crecimiento y que los patrones de inserción internacional tienen implicaciones en materia de fomento del desarrollo humano. En este apartado se aborda en detalle la débil relación que se ha dado en Centroamérica, dentro del nuevo estilo de desarrollo, entre crecimiento y empleo, la creciente informalidad y el desafío de la vinculación de las pequeñas y medianas empresas (PYME) con los sectores más dinámicos de la economía.

### **Débil ligamen entre el mercado laboral y el crecimiento económico**

El mercado laboral en la región, durante el período de instauración del nuevo estilo de desarrollo (particularmente en el primer lustro de los noventa), no ha seguido de cerca al ciclo de crecimiento económico. En tres países de la región, y en la segunda mitad de la década de los noventa, se aprecia un débil ligamen, en el que la dinámica de empleo es muy inferior al crecimiento. En otros países, los de mayor rezago, se presenta lo contrario: mayores tasas de crecimiento del empleo que del producto (cuadro 3.13).

Para el primer grupo de países no se conocen bien las causas estructurales y los mecanismos operativos de este fenómeno (CEPAL, 2002e); sin embargo, entre otras razones se identifica

como uno de los factores fundamentales el empujamiento del sector público como fuente de empleo. Este retraimiento, a su vez, es resultado de las políticas de ajuste estructural del Estado en toda la región; aún mientras crecían las exportaciones y el producto de manera robusta, el empleo lo hacía débilmente.

También se considera que la apreciación del tipo de cambio real, como política para contener la inflación, tiene efectos adversos sobre la generación de empleos, ya que un tipo de cambio sobrevaluado hace que los precios relativos del capital se abaraten con respecto a los de la mano de obra. Esto, a su vez, incentiva la sustitución de mano de obra (factor abundante en la región) por capital (factor escaso en la región). Finalmente, como se analiza en los párrafos siguientes, parece que el dinamismo experimentado por ciertos sectores “beneficiados” por el proceso de apertura no fue suficiente para compensar el decaimiento ocurrido en los sectores menos favorecidos.

### **Desafíos de la informalidad laboral, baja productividad y escaso empleo**

En materia laboral, el nuevo estilo de crecimiento no ha cumplido todas las expectativas como alternativa al que reemplazó. Y es que, debido a la falta de encadenamientos entre las nuevas actividades exportadoras y el resto de la economía, Centroamérica ha experimentado la expansión acelerada de su economía informal.

CEPAL (2002a) sugiere que este fenómeno es también causado por el escaso dinamismo y la poca capacidad de absorción laboral que presenta el sector formal de la economía. Así, la informalidad está conformada por aquellas personas que no tienen acceso a las actividades formales, pero a la vez requieren generar ingresos para satisfacer las necesidades propias y de sus familias.

Al estudiar la información disponible, resulta evidente que el sector informal no agrícola en varios de los países centroamericanos no sólo se ha expandido constantemente a lo largo de las últimas dos décadas, sino que en la mayoría de las naciones (con excepción de Costa Rica y Panamá), es más grande que el sector formal (cuadro 3.14).

Haciendo un análisis más detallado, este fenómeno se puede explicar en general por la disminución del sector formal público (congruente con las reformas del nuevo estilo de desarrollo), acompañada por el crecimiento de los sectores informales de trabajadores independientes y microempresas.

CUADRO 3.13

**Centroamérica: crecimiento del producto interno bruto real y del empleo. 1980-2000**  
(porcentajes)

Períodos	Costa Rica		El Salvador <sup>a/</sup>		Guatemala	
	PIB real	Empleo	PIB real	Empleo	PIB real	Empleo
1980-1985	0.96	14.07	-13.56	-0.99	-5.63	3.46
1985-1990	23.91	23.04	20.84	29.74	15.32	21.80
1990-1995	28.06	14.83	19.84	10.74	23.78	15.01
1995-2000	26.40	12.88	13.45	15.29	20.73	
Períodos	Honduras		Nicaragua		Panamá <sup>b/</sup>	
	PIB real	Empleo	PIB real	Empleo	PIB real	Empleo
1980-1985	6.97	30.89	3.22		3.34	11.74
1985-1990	17.31	21.80	-15.42		5.04	14.05
1990-1995	18.37	48.94	8.63	9.43	19.79	21.20
1995-2000	16.0	27.26	29.64	33.29	19.40	8.69

<sup>a/</sup> Se calcularon las tasas de crecimiento para los períodos 1985-1992, 1992-1995, 1995-1999.

<sup>b/</sup> Se calcularon las tasas de crecimiento para los períodos 1982-1985, 1985-1991, 1991-1995.

Fuente: CEPAL, 2001 y base de datos LABORSTA, en [www.oit.org](http://www.oit.org).

CUADRO 3.14

**Centroamérica: estructura del empleo no agrícola<sup>a/</sup>**  
(porcentajes)

País y años	Total	Sector informal <sup>b/</sup>			Total	Sector formal	
		Por su cuenta	Servicio doméstico	Micro-empresas		Sector público	Empresas privadas
<b>Costa Rica</b>							
1980	36.4	16.3	6.1	14.0	63.6	26.7	36.9
1990	42.3	18.1	5.8	18.4	57.7	22.0	35.7
1997	46.8	18.8	5.4	22.6	53.2	17.0	36.2
<b>Guatemala</b>							
1988-1989	53.7	34.8	12.7	7.1	46.2	7.4	38.8
<b>Honduras</b>							
1990	54.1	36.3	6.9	10.8	45.9	14.9	31.0
1997	56.6	38.1	5.8	12.7	43.4	10.3	33.1
<b>Nicaragua</b>							
1998	52.0	31.0	8.0	13.0	48.0	14.0	34.0
<b>Panamá</b>							
1990	40.5	20.4	7.2	12.8	59.5	32.0	27.5
1997	41.5	21.5	7.1	13.0	58.5	21.8	36.6

<sup>a/</sup> Para El Salvador no se encontró información.

<sup>b/</sup> CEPAL (2002a) define la economía informal como "una práctica masiva de subsistencia en la que los agentes tienen escasas o nulas posibilidades de acumulación y de crecimiento, o lo que es equivalente, de reproducir de manera ampliada sus operaciones económicas".

Fuente: CEPAL, 2002a.

Dadas estas dinámicas laborales, preocupa la ampliación del sector microempresario informal, ya que en él las empresas se caracterizan por “operar con una lógica de reproducción simple, y no de acumulación: poseen una baja relación capital-trabajo; son intensivas en mano de obra no calificada; se caracterizan por bajos y en muchas ocasiones nulos niveles de productividad; los ingresos que generan son utilizados en el consumo inmediato; no llevan registros de actividad; sus niveles tecnológicos son por regla general rudimentarios y sus relaciones con el mercado de insumos y productos son mínimas” (OIT, 2001).

No obstante lo anterior, cabe destacar que las microempresas informales juegan un papel elemental dentro de las economías centroamericanas, ya que proveen trabajo e ingresos a sus dueños y empleados, a pesar de que en general tienen inadecuadas características productivas.

### Reto: la inclusión de las PYME en la dinámica económica

Luego de analizar brevemente los efectos del nuevo estilo de desarrollo sobre el sector informal de las economías centroamericanas, conviene ampliar el ámbito del estudio para contemplar también las repercusiones sobre las pequeñas y

medianas empresas (PYME), que pueden ser tanto formales como informales.

Las PYME en Centroamérica destacan por su importancia en la producción y la generación de empleo. Por ejemplo, en Guatemala representan el 16.5% del parque empresarial nacional y emplean casi un 43% de la PEA urbana ocupada, con una contribución al PIB del 31%. Este mismo fenómeno se repite en los otros países en un grado menor, aunque siempre importante, sobre todo en términos del empleo generado (cuadro 3.15).

Es significativo también el hecho de que en este sector las condiciones de empleo generalmente tienden a ser más precarias. Así, los salarios son menores, lo mismo que los derechos del trabajador, como la compensación por cesantía, entre otros, y es mayor la inestabilidad laboral.

La evolución de las PYME en el área está estrechamente ligada al nuevo estilo de desarrollo, cuyo principal factor dinámico son las exportaciones de “nuevos productos a nuevos mercados”, actividad que, como tendencia general, muestra una elevada concentración en pocos productos y pocas empresas (recuadro 3.3).

Los débiles encadenamientos del sector exportador con el resto de la economía se han reflejado en un impacto negativo en áreas de la estructura

CUADRO 3.15

### Centroamérica: algunos datos relevantes sobre pequeñas y medianas empresas no agrícolas. 1999

Características	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua
Número de empleados para clasificarse como PYME	10-99	10-99	1-200	1-99	6-100
Número de establecimientos	4,525	2,773	27,000	2,650	5,238
Participación del sector en el parque empresarial (porcentaje)	1.8	2.6	16.5	2.1	3.3
Total de personas ocupadas	139,420	71,608	432,000	63,900	67,914
Contribución al empleo nacional (porcentaje de la PEA urbana ocupada)	10.7	7.8	42.9		
Promedio de empleos generados por empresa (personas ocupadas)	31	26	16	24	13

Fuente: Hernández, 2001.



económica tradicional, como la agricultura de minifundio y de pequeña producción, las empresas surgidas en el proceso de industrialización sustitutiva y otras que formaban parte de este circuito productivo por medio de una demanda derivada o como proveedores de insumos. Como efecto de lo anterior, y de otros fenómenos que han afectado a la región en la última década, se ha dado un desplazamiento muy acelerado de mano de obra hacia el sector informal y hacia las micro, pequeñas y medianas empresas.

Esta precariedad estructural podría aliviarse o reducirse si se lograran establecer vínculos con los sectores dinámicos, especialmente los exportadores. Esto se daría no sólo por el efecto directo en lo referente a mercados expansivos con altos requerimientos de calidad, productividad y normas de producción (que representan en sí retos y posibles beneficios para estas empresas), sino por el efecto en la economía, al generarse un mayor valor agregado local y más captación de divisas, lo cual contribuiría a reducir la vulnerabilidad externa.

### RECUADRO 3.3

## Ejemplos de PYME exitosas en la región centroamericana

### Costa Rica: Café Britt

La empresa procesadora y exportadora de Café Britt en Costa Rica, que comenzó como pequeña empresa, no sólo ha logrado diferenciar su producto y venderlo como café *gourmet*, sino que ha ampliado su ciclo de aprovechamiento mediante actividades de “turismo cafetalero”, lo cual implica no sólo un mayor valor agregado y una diversificación de la clientela, sino la generación de empleos relacionados con el turismo, incluyendo el campo de las artes escénicas. Aunque al inicio su actividad fue casi exclusivamente exportadora, hoy constituye una marca para la exportación a ciertos nichos de mercado externo y además comercializa con éxito sus productos en el mercado nacional, tanto en supermercados, como en consumo directo en cafeterías *gourmet*.

### Honduras: proyecto Políticas Económicas y Productividad (PEP)

Este proyecto se desarrolló en ciudades secundarias, con tres objetivos primordiales: atraer inversión (nacional y extranjera), generar empleos e incrementar las exportaciones. Ante el interés concreto de empresas importadoras y distribuidoras en los Estados Unidos, por productos decorativos de cerámica forrada con papel artesanal, se inició un proceso de asistencia técnica que concluyó en la selección de seis talleres, con un total de 25 trabajadores, en cuatro ciudades secundarias del país. Pueden mencionarse como parte de este esfuerzo dos empresas de tipo familiar (Artistas Artesanos y Alfarería Girón) en la parte productiva, y la empresa Izote, que organiza la producción de la cerámica y el papel mediante subcontratación. Corresponde a la empresa local Atuto las operaciones de empaque, trámites de exportación y transporte final del producto a su mercado de destino. Adicionalmente se incorporan 50 productoras de papel artesanal (mujeres que trabajan por cuenta propia), distribuidas en otro grupo de pequeñas poblaciones. A todos ellos se les brindó capacitación y asistencia técnica por varios meses, con el apoyo de diseñadores internacionales y locales. Como resultados específicos se obtuvo la apertura de un mercado internacional para productores rurales que carecían

de un nivel tecnológico avanzado. La información disponible muestra una tendencia creciente en las exportaciones de este grupo de artesanos organizados en un esfuerzo colectivo. Se trata de montos aún modestos, pero que en el contexto social analizado representan ingresos atractivos y la posibilidad de aumentarlos sostenidamente.

### Nicaragua: exportación de café a “precio justo”

A raíz de la grave crisis de los cafetaleros en Centroamérica, un grupo de pequeñas empresas productoras nicaragüenses se dio a la tarea de contactar con organizaciones en el estado de California, Estados Unidos, para comercializar su café en condiciones que les permitieran cubrir sus costos y obtener una utilidad razonable. El fundamento de esta iniciativa fue la información que se obtuvo sobre la existencia de organizaciones sin fines de lucro (ONG) en los Estados Unidos, formadas por personas con motivaciones altruistas dispuestas a pagar un sobreprecio por un producto que consumen regularmente, siempre que cumpliera con algunas condiciones especiales. En este caso se trata de consumidores de café interesados en la protección ambiental y el desarrollo sostenible; por eso, su demanda está sujeta a la producción de café orgánico y sin daño al ambiente. Una misión de esta ONG visitó a estos productores nicaragüenses, verificó las condiciones de sus plantaciones y su entorno natural y comprobó el cumplimiento de los requisitos solicitados. Posteriormente se estableció un contrato para la exportación de café a un “precio justo”, llamado así porque está por encima del vigente en el mercado y no sólo cubre los costos de producción, sino que además reconoce una ganancia razonable para los productores por su esfuerzo. Se trata entonces de un negocio que en alguna medida se aparta del criterio de mercado, para satisfacer objetivos de ambas partes: consumidores con gustos y valores diferenciados, y productores dispuestos a adaptar sus procesos para cumplir con esa demanda.

Fuentes: Honduras: Kerkhoff, 2002. Costa Rica: La Nación, 1998 y página web de Café Britt. Nicaragua: Global Exchange, 2003.

Las ventajas están claras, lo mismo que la necesidad. El desafío consiste en lograr los medios o mecanismos para establecer dichos vínculos o encadenamientos.

Entre los avances positivos en este campo está la creación, en junio del 2001, del Centro para la Promoción de la Micro y Pequeña Empresa en Centroamérica (CENPROMYPE) en el marco del SICA. Esta es una entidad regional que tiene como propósito fomentar y facilitar los vínculos de este sector con los centros dinámicos de las economías del área. Además, se han aprobado leyes nacionales orientadas a apoyar a las PYME. Fundamentalmente, esta legislación ha buscado resolver obstáculos relacionados con el acceso al crédito y a la asistencia técnica, así como a normar otros apoyos factibles dentro del marco actual del comercio internacional (por ejemplo compras estatales, tratamiento impositivo, etc.).

Asimismo, existen algunos ejemplos exitosos de pequeñas empresas que han logrado aprovechar las oportunidades que ofrece la incorporación de la región al mercado mundial bajo reglas de mayor apertura. En el recuadro 3.3 se destacan algunos de estos casos, que si bien no reflejan la realidad de la mayoría de empresas pequeñas y medianas de Centroamérica, sí muestran la factibilidad de alcanzar esa meta.

El sector de las PYME presenta, entonces, uno de los mayores desafíos para las políticas públicas y para la capacidad empresarial del área, ya que de su acoplamiento a los circuitos productivos y comerciales más dinámicos depende el crecimiento económico con desarrollo humano sostenible.

### Gran dinamismo y diferencias estructurales en el régimen de zonas francas

Luego de analizar brevemente el comportamiento del empleo en la región, caracterizado por un débil vínculo con el crecimiento económico y asociado a un aumento en la informalidad, conviene indagar sobre las zonas francas, para relacionarlas con el potencial de desarrollo de las naciones del área.

El cambio de estilo de desarrollo que se ha implementado en Centroamérica desde principios de la década de los ochenta, tiene también en la expansión de las zonas francas de exportación (ZFE) uno de sus componentes más importantes. En este acápite se dimensiona el fenómeno de las ZFE, a la vez que se discute su sostenibilidad y los desafíos del proceso de renegociación de los incentivos relacionados con este régimen.

### Situación y potencial de las zonas francas

Es destacable, sin lugar a dudas, la evolución que ha experimentado este mecanismo de atracción de inversiones y promoción de exportaciones. Los datos disponibles demuestran claramente cómo, durante la década de los noventa, el número de empresas y trabajadores en las ZFE se multiplicó exponencialmente a lo largo de la región. Este crecimiento fue acompañado por un aumento similar en el valor total de las exportaciones y del valor agregado de la producción. La muestra más clara de este dinamismo es que, siendo la producción de las ZFE poco importante a principios de los noventa, ya para el 2001 significaba aproximadamente la mitad del valor de las exportaciones totales en varios países centroamericanos (El Salvador, Costa Rica y Nicaragua) (cuadro 3.16).

También es posible apreciar diferencias en el valor agregado por trabajador entre los países de la región. Así, en Costa Rica, este indicador pasó de 2,579 dólares en 1990 a 29,106 dólares en el 2001, mientras que en Honduras el cambio fue de 1,578 dólares en 1990, a 5,051 dólares en el 2001. Para el caso salvadoreño no se dispone de información completa, por lo que el dato de 3,839 dólares en 1999 no permite una comparación, pero sí indica que se acerca más a Honduras que a Costa Rica. Se puede establecer entonces que, mientras el valor agregado por trabajador (VAT) en Costa Rica creció casi 12 veces, en Honduras lo hizo en poco más de 3 veces en el período 1990-2001.

Esta marcada diferencia no se debe a aumentos de productividad en una misma actividad, sino que, en el caso costarricense, es causada principalmente por la diversificación hacia actividades más complejas: notoriamente la fabricación de microprocesadores en la fábrica de Intel y, a partir de esta experiencia, la instalación de otras empresas de alta tecnología en esta rama y en la de productos médicos y de ingeniería médica. Entre tanto, Honduras y las otras naciones centroamericanas continúan especializándose y concentrándose en la elaboración y exportación de prendas de vestir. Así por ejemplo, mientras en El Salvador, Honduras y Nicaragua más del 90% de los empleos en las zonas francas está ligado a la industria textil, en Costa Rica este porcentaje es significativamente menor (40%). Las ZFE en este último país muestran un patrón productivo más heterogéneo, ya que el 24% del empleo corresponde a

CUADRO 3.16

**Centroamérica: características de las zonas francas. 1990, 2001**

	Número de empresas		Empleos directos (miles)		Exportaciones (millones \$)		Valor agregado (millones \$)		Valor agregado por trabajador (dólares)		Exportaciones producidas en zonas francas (porcentajes)	
	1990	2001	1990	2001	1990	2001	1990	2001	1990	2001	1990	2001
<b>Costa Rica</b>	56	229	7	35	94	2,378	18	1,019	2,579	29,106	6.5	47.5
<b>El Salvador</b> <sup>a/</sup>		339		86	81	1,652	22	462		3,839	12.2	57.7
<b>Guatemala</b> <sup>b/</sup>		267		87			39	285		4,043	3.1	
<b>Honduras</b> <sup>c/</sup>	24	212	9	109			14	552	1,578	5,051	1.7	
<b>Nicaragua</b> <sup>d/</sup>	5	45	1	37	3	296	1	114	762	3,079	0.9	54.3
<b>Total</b> <sup>e/</sup>	85	1,092	17	354			94	2,432		6,870		

<sup>a/</sup> Los datos de número de empresas corresponden a 1998 y el número de empleos y valor agregado por trabajador a 1999.

<sup>b/</sup> Los datos de número de empresas corresponden al 2000 y el valor agregado y valor agregado por trabajador a 1998.

<sup>c/</sup> Los datos de número de empresas corresponden al año 2000.

<sup>d/</sup> Datos de inicio de período para 1992.

<sup>e/</sup> Al incluir el valor agregado para Guatemala y Honduras, los totales son: 1990 = \$231 millones y 2001 = \$ 5,162 millones.

Fuente: Elaboración propia con datos de Robles-Cordero y Rodríguez-Clare, 2002.

la industria electrónica, a maquinaria (6%), a otras manufacturas (15%), a productos médicos y farmacéuticos (6%) y al sector de comercio/servicios (5%) (Robles-Cordero y Rodríguez-Clare, 2002).

Costa Rica parece entonces tomar una ruta hacia la utilización de su oferta de mano de obra más capacitada, o lo que suele llamarse “actividades más intensivas en conocimientos” o “intelecto-intensivas” (Weisleder, 1982). La relevancia de estos desarrollos para la economía costarricense, y su potencial para las demás naciones del área en sus propias y particulares condiciones, quedan mejor ilustradas con el ejemplo que se presenta en el recuadro 3.4.

#### Las dificultades de la maquila como plataforma para el desarrollo humano sostenible

La aprobación de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (ICC) en Estados Unidos, representó un salto hacia una nueva dinámica, sobre todo en la expansión de las exportaciones de maquila textil desde las ZFE de la región hacia el mercado estadounidense.

#### RECUADRO 3.4

##### El caso de Intel en Costa Rica

**A**l momento de la instalación de Intel en Costa Rica, ya existía en ese país un conjunto de empresas dedicadas a la producción y exportación de *software*; de hecho esta fue una de las consideraciones de Intel para realizar allí su primera inversión en América Latina.

Posteriormente, una firma costarricense (Artinsoft) ganó un concurso mundial promovido por Intel, para escoger un proveedor de *software* que pudiera resolver problemas relacionados con la “migración” de una determinada tecnología a otra más moderna, o de “traducción” entre *softwares* diferentes. Artinsoft se convirtió así en proveedor directo de Intel, con contratos de licencias, etc. Esto abrió el camino para la gestación de un *cluster* costarricense en este campo.

Esta experiencia instruye sobre las oportunidades que se pueden abrir al talento y los conocimientos locales en las distintas naciones, una vez que logran, con base en su dotación de recursos y la existencia de un estilo de expansión económica, atraer inversiones que eleven la capacidad productiva de las empresas y del país, para lo cual es crucial la capacidad para incursionar sistemáticamente en el mercado mundial.

Fuente: *La Nación*, 2001.

Las diferentes realidades económicas de estos países, especialmente con respecto a sus niveles salariales, promovió el reacomodo del sector de la maquila a lo largo de Centroamérica. Debido a los requerimientos de amplios contingentes de obreras y obreros con remuneraciones de salarios mínimos y exiguas “prestaciones sociales”, la dinámica de expansión de la actividad se trasladó sobre todo hacia Honduras y, más específicamente, hacia San Pedro de Sula, donde se consolidó un conglomerado de empresas de este tipo, que ha evolucionado hacia la constitución de un *cluster* que hoy compite con ciertas zonas de México y de China. Posteriormente, también Nicaragua experimentó un elevado aumento en su número de empresas exportadoras de maquila textil, aunque sobre una base cuantitativa inicial muy inferior a la hondureña.

Es interesante y revelador que sea Honduras (donde el patrón de especialización en maquila textil se inició más temprano, es más dinámico y tiene el mayor peso relativo) el país en que la creación de empleos ha tenido un mayor dinamismo. Así, entre 1980 y el 2000, el empleo total en este país creció a una tasa anual promedio del 4.35%, por encima de Costa Rica (3.04%), Panamá (2.92%) y El Salvador (2.64%).

Pero es también revelador que, según señala Ocampo (2001a), “...el mayor crecimiento relativo del empleo en la economía hondureña no se tradujo durante los últimos veinte años en una mayor participación de los pagos al factor trabajo en el PIB”.

Si se analiza la relación empleo-producto, es decir, valor de la producción por cada persona ocupada, o “productividad aparente del trabajo”, Honduras y Nicaragua presentan los valores más bajos en la región, cercanos a un tercio de lo que resultan para Panamá y Costa Rica (cuadro 3.17).

Lo anterior pareciera mostrar un patrón de crecimiento económico poco integrado, con débiles encadenamientos y con bajos efectos sobre la productividad del trabajo, y de la totalidad de factores. Asimismo, los mercados de trabajo se muestran ineficaces para convertir la fuerte dinámica de absorción de mano de obra en mejoras de productividad y, como debería esperarse, de remuneración a este factor. En consecuencia, quedaría manifiesta una posible debilidad estructural de este patrón de especialización maquilera textil, en función del desarrollo humano sostenible.

El crecimiento desmedido de las importaciones (en muchos casos equivalente o mayor al de las exportaciones) es otro síntoma que evidencia los frágiles encadenamientos productivos entre los sectores exportadores y el resto de la economía en los países centroamericanos<sup>18</sup>. Y es que, en su mayor parte, el incremento de las importaciones se generó con la adquisición de insumos necesarios para producir exportaciones. En este marco, la ausencia de una política industrial encaminada a la sustitución competitiva de importaciones de insumos para la producción de bienes exportables, aparece como

CUADRO 3.17

**Centroamérica: tasas de crecimiento del PIB real por trabajador empleado. 1980-1999**  
(promedios anuales)

Períodos	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
<b>Tasas de corto plazo</b>						
<b>1980-1985</b>	-2.41	-1.34	-1.55	-0.90	-2.33	-1.32
<b>1985-1990</b>	0.14	-6.24	0.37	-3.97	-6.65	-2.90
<b>1990-1995</b>	1.02	1.01	1.00	0.99	0.99	1.01
<b>1995-1999</b>	2.79	-0.51	1.18	-1.59	-1.09	1.12
<b>Tasas de mediano plazo</b>						
<b>1980-1990</b>	-1.14	-3.82	-0.60	-2.45	-4.51	-2.11
<b>1990-1999</b>	2.46	0.19	0.80	-1.23	-0.86	1.09
<b>Tasas de largo plazo</b>						
<b>1980-1999</b>	0.55	-1.94	0.06	-1.87	-2.80	-0.61

Fuente: CEPAL, 2002a.

una de las grandes deficiencias estratégicas del actual estilo de desarrollo regional.

Un déficit estratégico similar existe en torno a la industria maquiladora, cuyos niveles de integración con la industria local son extremadamente limitados, a pesar de la evidente importancia que cobró en los últimos dos o tres lustros en toda la región. En este sector, volcado totalmente hacia la exportación, también existe un enorme potencial de efectos multiplicadores por explotar a favor de la inversión interna, el crecimiento económico y la ampliación del empleo remunerativo. La agresividad con que los países han promovido los instrumentos de política económica orientados a fomentar el establecimiento de empresas de maquila, contrasta fuertemente con la pasividad demostrada al encarar el diseño de programas que faciliten una mayor integra-

ción entre las plantas maquiladoras y el aparato productivo local (recuadro 3.5).

También es conveniente considerar que, según encuestas regionales, hay diferencias significativas en el trato a la mano de obra en las empresas maquiladoras. Los estudios muestran diferencias importantes según el origen nacional del capital y, en cierto modo, de la administración “superior” de las empresas. Los trabajadores reportan un mejor trato en las compañías de origen estadounidense, luego en las nacionales y en último término en las orientales, particularmente las coreanas (Gitli, 1997 y Quintana et al, 2002).

Estas variaciones en el cumplimiento de las leyes y los “estándares” laborales son parámetros importantes por considerar al plantearse estas inversiones y estructuras como plataformas que

### RECUADRO 3.5

#### Tres generaciones de plantas maquiladoras

Los juicios -positivos o negativos- que suelen formularse acerca de las maquiladoras parten, casi siempre, del supuesto de que estas plantas tienen características productivas y tecnológicas similares, como si constituyeran una verdadera industria. En realidad se trata de establecimientos productivos que se acogen a regímenes reguladores y fiscales de excepción, que facilitan la importación de partes, componentes y materiales que, una vez transformados o ensamblados, se reexportan a los Estados Unidos libres de gravámenes.

En este sistema coexisten diferentes procesos productivos, complejidades tecnológicas y prácticas de gestión de la fuerza de trabajo. En términos generales, estos tipos podrían agruparse en tres grandes clases de plantas, que a su vez corresponden a otras tantas “olas generacionales”:

- Maquiladoras que se basan en la intensificación del trabajo manual. Corresponden a la primera generación y se establecen en el norte de México, todavía de manera muy localizada, durante los años setenta y principios de los ochenta. Su tecnología es rudimentaria y su organización elemental. Los procesos de ensamblaje intensivos en mano de obra constituyen su rasgo más característico. Posteriormente, este tipo de planta (y en menor medida la de la clase siguiente) iniciará una extendida “marcha hacia el sur”, es decir, hacia las zonas centro y septentrionales de México, el Caribe y Centroamérica. Este des-

plazamiento se concentrará mucho en ciertas líneas de productos (en especial, el ramo de prendas de vestir).

- Maquiladoras que se basan en la racionalización del trabajo. Aparecen a mediados de los años ochenta. Se distinguen porque en ellas la organización de la producción y del trabajo incluye la introducción de tecnologías automatizadas. Aunque las plantas siguen siendo intensivas en mano de obra, esta innovación induce nuevas formas de gestión y racionalización del trabajo.

- Maquiladoras que se basan en competencias intensivas de conocimiento. De aparición más reciente, su localización espacial está muy concentrada en México y, en menor medida, en Costa Rica. Un ejemplo es la planta de la compañía General Motors en Ciudad Juárez, en la frontera entre México y los Estados Unidos, que emplea a ingenieros especializados en diseño industrial y está dotada de equipos de alta tecnología. Se considera que la contigüidad territorial con los Estados Unidos es una ventaja para la implantación de este tipo de maquiladoras. Nada indica por ahora que puedan propagarse fácilmente al resto de la región, como ocurre con las plantas de la primera y -en menor grado- de la segunda generación.

*Fuente: Hualde, 2000, citado en CEPAL, 2002a.*

contribuyan positivamente a crear condiciones para el desarrollo humano sostenible. Otro elemento de valoración fundamental debería ser el empleo de recursos humanos que aporten más conocimiento, capacidad intelectual y, por lo tanto, valor agregado nacional. Estos aspectos abren un amplio panorama, un desafío, para la puesta en marcha de políticas y acciones públicas que marquen la diferencia entre la simple expansión económica y la que conduce al desarrollo humano sostenible.

Pese a lo anterior, resulta esperanzador que a la luz de los cambios recientes en la economía internacional, se ha gestado una iniciativa de empresarios centroamericanos (particularmente de la zona de San Pedro Sula, en Honduras) para desarrollar fuertes inversiones con la expectativa de ofrecer servicios de “paquete completo” en la fabricación textil<sup>19</sup>. La concreción de esta iniciativa depende en gran medida del resultado de las negociaciones del tratado de libre comercio entre Centroamérica y Estados Unidos. Más específicamente, las negociaciones de este sector están encaminadas a consolidar ventajas nuevas en cuanto a las reglas de origen, asegurando que, para efectos de las ventajas arancelarias, se consideren de origen regional no sólo el hilo y otros componentes, sino la tela misma. Esto daría a la confección centroamericana más flexibilidad para ofrecer la opción de un “paquete completo” y aprovechar las ventajas de la cercanía geográfica al mercado estadounidense. Esto, a su vez, permitiría enfrentar la competencia de otras regiones, como el Lejano Oriente, y particularmente China, que ha complementado su abundancia de mano de obra barata -su principal ventaja- con el desarrollo de infraestructura y servicios altamente competitivos.

El régimen de la maquila textil en las ZFE representa, pues, un arreglo fiscal o aduanero, a veces necesario en condiciones de precariedad económica, para atraer inversiones. Pero no debería constituirse en un arreglo permanente y estático dirigido a “moler impuestos”, a cambio de empleo. Debido a los bajos ingresos percibidos por los trabajadores y el escaso valor agregado de su producción, esta actividad no es la más deseable para establecer una plataforma de crecimiento económico que conduzca a un desarrollo humano sostenible. Antes bien, es una opción para el empleo de sectores con baja o muy baja educación y capacitación, en sociedades con limitada dotación de capital.

En todo caso, dadas las reglas y compromisos

asumidos al incorporarse a la Organización Mundial de Comercio (OMC), los países de la región deberán transformar estos regímenes en un plazo de cinco años, ya que varios de sus “incentivos” son incompatibles con la normativa de este organismo (cuadro 3.18).

He aquí, entonces, un nuevo desafío: la necesidad de diseñar un conjunto de condiciones para promover la inversión local y atraer la extranjera, en concordancia con esas reglas y, a la vez, con los objetivos del desarrollo sostenible.

### El mundo rural, la agricultura y la transición

El mundo rural, la actividad agropecuaria y la incidencia que sobre ellos tienen los estilos de desarrollo, constituyen el tercer tema sectorial abordado en el presente capítulo. En primera instancia se analiza la importancia relativa del sector y su evolución, así como el actual y potencial carácter dinamizador de nuevas actividades. Más adelante se examinan las implicaciones de los tratados de libre comercio y se sugiere el pago de servicios ambientales como opción interesante de negociación. También se puntualiza el tema de la crisis del café, su dimensión y su impacto social. Por último, se argumenta en torno al potencial que ofrecen las actividades agropecuarias para el desarrollo humano, la productividad y la superación de la pobreza rural.

### El sector agrícola tiene un gran peso en el mundo rural

Es importante demarcar las diferencias y establecer las relaciones entre los sectores rural y agrícola. En primer lugar debe aclararse que el mundo rural no es sinónimo de sector agrícola. Pomareda (1997) define el mundo rural como “el conjunto de formaciones socio-espaciales locales y regionales reconocibles por la baja densidad poblacional que presentan, el predominio de la agricultura y el bosque encarecido como uso principal de la tierra y la presencia de una importante diversidad de recursos naturales todavía poco aprovechados pero potencialmente aprovechables para mejoramiento de la calidad de vida de la población”. A partir de esta definición, el análisis será dividido entre los sectores agrícolas y no agrícolas rurales. En segundo término, debe separarse la crisis estructural del sector agrícola centroamericano de la crisis provocada por la caída sistemática y pronunciada de los precios del café durante los últimos tres años<sup>20</sup>.



CUADRO 3.18

### Centroamérica: incentivos a la inversión en régimen de zona franca y cumplimiento de la normativa de la OMC

Incentivo	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Normativa OMC
Exención de impuestos de importación de materias primas, incluidos combustibles	100%	100%	100%	100%	100%	Permitido en el tanto los insumos a la sean incorporados físicamente en el producto exportado
Exención de impuestos de importación de maquinaria y equipos	100%	100%	100%	100%	100%	Subvención prohibida al estar supeditada a resultado de exportación. Los insumos no se incorporan físicamente en el producto exportado
Exención de impuesto sobre la renta	100% por 8 años, 50% siguientes 4 años (plazos se extienden a 12 y 6 años en zonas de menor desarrollo)	100% por 20 años	100% por 12 años	100%	100% por 10 años; 60% después	Subvención prohibida: exención se supedita a resultado de exportación.
Exoneración a repatriación de ganancias	100%	100%	100%	100%	100%	Subvención prohibida: exención se supedita a resultado de exportación
Exención de impuesto de ventas o al valor agregado	100%	100% por 10 años (renovable)	100%	100%	100%	Permitido al considerarse ajustes de impuestos en frontera, en el tanto los insumos sean incorporados físicamente en el producto
Exención de impuestos sobre los activos	100% por 10 años	100%	100%	100%	100%	Subvención prohibida: exención se supedita a resultado de exportación
Exención de impuestos municipales y otras tasas	100% por 10 años	100% por veinte años	100%	100%	100%	Subvención prohibida: exención se supedita a resultado de exportación
Límites a ventas locales (pagando los impuestos que correspondan)	Hasta 25% en manufacturas; para 50% para servicios	Ninguno	Hasta 20% para manufacturas	Con aprobación del Ministerio de Economía: hasta 5% en manufacturas hasta 50% en servicios	Con aprobación del Ministerio de Economía: entre 20% y 40% dependiendo del tipo de firma	Prohibido al supeditar el subsidio a un mínimo de ventas al exterior
Restricciones al manejo de divisas	Ninguno	Ninguno	Ninguno	Ninguno	Ninguno	
Requerimientos de compras locales	Ninguno	Ninguno	Ninguno	Ninguno	Ninguno	De existir sería prohibido según las reglas de GATT y TRIMS. La única forma de limitar importaciones es a través de aranceles y no con restricciones cuantitativas

Fuente: Robles-Cordero y Rodríguez-Clare, 2002.



Aunque las cifras evidencian las fuertes migraciones campo-ciudad que se dieron (y se continúan dando) a lo largo de la región durante las últimas dos décadas, la población económicamente activa (PEA) rural en cuatro de los seis países centroamericanos continúa siendo mayor o igual al 40% (cuadro 3.19). En cuanto al relativamente bajo nivel de ruralidad que presenta Nicaragua (37%), este pareciera inconsistente con lo que se puede esperar, ya que refleja más bien los graves problemas del campo nicaragüense y no sólidas oportunidades en sus áreas urbanas.

La PEA del sector agrícola ha venido disminuyendo y en el 2000 llegó a ser del 46% en Guatemala, 32% en Honduras, 20% en Nicaragua, 29% en El Salvador y 20% en Costa Rica. Para efectos de comparación, y a fin de entender mejor el tamaño relativo de este sector en la región centroamericana, cabe mencionar que la PEA agrícola en los países de la OECD fluctúa entre el 2,7% y el 5%, y sube hasta el 8,9% en Nueva Zelanda.

Por su parte, el peso relativo del sector agrícola dentro del entorno rural muestra la interdependencia entre ambos. Desde esta perspectiva se observa una marcada diferencia entre las naciones de Centroamérica, ya que, mientras en Guatemala cuatro de cada cinco empleos rurales son agrícolas, en Costa Rica estos solamente equivalen al 42%. En promedio, la mitad de los trabajadores rurales centroamericanos están involucrados en el sector agrícola.

En el análisis de la pobreza y la ocupación en el área rural de Centroamérica destacan no sólo

sus altos niveles, sino las marcadas diferencias entre los países. Los datos recogidos en el cuadro 3.20 permiten plantear algunas hipótesis sobre los factores que más influyen en esta situación.

Los porcentajes más elevados de población por debajo de la línea de pobreza se encuentran en el área rural. En cuatro de los seis países mucho más de dos tercios de los habitantes rurales son pobres. Tal como muestra el cuadro 3.20, el ingreso promedio de los ocupados en el área rural está muy por debajo del que reciben los ocupados en el área urbana. En algunos casos el ingreso promedio en el área rural es menos de la mitad del correspondiente en el área urbana.

Es probable que exista una asociación entre la pobreza rural y el porcentaje de empleo rural no agrícola. Si bien no se tiene información suficiente para un análisis detallado, los datos del cuadro 3.20 muestran, por un lado, diferencias importantes entre países en el peso de la ocupación no agrícola en el área rural y, por otro lado, una diferencia importante entre hombres y mujeres. Un porcentaje muy elevado de las mujeres ocupadas en el área rural se encuentra ocupada en actividades no agrícolas, lo cual probablemente está asociado al aumento de población ocupada en comercios y servicios en esas áreas. En el caso de Guatemala, de acuerdo con los datos del Censo de Población de 1994, el 75% de los ocupados del área rural se concentraba en actividades agrícolas y el 25% restante lo hacía en comercio, servicios o actividades industriales (Sistema de Naciones Unidas en Guatemala, 1999). En Costa Rica, entre 1987 y 1996, la población ocupada en actividades agrícolas en la zona

CUADRO 3.19

**Centroamérica: población económicamente activa rural y agropecuaria como porcentaje de la población económicamente activa total. 1980, 1990, 2000**

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá	Centroamérica
<b>PEA rural como porcentaje de la PEA total</b>							
1980	56.1	52.1	59.3	62.5	46.7	45.4	55.0
1990	52.5	45.9	58.2	55.0	41.6	42.7	51.1
2000	48.2	40.3	56.8	47.8	37.1	38.5	47.0
<b>PEA agrícola como porcentaje de la PEA total</b>							
1980	34.9	43.6	53.8	57.2	39.6	28.9	46.1
1990	26.1	36.4	52.4	41.4	28.6	26.2	38.8
2000	20.1	29.0	46.1	31.7	20.0	20.3	31.5

Fuente: Los datos de porcentaje de PEA rural provienen de CEPAL, 2002d y los porcentajes de PEA agrícola de FAOSTAT, en [www.fao.org](http://www.fao.org).

CUADRO 3.20

**Centroamérica: indicadores del sector rural. 1998, 2001**

País	Población rural por debajo de la línea de pobreza (2001)	Razón del ingreso medio de los ocupados en el área rural y en el área urbana (1999) <sup>a/</sup>	Población ocupada en actividades no agrícolas como porcentaje de la población ocupada rural (1998)	
	Porcentajes		Hombres	Mujeres
Costa Rica	28.5	0.73	57.3	88.3
El Salvador	59.9	0.52	32.7	81.4
Guatemala	74.5	0.5		
Honduras	76.6	0.6	21.5	83.7
Nicaragua	67.8	0.5		
Panamá	68.9	0.5	46.5	93.2

<sup>a/</sup> Para Guatemala y Nicaragua corresponde a 1998.

*Fuente: Para población rural por debajo de la línea de pobreza, Sauma, 2002. Para la razón del ingreso medio de los ocupados en el área rural y en el área urbana, CEPAL, 2002e. Para población ocupada en actividades no agrícolas como porcentaje de la población ocupada rural, Berdegue et al, 2001.*

rural disminuyó de 47.5% a 37.2%. En el mismo período la población del área rural ocupada en comercio y servicios pasó de 33.4% a 42.1% (Proyecto Estado de la Nación, 1997).

### Productos no tradicionales: más potencial que aporte efectivo

Un elemento central en la instauración del nuevo estilo de desarrollo fue el fomento de las actividades agrícolas no tradicionales. En general, se pensaba que la diversificación de la producción agrícola llevaría a una menor dependencia de los productos tradicionales con respecto a los precios internacionales; además, se esperaba incursionar en cultivos que generaran mayor rentabilidad.

Hay tres modalidades de producción alrededor de estos cultivos. Por un lado, en Guatemala, y en menor medida en otros países, como Costa Rica, existe un amplio sector de pequeños productores que cultivan intensivamente algunas hortalizas. En segundo lugar, medianos y grandes agricultores producen frutas como melones y sandías, mientras que cultivos permanentes como mangos y cítricos son producidos en grandes plantaciones que son, en muchos casos, diversificaciones de antiguas fincas dedicadas al banano (Baumeister, 2003).

Aunque el peso del sector agrícola tradicional disminuyó en forma significativa, los cultivos no tradicionales no han tenido el impacto esperado en el conjunto de la región, con excepción de Costa Rica. En la actualidad estos últimos representan casi el 20% de

las exportaciones agrícolas centroamericanas (Baumeister, 2003), y además están primordialmente concentrados en Costa Rica (55%) (cuadro 3.21).

El poco dinamismo de los productos no tradicionales obedece a la volatilidad en los precios internacionales, así como a problemas de rechazo, sobre todo por las estrictas normas de calidad que se aplican en los mercados de destino. Cabe mencionar que las dificultades en los precios se deben en parte a que agencias internacionales de desarrollo promovieron mundialmente muchos de estos productos, lo cual generó problemas de sobreoferta.

No obstante lo anterior, muchos de estos cultivos (hortalizas y frutas principalmente) tienen en la propia región un mercado viable para ampliar su demanda. Así, el potencial aún dormido de este mercado puede empezarse a explotar en la medida en que se logre mejorar la composición de la dieta alimentaria de las y los centroamericanos, la cual está aún muy concentrada en el consumo de granos básicos (maíz, frijol, arroz, trigo), carne de pollo y huevos, bebidas gaseosas y, hasta ahora sólo en menor medida, frutas y hortalizas frescas (Baumeister, 2003). Asimismo, una mejora en la distribución del ingreso permitiría ampliar esta demanda, con efectos positivos en la salud.

### Situación del sector agrícola: menor dinamismo o retroceso

En las últimas dos décadas, el peso de las exportaciones de bienes agrícolas, dentro del total de

CUADRO 3.21

**Centroamérica: exportaciones no tradicionales agropecuarias. 2001**

País	Valor de las exportaciones agropecuarias (millones de \$)	Exportaciones agropecuarias como porcentaje del total exportado	Valor de las exportaciones agropecuarias no tradicionales (millones de \$)	Exportaciones agropecuarias no tradicionales como porcentaje del total exportado
Costa Rica	1,635	33.2	896.0	54.7
El Salvador	268	9.2		
Guatemala	1,489	49.9		
Honduras	691	34.6		
Nicaragua	416	61.2	10.2	41.8
Panamá	545	67.3		
Centroamérica	4,499	37.1		

*Fuente: Para exportaciones agropecuarias, CEPAL, 2002c. Para exportaciones agropecuarias no tradicionales, Costa Rica: SEPSA, 2002 y Nicaragua: Banco Central de Nicaragua, 2003.*

las exportaciones, disminuyó en todos los países de la región, llegando a niveles relativamente bajos en Costa Rica y Panamá, pero sobre todo en El Salvador (gráfico 3.7). Esto evidencia que los sectores no agrícolas fueron los que experimentaron un mayor dinamismo durante este período.

Otro aspecto relevante es la tendencia generalizada que se dio en los años noventa, en la cual una parte importante del gasto público rural, así como de los gastos corrientes y de capital, incluyendo la proporción aportada por la cooperación internacional, se destinó a actividades no estrictamente agropecuarias en las zonas rurales.

Como observa Baumeister (2003), esto se vincula a varios factores. Primero, a las políticas de ajuste estructural (que en algunos países se iniciaron en los años ochenta, y en otros más hacia los noventa) en la medida en que éstas han enfatizado el equilibrio macroeconómico sobre el enfoque sectorial, particularmente el agropecuario. En consecuencia, se redujeron los presupuestos públicos para el sector agropecuario y en términos relativos crecieron los programas de compensación social, de infraestructura rural, etc. En segundo lugar, la situación comentada se relaciona con los programas de reconstrucción que se han puesto en marcha tras la finalización de los conflictos bélicos en El Salvador, Guatemala y Nicaragua. En tercer lugar, esta tendencia en el gasto tiene que ver con la aplicación de programas de combate a la pobreza.

En el cuadro 3.22 se indican montos destinados

a las zonas rurales en algunos países. En el caso de Costa Rica no se tienen datos completos, por lo que la comparación no es pertinente. En los otros países -que tienen en común el haber sufrido guerras- se observa el fuerte peso que tienen las actividades no estrictamente agrícolas, en particular la infraestructura, las cuales muchas veces están vinculadas a programas del tipo fondos de inversión social, servicios sociales y programas especiales destinados a sectores indígenas, repatriados, desmovilizados de las fuerzas contendientes en las guerras internas, manejo de recursos naturales, etc.

Estas cifras reflejan dos tendencias de los años noventa. Por un lado, evidencian el supuesto del nuevo estilo de desarrollo, en el sentido de que la privatización y la liberalización comercial crearían las condiciones de oferta y demanda de servicios de asistencia técnica e inversiones de capital que harían despegar al sector agrícola. Por otro lado, revelan las necesidades que se visualizaron en esa década, de atender a las poblaciones afectadas por los conflictos internos. Se presenta entonces, como un gran desafío para la cooperación internacional y los gobiernos, la implementación de un enfoque sectorial dentro del sector público que haga más visible la presencia del Estado en las estrategias agropecuarias.

La alta volatilidad en los mercados agrícolas mundiales, tanto en sus precios como en las condiciones de acceso, es otra de las razones que explican el desempeño de este sector. Por ejemplo, el fin de la actividad algodонера en Centroamérica

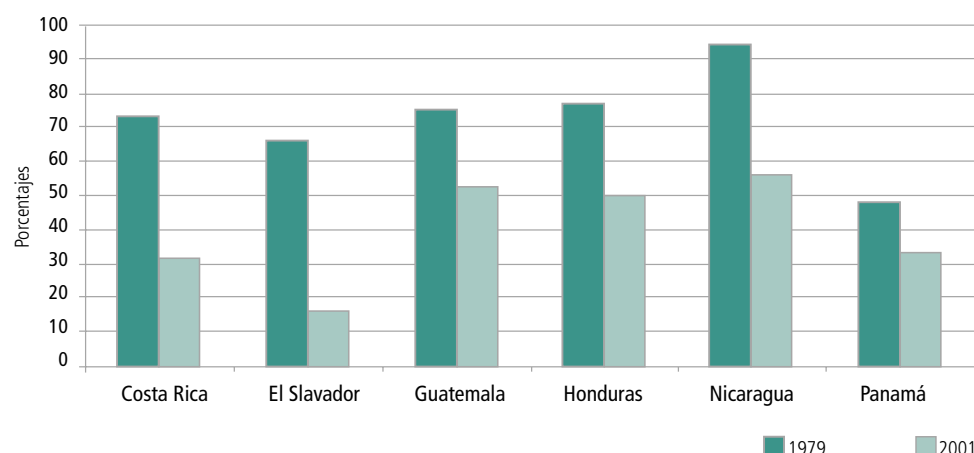
se debió a la incorporación de China al mercado mundial del algodón, lo cual hizo que los precios de este producto disminuyeran dramáticamente. Otro hecho importante fue la marcada disminución en las exportaciones de carne centroamericana, provocada por los cambios en los términos de exportación de este producto a los Estados Unidos. También se puede mencionar la caída en los precios del café y, como se explicó anteriormente, la inestabilidad y los problemas que enfrentaron los cultivos no tradicionales.

### Los tratados de libre comercio lanzan desafíos al sector agrícola

La apertura de mercados ha creado nuevas oportunidades económicas para los distintos sectores pero, a la vez, ha afectado negativamente las actividades de tipo tradicional, sobre todo en el campo agrícola. En varios países los impactos adversos han sido más fuertes e inmediatos que el aprovechamiento de las oportunidades, con lo cual ha aumentado la pobreza rural y se han

GRAFICO 3.7

### Centroamérica: exportaciones de bienes agrícolas como porcentaje de exportaciones totales. 1979, 2001



Fuente: Agosin, 2002.

CUADRO 3.22

### Centroamérica: composición del gasto público rural en algunos países. 1999-2000 (millones de dólares)

Gasto público	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Nicaragua
Agropecuario	76	20	35	64
Infraestructura rural		59	117	46
Servicios sociales		159	173	47
Otros	28	23	226	0

Fuente: Kerrigan, 2001.

precipitado nuevas migraciones hacia las áreas urbanas o hacia otros países.

Desde esta perspectiva, al negociar los tratados de libre comercio conviene tener muy presente la magnitud e importancia del sector agrícola en Centroamérica. Es indispensable llevar a cabo un análisis detallado sobre los productos que se producen en el área y los que son exportados en gran escala por los países con los que se busca firmar acuerdos. Específicamente, se debe tener en cuenta que Estados Unidos y Canadá producen masivamente productos derivados de la ganadería y granos básicos, y que estos obtienen subsidios de importancia.

Por ejemplo, en el caso de los granos básicos, al negociar los tratados comerciales conviene ponderar que estos son producidos por más de tres cuartas partes de las fincas centroamericanas y son responsables de una importante proporción del empleo agropecuario<sup>21</sup>. Además, estos productos juegan un papel crucial dentro del sistema alimentario, ya que son cultivados extensamente para el autoconsumo y para el engorde de animales (recuadro 3.6) (Baumeister, 2003).

También, al evaluar las ventajas o desventajas de la apertura, es preciso sopesar el beneficio que obtendrán los consumidores al tener acceso a productos a un menor precio, con el impacto que en materia de empleo ésta pueda tener. En todo caso, en la evaluación debería hacerse un cálculo sobre los costos de programas de asistencia técnica, reconversión y generación de capacidades de los productos desplazados.

En general, una inserción inteligente supone estudiar con rigurosidad las consecuencias de la apertura comercial sobre todos los sectores agrícolas y, sobre esa base, diseñar programas de

apoyo “a la medida”. Asimismo, las nuevas herramientas de asistencia al sector agrícola deberán respetar los lineamientos de la OMC, tema que se detalla en la siguiente sección.

Finalmente, existe una razón práctica que limita los subsidios y es la disponibilidad de recursos en el volumen requerido. El peso mucho mayor que tiene la actividad agropecuaria en Centroamérica, en comparación con los países desarrollados, hace que, aunque fuera conveniente mantener subsidios directos a la producción agropecuaria, por simples razones de capacidad de financiamiento esto sería poco factible. Además, a diferencia de las naciones desarrolladas, no existe un sector industrial o de servicios lo suficientemente sólido y desarrollado como para generar los excedentes necesarios para financiar los subsidios directos que se requerirían.

El problema radica en que los subsidios no hacen desaparecer las dificultades que enfrentan los agricultores y residentes rurales en general. Solamente hacen más evidente la necesidad de plantear acciones congruentes y compatibles para el corto y el largo plazos. Más aún, exigen formular una visión integral y regional, sobre todo ante los desafíos de la economía globalizada.

### Indispensable utilizar otras herramientas de apoyo, además del arancel

Aún cuando existen diversos mecanismos para proteger la producción agrícola frente a la apertura y aprovechar las nuevas oportunidades, prácticamente el único instrumento de política que se utiliza en Centroamérica es el de fijar aranceles a las importaciones. Este mecanismo, además de ser útil y eficaz en el corto plazo,

#### RECUADRO 3.6

### Reducción en el cultivo de granos básicos

**H**istóricamente el campesino centroamericano ha dependido del cultivo de los granos básicos, no sólo para su comercialización sino para el autoconsumo. Al ser una de las principales fuentes de sustento alimenticio, la siembra de estos productos ayuda a estas familias a compensar los bajos ingresos generados por otras actividades agrícolas.

Sin embargo, durante las últimas dos décadas ha disminuido la producción de granos básicos en la región. El número de hectáreas dedicadas a esta actividad pasó de 2.4 millones

en 1978 a 2.5 millones en el 2001, lo cual equivale a un aumento total del 4%. Si se compara esta cifra con el crecimiento aproximado de la población rural durante este mismo período (55%), es fácil entender lo problemático de la situación. Asimismo, aunque los rendimientos de estos cultivos se mantuvieron prácticamente constantes en toda el área, el promedio de manzanas de granos básicos por familia bajó de 1.5 en 1978 a 1 en el 2001.

Entre otras razones, este decaimiento se debe a que la apertura comercial ha hecho

que la siembra de granos básicos sea cada vez menos rentable, primordialmente por sus bajos precios en el mercado internacional. El problema es que, invariablemente, estos bajos precios son resultado de los altos subsidios que reciben estos productos, sobre todo en los países desarrollados.

*Fuente: Baumeister, 2003, con datos de Trejos, 2002 y FAOSTAT.*

resulta apropiado desde el punto de vista estatal, por su bajo costo y fácil aplicación. Pero no es adecuado como instrumento de política de largo plazo y, menos aún como herramienta para aumentar la productividad, la rentabilidad y el valor agregado del sector.

La protección arancelaria, en el contexto de las nuevas reglas del comercio internacional, es decir, de la OMC, se clasifica dentro de la llamada “Caja Ámbar” (las herramientas más distorsionantes), por lo cual la viabilidad legal de su uso en el futuro próximo puede reducirse.

Existen más bien elementos de apoyo o ayuda clasificados dentro de la “Caja Verde”, que en Centroamérica no han sido utilizados en todo su potencial. Estos dispositivos no son considerados riesgosos desde el punto de vista de las reglas de la OMC y al mismo tiempo poseen grandes ventajas en lo referente a la promoción de la productividad, la rentabilidad y el incremento del valor agregado local (recuadro 3.7).

Además, en varios países centroamericanos (y por bastante tiempo) se mantuvieron esquemas de subsidio directo a las nuevas actividades exportadoras, reduciéndose así los recursos para el desarrollo y mantenimiento de infraestructura física que podría ser aprovechada por todas las actividades y por la población en general. En términos técnicos, se optó por crear incentivos privados en lugar de fortalecer el desarrollo de bienes públicos o de los que podrían generar externalidades positivas.

A raíz de estos problemas, es necesario desarrollar una capacidad altamente efectiva para la negociación y administración de los instrumentos de

diverso tipo por parte del sector público, con una visión integral y regional. Esto implica la capacitación de los recursos humanos para esas tareas, tanto en el sector público como en el privado. He aquí otro reto: redefinir la asignación de recursos públicos en una dirección en la que su rentabilidad social, y también su aporte al incremento de la productividad de todos los factores, sean mayores.

### Pago por servicios ambientales como opción de desarrollo rural

Al igual que con los convenios para evitar la doble imposición, podría resultar provechoso para el área negociar en los tratados de libre comercio (sobre todo con Estados Unidos) acuerdos sobre pago de servicios ambientales. La formulación y puesta en práctica de programas de esta índole no sólo beneficiaría a todos los países, sino que representaría una opción viable de desarrollo rural, tanto en los sectores agrícolas como en los no agrícolas.

Entre las naciones centroamericanas, Costa Rica es la que más ha incursionado en el comercio ambiental, tanto a través del canje de deuda por naturaleza, como del aprovechamiento de su biodiversidad para atraer flujos externos. Este país fue, a la vez, el primero en abrir una oficina de implementación conjunta, constituyéndose en huésped para el pago de servicios ambientales. Además es destacable que más de la mitad de los proyectos piloto de esta índole han sido aprobados para desarrollarse en Costa Rica (Cuellar, 1999).

#### RECUADRO 3.7

### Instrumentos de apoyo comercial “Caja Verde”

Los programas de apoyo que se clasifican dentro de esta categoría deben tener efectos distorsionantes mínimos sobre el comercio y la producción. Además, no deben incidir directamente sobre los precios que reciben los productores y es necesario que sean costeados por fondos públicos. A continuación se presentan algunos ejemplos de estas medidas.

- Protección complementaria: salvaguardias, derechos compensatorios, derechos *antidumping*
- Apoyo mercadológico: inteligencia de mercados, diversificación y mejoramiento de la oferta exportable, mejoras en normas técnicas, de calidad, sanitarias y fitosanitarias, etc.

- Instrumentos de “Caja Verde” propiamente dichos o incentivos de tercera generación: destacan entre estos la inversión en investigación y desarrollo (I&D) agrícola, basada en necesidades de los productores y exportadores, y ligada a mecanismos de mercado que consideren todos los eslabones de la cadena productiva y los diversos estratos de producción; la transferencia efectiva de conocimientos y técnicas mejoradas a los productores reales y potenciales; el desarrollo y mantenimiento de la infraestructura física, desde caminos rurales que posibiliten transportar la producción todo el año, hasta carreteras nacionales, puertos, etc.; mejora de las telecomunicaciones; facilitación de acceso al crédito; ayuda en casos de desastres naturales y programas ambientales, entre otros.

Fuente: Figueroa y Umaña, 2002.

La experiencia salvadoreña en este campo, si bien más reciente, es tan innovadora como la costarricense. Debido a las pocas áreas protegidas del país, se ha echado mano de áreas cultivadas -en especial, las cafetaleras- para obtener productos amigables con el ambiente y con mayor rentabilidad, dado que los consumidores en el mundo industrializado parecen estar dispuestos a pagar más por productos que no dañen los ecosistemas. En el caso de la actividad cafetalera, esto ha significado, además, un aliciente en medio de la crisis que ha experimentado el sector en los últimos años.

### Crisis del café

A la crisis estructural de la actividad agrícola centroamericana se le agrega la crisis cafetalera, que merece ser analizada separadamente, dada la importancia de la caficultura en la región, sobre todo desde el punto de vista social (recuadro 3.8). Si bien su impacto directo inicial, y más grave, es en el área rural, por el peso que tiene también afecta a toda la economía y la sociedad.

En Centroamérica esta industria emplea a 1.6 millones de trabajadores (25% de la PEA rural). Además, una cuarta parte de su producción está en manos de micro y pequeños productores (casi 250.000), los cuales representan el 85% de todos los productores de café. Estos, por cierto, son los que en promedio tienen los menores niveles de productividad. A partir de estas cifras, y del hecho que de la capacidad económica, tanto de los asalariados como de los micro y pequeños productores, depende indirectamente parte importante del pequeño comercio, transporte, almacenaje, etc., es fácil deducir el impacto que en términos de desarrollo humano y estabilidad social tiene una crisis en esta actividad.

En la última década, la evolución del sector cafetalero ha variado de país a país; en promedio la producción regional creció un 10%. En este lapso el sector perdió importancia relativa en el PIB agropecuario en Costa Rica y El Salvador, mantuvo casi el mismo peso en Guatemala y elevó significativamente su participación en Honduras y Nicaragua, por la reducción en otros sectores o rubros (cuadro 3.23).

Lo paradójico es que, mientras las sociedades centroamericanas viven esta crisis, la actividad de servicio de café al público a nivel mundial se encuentra floreciente. La sofisticación de la preparación, mercadeo y consumo de café en los

países desarrollados ha permitido no sólo diversificar y diferenciar el producto, sino también aumentar su demanda<sup>22</sup>. Así, mientras por una libra de buena parte del café que exportan (en grano), los países centroamericanos reciben 60 centavos de dólar o menos (de lo cual el productor recibirá apenas una parte), en algunos lugares los consumidores sofisticados de Estados Unidos, pagan 3 dólares por una taza de esta bebida (Baumeister, 2003).

Lo anterior significa una relación de precios que va desde los 60 dólares por quintal de café genérico exportado desde Centroamérica, hasta el equivalente de 10,000 dólares por cien libras de producto de primera calidad en una taza de café servido (Baumeister, 2003). Aparte de su ironía, esta situación devela el enorme potencial de aumento del valor agregado de esta actividad. El ejemplo del café ilustra, pues, situaciones aplicables a muchos otros productos agrícolas. De hecho, aún en el café, algunos países y empresas han avanzado bastante en esta dirección, pero el esfuerzo pendiente es mucho mayor.

### Gran potencial para el desarrollo humano en las actividades rurales no agrícolas

Es importante retomar lo dicho al inicio de esta sección en cuanto a que el mundo rural no se acaba en lo agrícola, lo cual es válido tanto para sus problemas como para sus oportunidades.

Con respecto a esto último destaca la expansión que en años recientes ha tenido el turismo, una actividad que se ha constituido en alternativa frente a otras más tradicionales y en crisis, como la ganadería, el café o los granos básicos. Sus distintas modalidades reflejan la diversidad y riqueza del paisaje centroamericano: turismo ecológico, de montaña, histórico (la “Ruta Maya”, por ejemplo), artesanal, de playa (recuadro 3.9). También deben mencionarse las industrias rurales ligadas a la exportación, sobre todo, mas no exclusivamente, en la confección de prendas de vestir, alimentos y otros productos.

La explotación de la biodiversidad, desde el punto de vista del uso de sus componentes para la farmacopea y la perfumería, entre otros, es una actividad aún incipiente, pero con gran potencial. Para su desarrollo es necesario manejar adecuadamente las complejas relaciones entre la conservación, los conocimientos científicos y tecnológicos, la materia legal, y la capacidad de gestión empresarial y estatal que caracterizan a esta actividad.



CUADRO 3.23

**Centroamérica: participación de la producción  
de café en la economía. 1990-2000**  
(porcentajes)

País	Participación en el PIB agropecuario		Participación en el PIB		Participación en las exportaciones totales		Empleo (miles de personas)
	1990	2000	1990	2000	1990	2000	2000
Costa Rica	12.6	12.1	2.0	1.3	18.1	4.7	200
El Salvador	26.6	19.6	4.5	2.5	37.9	10.5	160
Guatemala	19.1	18.1	4.9	4.2	25.9	18.8	700
Honduras	26.9	33.3	7.4	8.2	20.2	16.6	300
Nicaragua	17.7	24.4	4.4	7.2	20.4	23.3	280

Fuente: Flores et al. 2002.

RECUADRO 3.8

**La crisis del sector cafetalero centroamericano**

El desplome en los precios del café en el mercado internacional como resultado de un exceso en la producción mundial no compensado por un incremento equivalente en el consumo, ha provocado una crisis que ha afectado a uno de los sectores económicos más importantes de Centroamérica. Dado el peso significativo que tiene este sector en la producción y las exportaciones regionales, la crisis ha tenido repercusiones negativas de carácter económico y social. La falta de divisas ha puesto en riesgo la permanencia y actividad de los distintos productores, con la consecuente pérdida de empleos generados por este sector.

En el 2001, la producción mundial de café superó al consumo, que creció sólo un 1%.

Debido a la sobreoferta (de unos 10 millones de sacos) y al volumen récord de exportaciones (88.7 millones de sacos), los inventarios en los países importadores aumentaron casi tres veces más que el nivel deseable para obtener un precio remunerativo. En consecuencia, el precio del contrato "C" en Nueva York se mantuvo por debajo de los 50 centavos de dólar por libra, el más bajo en medio siglo.

La producción regional de café creció considerablemente en el último quinquenio, y su participación en el mercado cafetalero mundial fluctuó entre 13% y 15%. En el año 2001 Centroamérica produjo 16.2 millones de quintales de café, lo que significó un aumento de 16% respecto del nivel obtenido en 1990. Este incremento se sustentó sobre todo

en la ampliación de la superficie cultivada y, en algunos casos, en mayores rendimientos, principalmente en Costa Rica, que tiene uno de los mejores rendimientos en el mundo. Otros países, entre los que destaca Vietnam, también incrementaron su producción. Así, mientras en 1990 la relación entre la producción de café en Centroamérica y Vietnam era de 7.1, en el 2001 disminuyó a 0.94.

Una cuarta parte de la producción regional de café la generaron los micro y pequeños productores, mientras que las fincas grandes representaron sólo el 2.5%. Las "empresas", que están integradas verticalmente, benefician y comercializan el café de pequeños productores, a quienes a veces financian parte de las labores y la cosecha (cuadro 3.24).

CUADRO 3.24

**Centroamérica: tipología de productores de café**

Estrato de finca por área	Micro	Pequeños	Medianos	Grandes	Empresas	Total
Rango (hectáreas)	< 3.5	3.5 a < 14	14 a < 35	35 a < 70	> 70	
Productividad promedio (quintales por hectáreas)	11.7	14.1	20.6	26	19.8	18.3
Número de productores	200,000	47,900	33,000	7,300	2,900	291,100

RECUADRO 3.8 (continuación)

**Centroamérica: tipología de productores de café**

Estrato de finca por área	Micro	Pequeños	Medianos	Grandes	Empresas	Total
Número de productores	200,000	47,900	33,000	7,300	2,900	291,100
Superficie total, miles de hectáreas	162	170	126	133	301	892
Producción (miles de quintales)	1,895	2,395	2,586	3,473	5,961	16,310
Porcentaje de productores por estrato	68.7	16.4	11.3	2.5	1.0	100.0
Porcentaje de superficie	18.2	19.1	14.1	14.9	33.7	100.0
Porcentaje de producción por estrato	11.6	14.7	15.9	21.3	36.5	100.0

Fuente: Flores et al. 2002.

Por la importancia histórica de este cultivo en el área, la crisis del sector cafetalero tiene efectos multiplicadores que se manifiestan con distinta gravedad en cada una de las economías nacionales. La crisis agravó el poco halagüeño panorama económico regional observado en 2001. Los bajos precios internacionales del grano ocasionaron importantes pérdidas de ingresos de divisas que afectaron la balanza comercial de los países. Sólo en 2001 se dejaron de percibir 821 millones de dólares, en comparación con las ventas registradas en el quinquenio 1994-1998, pérdida que es equivalente al 1,4% del PIB regional. Actividades conexas como el comercio, el transporte, el almacenaje y el sector bancario,

han resentido las consecuencias de esta situación. Sus efectos también se han reflejado en el ámbito de la macroeconomía, bajo la forma de menores ingresos fiscales -que en ocasiones tuvieron que traducirse en ajustes de gasto público- y pérdidas de ingresos de exportación, con efectos sobre la cuenta comercial de la balanza de pagos y un incremento en las necesidades generales de financiamiento externo.

Otra consecuencia de la crisis puede verse en el sector laboral. La mayoría de los empleos se sitúa entre los estratos de la población de mayor pobreza, lo que plantea importantes retos en términos de desarrollo humano y estabilidad social. Se estima que

los jornales que se dejaron de contratar en el 2001 equivalen a 170,000 empleos/año, lo que representó la no percepción de 140 millones de dólares en salarios.

A pesar de que se han tomado algunas medidas de apoyo a los productores, la superación de la crisis requerirá una revisión profunda de la inserción de la caficultura regional en el mercado internacional, así como la participación en negociaciones que tiendan a reconstituir el diálogo entre productores y consumidores, con el fin de promover el reordenamiento del mercado mundial de este producto.

Fuente: CEPAL con base en Flores et. al, 2002.

## RECUADRO 3.9

**Desarrollo sostenible del turismo en Centroamérica**

Después de los procesos de paz de la década de los ochenta y principios de los noventa, el turismo se ha convertido en una opción de desarrollo económico y social para los países centroamericanos. La cantidad de turistas y los ingresos económicos que estos generan han venido en aumento desde 1990, hasta convertirse en una de las actividades económicas más importantes para la región.

Así, el turismo se ha constituido en un componente estratégico para el desarrollo regional y el proceso de integración, con el potencial de mejorar la calidad de vida de los y las centroamericanas. En algunos países incluso representa una de las principales fuentes de divisas para la economía (cuadro 3.25).

## CUADRO 3.25

**Centroamérica: importancia de la actividad turística. 2002**  
 (estimaciones)

País	Porcentaje del PIB	Porcentaje del total de exportaciones	Porcentaje del total de empleos	Porcentaje inversión de capital (millones de dólares)	Porcentaje inversión total del país
Costa Rica	4.2	17.2	14.0	608.9	17.1
El Salvador	2.3	8.9	5.8	237.0	9.6
Guatemala	3.3	17.0	6.6	375.7	10.4
Honduras	3.0	9.4	8.6	179.6	12.2
Nicaragua	2.9	13.5	7.9	58.4	6.9
Panamá	5.1	12.3	10.7	379.3	12.4

Fuente: *World Travel and Tourism Council*.

Esta actividad permite a la región diversificar su estructura productiva, a fin de no depender solamente de productos agrícolas, como sucedía años atrás. Asimismo, es una manera de atraer inversión extranjera en asociación con capitales locales y generar empleo. Si se desarrolla en forma sostenible y no masivamente, también contribuiría a preservar los recursos naturales y sus beneficios alcanzarían a gran parte de la población, a través del significativo efecto multiplicador que se puede generar en el ámbito social.

De acuerdo con un estudio realizado por el Centro Latinoamericano para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible de INCAE, los países de la región tienen más potencial para desarrollar sus ventajas competitivas si unen sus esfuerzos y ofrecen un producto de nicho de mercado, y no de tipo masivo. Los principales activos turísticos que ofrece Centroamérica y alrededor de los cuales se podría desarrollar la estrategia de diferenciación y promoción en el contexto internacional son:

- Recursos naturales y conservación de la naturaleza.
- Arqueología e historia precolombina.
- Grupos étnicos y culturas vivas.
- Arquitectura urbana y herencia colonial.

Es importante señalar que el objetivo principal de esta actividad no debe ser el incremento del número de turistas, las divisas o la inversión *per se*. Para alcanzar un desarrollo sostenible del sector, los esfuerzos deberán enfocarse principalmente a mantener una imagen de Centroamérica como destino ecológico y cultural, aumentar el gasto por turista y mejorar la calidad de la oferta de productos que ofrece la región, tanto en infraestructura como en servicios.

Fuente: *Prado, 2003*.

**Notas**

1 Las cifras de Nicaragua no reflejan el cambio en cuentas nacionales donde se actualizó y recalculó el PIB debido a que no se contó con una serie comparable a la de los demás países.

2 Cabe destacar que, por razones políticas, Nicaragua estuvo excluida de esta iniciativa por varios años.

3 El M2 o liquidez total está conformado por los depósitos a la vista, cheques de viajero y otros depósitos contra los cuales pueden girarse cheques; las cuentas del mercado de dinero y las cuentas de ahorro, que permiten un número limitado de giros al mes, se consideran menos líquidas.

4 En el caso de Panamá, las cifras revelan una importante diferencia entre los ingresos totales y los tributarios. Esto se explica fundamentalmente por los ingresos que percibe el Estado (y particularmente su Gobierno Central) por la operación del Canal de Panamá; aunque cabe señalar que hay otras "empresas estatales" que también aportan a este rubro aunque en menor proporción (hipódromo, etc.).

5 El capítulo 2 presenta un análisis más completo sobre las tendencias registradas en materia de pobreza y desigualdad.

6 El Informe del Banco Mundial sobre el desarrollo mundial correspondiente a 1997 presenta una discusión más completa del tema.

7 A menos que se diera una redistribución fuerte y permanente del ingreso a favor de los grupos de menor ingreso relativo, sin afectar negativamente la dinámica del crecimiento.

8 Este tema se discute con detalle en el capítulo 7.

9 La metodología empleada para la construcción de los índices se presentó en el anexo metodológico del primer informe *Estado de la Región del Desarrollo Humano Sostenible* (1999).

10 Para un detalle del método de medición y los resultados obtenidos para el año 1999 consúltese el capítulo 5 del primer informe *Estado de la Región* (Proyecto Estado de la Nación, 1999).

11 Variables utilizadas al calcular el indicador de preparación en infraestructura: número de líneas telefónicas por cada mil habitantes, km de carretera pavimentada por millón de habitantes, consumo de energía eléctrica residencial (kw/hora por habitante).

12 Variables utilizadas al calcular el indicador de preparación en vulnerabilidad macroeconómica: deuda externa total / exportaciones de bienes y servicios, saldo comercial (porcentaje del PIB), competitividad del tipo de cambio, competitividad del tipo de cambio real, intereses totales de la deuda externa/exportaciones de bienes y servicios, ahorro doméstico/PIB.

13 Variables utilizadas al calcular el indicador de preparación en políticas macroeconómicas: ahorro corriente del Gobierno, crédito del sector privado/crédito interno central (porcentaje del PIB), tasa pasiva del interés real, impuestos al comercio exterior/ingresos tributarios, impuesto sobre la renta (nivel de regresividad), reservas internacionales netas/meses importaciones.

14 Variables utilizadas al calcular el indicador de preparación en estructura macroeconómica y sectorial: crecimiento del PIB por habitante, profundidad financiera, tasa activa de interés real, densidad demográfica (habitantes por km<sup>2</sup>), producto agrícola como porcentaje del PIB, grado de urbanización (porcentaje población urbana del total).

15 Variables utilizadas al calcular el indicador de preparación en las políticas de transformación productiva: gasto público en educación (porcentaje del PIB), alumnos/maestro en primaria, total de áreas protegidas (porcentaje de área total), crecimiento anual de las líneas telefónicas.

16 Variables utilizadas al calcular el indicador de preparación en vulnerabilidad comercial: coeficiente de apertura comercial ( $X+M/PIB$ ) porcentaje, grado de concentración (exportaciones a Estados Unidos 10 productos principales como porcentaje de los términos de intercambio), exportaciones prendas de vestir a Estados Unidos (porcentaje de exportaciones totales).

17 Variables utilizadas al calcular el indicador de preparación en elegibilidad: índice de precios al consumidor (IPC), saldo fiscal del Gobierno Central (porcentaje del PIB), saldo en cuenta corriente, balanza de pagos (porcentaje del PIB), estabilidad del tipo de cambio nominal (coeficiente de variación), violaciones a los derechos humanos (elegibilidad no macroeconómica).

18 Sobre el crecimiento de las importaciones, consúltese Moreno-Brid, 2002.

19 Un ejemplo de servicio tipo "paquete completo" es el que se está empezando a dar en el sector "maquilero" hondureño, el cual recibe el hilo de Estados Unidos y se encarga de confeccionar la tela y llevar a cabo todos los demás procesos necesarios, hasta entregar las prendas de vestir listas para la venta en el mercado estadounidense.

20 Para este análisis se tomaron en cuenta los trabajos de Figueroa y Umaña (2002) y Flores et al (2002).

21 Por ejemplo, aunque Costa Rica es uno de los países donde el cultivo de granos básicos está menos extendido, el 30% del empleo agropecuario se dedica a esta actividad.

22 Esta sofisticación se ha comenzado a dar también en el consumo doméstico y en lugares de servicio para sectores de ingreso medio alto y alto en la región, lo cual ha paliado un poco el impacto y puede ser un estrato de mercado en expansión.

**CAPÍTULO**  
**3**

**La coordinación del capítulo** estuvo a cargo de Saúl Weisleder. Se utilizaron como insumos los estudios "Principales retos del desarrollo económico", de Saúl Weisleder, "Nueva ruralidad en Centroamérica", de Eduardo Baumeister y "El crecimiento económico en Centroamérica en los noventa: ¿un nuevo estilo de desarrollo?", preparado por Juan Carlos Moreno-Brid.

**CEPAL-México aportó** el recuadro titulado "La crisis del sector cafetalero centroamericano". Luis Figueroa y Andrea Prado, del CLADS-INCAE, prepararon los recuadros "Agricultura en Centroamérica" y "El desarrollo sostenible del turismo en Centroamérica". ASIES proporcionó el estudio "Inversión nacional y extranjera en Centroamérica", de Edgar Robles y Andrés Rodríguez.

**La edición técnica fue realizada por** Miguel Gutiérrez, Juan Manuel Baldares y Marcela Román.

**El taller de consulta de este capítulo** se realizó durante los días 13 y 14 de enero del 2003 en San José, con la asistencia de las siguientes personas: Edgar Balsells, Eduardo Baumeister, Leonor Calderón, Martha Cordero, Luis Figueroa, Paulina Franceschi, Juan Alberto Fuentes, Rodrigo Madrigal Nieto, Daniel Matul, Sergio Membreño, Tatiana Mora, Juan Carlos Moreno Brid, Hugo Morgado, Amparo Pacheco, William Pleitez, Carlos Pomareda, Adrián Rodríguez, Isabel Román, Marcela Román, Luis Guillermo Solís, Susana Soto, Carlos Torres, Rafael Trejos, Juan Manuel Villasuso, Jonathan Wadsworth y Saúl Weisleder. La relatoría del taller la realizó Susana Soto.

Se agradece a Rebeca Grynspan, Pablo Serrano, Jorge Mattar, Juan Carlos Moreno, Claudia Schatan, Margarita Flores y Martha Cordero, de la oficina de CEPAL-México, su apoyo y colaboración en la preparación del capítulo. Se agradece a Manuel Agosín, asesor económico regional del Banco Mundial, por la información proporcionada, y a Ana María Majano directora ejecutiva de CLADS-INCAE, por poner a disposición estudios de CLADS-INCAE.

## CAPITULO

## 4

## El desafío de la acción regional

**PREGUNTA GENERADORA**

¿Cuáles son los principales procesos de integración y qué demandan de la institucionalidad regional?

**PREGUNTAS ESPECIFICAS**

■ ¿Cuál es la situación actual de las estrategias e instituciones de integración regional?

■ ¿De qué manera facilita la institucionalidad el avance de la integración?

■ ¿Cuáles son las nuevas tensiones que emergen de la inserción de las economías y las sociedades centroamericanas en la economía internacional?

■ ¿Qué incidencia han tenido las instituciones de integración en el manejo de estas tensiones?

### Valoración del informe Estado de la región (1999)

La Cumbre de Presidentes de Esquipulas II, celebrada en 1987, y en la cual se aprobó el procedimiento para establecer la paz firme y duradera en Centroamérica<sup>1</sup>, fue el punto de arranque de los esfuerzos institucionales de integración regional de finales del siglo XX. Esquipulas II contribuyó decisivamente a la normalización de las relaciones económicas y políticas en el área, al hacer posible su gradual pacificación<sup>2</sup>, facilitar su estabilización política y la transición democrática de los países gobernados, hasta entonces, por regímenes autoritarios.

La reactivación de los esfuerzos institucionales de fines de los ochenta rápidamente dio paso a una nueva etapa de integración en los años noventa. Primero, la creación del Sistema de Integración Centroamericano (SICA) implicó una reforma de la institucionalidad heredada de la década de los sesenta. Segundo, la suscripción de la Alianza para el Desarrollo Sostenible (ALIDES) por los gobiernos del área estableció una agenda de largo plazo para la integración regional. Tercero, una significativa ampliación de la normativa centroamericana (tratados y acuerdos) expandió las actividades de las instituciones de integración hacia ámbitos tradicionalmente considerados como propios de cada país, tales como los asuntos ambientales y la equidad social. Cuarto, en la actualidad nuevos actores gubernamentales y no gubernamentales participan en lo que antes era un espacio reservado a los gobiernos. Por una parte, Panamá, Belice y República Dominicana se convierten en socios activos del esquema de integración; por otra, las instituciones regionales abren mecanismos de consulta con las organizaciones de la sociedad civil.

Una corriente cotidiana, no tan visible, se agrega a procesos institucionalizados. Durante la presente década se ha generado un creciente comercio intrarregional de bienes y servicios, mediante inversiones y exportaciones, que ha permitido un acercamiento a los niveles prevalecientes en la década de los setenta. Los empresarios contribuyen significativamente a moldear los procesos económicos de carácter regional.

Los avances y esfuerzos empresariales de integración centroamericana obedecen, y han obedecido, más a decisiones adoptadas por empresas específicas, que a esfuerzos

originados por las organizaciones del sector privado o por acciones de los gobiernos. En los noventa, estas decisiones microeconómicas fueron dinámicas y crecientes, y su principal efecto ha sido enlazar, en la práctica, a las economías de la región. Se trata, por su naturaleza, de una actividad dispersa e individual, que no depende de los avances en el marco jurídico e institucional regional, aunque se encuentra profundamente influida por él.

Como los empresarios, la sociedad civil regional ha contribuido de múltiples maneras a la nueva etapa de integración. Primero, sus organizaciones han logrado erigirse en interlocutores de los gobiernos y las instituciones de integración, creando nuevos mecanismos de participación social y de influencia sobre las agendas integracionistas. Segundo, canalizan importantes recursos financieros, técnicos y humanos para el fortalecimiento de otras entidades de la sociedad civil y la promoción de programas de desarrollo locales, con participación de las comunidades. Tercero, son medios de creciente relevancia para el intercambio de experiencias e información en un amplio conjunto de temas.

El primer informe regional no se limita a documentar los esfuerzos institucionales en pro de la integración, sino que ilumina los esfuerzos que otros actores sociales realizan, a fin de sugerir los ámbitos distintivos y los avances de sus esfuerzos integracionistas. La visión que emerge es decididamente constructivista: una pluralidad de actores desarrollan esfuerzos integracionistas y dan lugar a procesos caracterizados por la diversidad, la superposición, la falta de sincronía y hasta la contradicción entre agendas políticas y sociales.

La suma de esfuerzos integracionistas, sin embargo, no implica un proceso pautado, o concertado, de integración, ni necesariamente un fortalecimiento de la dinámica integracionista, pues algunos de los esfuerzos se cancelan entre sí. La culpa no es de la diversidad de agendas, sino de la diversidad generada, no por el diálogo, sino por los monólogos que se dan en el mismo espacio. Esto entraña riesgos para las sociedades centroamericanas, el principal de ellos una eventual desilusión con la presente etapa de integración. Reforzar una integración centroamericana capaz de impulsar el desarrollo humano sostenible es, para el primer informe, un desafío regional.



# El desafío de la acción regional

## Valoración general del segundo informe (2003)

El momento actual de Centroamérica es tiempo crucial de negociación económica internacional, cargado de oportunidades y también de amenazas.

El cambio de siglo ha encontrado a Centroamérica elaborando propuestas de integración económica, con una orientación más acorde con las nuevas estrategias de desarrollo asumidas por los países y, además, con fuertes incentivos y tensiones derivadas de las negociaciones de convenios internacionales, acuerdos y planes, así como de la entrada en vigencia de nuevos tratados. Oportunidades y amenazas se hacen presentes en un marco de decisiones complejas y aceleradas, que pone en tensión a las instituciones de la integración, a los mecanismos *ad hoc* creados para enfrentar esos procesos y a los países y sociedades. Nunca como en esta época se han superpuesto y acumulado las negociaciones y acuerdos entre naciones del área, junto con la incorporación de nuevos países al proceso de construcción de una zona de libre comercio en la región, procesos bilaterales de negociaciones con terceros países, procesos conjuntos de negociación con otros, en un acelerado proceso de regionalismo abierto. Pero, quizás, nunca como ahora se enfrentan decisiones tan estratégicas para el futuro de los países y pueblos, sin certezas generalizadas y surgidas de la experiencia anterior, ni recetas para lo que sigue. Hoy las preguntas sobre la apertura, la concentración de la riqueza, la aceleración del desarrollo humano y la inclusión, el futuro del agro, el fortalecimiento de las instituciones y la capacidad reguladora de los Estados, y tantas otras, recuperan relevancia.

Las respuestas a estas interrogantes generan controversias y expectativas.

El primer informe sobre el estado de la región señaló sucintamente algunos esfuerzos institucionales en pro de la integración regional, pero se centró en iluminar los esfuerzos que otros actores sociales realizan para integrarse, entre ellos las migraciones abordado en el capítulo 2 de este informe. Este enfoque, y el consiguiente señalamiento de desafíos, correspondieron al momento en que más países y más temas se disputaban la atención de la integración, revitalizada por los logros de salidas políticas negociadas y el restablecimiento del comercio intrarregional. Adicionalmente, la participación de la sociedad en las decisiones, así como una mayor exigencia con respecto al cumplimiento de los numerosos acuerdos de integración, fueron señalados en forma consistente.

A su vez, este segundo informe se centra en la descripción y análisis de la integración centroamericana, considerando sus importantes y vastas dimensiones institucionales en la primera parte, y describiendo sus aspectos económicos, con énfasis en la política comercial, en la segunda.

Al abordar la institucionalidad y la política comercial se toma en cuenta el cambio de estilo de desarrollo, reflejado en el cambio de paradigma de la integración, que se dio a partir de la década de 1980 y que se ha ido modificando gradualmente a partir de entonces. Ello ha tenido manifestaciones en el ámbito de los compromisos políticos, las reformas institucionales y los cambios en los instrumentos de política que comparte la región en su conjunto. Del análisis de estos acontecimientos se desprenden dos conclusiones fundamentales. En primer lugar, ha cobrado mayor relevancia el tema de la integración

económica entre los países centroamericanos, se han agregado nuevos temas, como la solución de controversias, y se ha ampliado la cobertura de este esquema, por ejemplo, a servicios. De esta forma se ha modernizado lo que puede calificarse como una zona de libre comercio altamente desarrollada, que tendría posibilidades de convertirse en una unión aduanera en la medida en que, en el futuro, se avanzara hacia un arancel externo efectivamente común. En segundo término, las perspectivas de contar con un tratado de libre comercio (TLC) con los Estados Unidos se han convertido en el factor que más ha dinamizado la acción conjunta de los gobiernos en los últimos tiempos. Ello ha condicionado la naturaleza de la integración, que corresponde en buena medida a lo que podría calificarse como un proceso de regionalismo abierto que incluye a Centroamérica y los Estados Unidos, y en el que la velocidad con que se avanza depende del ritmo establecido por el gobierno norteamericano. Todo apunta a que ese TLC será uno de los principales determinantes de la inserción externa de cada país centroamericano y de la región en su conjunto en el futuro.

### Integración y desarrollo: ayer y hoy

Como se señaló, no es sino hasta fecha reciente que se ha fortalecido la concordancia entre integración y estilo de desarrollo. Esta relación ha tenido diversas características, por lo que un somero recorrido de antecedentes resulta actual y muy pertinente.

Desde principios de la década de los ochenta los países centroamericanos comenzaron a abandonar la antigua estrategia de sustitución de importaciones y a adoptar una nuevo estilo de desarrollo “hacia afuera”. La estrategia anterior tenía un alto contenido regional, centroamericano, reflejado en la creación del Mercado Común Centroamericano mediante el Tratado General de Integración Económica Centroamericana (suscrito el 13 de diciembre de 1960 en Managua por todos los países centroamericanos, con la excepción de Costa Rica, que lo firmó en 1963). En ese tratado se asumieron compromisos básicos que definieron el contenido de la integración económica de acuerdo con tal estrategia. Se acordó un arancel externo común que servía para proteger de las importaciones a la industria de la región, y se crearon incentivos para que se diera un proceso de industrialización basado en la protección. Además, se constituyó un mercado regional ampliado, mediante el libre comercio intracen-

troamericano, para favorecer un proceso de industrialización en el que se aprovecharan las economías de especialización y de escala. La integración que se impulsó tuvo un contenido básicamente económico, con vistas a que la creciente interdependencia económica de la región pudiera, eventualmente, facilitar una mayor integración política o, al menos, grados crecientes de coordinación de políticas.

En forma simultánea, y con base en el mismo tratado, se crearon instituciones para responder a esta estrategia. Así, la Secretaría Permanente de Integración Económica de Centroamérica (SIECA) se constituyó básicamente para dar seguimiento a los compromisos asumidos en el Tratado General, mientras que el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) fue creado para contribuir al financiamiento de la inversión, sobre todo de infraestructura, que requería el proceso regional de industrialización. También se estableció la Secretaría del Consejo Monetario Centroamericano, a efectos de darle seguimiento a los acuerdos de los bancos centrales de la región y, en especial, para facilitar el funcionamiento del régimen de pagos que requería la expansión del comercio dentro del área. Todo ello se produjo con apoyo de la cooperación internacional. También se crearon otras instituciones, o se aprovecharon algunas que ya existían, aunque no necesariamente respondieran a la nueva estrategia de desarrollo, tales como el CSUCA, que se ocupó de aspectos relacionados con la educación superior<sup>3</sup>.

El proceso de integración que comenzó en la década de los cincuenta y entró en la etapa acelerada en la década de los sesenta ha sido objeto de múltiples evaluaciones, que no cabe desarrollar en este capítulo (el capítulo sobre desafíos del desarrollo económico aborda el crecimiento económico en el largo plazo). En todo caso, hubo un aumento exponencial del comercio intracentroamericano y la región atrajo considerables montos de inversión extranjera. Si cada país hubiera seguido un proceso nacional de sustitución de importaciones, como la República Dominicana o Panamá, lo más probable es que su grado de industrialización hubiera sido menor. Sin embargo, los beneficios de la industrialización tendieron a concentrarse más en algunos países (Costa Rica, El Salvador y Guatemala) y la guerra entre El Salvador y Honduras en 1969 resultó en el retiro de este último de la institucionalidad centroamericana durante varios años (Sol, 1998). Pero quizá más importante fue el hecho de que varias naciones del área experimentaron un proceso de

modernización excluyente, de crecimiento sin equidad. Ello, aunado a un contexto internacional que favorecía la polarización, dio lugar a severos conflictos internos (El Salvador, Guatemala y Nicaragua) que interrumpieron durante la primera mitad de los años ochenta el crecimiento y el proceso de creciente interdependencia que continuaba dándose por la vía del comercio y de las inversiones recíprocas en Centroamérica.

Coincidieron entonces nuevas iniciativas políticas de acción regional -reflejadas en los Acuerdos de Esquipulas- con una nueva estrategia de desarrollo, orientada ya no a la sustitución de importaciones, sino al desarrollo de las exportaciones, especialmente no tradicionales, como nuevo motor del crecimiento. El énfasis en la acción política para alcanzar la paz en Centroamérica, así como las nuevas estrategias de desarrollo asumidas por cada país, no favorecieron la elaboración y puesta en práctica de una nueva propuesta de integración económica que correspondiera y fortaleciera la nueva estrategia de desarrollo “hacia afuera”, como lo había hecho en el pasado el Mercado Común con el desarrollo “hacia adentro”<sup>4</sup>. Si bien se dio un ajuste del paradigma de la integración, reflejado en los nuevos protocolos de Guatemala y de Tegucigalpa, con una orientación general que correspondía a los nuevos lineamientos de las estrategias de desarrollo que comenzaban a imperar en cada país de la región, ello no estuvo acompañado de instrumentos de política específicos que permitieran que la integración jugara un papel tan importante como en el pasado.

En todo caso, la nueva versión del tratado general de integración, denominado Protocolo de Guatemala (1993), definió algunas propuestas generales que dieron una nueva orientación<sup>5</sup>, a saber:

- Impulsar el desarrollo sostenido de Centroamérica mediante una estrategia conjunta hacia afuera, para fortalecer su participación en el comercio mundial.
- Reestructurar, fortalecer y reactivar el proceso de integración para adecuarlo a la nueva estrategia de apertura externa.
- Impulsar una nueva integración que fortaleciera a la región como un bloque económico, para insertarla en la economía mundial.
- Transformar las estructuras productivas para lograr una reinserción eficiente y dinámica en el mercado internacional.

Algo similar ocurrió con la promulgación -durante la Cumbre Ecológica Centroamericana de Managua, en 1994- de la Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible (ALIDES), que dio lugar a una serie de compromisos jurídicos y que permitió desarrollar algunos proyectos regionales importantes, pero que en su mayor parte no logró concretar estos compromisos en políticas específicas que fueran asumidas e implementadas de manera conjunta por los países. Sin embargo, sí se desarrolló una nueva institucionalidad, más orientada a satisfacer las necesidades de la integración o de la coordinación en el ámbito político (especialmente de cancillerías y de los presidentes centroamericanos), que se reflejó en la creación del SICA, el 13 de diciembre de 1991, mediante el Protocolo de Tegucigalpa (SICA, 1991) y que sirvió para incorporar propuestas sectoriales como la de ALIDES.

A ello se agregaron la constitución del Parlamento Centroamericano y los intentos por reactivar la Corte Centroamericana de Justicia y algunas instancias de coordinación en el ámbito técnico e institucional, dentro de lo cual se incluyó lo económico y lo ambiental (gráfico 4.1). Esto también se combinó con esfuerzos por extender el ámbito de la integración a lo social, aunque con menores alcances, como se verá más adelante.

Fue hasta la segunda mitad de la década de los noventa que comenzaron a surgir nuevas propuestas de integración económica coherentes y detalladas, con una orientación más acorde con las nuevas estrategias de desarrollo. No obstante, la dinámica individual de cada país, el desarrollo incipiente de las instituciones regionales y la falta de definición política de actores externos -todo ello asociado a un nuevo paradigma de desarrollo que no se concentraba en la integración centroamericana, sino en la apertura hacia terceros mercados- impidió que estas propuestas se convirtieran en agendas efectivamente adoptadas por los países. Tampoco se trató de propuestas que fueran sometidas a procesos de participación y discusión entre sectores amplios de la población, pues el debate se restringió a ciertas élites de los sectores públicos y privados de la región. Por otra parte, las autoridades competentes en materia de comercio exterior iniciaron un proceso de formulación de reglamentos para normar el comercio de bienes y servicios en el área, que comenzaron a constituirse en acuerdos concretos, tendientes a conformar una zona de libre comercio, pero sin que puedan considerarse como parte de una estrategia conjunta de inserción externa de la región como un todo.

En todo caso, entre las propuestas más comprensivas que se hicieron en la segunda mitad de los noventa están la de Harvard-INCAE, la de Regionalismo Abierto de la CEPAL, y “Centroamérica 2020”, de AID-UE (Bulmer-Thomas y Kincaid, 2000). Por su parte, la agenda Madrid 2001, preparada por la Secretaría General del SICA y consultada con la sociedad civil, fue aprobada por los gobiernos centroamericanos y presentada en la reunión de seguimiento post Mitch (Grupo Consultivo de Madrid). Posteriormente el Plan Puebla-Panamá tomó la forma de una iniciativa adicional, aunque más centrada en proyectos de infraestructura, algunos identificados por la agenda Madrid 2001, que fue asumida por los gobiernos centroamericanos en mayor grado que las propuestas previas, pero sin que llegara a perfilarse como una nueva estrategia de integración (Torres, 2003).

La negociación de un TLC con los Estados Unidos también puede incluirse dentro del conjunto de nuevas propuestas de integración. El hecho de que este esfuerzo se dé en tiempos en que no existen entre los gobiernos centroamericanos confrontaciones ideológicas, plantea un escenario similar al de principios de la década de

los sesenta, cuando se promovió la creación del Mercado Común Centroamericano.

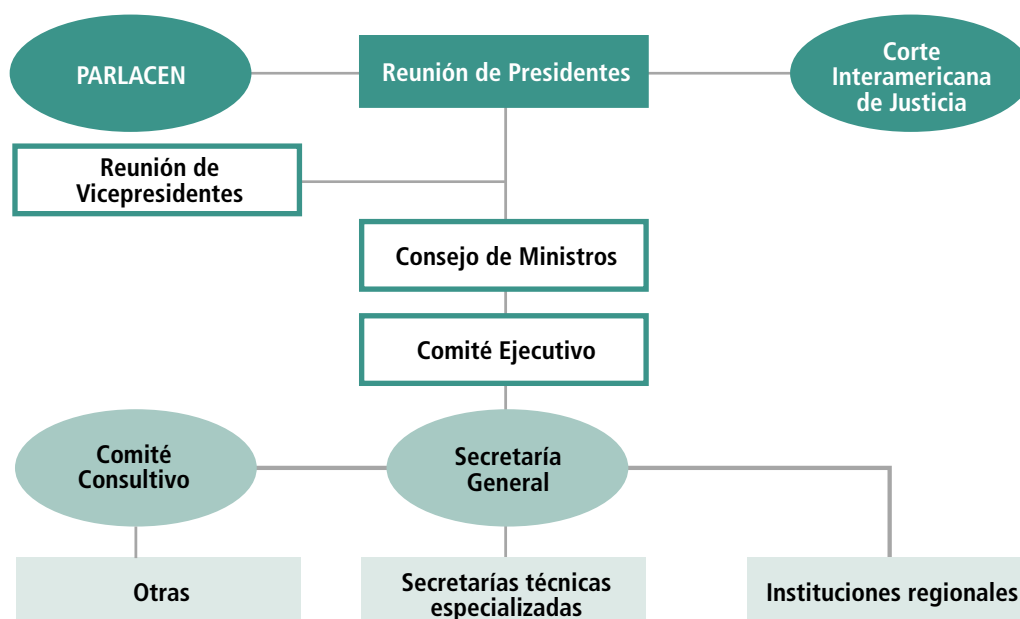
### El Sistema de Integración Centroamericano

A partir del Acuerdo de Esquipulas II, en 1987, se comenzó a desarrollar un sistema institucional cuyos componentes pueden esquematizarse de la siguiente manera (Proyecto Estado de la Región, 1999):

- Creación del Parlamento Centroamericano (PARLACEN) en 1986. Éste cobró plena vigencia el 28 de octubre de 1991, cuando su primera Asamblea Plenaria se instaló oficialmente en la Ciudad de Guatemala (PARLACEN, 2003).
- Creación del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) en 1991<sup>6</sup>, según se detalla en este capítulo.
- Suscripción de la Alianza para el Desarrollo Sostenible (ALIDES), en 1994, como respuesta a la orientación global del desarrollo.

GRAFICO 4.1

#### Estructura del Sistema de Integración Centroamericano según el Protocolo de Tegucigalpa



Fuente: SICA, 2003a

- Significativa ampliación de la normativa regional (tratados y acuerdos centroamericanos): el Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano y otras instancias políticas (Guatemala, 1987), el Protocolo de Tegucigalpa (1991), que dio origen al SICA, el Protocolo de Modificación al Código Aduanero Uniforme Centroamericano (Guatemala, 1993), el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica (San Pedro Sula, 1995) y el Tratado de Integración Social Centroamericana o Tratado de San Salvador (San Salvador, 1995) (CSUCA y SICA, 1999).
- Participación de nuevos actores gubernamentales y no gubernamentales y de nuevos socios activos (Panamá, Belice y República Dominicana).

El esquema formal del SICA se representa gráficamente en la gráfica 4.1.

### Las cumbres presidenciales

Las cumbres presidenciales ocupan un lugar de primer orden en las decisiones regionales y en materia de institucionalización. Al analizar los contenidos de sus resoluciones, se concluye que estos encuentros han sido el mecanismo propulsor de la integración, aunque con una brecha significativa entre reuniones y declaraciones, por un lado, y logros concretos, por otro. De acuerdo con Torres (2003), desde 1991 puede contabilizarse un total de 31 cumbres, la adopción de 30 instrumentos jurídicos y 68 declaraciones. Con respecto a los temas tratados, el cuadro 4.1 muestra un resumen de temas tratados y acuerdos.

**CUADRO 4.1**

### **Centroamérica: cumbres de presidentes y temas tratados. 1998-2002<sup>a/</sup>**

<b>Cumbre (ciudad y fecha)</b>	<b>Temas tratados</b>
Granada, Nicaragua (20 de junio de 2002)	Migración, unión aduanera centroamericana
San Salvador (24 de marzo de 2002)	Gobernabilidad democrática, libre comercio con Estados Unidos, crisis argentina, atentados terroristas en Perú y Colombia
Managua (27 de febrero de 2002)	Enmiendas al Protocolo de Tegucigalpa, enmienda al Protocolo de Guatemala.
Copán, Honduras (27 de enero de 2002)	Relanzamiento de la integración, TLC con Estados Unidos, desarrollo económico ligado al Plan Puebla-Panamá.
Zamorano, Honduras (19 de septiembre de 2001)	Terrorismo, seguridad, apoyo a Estados Unidos por ataques del 11 de septiembre.
Ciudad de Guatemala (31 de agosto de 2001)	Alza en los precios del petróleo, Plan Puebla-Panamá, proceso de paz.
Pochomil, Nicaragua (30 de marzo de 2001)	Seguridad, paz, situación del golfo de Fonseca.
Ciudad de Guatemala (19 de octubre de 1999)	Desastres naturales, educación y cultura, mecanismo de consulta.
Tegucigalpa (4 de febrero de 1999)	Estrategia con Estados Unidos para reconstrucción post Mitch
Comalapa, El Salvador (9 de noviembre de 1998)	Huracán Mitch y reconstrucción.
San Salvador (4 de febrero de 1998)	Asuntos de la integración centroamericana y su reforma.
San José (diciembre de 2002)	Vulnerabilidad social, inseguridad alimentaria y nutricional.

<sup>a/</sup> Entre los acuerdos se incluyen: declaraciones, comunicados conjuntos, memorias, enmiendas y protocolos.

Fuente: SICA, 2002.

La diversidad de áreas temáticas tratadas en las cumbres ha sido amplia, y a partir de ellas se ha derivado una serie de mandatos para toda la institucionalidad, en especial para las secretarías técnicas y el BCIE. Como se indicó anteriormente, al efectuar un balance de los antecedentes de la integración, se observa que los primeros impulsos integracionistas generaron procesos en los que predominaron modernizaciones excluyentes, de crecimiento sin equidad (Torres, 2003). Dos cumbres presidenciales durante el 2002 (septiembre y diciembre) han reafirmado, alrededor del tema de inseguridad alimentaria y nutricional, la necesidad de priorizar las políticas sociales para acompañar debidamente las políticas macroeconómicas. Así, al registrarse un incremento de casos de desnutrición aguda entre la población infantil, los presidentes encargaron a sus ministros del área social de velar por reducir la vulnerabilidad, preparar mecanismos de prevención y establecer una estrategia de reducción de la pobreza extrema. Estas apreciaciones sugieren nuevos énfasis surgidos de evaluaciones sobre la importancia de enfrentar desafíos estructurales y conceptuales, como el de la pobreza.

La actuación de las instituciones, consecuencia de las resoluciones y lineamientos recibidos de las cumbres presidenciales, se ha concretado principalmente en proyectos de infraestructura, reuniones y negociaciones de comercio exterior y el diseño de planes y estrategias diversas. Entidades como el BCIE han venido participando, conjuntamente con el Banco Interamericano de Desarrollo y otras agencias financieras, en el apoyo a proyectos vinculados con la modernización de sectores sociales (salud, educación, caminos rurales).

En materia económica, el sistema de integración le ha dado énfasis a la unión aduanera, según lo acordado por los presidentes. El avance en este sentido se ha reflejado en la adopción de una normativa interna regional, en un alto grado de armonización arancelaria y en el libre comercio de productos entre los países centroamericanos. Así, en marzo del 2002 los mandatarios aprobaron un plan de acción que incluyó la normativa comercial (solución de diferencias, tratado centroamericano de servicios e inversiones y CAUCA), la armonización arancelaria total, el libre comercio irrestricto, una administración aduanera común y la eliminación de los puertos fronterizos intrarregionales, distintas negociaciones comerciales (ALCA, Estados Unidos, OMC) y la facilitación del comercio. Como se verá más adelante, el sistema ha ocupado buena parte de

su agenda de trabajo en afinar detalles de los acuerdos de libre comercio, especialmente con los Estados Unidos, siendo el 2003 un año crucial para este proceso. Adicionalmente a dichas negociaciones, las llevadas a cabo con Canadá, Chile, República Dominicana y México han sido las más prominentes en los últimos dos años.

En el 2002 se aprobó un Plan de Acción de Turismo y se ordenó a las entidades competentes del ramo elaborar proyectos para articular el potencial turístico con el cultural.

En materia agropecuaria, en diciembre del 2002 los presidentes centroamericanos adoptaron el “Marco estratégico para enfrentar la inseguridad alimentaria y nutricional asociada a las condiciones de sequía y cambio climático”, elaborado por el Consejo de Integración Social, que relanzó hace algunos años sus actividades, luego de haber mantenido un perfil bajo por varios años. Este instrumento entrelaza compromisos de tipo social y agropecuario, e incluye un Plan de Acción Agropecuario para hacer frente a los cambios climáticos, preparado por el Consejo Agropecuario de Centroamérica. La Cumbre de Presidentes XXII aprobó un mandato a las instituciones nacionales, para establecer, con el apoyo de la Secretaría de Integración Social y UNICEF, un Plan Decenal para el Cumplimiento de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia.

Además se aprobó una agenda regional con siete áreas prioritarias: conglomerados regionales y competitividad, políticas comerciales y negociaciones internacionales, sanidad agropecuaria e inocuidad de los alimentos, gestión de innovación tecnológica, gestión ambiental agropecuaria, reducción de vulnerabilidad y desarrollo rural.

En lo concerniente al tratado de libre comercio con Estados Unidos, mediante una resolución de septiembre de 2002 los presidentes acordaron otorgar todo el apoyo político a los procesos de prenegociación y negociación, y solicitaron al BCIE un aporte de 500,000 dólares no reembolsables para cada uno de los países de la región, con el fin de preparar y facilitar su participación.

### La Corte Centroamericana de Justicia

La Corte Centroamericana de Justicia (CCJ) fue reestablecida por el Protocolo de Tegucigalpa (1991) y entre 1992 y 2001 comunicó 40 resoluciones y 13 opiniones consultivas. A la fecha tres Estados, El Salvador, Nicaragua y Honduras, la han ratificado y reconocido. La mayoría de casos atendidos por esta instancia se debe a

demandas interpuestas por entes o personas de Nicaragua y Honduras.

De acuerdo con Torres (2003), entre los principales roles que ha jugado la CCJ está su participación en el conflicto por los límites marítimos entre Honduras y Nicaragua, luego de que el primero firmara un tratado con Colombia que, según Nicaragua, cercenaba su territorio marítimo en una importante cantidad de kilómetros. La sentencia de la Corte no surtió efectos inmediatos, pues Honduras mantiene el tratado limítrofe y Nicaragua estableció como represalia un arancel de 35% a los productos hondureños, el cual luego fue derogado totalmente.

### El Parlamento Centroamericano

Si bien el Parlamento Centroamericano (PARLACEN) data de la cumbre de Esquipulas I (1986) y está constituido como instancia regional encargada de la coordinación y representación centroamericana en el plano legislativo (Torres, 2003), no fue sino hasta 1991 que se eligió su primera Junta Directiva. Actualmente cuenta con representantes de Honduras, El Salvador, Guatemala y Nicaragua, y existe participación de Panamá y de República Dominicana. Costa Rica decidió no participar en este órgano.

Al PARLACEN se le ha señalado su carácter “declarativo” y el hecho de que carece de iniciativa legislativa dentro del SICA. Su debilidad política probablemente se deba al mecanismo de elección directa de sus miembros, que en el

contexto centroamericano actual no los vincula directamente con los organismos legislativos de cada país. La mayoría de sus resoluciones se refieren al soporte o apoyo a ciertos procesos ocurridos en las distintas naciones, a reglamentos para instancias del SICA e incluso a asuntos de carácter técnico (Torres, 2003).

Una función de relativa importancia de este Parlamento con respecto al sistema de integración, es la aprobación de reglamentos internos para las distintas secretarías del sistema, pues le otorga cierto sentido de autoridad en relación con el SICA. Por otro lado, de acuerdo con Torres (2003) y otros analistas consultados, “entre los asuntos económicos tratados en el PARLACEN se observa que existen tres o más resoluciones al año relativas al presupuesto interno del Parlamento, ocupando ello tiempo importante del organismo”. En el cuadro 4.2 se identifica el carácter de las resoluciones de esta instancia, en tanto que el cuadro 4.3 muestra los partidos representados en ella, lo cual estaría apuntando a su potencial como foro de discusión.

### La Secretaría General y las secretarías técnicas del SICA

Para la realización de los fines del Sistema de Integración Centroamericana se estableció un conjunto de órganos: la Reunión de Presidentes, conocida como Cumbre, el Consejo de Ministros, el Comité Ejecutivo y la Secretaría General. Esta última está a cargo de un Secretario General,

CUADRO 4.2

#### Centroamérica: resoluciones del Parlamento por tipo según año<sup>a/</sup>. 1994-2001

Año	Políticas	Económicas <sup>b/</sup>	Sociales	Ambientales <sup>c/</sup>	Otras
1994	3	0	0	0	0
1995	8	2	1	2	3
1997	16	2	1	2	3
1999	8	10	7	1	7
2000	13	7	4	2	6
2001	13	11	1	3	7

<sup>a/</sup> En 1996 no se realizaron sesiones.

<sup>b/</sup> Incluye aspectos de presupuesto interno de Parlamento y asuntos comerciales y aduaneros.

<sup>c/</sup> Incluye aspectos relacionados con turismo.

Fuente: Gaceta Centroamericana, 1994-2001.



## CUADRO 4.3

**Centroamérica y República Dominicana: partidos políticos representados en el PARLACEN. Noviembre de 2002<sup>a/</sup>****Guatemala**

- Frente Republicano Guatemalteco (FRG), 9 diputados.
- Partido de Avanzada Nacional, 1 diputado.
- Coalición Desarrollo Integral Auténtico (DIA), Unión Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG), 2 diputados.
- Partido Independiente, 2 diputados.
- Partido Liberal Progresista (PLP), 1 diputado.
- Partido Unionista en Formación, 4 diputados.

**El Salvador**

- Alianza Republicana Nacionalista (ARENA), 8 diputados.
- Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), 7 diputados.
- Demócrata Cristiano, 2 diputados.
- Centro Democrático Unido (CDU), 1 diputado.
- Acción Nacional, 1 diputado.
- Conciliación Nacional, 2 diputados.
- Popular Republicano, 1 diputado.

**Honduras**

- Partido Nacional (PN), 8 diputados.
- Partido Liberal (PL), 9 diputados.
- Demócrata Cristiano de Honduras, 2 diputados.
- Innovación y Unidad Social Demócrata, 1 diputado.
- Unión Democrática, 1 diputado.

**Nicaragua**

- Partido Liberal Constitucionalista (PLC), 11 diputados.
- Frente Sandinista de Liberación Nacional, 9 diputados.

**Panamá**

- Partido Revolucionario Democrático (PRD), 7 diputados.
- Demócrata Cristiano, 2 diputados.
- Movimiento Liberal Republicano Nacionalista (MOLIRENA), 2 diputados.
- Partido Arnulfista, 6 diputados.
- Cambio Democrático, 1 diputado.
- Liberal Nacional, 1 diputado.
- Solidaridad, 1 diputado.

**República Dominicana**

- Partido Revolucionario Dominicano (PRD), 10 diputados.
- Partido de la Liberación Dominicana (PLD), 2 diputados.
- Partido Reformista Social Cristiano (PRSC), 9 diputados.
- Partido de la Estructura, 1 diputado.

<sup>a/</sup> Tienen derecho a ser parlamentarios los expresidentes Álvaro Arzú (Guatemala), Armando Calderón Sol (El Salvador), Carlos Flores Facussé (Honduras), Arnoldo Alemán (Nicaragua) y Ernesto Pérez Balladares (Panamá), y los exvicepresidentes Luis Flores (Guatemala), Enrique Borgo (El Salvador), Leopoldo Navarro (Nicaragua) y William Nadal (Honduras).

Fuente: *Parlacen, 2003.*

nombrado directamente por la Reunión de Presidentes y es quien representa legalmente al SICA. El rol de la Secretaría General es de impulsora y coordinadora de la agenda centroamericana y su seguimiento (Santamaría, 2003).

En concordancia con la figura 4.1, conviene examinar los avances a través de las tres líneas estratégicas de acción que posee el SICA (cuadro 4.4). A este respecto, y partiendo de la agrupación de las políticas públicas, los subsistemas más importantes son los el económico, con la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA), el social, con la Secretaría de la Integración Social Centroamericana (SISCA) y el ambiental, con la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD).

La SIECA, fundada en 1960 por el Tratado General de Integración Económica, tiene entre sus funciones las siguientes: velar por los asuntos económicos de la integración y por la correcta aplicación de los instrumentos respectivos, realizar análisis y estudios técnicos referentes a la integración económica, dar seguimiento a las resoluciones adoptadas por los foros de dirección, ser enlace con otras secretarías especializadas y

tener capacidad de iniciativa en materia de integración económica.

La Secretaría de Integración Social Centroamericana (SISCA) se creó en 1995, por el Tratado de Integración Social Centroamericana, órgano del Subsistema Social de la Integración que presta servicios de Secretaría Técnica al Consejo de la Integración Social y a los demás órganos que no tienen una secretaría específica, como es el caso del Consejo Centroamericano de Autoridades de Vivienda y Asentamientos Humanos (CCVAH) y del Consejo de Ministros de Salud de Centroamérica (COMISCA) (recuadro 4.1). Entre sus funciones se encuentran: velar por la aplicación del tratado, verificar el cumplimiento de objetivos, realizar las actividades que el Consejo de Integración Social determine y ser enlace entre entidades del subsistema social.

La CCAD fue fundada en 1989 por la Cumbre Presidencial de San Isidro de Coronado y la integran los ministros de ambiente. Entre otras funciones promueve la incorporación de asuntos ambientales en diversos niveles de discusión e implementa sus propias políticas.

#### RECUADRO 4.1

### Consejo de Ministros de Salud de Centroamérica

El Consejo de Ministros de Salud de Centroamérica (COMISCA) es un órgano del Sistema de Integración Social. Su actividad se encuentra enmarcada jurídica e institucionalmente por la Declaración de San Salvador, el Protocolo de Tegucigalpa y el Tratado de la Integración Social de Centroamérica, adoptados por los presidentes del área en las cumbres de 1991 y 1995.

Esta entidad tiene como propósito fundamental ejercer la rectoría del sector salud en el ámbito regional, para lo cual realiza acciones como las siguientes:

- identifica y prioriza los problemas regionales de salud, que son abordados mediante una Agenda y un Plan Centroamericano de Salud. De esta manera se logra un impacto mayor que el que se obtendría al tratarlos en forma individual;
- determina cuáles problemas de salud, por su multicausalidad y su trascendencia socioeconómica, deben ser elevados al conocimiento de la Cumbre de Presidentes, para la búsqueda de soluciones intersectoriales;
- impulsa iniciativas regionales de salud para cuya implementación se requiere cooperación internacional, canalizada por medio del SICA, y

- da seguimiento, ejecuta y evalúa los acuerdos y las resoluciones emanadas de las cumbres presidenciales.

El COMISCA opera con la asistencia de organizaciones como JICA, INCAP y OPS. Algunas de sus áreas de acción son:

- Promoción de acciones conjuntas de salud en las áreas fronterizas, para mejorar la condición de salud y nutrición de las poblaciones más vulnerables en esas áreas.
- Promoción de la salud de los trabajadores, con el fin de disminuir los costos en salud producidos por accidentes y riesgos laborales.
- Promoción de salud y ambiente, con acciones para elaborar una Agenda Compartida y la Política Centroamericana de Salud y Ambiente y para establecer estándares de legislación en materia de aire puro.
- Promoción de calidad total en salud, mediante capacitación. Además, se realizó una negociación conjunta de precios de medicamentos contra el SIDA, con el apoyo de OPS/OMS y la participación de los países centroamericanos (ver recuadro 4.2).

*Fuente: SICA, 2001.*

## CUADRO 4.4

**Centroamérica: secretarías e instituciones del SICA****Secretarías técnicas especializadas**

- Secretaría de la Integración Económica Centroamericana (SIECA)
- Secretaría de Integración Social Centroamericana
- Unidad Técnica de Vivienda del Consejo Centroamericano de Autoridades de Vivienda y Asentamientos Humanos (CCVAH)
- Unidad Técnica de Salud/ Secretaría de Ministros de Salud de Centroamérica (COMISCA)
- Secretaría General de Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana (SG-CECC) (recuadro 4.3)
- Secretaría Ejecutiva de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (SE-CCAD)
- Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano (SECMCA)
- Secretaría de Integración Turística Centroamericana (SITCA)
- Secretaría del Consejo Agropecuario Centroamericano (SCAC)
- Comisión Centroamericana de Transporte Marítimo (COCATRAM)
- Consejo de Ministros de Transporte (COMITRAN)
- Secretaría Ejecutiva de la Comisión Regional de Recursos Hidráulico (SE-CRRH)
- Organización del Sector Pesquero y Acuícola del Istmo Centroamericano (OSPESCA)
- Secretaría Ejecutiva del Consejo de Electrificación de América Central (SE-CEAC)
- Comisión de Ciencia y Tecnología de Centroamérica y Panamá (CTCAP)

**Instituciones regionales**

- Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE)
- Consejo Superior Universitario Centroamericano (CSUCA)
- Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP)
- Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá (INCAP)
- Corporación Centroamericana de Servicios de Navegación Aérea (COCESNA)
- Comisión Regional de Telecomunicaciones de Centroamérica (COMTELCA)
- Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres Naturales en América Central (CEPREDENAC)

**Otras**

- Consejo del Istmo Centroamericano de Deportes y Recreación (CODICADER)
- Organización Centroamericana de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OCEFS)
- Consejo Centroamericano de Instituciones de Seguridad Social (COCISS)
- Comité Coordinador Regional de Instituciones de Agua Potable y Saneamiento de Centroamérica, Panamá y República Dominicana (CAPRE)
- Comisión Centroamericana para la Erradicación de la Producción, Tráfico, Consumo y Uso Ilícitos de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas y Delitos Conexos (CCP)

**Otras en proceso de incorporación al SICA**

- Secretaría Ejecutiva del Consejo Centroamericano de Superintendentes de los Sistemas Financieros
- Secretaría pro-tempore del Consejo Centroamericano de Estadística

*Fuente: SICA, 2003a.*

## RECUADRO 4.2

### Negociación conjunta de medicamentos contra el VIH/SIDA

En enero del 2003, las autoridades sanitarias de la región negociaron en Panamá, con cinco compañías farmacéuticas, una importante reducción en el precio de los medicamentos antirretrovirales. Los medicamentos objeto de la negociación reducen la aparición de enfermedades oportunistas y mejoran sustancialmente la calidad de vida. Sin embargo, por su alto costo la aplicación de terapias antirretrovirales es muy limitada en la región.

Esta negociación se dio en el marco de la Iniciativa de Acceso Acelerado (IIA) a la Atención a las Personas Viviendo con VIH/SIDA, originada en el mandato de la Cumbre de Presidentes Centroamericanos (Madrid 2002) y en resoluciones del COMISCA y del Consejo Centroamericano de Instituciones de Seguridad Social (COCISS) y de RESSCAD. Se conformó una comisión negociadora, con la participación de los ministerios de salud y de las instituciones de seguridad social de los países de Centroamérica. Esta comisión, con el apoyo de OPS/OMS y SISCA, logró una reducción promedio del 55% en el precio anual de un tratamiento.

Las compañías participantes hicieron distintas ofertas de reducción de los precios de sus medicamentos antirretrovirales, que oscilaron entre un 33% a 83%, además de la oferta de donar medicamentos para la prevención de la transmisión materno-infantil.

Una compañía se comprometió a mantener la política de reducción de precios que vienen aplicando desde hace dos años. El tratamiento de uso más común en la región, AZT+3TC+EFV, pasará a tener un precio entre los 1,035 y 1,454 dólares.

Además de la reducción de precios, tres compañías decidieron estandarizar sus precios en Centroamérica, lo que facilitará la integración de pautas y normas de tratamiento y aumenta la posibilidad de tratamientos conjuntos.

Por su parte los gobiernos de la región se comprometieron a implementar mecanismos para evitar la fuga de medicamentos hacia otros países y a elaborar planes, tales como la creación de procesos legales y administrativos para la compra y manejo de los medicamentos.

Los gobiernos se comprometieron además a elaborar planes y establecer las estructuras necesarias para la prestación de atención integral a las personas que viven con VIH/SIDA (PVVS), lo cual incluye el manejo clínico, atención de enfermería y apoyo, así como a desarrollar mecanismos que garanticen el acceso acelerado de estas personas a la atención.

*Fuente: SICA, 2003b.*

## RECUADRO 4.3

### Origen, fases y objetivos de la Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana (CECC)

#### Origen

La génesis y los antecedentes de la CECC se pueden ubicar en la primera reunión del órgano superior de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA) y en la Declaración de los Presidentes de Centroamérica emitida en San Salvador en 1968. En 1975 se constituyó la Coordinación Educativa Centroamericana (CEC), como una instancia de trabajo conjunto de los ministros de educación y, finalmente, en 1982 se aprobó el Convenio Constitutivo de la Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana (CECC), para incluir en la iniciativa anterior el componente cultural.

#### Evolución

Un primer momento en la evolución de la CECC comprende la gestación y un incipiente desarrollo institucional a partir de 1975. Se realizaban foros de ministros de educación en los cuales se intercambiaban experiencias, se analizaban problemas comunes y se compartían iniciativas, pero no se ejecutaban acciones concretas de carácter regional.

Un segundo momento se inició con la reactivación dinámica y la construcción de la sostenibilidad institucional, entre 1994 y el 2000. La CECC comenzó a ejecutar proyectos regionales, tanto en educación como en cultura, de gran relevancia. Fue un momento de servicio y apoyo a los países.

**RECUADRO 4.3 (continuación)**

En una tercera etapa, a partir del 2001, se plantea la desconcentración del quehacer educativo y cultural de la CECC, para facilitar el protagonismo que puedan ejercer los países en campos específicos al liderar un programa o actividad regionales, ya sea en educación o en cultura.

**Objetivos generales**

- Desarrollar e intensificar las relaciones entre los pueblos del área centroamericana, por medio de la cooperación permanente y la ayuda mutua en los campos de la educación y la cultura, para propiciar el desarrollo integral de los países miembros.
- Estimular el desarrollo integral de las personas con la inclusión del componente cultural en los procesos educativos.

- Reafirmar la identidad cultural en cada uno de los países miembros.

**Publicaciones**

Entre otras importantes publicaciones realizadas por la CECC se pueden citar siete números de la serie *Culturas Populares Centroamericanas*, la *Historia del Istmo Centroamericano*, el *Anuario Centroamericano de Estadísticas de Educación* (1, 2, 3 y 4) y el *Compendio Centroamericano de Legislación Cultural*.

Fuente: CECC, 2001.

**Subsistema económico**

A raíz del interés en la integración económica, las actividades del subsistema económico han recibido un renovado impulso, que se ha reflejado en cuatro hechos significativos en los últimos dos años: la unión aduanera, la voluntad hemisférica para consolidar el ALCA, las iniciativas concernientes al Plan Puebla-Panamá (PPP) y la negociación conjunta de tratados de libre comercio con República Dominicana, Chile, México, Canadá y los Estados Unidos de América.

Con el apoyo de la SIECA, se han realizado continuas reuniones del Consejo de Ministros de Integración Económica (COMIECO), en las que se han tratado temas relativos a la unión aduanera y el comercio regional, así como las diferentes negociaciones de tratados de libre comercio, y la preparación y seguimiento de acciones en materia del ALCA y la Organización Mundial de Comercio. Adicionalmente a estas reuniones de alto nivel, se han llevado a cabo las de viceministros y directores de la integración. Como resultado de estos encuentros, en octubre de 2002 se aprobó la Política Agrícola Común, de conformidad con el mandato de los presidentes. Además con la vigencia del PPP, la SIECA ha venido apoyando citas y decisiones importantes con respecto al transporte, especialmente por la vía del Consejo de Ministros de Transportes (COMITRAN). De modo paralelo al afianzamiento de las negociaciones del ALCA, se ha estimulado la armonización de normas técnicas, sobre todo en relación

con el transporte por carretera. Como ejemplo de la nueva normativa, se aprobaron el Manual Centroamericano para el Diseño de Pavimentos y el Manual Centroamericano de Normas Ambientales para el Diseño, Construcción y Mantenimiento de Carreteras.

La SIECA también ha apoyado la iniciativa de integración vial y un acuerdo sobre concesiones de carreteras, que es una de las formas organizativas más importantes en materia vial dentro del Plan Puebla-Panamá. En relación con el transporte marítimo portuario, se ha venido consolidando el proyecto de Agenda de Seguridad Ambiental Marítimo Portuaria de Centroamérica y el Plan de Acción respectivo. Diversos grupos técnicos se reúnen en la sede de la SIECA y cuentan con su apoyo logístico; tal es el caso de los que tienen responsabilidades en las negociaciones del ALCA y de los TLC con Estados Unidos, México, República Dominicana, Panamá, Chile y Canadá.

En cuanto a la unión aduanera, los procedimientos constituyen parte fundamental de la agenda para su consolidación. A este respecto se ha venido impulsando el proyecto de Manual Único de Procedimientos Aduaneros, en el marco de la unión aduanera. La SIECA además ha coordinado los programas informáticos relacionados con este proceso y con su normativa, especialmente en lo que se refiere a la ampliación y actualización del Código Arancelario Uniforme Centroamericano (CAUCA), la ampliación y desarrollo de algunos regímenes de su Reglamento

(RECAUCA), la homologación de legislaciones nacionales que regulan regímenes aduaneros especiales, la circulación de medios de transporte de carga, la operación de tiendas libres, el tratamiento de equipaje y el ingreso y salida de turistas.

### Subsistema ambiental

En este subsistema los avances más importantes han sido el fortalecimiento de la conciencia ambiental y la armonización de políticas y sistemas de gestión en este campo. También se ha trabajado en la consolidación de los comités técnicos y se han promovido los proyectos del Corredor Biológico Centroamericano, del Sistema Arrecifal Mesoamericano y de manejo del golfo de Fonseca. En el capítulo sobre desafíos ambientales se amplían detalles sobre estas iniciativas y se presentan los aspectos más relevantes de la gestión del patrimonio y del riesgo ambientales. Se ha logrado conformar equipos negociadores para los distintos Acuerdos Multilaterales de Medio Ambiente (AMUMAS) de los cuales forman parte los Estados de Centroamérica, con énfasis en el de cambio climático y el de biodiversidad.

Como consecuencia del Plan Puebla-Panamá ha aumentado la actividad de la CCAD, en virtud de que los ministros de ambiente le solicitaron el

diseño de términos de referencia regionales para los estudios de impacto ambiental (EIA) que se harán a nivel nacional como parte de este plan, y la formulación de una estrategia sobre el Sistema EIA, con procedimientos y mecanismos que permitan un análisis regional del Plan Puebla-Panamá. Estos términos de referencia fueron realizados y aprobados por el Comité Técnico Regional de EIA. Además, con el apoyo financiero del BCIE se han impulsado proyectos de manejo ambiental de cuencas hidrográficas compartidas en municipios fronterizos.

### Subsistema de integración social

Este subsistema cuenta ya con lineamientos de políticas y estrategias para el desarrollo y la integración social, aprobados en el documento “La visión estratégica del desarrollo y la integración social centroamericana 2000-2020, con metas al 2010”, el cual incluye una cartera de proyectos (recuadro 4.4). Adicionalmente, se identifican políticas en materia de salud, vivienda y seguridad alimentaria y nutricional. Se han alcanzado logros en el área educativa, con el establecimiento de estándares para la educación primaria, y se está trabajando en una propuesta para crear el bachillerato internacional en Centroamérica.

#### RECUADRO 4.4

#### Metas establecidas por “La visión estratégica del desarrollo y la integración social centroamericana 2000-2020, con metas al 2010”

**A**demás de los compromisos adquiridos por los países para cumplir con las metas establecidas en la Cumbre del milenio, la institucionalidad de la integración en materia social definió un conjunto de metas relativas al desarrollo social en la región. Algunas de estas coinciden con las de la Cumbre del Milenio, pero su cumplimiento ha sido establecido para el año 2010 y no para el año 2015, como en los objetivos del desarrollo del milenio:

- Reducir la pobreza extrema en un 50%.
- Disminuir el analfabetismo al 10% y aumentar las tasas de escolaridad de primaria al 95% y de secundaria al 75%.
- Alcanzar cobertura del 100% en servicios básicos de salud.
- Reducir la mortalidad infantil y materna debajo de 50% de las cifras registradas en el 2000.
- Mantener erradicada la poliomelitis y erradicar el sarampión.
- Cobertura rural de 100% en los servicios de agua segura y saneamiento básico.
- Cubrir con la construcción anual de vivienda social el crecimiento vegetativo de la demanda.
- Contar con planes de ordenamiento territorial y regularización de tenencia en los 100 municipios más poblados de la región.
- Hacer posible que el 100% de las familias tenga capacidad de adquirir alimentos saludables, seguros y a precios razonables.
- Fortificar los alimentos con vitamina A, yodo, flúor y hierro.
- Cumplir con las convenciones internacionales sobre género, infancia, empleo, población, migrantes y pueblos indígenas.

Fuente: SICA, 2001a.

El sistema de integración social tuvo un primer esfuerzo de institucionalización en el segundo lustro de los noventa, a partir de la aprobación del Tratado de Integración Social Centroamericana. A partir de las cumbres más recientes, y con la proliferación de iniciativas en materia de grupos consultivos, reuniones sectoriales de ministros y del Plan Puebla-Panamá, este subsistema ha adquirido nuevos compromisos.

Así, la XXII Cumbre Presidencial, celebrada en San José el 13 de diciembre de 2002, se enfocó hacia temas de seguridad nutricional, clima y pobreza. En esta línea estratégica, la Declaración de San José abordó las nuevas responsabilidades de la SISCA con base en las siguientes prescripciones:

- Se retoman las estrategias de desarrollo sostenible, enfocadas en las áreas de cultura y turismo.
- Se efectúan consideraciones sobre los impactos de las recesiones económicas, los fenómenos económicos y comerciales, la vulnerabilidad climática y la inseguridad alimentaria y nutricional. En este ámbito la preocupación se refiere a la pérdida de fuentes de empleo y la calidad de vida de las y los centroamericanos.
- Se considera a la cultura como un eje transversal en el Sistema de Integración Centroamericana.
- Se asocian turismo y cultura, bajo la noción de sostenibilidad y protección de las manifestaciones culturales.
- Se manifiesta interés en la incorporación de los principios vinculados con la Convención de las Naciones Unidas para los Derechos del Niño y sus marcos legales, programas y servicios.

Con base en lo anterior, se instruyó a las autoridades competentes para que formularan una estrategia de promoción regional como multidesestino turístico y cultural, mediante la sistematización e integración de un Corredor Turístico y Cultural Centroamericano que incluya circuitos, rutas y cartografías. En el plano social se ordenó a las entidades encargadas del tema de la niñez y la adolescencia que, con el apoyo técnico de UNICEF y otras agencias relacionadas, elaboren a la brevedad posible un plan de acción regional con una vigencia de diez años, coordinado por el Foro Regional de la Familia, Niñez y Adolescencia,

el cual fue aprobado en la XXXII Reunión de Ministros de la Integración Social Centroamericana, el 15 de marzo de 2002. Finalmente, se acordó adoptar el marco estratégico para enfrentar la situación de inseguridad alimentaria y nutricional asociada a las condiciones de sequía y cambio climático, realizado por el Consejo de Integración Social (CIS). Dicho marco incluye el Plan de Acción Agropecuario para hacer frente a los cambios climáticos, preparado por el Consejo Agropecuario de Centroamérica (CAC).

### Apoyo financiero: el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE)

Además de sus actividades ordinarias, el BCIE ha gozado de un renovado impulso dentro del sistema de integración (recuadro 4.5), en virtud de mandatos de las cumbres presidenciales. Tal es el caso de la XXII Cumbre de San José, en la cual se reconoció la importancia del denominado Fondo Especial para la Transformación Social de Centroamérica (FETS) (véase capítulo 2).

Junto con la SIECA, el Banco ha venido apoyando con recursos financieros la formación de negociadores internacionales en Centroamérica. A la vez, en el área social, a solicitud de los países se han financiado proyectos de modernización sectorial en salud y educación. En el período 2001-2002 el BCIE efectuó desembolsos por más de 800 millones de dólares para apoyar diversos proyectos de inversión; adicionalmente se erogaron 53 préstamos por un monto de 585 millones de dólares en distintas áreas. Los compromisos de los Presidentes en materia social, así como la política de inversiones del BCIE, apuntan a una creciente preocupación de la institucionalidad centroamericana con respecto a temas de desarrollo humano.

### Nuevo contexto y nuevas orientaciones de la integración económica

El nuevo contexto de la integración centroamericana está condicionado por cuatro grandes compromisos internacionales en los que sobresalen actores externos: el tratado de libre comercio entre Centroamérica y los Estados Unidos, el Plan Puebla-Panamá, el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y las relaciones con la Organización Mundial de Comercio.

### El proceso de integración económica

Los principales instrumentos jurídicos del nuevo proceso de integración son el Protocolo de



## RECUADRO 4.5

**Misión y objetivos del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE)****Misión**

El BCIE, banco de desarrollo y brazo financiero de la integración, tiene la misión de fomentar el progreso e integración del área, propiciar el crecimiento económico con equidad y respeto al ambiente, por medio del apoyo a programas y proyectos, públicos y privados, que generen empleo productivo y contribuyan a mejorar la productividad y la competitividad, así como a elevar los índices de desarrollo humano de la región.

**Objetivos**

Centroamérica está emergiendo como un sector vital de la economía internacional, y por más de 38 años el BCIE ha sido la institución financiera más influyente en la estimulación del crecimiento económico y desarrollo de esta región.

Establecido como parte del proceso de integración centroamericana

en 1960, la función del BCIE está orientada a asistir a los sectores público y privado en la consecución de recursos externos para promover el desarrollo regional. Al buscar mercados de capital internacionales y asumir el riesgo de los países, el BCIE ha atraído financiamiento externo para múltiples proyectos de asistencia financiera y técnica. Estos programas han mejorado y desarrollado los sectores de energía, telecomunicaciones, transporte y agricultura de las naciones del área, así como los recursos humanos, vivienda, turismo, desarrollo social y conservación del medio ambiente.

En el período 1990-2001 el BCIE destinó 2,328 millones de dólares a préstamos en Centroamérica y financió proyectos por un monto de 3,033 millones de dólares. Guatemala, El Salvador y Costa Rica recibieron la mayor cantidad de estos fondos. Los destinos de estos fondos se pueden observar en el cuadro 4.5.

## CUADRO 4.5

**Centroamérica: cartera de préstamos y proyectos del BCIE por sector económico. 1990-2001**  
 (en porcentajes y en millones de dólares corrientes)

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua
<b>Proyectos financiados o cofinanciados</b>					
Energía	49.3	7.7	12.8	31.3	7.2
Vías terrestres	8.1	25.4	39.1	17.7	
Telecomunicaciones	6.1	40.2	2.2	17.3	32.9
Agua	6.3	2.1	0.0	2.1	
Manufactura		0.6	2.5	8.3	6.9
Agrícola		0.7	15.9	1.4	4.4
Turismo	7.0		10.1	11.1	32.9
Pesquero				4.2	6.3
Social	14.2	19.0	14.8	6.1	9.3
Educación	8.9	4.3	2.5	0.5	
Total financiado (millones de dólares)	697.4	772.4	897.7	534.4	131.6
<b>Préstamos otorgados</b>					
Energía	49.7	9.5	10.7	28.7	9.1
Vías terrestres	9.7	24.5	41.5	21.1	
Telecomunicaciones	4.9	40.0	2.4	17.2	37.3
Agua	4.5	2.8		2.7	
Manufactura			2.0	6.9	6.6
Agrícola		0.7	18.7	1.4	3.5
Turismo	6.1		7.2	10.6	30.3
Pesquero				3.9	5.8
Social	14.5	18.0	14.9	6.8	7.4
Educación	10.6	4.1	2.7	0.6	
Total otorgado (millones de dólares)	509.2	584.7	737.5	402.4	94.1

Fuente: Elaboración propia con información del BCIE, 2003.

Tegucigalpa (1991), el Protocolo de Guatemala (1993), el Convenio sobre el Régimen Arancelario y Aduanero Centroamericano (1984) y el Código Aduanero Uniforme Centroamericano (1985). El Protocolo de Tegucigalpa modificó la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA, creada en 1951) y creó el Sistema de Integración Centroamericana (SICA), mientras que el Protocolo de Guatemala reformó el Tratado General de Integración Económica Centroamericana y regula el funcionamiento del subsistema económico en el marco del SICA (SICA, 1993). El Convenio sobre el Régimen Arancelario y Aduanero Centroamericano norma aspectos como el arancel centroamericano de importación y establece la legislación sobre el valor aduanero de las mercancías, así como lo relativo al Código Aduanero Centroamericano y su reglamento.

Uno de los temas prioritarios de la agenda económica ha sido el relativo a la unión aduanera. De acuerdo con documentos oficiales de la SIECA, este instrumento regional busca los siguientes objetivos:

- Libre movilidad de bienes sin excepciones, independientemente de su origen, una vez internados en cualquier país miembro.
- Arancel externo común.
- Normativa comercial uniforme.
- Administración aduanera común.
- Política comercial externa común.
- Eliminación de puestos fronterizos intrarregionales.
- Mecanismo de recaudación, administración y distribución de los ingresos tributarios.
- Libre comercio de servicios, especialmente aquellos asociados con el comercio de bienes.

Ha habido avances en los primeros seis aspectos. En el 2002 existía libre movilidad de la gran mayoría de los bienes dentro del área (recuadro 4.6), así como una amplia normativa común uniforme, como se verá más adelante. Sin embargo, son menores los logros con respecto al arancel externo común, lo cual también se manifiesta en la dificultad para contar con mecanismos uniformes de recaudación de ingresos

aduaneros. Dada la importancia de un arancel externo común (AEC) y de la recaudación común de ingresos arancelarios, como componentes básicos de una unión aduanera, debe reconocerse que ésta aún dista de ser una realidad en Centroamérica. Esto es el reflejo de una política comercial que no ha sido común, como lo evidencia, en años recientes, una serie de negociaciones comerciales con países externos a la región, que las naciones centroamericanas realizaron por separado. No obstante, el rumbo de la política comercial cambió con la decisión de negociar conjuntamente un tratado de libre comercio con los Estados Unidos, aunque ello también ha contribuido a resaltar las diferencias existentes entre los países centroamericanos en materia arancelaria. Finalmente, con la negociación del tratado centroamericano sobre inversiones y comercio de servicios se ha avanzado hacia el fortalecimiento regional y protección del libre comercio de servicios.

El arancel externo es uno de los instrumentos más importantes de cualquier proceso integrador, puesto que define el perímetro del espacio económico regional e, idealmente, establece una protección común frente a terceros. Para el caso centroamericano, el arancel promedio simple actual es de 7.5%; las tarifas a nivel de país se presentan en el cuadro 4.7.

En términos del número de rubros con tasas arancelarias iguales, la armonización ha sido de alrededor del 75% y la agenda de trabajo futura gira en torno a la armonización de aranceles y contingentes de los productos agropecuarios. Sin embargo, las negociaciones bilaterales de libre comercio han erosionado el arancel externo común, ya que, en la práctica, han significado no darle un tratamiento “común” a las importaciones procedentes de terceros países.

La acción que inicialmente contribuyó a erosionar el AEC se dio en la década de los ochenta, cuando las naciones del área -con excepción de Nicaragua, que ya era miembro- dieron los primeros pasos para convertirse en miembros del Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT, ahora Organización Mundial del Comercio, OMC). Como parte de su “cuota” de ingreso al GATT, cada país centroamericano negoció aranceles máximos potencialmente aplicables a las importaciones, que fueron divergentes y no comunes.

Posteriormente, los países centroamericanos llevaron a cabo negociaciones y firmaron acuerdos comerciales con terceros, a menudo sin contar con una posición conjunta. En este sentido

## RECUADRO 4.6

**Empresas de capital local que operan regionalmente.**

La revista *Estrategia & Negocios* publica un *ranking* de las empresas de capital local con mayor presencia en Centroamérica, es decir, que operan regionalmente. Para efectuar esta medición, la revista selecciona e invita a participar a las empresas que emiten acciones en las bolsas de valores de cada país, en especial a aquellas que más se destacan en sus respectivos mercados.

En la edición de octubre del 2001 se publicó el *ranking* de las 200 empresas más grandes de Centroamérica y República Dominicana, según los activos y ventas mostrados a diciembre del 2000 (Estrategia &

Negocios, 2001). Este criterio de selección obedeció al interés de conocer el desempeño comercial de las empresas durante el año 2000.

Posteriormente, en la edición de octubre de 2002, se publicó la lista de las 50 mayores empresas de la región que califican como multinacionales. Así, se seleccionó a las compañías emprendedoras con vocación regional, presencia internacional y, por lo general, que representaran una marca reconocida (Estrategia & Negocios, 2002).

En el cuadro 4.6 se presentan las principales características de las mayores empresas que operan regionalmente, según criterios seleccionados

## CUADRO 4.6

**Centroamérica: empresas de capital local que operan regionalmente, según características**

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
<b>Ubicación de las empresas</b>						
Total (dentro y fuera de Centroamérica)	18	15	7	7	8	6
Costa Rica	18	11	4	4	5	4
El Salvador	14	15	6	2	6	4
Guatemala	14	12	7	2	4	5
Honduras	14	11	6	7	6	3
Nicaragua	15	12	4	2	8	4
Panamá	14	9	3	2	4	6
Sólo en Centroamérica	6	5	3	5	5	2
<b>Tipo de propiedad de las empresas</b>						
Estatul	0	0	0	0	0	0
Familiar	3	4	2	5	6	5
Privada	15	11	5	2	2	1
<b>Actividad principal en que operan</b>						
Comercio	1	2	3	1	0	1
Comunicación	2	0	0	0	0	0
Educación	1	0	0	0	0	0
Industria	4	3	0	0	0	0
Industria alimentaria	5	2	2	1	4	0
Industria textil	0	2	0	2	0	0
Servicios	0	4	1	2	0	1
Tecnología	5	0	0	0	2	1
Varios	0	2	1	1	2	3
<b>Tamaño<sup>a/</sup> de las empresas</b>						
Microempresa	0	0	0	0	0	0
Pequeña	3	0	1	1	1	1
Mediana	1	1	3	0	4	1
Grande	14	14	3	6	3	4

<sup>a/</sup> Se define microempresa como aquella que opera en el rango de 2 a 16 empleados; pequeña, la que opera en el rango de 17 a 200 trabajadores; mediana, la que opera en el rango de 201 a 500, y grande, la que tiene 501 empleados o más.

CUADRO 4.7

**Centroamérica: arancel promedio según país. 2001**

	Promedio	
	Simple	Ponderado
Costa Rica	6.18	4.23
El Salvador	7.45	6.14
Guatemala	6.98	5.96
Honduras	7.11	8.71
Nicaragua	5.00	6.22

*Fuente: SIECA, 2003a.*

destaca el caso de Costa Rica, la nación centroamericana que más acuerdos bilaterales ha suscrito, con lo cual puede suponerse que las divergencias entre los aranceles efectivamente aplicados por este país y el resto de la región son mayores. El primer TLC estrictamente recíproco, que se reflejó en concesiones arancelarias que erosionaron el AEC, fue suscrito por Costa Rica y México en 1995. Después Nicaragua suscribió un tratado bilateral con la nación mexicana, y los tres países restantes (El Salvador, Guatemala y Honduras) hicieron lo propio en el año 2000. En los casos de República Dominicana, Canadá y Chile se negoció en forma conjunta la parte normativa y luego, de manera bilateral, lo referente al acceso a mercados, área en la cual algunos temas se encuentran en proceso de negociación.

Se han dado mayores avances en lo que concierne al perfeccionamiento de la zona de libre comercio dentro de Centroamérica. Así, en materia administrativa y de infraestructura del comercio intrazonal, se han transformado puestos fronterizos y se trabaja en la simplificación de trámites aduaneros, para lo cual funcionan aduanas integradas, yuxtapuestas, periféricas y trinacionales (cuadro 4.8).

En relación con la normativa comercial centroamericana destacan los acuerdos, asumidos por los cinco gobiernos, referentes a normas comunes que se aplican al comercio intrarregional y que se reflejan, concretamente, en la aprobación de varios reglamentos<sup>7</sup> (COMIECO, 1998, COMIECO, 1999, COMRIEDRE, 1995, COMRIEDRE, 1996, COMRIEDRE, 2001).

Un avance de trascendental importancia para el proceso de integración ha sido la adopción, a inicios del 2003, de un mecanismo para la solución de

controversias comerciales. Este instrumento le asigna a la SIECA las funciones de administrador de los procedimientos de solución de controversias comerciales en las que se acuerde utilizar este mecanismo. La SIECA también está facultada para dar apoyo técnico a las actividades que se deriven de tal procedimiento. Se trata de una herramienta jurídica que le permite a los Estados parte solucionar sus controversias en materia comercial de una manera adecuada, evitando la aplicación o interpretación arbitraria de los instrumentos de la integración. El COMIECO desempeña un papel decisivo importante en este tipo de procesos, ya que designa a los miembros de un tribunal arbitral para la resolución de los diferendos comerciales que se presenten.

### Centroamérica y el ALCA: caracterización de las negociaciones

Las negociaciones sobre el ALCA se han llevado a cabo en el contexto de las Cumbres de Ministros de Comercio Exterior de 34 democracias del hemisferio occidental. Se ha contemplado que la culminación del ALCA sea en el año 2005, por lo que los ministros cuentan ya con un borrador de texto completo del acuerdo por suscribir. El proceso de conformación del ALCA se inició con la Cumbre Presidencial de Miami, en 1994, a partir de cuatro ejes principales: preservación y fortalecimiento de la democracia, promoción de la prosperidad mediante la integración económica y el libre comercio, erradicación de la pobreza y de la discriminación, y garantía del desarrollo sostenible y la conservación del medio ambiente. A través de una serie de cumbres ministeriales y presidenciales se fueron precisando los temas de discusión, hasta que en la reunión ministerial de San José, en 1998, se acordó iniciar las negociaciones.

En este proceso, desde la perspectiva centroamericana resultó importante la decisión de tomar en cuenta las diferencias en los niveles de desarrollo y en el tamaño de las economías en las Américas. Además, uno de los principales logros de esta iniciativa ha sido la generación de una dinámica con una agenda común sobre comercio y democracia, y con un sentido de dirección compartido entre los participantes (Mackay, 2002). Aunque el tema del ALCA ha ido convirtiéndose en el más sobresaliente de la agenda hemisférica, otros asuntos como la educación (destacado en la Cumbre de Santiago, en 1998) o una nueva Carta para la Democracia (discutido en la Cumbre de Québec del 2001) también han sido considerados.

CUADRO 4.8

### Centroamérica: logros de la administración aduanera común

Administración	Aduana	Países
<b>Integrada:</b> Servicios administrativos responsables de la aplicación de la legislación y de procedimientos comunes de dos o más países que forman parte de un mismo territorio aduanero, y que comparten una misma oficina administrativa de despacho de las mercancías.	El Amatillo El Poy El Guasaule Las Chinamas	El Salvador-Honduras El Salvador-Honduras El Salvador-Honduras El Salvador-Guatemala
<b>Yuxtapuesta:</b> Servicios administrativos de dos países con fronteras comunes que operan en forma coordinada, a través de la atención de servicios en sus respectivas oficinas, localizadas en sus correspondientes territorios, y que aplican procedimientos aduaneros complementarios, mediante el uso de mecanismos de comunicación electrónica, preferentemente.	Pedro de Alvarado- La Hachadura Anguiatú San Cristóbal	El Salvador-Honduras Guatemala-El Salvador  Guatemala-El Salvador
<b>Periférica:</b> Servicios administrativos localizados en la periferia exterior del territorio aduanero común, de un territorio que forma parte de una unión aduanera y que aplica legislación y procedimientos aduaneros uniformes, quedando las mercancías, una vez despachadas en la misma, en libre circulación en el territorio aduanero común de los países que conforman la unión aduanera.	Puerto Quetzal, Guatemala Santo Tomás de Castilla, Guatemala Puerto Barrios, Guatemala Tecún Umán, Guatemala  Puerto Cortés, Honduras Peñas Blancas, Nicaragua	Guatemala-El Salvador Guatemala-El Salvador  Guatemala-El Salvador Guatemala-El Salvador-Honduras El Salvador-Honduras El Salvador-Honduras-Nicaragua
<b>Trinacional:</b> Servicios administrativos que convergen, para el desarrollo de sus funciones en un edificio común donde ejecutan procedimientos uniformes, coordinados y continuos, para el despacho de las mercancías al ingreso o salida del territorio aduanero de las partes que lo integran.	El Amatillo, Honduras	Honduras-El Salvador-Guatemala

Fuente: SIECA, 2003b.

En el proceso del ALCA persisten como desafíos importantes: definir la forma en que se incorporará en las negociaciones al sector privado y a los representantes de la sociedad civil, compatibilizar iniciativas subregionales (como el TLC de Estados Unidos con Centroamérica) con los acuerdos hemisféricos, evitar que intereses nacionales en los Estados Unidos dominen totalmente la agenda, y tomar en cuenta las necesidades de las economías más pequeñas (Mackay, 2002). Más concretamente, son temas polémicos los métodos y las modalidades de liberalización en general, que constituyen un prerrequisito para avanzar hacia otras fases de la negociación, el tratamiento especial y diferenciado para los países menos desarrollados y las agendas laboral y ambiental.

En la actualidad los principales grupos de negociación en el seno del ALCA son los siguientes:

- Acceso a mercados.
- Agricultura.
- Servicios.
- Inversión.
- Antidumping.
- Subsidios y derechos compensatorios.
- Política de competencia.
- Propiedad Intelectual.
- Compras del sector público.
- Solución de controversias.

A fines del 2002 el proceso del ALCA tenía un Comité de Negociaciones Comerciales (CNC)

y tres reuniones programadas para el 2003, por realizarse en Trinidad y Tobago, El Salvador y México. Además se acordó que dos países grandes, Estados Unidos y Brasil, copresidirán las negociaciones hasta su conclusión. También se contaba con un calendario detallado en materia de ofertas de acceso al mercado en servicios, inversión, agricultura, compras gubernamentales y productos no agrícolas, para un intercambio previsto para el 2003. Se dispuso que las negociaciones sobre aranceles empezarían a partir de las tasas que se aplican actualmente, en lugar de las tasas más altas comprometidas en la OMC. Por último, se logró consolidar un segundo texto borrador del ALCA, con base en las conclusiones del encuentro ministerial de Quito, celebrado en noviembre del 2002.

Representantes de numerosas organizaciones de la sociedad civil han planteado una contundente oposición al ALCA, por considerarlo un apéndice más de la globalización deshumanizada que, según su criterio, prevalece en el mundo de hoy, bajo la égida de los intereses estadounidenses. Una muestra de lo anterior fue el XI Encuentro del Foro de Sao Paulo, realizado en la ciudad de Antigua Guatemala en los primeros días de diciembre del 2002, que contó con una nutrida concurrencia de 709 delegados de 48 países del mundo. Las conclusiones de este foro fueron su firme oposición al ALCA y al Plan Puebla-Panamá, así como al proceso de globalización de corte neoliberal. Asimismo, el Foro propugnó por la consolidación de la integración latinoamericana (La Prensa Libre, 2002).

### **Centroamérica y la Organización Mundial de Comercio**

Como se explicó previamente, durante la década de los ochenta se manifestó el interés de las naciones centroamericanas por adherirse al GATT (hoy OMC). Los países miembros del MCCA redujeron sus aranceles como parte de su proceso de adhesión a este organismo, lo cual era congruente con el proceso de apertura impulsado con mayor fuerza a partir de la segunda mitad de esa década y la primera mitad de los noventa.

Inicialmente se solicitó adhesión provisional, para luego avanzar hacia la adhesión definitiva, en el período 1987-1990. Costa Rica y El Salvador fueron los primeros en plantear la solicitud, en 1987 y 1988 respectivamente. En 1990 lo hicieron Guatemala y Honduras.

Para las naciones, integrarse al GATT implicó tener que negociar con las partes contratantes

una "cuota de entrada". Esta consistió en consolidaciones arancelarias, es decir, niveles arancelarios que se comprometieron a no sobrepasar, y que se consignaron en una lista anexa al Acuerdo General. Pero, además de esto, los países tuvieron que asumir disciplinas y compromisos con respecto a diversos instrumentos de política comercial y económica más amplios, en virtud de la agenda ampliada y discutida en el seno de la Organización Mundial de Comercio. Si bien entes como la SIECA plantearon en su momento la necesidad de efectuar negociaciones conjuntas de consolidación arancelaria, cada país llevó a cabo sus negociaciones con las contrapartes en el GATT de manera individual, de lo que resultaron tasas diferentes en cada nación centroamericana, a pesar del compromiso de establecer un arancel externo común.

Una de las mayores preocupaciones en la región, luego de concluida la Ronda Uruguay, se refiere a los grados de desprotección en que quedaron algunos productos agrícolas de consumo básico, cuyas condiciones de producción parecieran no soportar los niveles de competencia de los mismos productos en otras latitudes, sobre todo en países desarrollados. Un ejemplo de esto es la crisis del arroz costarricense, cuyo arancel, fijado inicialmente en el 35%, fue insuficiente para enfrentar la baja reciente de los precios en el mercado internacional (Figuerola y Umaña, 2002). De esta manera, se han incrementado las importaciones de diversos productos agrícolas que forman parte de la dieta básica centroamericana, como consecuencia de menores grados de protección. En general, se observa en el área una presión sobre la agricultura de consumo interno, principalmente en los cultivos de pequeños productores, con rendimientos bajos y costos altos, que han sido sometidos a la fuerte presión competitiva de las naciones exportadoras más exitosas.

Finalizada la Ronda Uruguay, y evaluados sus primeros resultados, se está preparando la próxima ronda. En noviembre del 2001 se celebró en Doha, Qatar, la IV Conferencia Ministerial, órgano máximo de la OMC que agrupa a los representantes de comercio de los gobiernos signatarios. Los temas de discusión acordados en Doha fueron el acceso a mercados de productos agrícolas, no agrícolas y servicios, normativa comercial (antidumping, subvenciones y solución de diferencias), aplicación de los acuerdos y diferencias en el nivel de desarrollo, considerando temas como las pequeñas economías, el trato especial y diferenciado, los países menos adelantados, el comercio y la transferencia de tecnología y la

cooperación técnica. Además, se dispuso tratar asuntos como propiedad intelectual, inversiones, interacción entre comercio y política de competencia, transparencia de la contratación pública, facilitación del comercio, acuerdos regionales y medio ambiente.

El programa de trabajo de la próxima ronda pretende ser un perfeccionamiento de la Ronda Uruguay, y abordar en primer lugar algunas cuestiones aún no resueltas, principalmente en materia de trato especial y diferenciado, así como el tema de la agricultura y los subsidios agrícolas que aplican los países desarrollados.

### El Plan Puebla-Panamá

El Plan Puebla-Panamá (PPP) forma parte del denominado Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla, que constituye un foro para la promoción del diálogo y el entendimiento entre los países de Centroamérica y los Estados Unidos Mexicanos. El presidente mexicano Vicente Fox incluyó en su plan de gobierno el desarrollo de la zona que abarca desde Puebla hasta Chiapas y los estados colindantes con Guatemala, e invitó a los Estados miembros del Mecanismo de Tuxtla a adherirse a esta iniciativa. De acuerdo con la delimitación geográfica del Plan, éste comprende el sur-sureste de México, con los estados de Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán.

El PPP tiene planteado un mecanismo de concertación centroamericana, en el que participan la Presidencia de la República de México y el SICA. Ambos tienen iniciativa para la presentación de proyectos, con base en los denominados “estudios de conectividad” asignados al BCIE, el BID y la CEPAL (recuadro 4.7). Ello sirve de base para las deliberaciones en la Comisión Ejecutiva del PPP. Este plan se inspiró, en parte, en la “Estrategia de transformación y modernización de Centroamérica en el siglo XXI”, presentada en marzo del 2001 en la Reunión del Grupo Consultivo Regional de Madrid, con el objetivo de conseguir recursos para diferentes programas y proyectos (Torres, 2001).

Las iniciativas del PPP se insertan dentro de las siguientes áreas:

- Desarrollo sustentable.
- Desarrollo humano.
- Prevención de desastres naturales.
- Turismo.
- Facilitación del intercambio comercial.
- Integración vial.

- Interconexión eléctrica.
- Telecomunicaciones.
- Sector agropecuario.
- Pequeña empresa.

A pesar de su amplitud, las principales iniciativas y la mayoría de los fondos del PPP se han concentrado en proyectos de infraestructura vial y de interconexión eléctrica. Preocupaciones ambientales han dado lugar a la solicitud de una mayor actividad de la CCAD en relación con este tema.

En particular, la Iniciativa Mesoamericana de Interconexión Energética tiene por objeto unir los mercados eléctricos, atrayendo la participación del sector privado. Un vehículo importante de esta propuesta es la consolidación del Sistema de Interconexión Eléctrica de los Países de América Central (SIEPAC). Los proyectos incluidos son el SIEPAC y los proyectos de interconexión México-Guatemala y Guatemala-Belize.

Esta iniciativa tiene un costo de 337 millones de dólares, de los cuales un 10.8% corresponde a patrimonio de los países, un 14.2% al aporte de la empresa española ENDESA y el 75% restante a préstamos distribuidos entre las naciones, aportados principalmente por el BID.

Por otra parte, la Iniciativa Mesoamericana de Integración Vial incluye la Red Internacional de Carreteras Mesoamericanas (RICAM), que es uno de los proyectos centrales del PPP. Su objetivo es aumentar la conectividad terrestre de las economías de la región, por medio de la construcción y mejoramiento de diversos corredores. La red contiene proyectos de construcción, rehabilitación y mejoramiento de las principales carreteras; asimismo, contempla la modernización de las aduanas y pasos fronterizos, así como la armonización de regulaciones y normas técnicas para el transporte. Las inversiones en infraestructura totales por corredor se presentan en el cuadro 4.9.

### Hacia un TLC entre Centroamérica y los Estados Unidos

#### La decisión de suscribir un TLC

El interés de Centroamérica por negociar un tratado de libre comercio (TLC) con los Estados Unidos nació en 1997, con la visita del Presidente Clinton a la región. Reunidos con él en Costa Rica, los presidentes del área plantearon la necesidad de mejorar la Iniciativa para la Cuenca del



## RECUADRO 4.7

**Alcances y limitaciones de una propuesta de desarrollo regional**

En noviembre de 2000, el Presidente electo de México propuso a los mandatarios centroamericanos promover un plan de desarrollo regional desde Panamá hasta Puebla, que cubriese nueve estados en el sur-sureste de México y las siete naciones de Centroamérica. La propuesta fue acogida con beneplácito, y se solicitó a los directivos del BCIE, el BID y la CEPAL, participantes en la reunión, que acompañaran el proceso. Se constituyó así el Grupo Técnico Interinstitucional (GTI), al que se han ido sumando otros organismos. La Secretaría del Sistema de la Integración Centroamericana (SG-SICA) por su parte, apoya en las funciones de secretaría.

Desde un principio, tanto el BID como el BCIE manifestaron gran interés en destinar recursos para el financiamiento del Plan. Cada país nombró un comisionado Presidencial a cargo y, en conjunto, estos representantes integran la Comisión Ejecutiva del PPP. Uno de los primeros pasos de los gobiernos fue pedir a la CEPAL que preparara un análisis sobre los puntos de encuentro entre la agenda centroamericana y el programa de desarrollo del gobierno de México en los estados del sur-sureste. Con el apoyo del BCIE y el BID, la CEPAL examinó la conectividad existente entre la "Estrategia de transformación y modernización de Centroamérica en el siglo XXI", y el capítulo México del Plan Puebla-Panamá. Con base en el informe que resultó de este análisis -en el cual se destacó una serie de sectores con una alta conectividad- la Comisión Ejecutiva pidió al GTI que identificara un grupo de proyectos que podría ser respaldado en el marco del PPP. El ejercicio se enriqueció mediante las consultas con áreas especializadas de los ocho gobiernos, los órganos del Sistema de Integración Centroamericana, (SG-SICA, SIECA, CCAD, Sistema de Integración Social, Turismo, CEPREDENAC, Comisión de Recursos Hídricos), organismos internacionales como el de la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres de la ONU, y otras entidades financieras internacionales, como el BID y el Banco Mundial.

El objetivo central del PPP es promover el desarrollo para lograr un mejor nivel de vida a través del crecimiento económico sostenible y equitativo. Sus objetivos específicos son la transformación de los sectores productivos mediante la competitividad y el aprovechamiento y la creación de ventajas comparativas, la reducción de asimetrías y de la vulnerabilidad social, productiva y ambiental, el manejo sustentable de los recursos naturales y la participación creciente de la sociedad civil.

La propuesta identifica una cartera inicial de 31 proyectos regionales para el tratamiento concertado de temas comunes y el aprovechamiento de economías de escala, en apoyo de iniciativas y acciones nacionales prioritarias, que pretenden lograr resultados de suficiente impacto para apoyar la transformación y la modernización de la región.

Adicionalmente, el PPP suministra información sistemática y puntual de los proyectos, organizada en 26 fichas que se agrupan en torno a las áreas de acción prioritaria, de la siguiente manera:

- i) Fortalecimiento de la integración regional:
  - Corredor Logístico Centroamericano.
  - Desarrollo energético integrado.
  - Modernización de la gestión migratoria.
- ii) Reducción de asimetrías e inequidades en el desarrollo.
- iii) Reducción de vulnerabilidad e impacto de los desastres.
- iv) Manejo racional de los recursos naturales.
- v) Modernización productiva.
- vi) Participación de la sociedad civil regionalmente organizada.

La cartera seleccionada por la Comisión Ejecutiva fue aprobada por los presidentes en la Cumbre Extraordinaria del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla, que se llevó a cabo en San Salvador el 15 de junio de 2001.

En junio de 2002, en ocasión de la V Cumbre del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla, celebrada en Mérida, Yucatán, se hizo un recuento de los logros alcanzados. Un año después del acuerdo que le dio origen, el PPP ha despertado muchas expectativas y también muchas resistencias y críticas. El Plan ha logrado avances parciales en varios frentes, varios de ellos significativos. Por una parte, la propuesta fue oportuna; introdujo un elemento de empuje cuando se estaba produciendo un estancamiento en el proceso de integración, pese a que las circunstancias han cambiado, principalmente a partir de las negociaciones conjuntas de un TLC entre Centroamérica y los Estados Unidos. Asimismo, el PPP abrió el espacio para la discusión sobre la pertinencia de nuevas inversiones en infraestructura y para concretar acuerdos previos, particularmente en el campo energético y, con un gran potencial, en integración vial y telecomunicaciones. Contribuyó también a retomar temas pendientes en la agenda regional, sobre todo en materia de prevención de desastres, desarrollo sostenible, salud pública y, últimamente, seguridad alimentaria.

*Fuente: CEPAL, con base en Torres, 2001.*

CUADRO 4.9

**Centroamérica: inversiones totales en infraestructura  
según corredor vial. 2002**  
(millones dólares corrientes)

	Kilómetros totales	Kilómetros por rehabilitar	Costo (millones de dólares)	Financiado	Privado	Por financiar
Corredor del Pacífico	3,159	2,263	940	266		674
Corredor del Atlántico	1,745	567	425	129		296
Ramales y conexiones	4,073	3,013	2,182	277	997	908
Total	8,977	5,843	3,547	672	997	1,878

*Fuente: Comisión de Promoción y Financiamiento del Plan Puebla-Panamá, 2002.*

Caribe (ICC) a corto plazo, e iniciar conversaciones para negociar un TLC en el largo plazo. Este interés se concretó en la reunión del ALCA celebrada en Nicaragua, en la cual representantes de los gobiernos de Estados Unidos y de Centroamérica se reunieron para explorar, en mayor detalle, la posibilidad de un TLC.

A partir de este momento empezaron las conversaciones entre ambas partes. En la primera, en noviembre del 2001 en San Salvador, los países centroamericanos acordaron negociar como bloque frente a los Estados Unidos. En reuniones subsiguientes, realizadas en Washington, San José y Guatemala, se plantearon otros temas previstos para la negociación del TLC, entre ellos los procedimientos de las negociaciones, textiles, compras del sector público, medidas sanitarias y fitosanitarias, servicios, inversiones, asuntos laborales y ambientales, cooperación, facilitación del comercio y comercio electrónico.

Entre tanto, en Estados Unidos el Poder Ejecutivo llevó a cabo un intenso proceso de cabildeo, que culminó exitosamente en agosto del 2002, para asegurar la aprobación de la Autoridad de Promoción Comercial, mediante la cual el Congreso se compromete a votar a favor o en contra, sin ninguna enmienda, la legislación necesaria para que entren en vigencia los acuerdos comerciales. En forma paralela se aprobó legislación para ampliar programas destinados a auxiliar a trabajadores desempleados como consecuencia de acuerdos de libre comercio, y se modificó la Iniciativa de la Cuenca del Caribe, para ampliar las cuotas de exportación de prendas de vestir hechas con insumos producidos en Centroamérica o los Estados Unidos.

### La creciente reciprocidad de la relación con los Estados Unidos

Las relaciones comerciales entre los Estados Unidos y Centroamérica han estado normadas por acuerdos multilaterales y bilaterales. Las exportaciones estadounidenses a Centroamérica tradicionalmente han recibido el tratamiento de nación más favorecida (NMF), es decir, el mismo trato no discriminatorio que se le da a las exportaciones de la mayor parte del mundo. Hasta el 2002 los países centroamericanos sólo tenían relaciones preferenciales entre sí, concretadas en lo que se puede calificar como un Mercado Común Centroamericano (con un arancel externo común, libre comercio para la mayor parte de bienes producidos en la región y una serie de instituciones comunes), con México (mediante tratados bilaterales de libre comercio con Costa Rica y con Nicaragua, y otro más amplio con El Salvador, Guatemala y Honduras), con Canadá (un TLC bilateral con Costa Rica), con República Dominicana (un TLC con los cinco países centroamericanos) y con Panamá (con una parte normativa común y acuerdos bilaterales con cada nación centroamericana).

Desde 1984 Estados Unidos otorga un tratamiento preferencial, unilateral o no recíproco, a Centroamérica. En el 2001 el 42.2% del total de exportaciones centroamericanas estaba sujeto a preferencias, sobre todo arancelarias, en ese país. Desde los años setenta estuvo vigente el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), con una cobertura relativamente limitada y justificado en términos de preferencias no recíprocas que los países desarrollados debían otorgar a los países

en desarrollo, como parte del reconocimiento de las asimetrías y desventajas en que estos últimos competían en el mercado mundial, tema que se analiza más adelante, en la sección sobre tratamiento especial y diferenciado.

Sin embargo, la no reciprocidad comenzó a erosionarse en la década de los ochenta. Por una parte, aumentaron las preferencias selectivas para determinados grupos de naciones, sin que se llegara a un sistema verdaderamente generalizado para todos los países en desarrollo. Así, en 1984 se puso en vigencia la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (Caribbean Basin Economic Recovery Act, CBERA, 1983), como respuesta a la importancia geoestratégica de Centroamérica y el Caribe para los Estados Unidos, con preferencias adicionales para la mayoría de los productos y con algunos incentivos para inversiones estadounidenses en la región. Asimismo, se consolidó por aparte un régimen de regulaciones aplicables a textiles y maquila en general. Luego, en el 2001, entró en vigor una nueva y más amplia iniciativa (llamada Caribbean Basin Trade Partnership Act, CBTP, 2000) que incluyó como parte del programa el tratamiento preferencial para textiles (fundamentalmente maquila, que ya tenía un tratamiento especial), calzado y atún enlatado.

Por otra parte, así como se ampliaron las preferencias arancelarias a un número creciente de productos, también aumentaron los requisitos de elegibilidad, poniendo de manifiesto una orientación hacia un creciente grado de reciprocidad. Mientras el SGP básicamente limitaba los requisitos de elegibilidad a la necesidad de que los productos con preferencias arancelarias cumplieran con ciertas normas de origen (35% del valor total del producto debía corresponder a materiales o valor agregado del bien producido), el CBERA y el CBTP incluyeron más exigencias.

Así, el CBERA estableció que un país podía ser beneficiario de este programa si cumplía condiciones como las siguientes: no ser comunista, satisfacer ciertos criterios sobre la expropiación de propiedad de los Estados Unidos, combatir el narcotráfico, reconocer decisiones arbitrales a favor de ciudadanos estadounidenses, haber firmado un tratado de extradición con los Estados Unidos, respetar la propiedad intelectual y haber tomado medidas para reconocer derechos laborales internacionalmente reconocidos. En el caso del CBTP al país beneficiado con este esquema se le exige cumplir las obligaciones de la Organización Mundial del Comercio (OMC), proteger los derechos de propiedad intelectual, asegurar el respeto de los derechos laborales reconocidos

internacionalmente, eliminar las peores formas de trabajo infantil, combatir el narcotráfico e impulsar la transparencia en las compras estatales.

Con la aprobación de la Autoridad de Promoción Comercial (TPA, por sus siglas en inglés) se precisaron algunos requisitos. Por un lado, se creó un grupo bipartidista de supervisión (Congressional Oversight Group), cuyos miembros actuarán como asesores oficiales de la delegación de los Estados Unidos durante las negociaciones comerciales, asegurando así una incidencia continua de la Cámara de Representantes en el proceso. Esto significa que los negociadores norteamericanos darán especial atención a temas sensibles en el Congreso, como la agricultura.

Por otro lado, los asuntos laborales y ambientales quedaron como temas sujetos a evaluaciones en cada país. Sin embargo faltaría precisar, en el caso de los derechos laborales, dos aspectos: primero, si al socio comercial de los Estados Unidos solamente se le exigirá el cumplimiento de sus propias leyes laborales internas, o si también deberá tomar en cuenta normas internacionales mínimas, como las establecidas por la OIT; y, segundo, si las violaciones a las leyes laborales estarían o no sujetas al mismo tipo de sanción comercial que otras violaciones de acuerdos comerciales.

### Las relaciones económicas de Centroamérica con los Estados Unidos

Las relaciones económicas de los países centroamericanos con los Estados Unidos tienen múltiples dimensiones, algunas de las cuales fueron analizadas en el capítulo 3, como los datos generales de exportación. En este apartado se analiza lo que se refiere al comercio y, posteriormente, la inversión.

La importancia de Estados Unidos como socio comercial tiende a subestimarse en los registros oficiales centroamericanos, en la medida en que no se incluye a la maquila en las estadísticas. De esta forma, los datos de la SIECA para el año 2001 reportan un total exportado desde Centroamérica de 10,185 millones de dólares, de los cuales 3,965 millones se destinaron a los Estados Unidos. Ello significaría que este país habría sido el destino del 38.9% del total exportado por la región. Sin embargo, si se toman como base las estadísticas de los Estados Unidos, que incluyen maquila (y costos de transporte), el valor de las exportaciones centroamericanas se eleva a 11,087 millones de dólares, que equivalen a más del valor total de exportaciones registrado por la SIECA (cuadro 4.10).

CUADRO 4.10

**Centroamérica: exportaciones con maquila y sin maquila<sup>a/</sup>, según destino**  
(millones de dólares corrientes y porcentajes)

	Con maquila		Sin maquila	
	US\$ millones	Porcentaje	US\$ millones	Porcentaje
Centroamérica	2,831	16.4	2,831	27.8
Estados Unidos	11,087	64.1	3,965	38.9
Unión Europea	1,550	9.0	1,550	15.2
Otros	1,839	10.6	1,839	18.1
Total	17,307	100.0	10,185	100.0

<sup>a/</sup> Para la construcción de esta información se hicieron dos supuestos: primero las importaciones de los Estados Unidos aproximan las exportaciones de Centroamérica y segundo, la diferencia entre el dato reportado por USTR y SIECA corresponde a exportaciones con maquila.

Fuente: SIECA, 2003b y USTR, 2003.

CUADRO 4.11

**Centroamérica: exportaciones por país, según destino<sup>a/</sup>. 2001**  
(millones de dólares corrientes y en porcentaje)

	Total	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua
Valores absolutos (millones de US\$)						
Estados Unidos	11,087	2,886	1,881	2,589	3,126	605
Centroamérica	2,831	662	723	1,060	211	175
Otros	3,345	2,529	991	1,770	541	345
Total	17,263	6,077	3,595	5,419	3,878	1,125
Porcentajes						
Estados Unidos	64.2	47.5	52.3	47.8	80.6	53.8
Centroamérica	16.4	10.9	20.1	19.6	5.4	15.6
Otros	19.4	41.6	27.6	32.7	14.0	30.7
Total (%)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

<sup>a/</sup> Las exportaciones a los Estados Unidos incluyen maquila y costos de transporte; el resto de exportaciones no incluye costos de transporte.

Fuente: USITC, 2003.

Cuando se incluyen las exportaciones de maquila, Estados Unidos figura como el destino de aproximadamente el 60% de las exportaciones totales de los países miembros del Mercado Común Centroamericano (Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica). Este hecho pone de manifiesto la importancia de las exportaciones de maquila, así como la necesidad de utilizar estadísticas comerciales que tomen en cuenta esta dimensión. En el cuadro 4.11 se pre-

senta una estimación de flujos comerciales basada en las estadísticas reportadas para el resto de países por parte de la SIECA, pero agregándole las estadísticas de los Estados Unidos reportadas por este país acerca de su comercio con Centroamérica.

Varias conclusiones se derivan del cuadro 4.11. Primero, en el 2001 el mercado estadounidense era el destino de aproximadamente la mitad de las exportaciones totales de cuatro países (entre 47% y 54%), con la excepción de Honduras,

para el cual las exportaciones hacia los Estados Unidos representaron más del 80% en ese mismo año. Segundo, las exportaciones intracentroamericanas tienen una importancia mayor para El Salvador (20.1% del total exportado) y Guatemala (19.6%), seguidos por Nicaragua (15.6%), mientras que en Costa Rica es menor (10.9%) y en Honduras muy baja (5.4%). Ello es especialmente significativo a la luz del establecimiento de una zona de libre comercio, que permitiría que los bienes procedentes de Estados Unidos ingresaran al mercado centroamericano en igualdad de condiciones que los procedentes de Centroamérica. En otras palabras, las exportaciones de cada país centroamericano a sus vecinos, miembros del Mercado Común Centroamericano, enfrentarán en pie de igualdad a las exportaciones de los Estados Unidos hacia esos mismos países. Como El Salvador y Guatemala, y en menor medida Nicaragua, dirigen una mayor proporción de sus exportaciones a las demás naciones del área, puede suponerse que, en tanto los bienes procedentes de los Estados Unidos desplacen productos centroamericanos, ello afectaría más a El Salvador, Guatemala y Nicaragua.

Una tercera conclusión, asociada a las dos anteriores, es que en el 2001 existía una mayor diversificación en el destino geográfico de las exportaciones de Costa Rica (que dirigía el 41.6% de sus exportaciones fuera de los Estados Unidos y de Centroamérica), seguida por Guatemala (32.7%), Nicaragua (30.7%), El Salvador (27.6%) y Honduras (14.0%). Ello sugiere menores grados de asimetría entre los primeros

países y los Estados Unidos, que en el caso de Honduras. Estas asimetrías aumentan si se toma en cuenta que sólo el 1.2% de las exportaciones totales de los Estados Unidos en el 2001 se destinaron a los miembros del MCCA.

Del análisis de la composición de las exportaciones (cuadro 4.12) pueden obtenerse dos conclusiones. En primer lugar, las prendas de vestir (fundamentalmente maquila) constituyen la principal exportación centroamericana a los Estados Unidos, con proporciones muy altas en El Salvador (84.8%) y Honduras (76.7%), y altas en Nicaragua (63.9%) y Guatemala (59.5%). La menor proporción de Costa Rica (23.1%) se explica por el crecimiento reciente de las exportaciones de maquila de mayor contenido tecnológico (componentes electrónicos), resultantes de inversiones de empresas en este campo (especialmente de la firma Intel).

En segundo lugar, las exportaciones agrícolas continúan siendo importantes en la mayoría de las naciones, en parte por el peso que aún tenía el café en el 2001, pero sobre todo por el desarrollo de otros productos, tales como el banano, la piña y el melón.

Lo anterior muestra un cambio drástico en las relaciones comerciales entre Estados Unidos y Centroamérica, en la medida en que los productos tradicionales (café, banano, azúcar, carne, algodón) han perdido relevancia y han sido sustituidos por nuevos productos, particularmente de la actividad de maquila. Esto todavía representa una situación de vulnerabilidad, dado que los textiles y los (nuevos) productos agrícolas de

CUADRO 4.12

### Centroamérica: principales exportaciones a los Estados Unidos. 2002 (porcentajes)

Producto por partida arancelaria	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Centroamérica
Pescados, moluscos (03)	2.6	0.4	0.6	4.0	12.2	3.4
Frutas (08)	15.3	0.0	12.1	4.7	1.5	7.8
Café, té, hierbas (09)	3.9	1.6	6.2	0.9	4.5	3.2
Prendas de vestir (61, 62)	23.1	84.8	59.5	76.7	63.9	57.5
Máquinas (84, 85)	23.8	1.5	0.1	2.2	0.5	7.1
Instrumentos/aparatos(90)	11.6	0.0	0.1	0.0	0.0	3.0
Otros	19.7	11.7	21.4	11.5	17.4	17.4
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: USITC, 2003.

exportación son objeto de fuertes presiones proteccionistas en los Estados Unidos, y que las inversiones en maquila se caracterizan por ser muy volátiles.

En el ámbito agrícola pueden identificarse dos tipos de obstáculos. Por un lado, dada la complejidad del tema y la multiplicidad de actores, existen argumentos de peso para que su análisis se dé a nivel multilateral y no entre un grupo reducido de países, como sería el TLC entre Estados Unidos y Centroamérica. Por otro, hay una serie de productos protegidos en los Estados Unidos, como leche, azúcar, arroz, maíz, frijoles, carne de res, de pollo y de cerdo, papas y cebolla, en los cuales podría ser difícil avanzar hacia una liberalización efectiva del comercio.

Desde la perspectiva de la inversión directa de los Estados Unidos en Centroamérica, las cifras también expresan una influencia notable, aunque desigual. Así, las estimaciones sobre el flujo de inversión para el período 1997-2001 sugieren que casi la mitad de la inversión estadounidense se ha concentrado en Costa Rica (cuadro 4.13). Además, recientemente ha habido un crecimiento de la inversión procedente de Centroamérica, que podría ubicarla como la segunda en importancia en la región.

### Objetivos y agenda de los Estados Unidos en relación con el TLC con Centroamérica

Contrasta el mayor grado de debate y de acuerdos políticos dentro de los Estados Unidos, incluyendo la negociación entre los poderes

Ejecutivo y Legislativo para aprobar la Autoridad de Promoción Comercial y la discusión más específica sobre la Iniciativa de la Cuenca del Caribe, con el limitado debate que se ha llevado a cabo en Centroamérica. En todo caso, el Presidente y la Administración norteamericana en general han indicado que los objetivos de suscribir un TLC con Centroamérica serían tres: promover las exportaciones de los Estados Unidos, apoyar la democracia y el proceso de reformas económicas en la región, y estimular avances en relación con el establecimiento del ALCA. Ello se enmarca dentro de un contexto de política exterior hacia el hemisferio occidental marcado por compromisos con la democracia y la libertad, con la seguridad contra el terrorismo y con el crecimiento y la estabilidad económicas de todos los países del área. Parte del debate ha sido una visión que afirma el éxito económico de naciones como Chile, México y Costa Rica se puede atribuir a disciplina fiscal, apertura comercial, privatizaciones, desregulación e inversión en salud y educación.

En el caso particular de Centroamérica, el primer objetivo -promover las exportaciones estadounidenses- buscaría aumentar el crecimiento y crear empleos mejor pagados en los Estados Unidos, a partir de la reducción y la eliminación de barreras al comercio y a las inversiones en Centroamérica, especialmente los aranceles aplicados a bienes agrícolas, el uso de medidas sanitarias y fitosanitarias "injustas", prácticas restrictivas de otorgamiento de licencias, protección inadecuada de la propiedad intelectual y limitaciones de acceso para proveedores de servicios.

CUADRO 4.13

### Estados Unidos: inversión directa en el extranjero según países de destino. 1997-2001 (millones de dólares corrientes)

	1997	1998	1999	2000	2001
Total	2,426	3,394	3,222	3,737	3,003
Costa Rica	1,529	2,074	1,538	1,655	1,614
El Salvador	219	555	710	739	657
Guatemala	358	498	577	907	477
Honduras	183	111	231	257	49
Nicaragua	137	156	166	179	206

Fuente: US Bureau of Economic Analysis, 2001.

El segundo objetivo -fortalecer reformas económicas y favorecer la democracia- se lograría con una profundización del vínculo ya establecido entre los Estados Unidos y Centroamérica por medio de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe, que pasaría a tener un carácter recíproco, lo cual contribuiría a promover el respeto a derechos laborales internacionalmente reconocidos y a eliminar las peores formas de trabajo infantil. El TLC también impulsaría un mayor respeto al estado de derecho, el desarrollo sostenible y la rendición de cuentas por parte de las instituciones.

Finalmente, se espera que el TLC con Centroamérica ayude a dinamizar el proceso de negociación del ALCA, que a juicio de la Administración norteamericana debiera estar terminado para enero del 2005, lo cual significa que la negociación con los países de centroamericanos tendría ser concluida en el 2003. Estados Unidos también espera que el proceso con Centroamérica sirva como un precedente para las negociaciones comerciales multilaterales. Ello sería importante en los casos de la agricultura, las medidas sanitarias y fitosanitarias, las barreras técnicas al comercio y la propiedad intelectual.

Entre los temas del TLC de mayor interés para los responsables de la política comercial de los Estados Unidos están el comercio de bienes, los asuntos aduanales (reglas de origen y cooperación en este campo), las medidas sanitarias y fitosanitarias, las barreras técnicas al comercio, los derechos de propiedad intelectual, el comercio de servicios, la inversión, el comercio electrónico, las compras del sector público, la transparencia (ataque a la corrupción y reformas regulatorias), las salvaguardias comerciales, el medio ambiente, el trabajo (incluyendo el empleo infantil) y los mecanismos de resolución de controversias entre Estados. Esta agenda ha sido presentada en las diversas rondas por parte de los negociadores estadounidenses, aunque están por verse los márgenes de negociación en cada tema y cuán endurecidas están las posiciones.

### Objetivos y agenda de los países centroamericanos en relación con el TLC con los Estados Unidos

Los gobiernos centroamericanos en su conjunto visualizan el TLC con los Estados Unidos como una oportunidad para exportar más y atraer inversiones, por un lado, y como un mecanismo para consolidar los procesos de democracia, fortalecer el Estado de derecho e impulsar los principios del desarrollo, por otro (Declaración

de San José de los presidentes centroamericanos, diciembre del 2002, y resolución presidencial del 26 de setiembre del 2002 sobre el tratado de libre comercio entre Centroamérica y Estados Unidos). En la posición regional predomina el objetivo de promover el crecimiento mediante la construcción de economías abiertas, con libre comercio y mayor competencia, asegurando a la vez un mejor acceso al mercado de los Estados Unidos en condiciones de estabilidad, normas claras y ausencia de medidas discrecionales. De manera general se plantean las necesidades de favorecer la complementariedad económica y propiciar la comunicación con la sociedad civil con respecto al proceso de negociación del TLC.

Los gobiernos del área han sido reconocidos como una sola parte negociadora, pero en la práctica es posible que los resultados no sean los mismos para cada nación centroamericana. Por un lado, aunque el tema normativo se negocie en forma conjunta, el reconocimiento de condiciones diferentes en cada país podrían reflejarse en Anexos distintos. Por otro, el acuerdo comercial deberá entrar en vigencia de manera individual en cada uno de los países, de acuerdo con sus propios procesos de ratificación, lo cual también podría dar lugar a la introducción de variaciones.

Otra de las dimensiones de la posición centroamericana es que se concibe, como en Estados Unidos, que el TLC sería un acuerdo de “tercera generación”, en el sentido de que no se limitaría estrictamente a una zona de libre comercio de bienes, sino que incluiría normas sobre inversiones, servicios y otros temas que van más allá del intercambio de productos. Además se contemplaría la participación del sector privado, no como parte de la delegación negociadora, sino como entre asesor que sería objeto de consulta, bajo la modalidad que se conoce como “cuarto adjunto”. Finalmente, aunque se ha señalado la existencia de diferencias económicas y sociales entre los países de la región y Estados Unidos, ello no parece haberse reflejado en reivindicaciones de tratamiento especial y diferenciado por considerar en el TLC, pues ha predominado, en primera instancia, el principio de la reciprocidad.

Los temas de negociación favorecidos por los gobiernos centroamericanos no han sido sometidos a un debate equivalente al que ha tenido la Iniciativa de la Cuenca del Caribe o la Autoridad de Promoción Comercial en el Congreso de los Estados Unidos, por lo que no es tan clara la identificación de asuntos prioritarios. En todo caso, los siguientes han recibido atención especial por parte de los ministros de comercio exterior de Centroamérica:



- Acceso a mercados, donde se incluiría agricultura y salvaguardias.
- Servicios e inversión.
- Solución de diferencias y asuntos institucionales.
- Comercio desleal, política de competencia, propiedad intelectual y compras del sector público.
- Medio ambiente.
- Tema laboral.

El TLC entre Estados Unidos y Chile (recuadro 4.8), debido a su reciente negociación, puede tomarse como una referencia acerca del posible

contenido de un acuerdo con Centroamérica. Sin embargo, ambas iniciativas se diferencian por la modalidad de negociación, pues el TLC con Centroamérica tiene un carácter multilateral y requiere posiciones conjuntas de los países centroamericanos para negociar, como una sola parte, frente a Estados Unidos.

### **La agenda ampliada de la integración: implicaciones del trato especial, diferenciado y de "país pequeño"**

#### **Indicadores macroeconómicos básicos como punto de partida para la convergencia macroeconómica**

Los aspectos relativos a la estabilidad macroeconómica fueron analizados en el capítulo 3

#### **RECUADRO 4.8**

### **Singularidad de la negociación del TLC entre Chile y Estados Unidos**

El 11 de diciembre del 2002 Estados Unidos y Chile concluyeron la negociación de su tratado bilateral de libre comercio, sujeto a aprobación del Congreso norteamericano. El tratado tiene las siguientes características:

- Elimina numerosas barreras arancelarias.
- Reduce múltiples barreras a los servicios.
- Protege los derechos de propiedad intelectual.
- Asegura la transparencia en las futuras transacciones.
- Refuerza las regulaciones sobre temas laborales y ambientales.

Cerca del 85% del comercio bilateral de productos de consumo e industriales entrará libre de impuestos inmediatamente después de la entrada en vigencia del acuerdo; el resto será objeto de una liberalización gradual, con un plazo límite de cuatro años.

El tratado establece que los autos lujosos tendrán una desgravación posterior, con cuatro años de plazo. Los textiles y las prendas de vestir tendrán libre acceso de manera inmediata, pero deberán cumplir ciertos criterios en materia de reglas de origen. El TLC prescribe que cerca del 75% de los productos agrícolas entrará libre de impuestos en un plazo de cuatro años. El resto tendrá un plazo de doce años. El interés de Estados Unidos se centra en carne porcina, de res, de pollo, y sus derivados, frijol de soya y sus derivados, trigo, granos diversos, patatas y alimentos procesados.

En el tema de la protección a la agricultura, el acuerdo prohíbe el uso de subsidios de exportación agrícola y establece el derecho de las partes a responder, si una de ellas utiliza este tipo de mecanismos para desplazar productos del mercado. En materia de cláusulas de salvaguardia, se establece el derecho de cada país a frenar por un tiempo la entrada de un producto, cuya fluidez de acceso y aceptación por parte del consumidor esté causando perjuicios en la economía interna y afectando intereses de sectores productivos específicos.

El TLC prevé el establecimiento de oficinas prestadoras de servicios, incluyendo instalaciones mercantiles y de otro tipo. El capítulo de servicios financieros contiene inicialmente consideraciones sobre no discriminación entre facilidades otorgadas a empresas nacionales y estadounidenses, y diversas obligaciones relacionadas con el acceso a ambos mercados. En el caso de los seguros, por ejemplo, las empresas de cada país tienen derechos totales para establecer subsidiarias o alianzas estratégicas en ambas naciones. Se contemplan pocas excepciones de protección de derechos nacionales y se fijan compromisos para modificar la legislación sobre los seguros.

El acuerdo minimiza las restricciones de operación en Chile de los grandes bancos estadounidenses, los cuales están facultados para realizar una variada gama de negocios y alianzas con contrapartes chilenas. Las excepciones para este tipo de operaciones serán muy limitadas.

*Fuente: USTR, 2003.*

de este Informe. En esta sección se analiza la convergencia macroeconómica en tanto requisito para la integración. Como es conocido, la estabilidad macroeconómica es uno de los prerrequisitos básicos para constituir una unión aduanera o una zona de libre comercio. Una forma de

contribuir a la estabilidad es hacerlo por la vía de la coordinación de políticas macroeconómicas, pero en esta materia los avances en Centroamérica son incipientes. La información básica que presenta el cuadro 4.14 muestra que el comportamiento de las principales variables macroeco-

CUADRO 4.14

### Centroamérica: convergencia macroeconómica. 1995-2001

Indicador y países	1995	1996	1997	1998	1999	2000 <sup>a/</sup>	2001 <sup>b/</sup>
<b>Tasa activa real</b>							
Costa Rica	13.9	14.8	13.9	12.5	15.7	14.4	12.2
El Salvador	7.8	8.6	13.5	10.5	16.3	7.6	4.7
Guatemala	12.5	10.4	8.7	9.9	15.1	15.0	9.0
Honduras	1.3	3.4	17.1	12.9	16.7	13.1	13.1
Nicaragua	21.4	21.1	26.9	15.4	24.9	24.9	24.9
<b>Tasa pasiva real</b>							
Costa Rica	7.1	8.9	8.5	10.8	7.4	4.8	4.5
El Salvador	4.2	4.2	10.6	6.3	11.8	2.7	0.9
Guatemala	-0.4	-2.8	-1.8	-1.2	5.2	5.9	-0.4
Honduras	-7.6	-4.3	7.9	5.2	6.9	3.6	3.6
Nicaragua	15.0	15.2	17.9	6.4	14.7	3.6	3.6
<b>Déficit fiscal del Gobierno Central como porcentaje del PIB</b>							
Costa Rica	-3.2	-3.8	-2.8	-2.3	-2.1	-2.2	-3.0
El Salvador	-1.4	-2.2	-1.3	-2.1	-2.3	-3.0	-4.2
Guatemala	-0.7	0.0	-1.5	-2.1	-2.7	-2.1	-3.0
Honduras	-3.1	-3.5	-3.1	-1.7	-4.2	-5.6	
Nicaragua	-9.1	-8.7	-5.7	-5.0	-12.3	-13.8	-14.6
<b>Déficit cuasifiscal<sup>c/</sup></b>							
Costa Rica	-1.3	-1.5	-1.3	-1.1	-1.5	-1.1	-1.1
El Salvador	0.0	0.0	0.1	0.2	0.2	0.1	0.0
Guatemala	-1.0	-1.2	-0.8	-0.3	-0.3	-0.3	0.0
Honduras							
Nicaragua	0.5	0.0	-1.4	-2.9	-1.7	-1.5	-2.0
<b>Inflación (tasa anual)</b>							
Costa Rica	22.6	13.8	11.2	12.3	10.1	10.2	11.0
El Salvador	11.3	7.4	1.9	4.2	-1.0	4.3	3.0
Guatemala	8.6	10.9	7.1	7.5	4.9	5.1	8.9
Honduras	26.8	25.3	12.8	15.7	10.9	10.1	8.8
Nicaragua	11.1	12.1	7.2	18.5	7.2	9.9	4.6

<sup>a/</sup> Preliminar.

<sup>b/</sup> Estimado.

<sup>c/</sup> Pérdidas del Banco Central

Fuente: Consejo Monetario Centroamericano, 2002.

nómicas difiere de manera significativa, y que los grados y velocidades de ejecución de políticas de ajuste y estabilización han sido distintos en cada país. Esto se agrega a las notables variaciones en el ritmo de crecimiento e inversión comentadas en el capítulo 3.

El análisis del cuadro 4.14 permite concluir, por una parte, que con la excepción de El Salvador, los países de la región vienen operando con tasas de interés activas reales (que deben pagar quienes demandan financiamiento) sumamente altas, a diferencia de lo que sucede actualmente en la coyuntura financiera mundial. Esto, además de ser un obstáculo para la reactivación, muestra la alta rentabilidad de invertir en los sistemas financieros nacionales, a costa de invertir en los sectores productivos. En los grandes centros desarrollados, las tasas activas reales no sobrepasan los cuatro puntos. También existen disparidades regionales, con valores negativos en las tasas de interés pasivas (pagadas a quienes depositan sus recursos en entidades bancarias). Esta situación no contribuye a incentivar el ahorro, a la vez que las brechas entre tasas activas y pasivas son un indicador de las ineficiencias de la intermediación financiera en la región, tal como se discutió en el capítulo 3.

En segundo lugar, a partir del cuadro 4.14 puede concluirse que, en materia de inflación, con las excepciones de El Salvador y Nicaragua, los países requieren esfuerzos de mayor convergencia, a efecto de adecuar los niveles de inflación a los estándares internacionales, lo cual también es un prerrequisito para la reducción de las tasas de interés. Por otra parte, todas las naciones tienen un alto déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos con respecto al PIB, cercano o superior al 5%, lo cual las coloca en una situación de vulnerabilidad externa, pues recetan un ingreso continuo de recursos foráneos para cubrir esta brecha. Es extrema la situación de Nicaragua, cuyo déficit en cuenta corriente sobrepasa el 30%.

Por último, la tasa de crecimiento, baja o negativa, del producto per cápita, refleja la debilidad del crecimiento económico en Centroamérica<sup>8</sup>. Ningún país se encuentra en una situación satisfactoria a este respecto. Se requiere, entonces, diseñar e implementar una agenda ampliada que, una vez superadas las amenazas de inestabilidad cambiaria, inflacionaria y los déficit fiscal y cuasifiscal, promueva la reactivación y el crecimiento con equidad, orientaciones ciertamente complejas y de resultados no asegurados. Esto supone no sólo garantizar una demanda efectiva para lo que se

produce en el área, mediante un adecuado acceso a mercados por la vía de acuerdos de libre comercio, sino también incrementar la oferta, es decir, la capacidad productiva de los países, promoviendo el desarrollo de “motores” de crecimiento basados en nuevas y crecientes inversiones que aprovechen los recursos humanos y naturales, favorecidas a su vez por mejores condiciones de acceso a financiamiento y mayor capacidad para adquirir y adaptar tecnologías para asegurar una efectiva competitividad internacional de la región como un todo. Al mismo tiempo, esto plantea el desafío de enmarcar las acciones dentro de un proceso en el que se conciba el crecimiento económico no como un fin en sí mismo, sino como un medio para impulsar el desarrollo humano<sup>9</sup>.

### La construcción de una agenda ampliada para la integración

Como se comentó anteriormente, a medida que se fueron consolidando las negociaciones en materia de ajuste estructural en el segundo lustro de los años ochenta, se empezó a producir un cambio en la agenda de la integración. El ajuste estructural en los países centroamericanos se reflejó en una primera etapa de liberalización comercial, incluso como antesala de un conjunto de reformas sectoriales. Además, desde principios de la década de los noventa la innovación y la mejora de la competitividad fueron parte de los lemas que comenzaron a inspirar los intentos de reforma económica. Las características básicas de la agenda ampliada comenzaron a configurarse más claramente a partir de la Cumbre de Antigua, realizada en Guatemala el 11 de marzo de 1990. En resumen, se buscaba:

- Una estrategia conjunta de apertura de las economías, como base para impulsar el desarrollo sostenible en Centroamérica.
- Un proceso de integración y reestructuración de las instituciones, con el fin de alinearlas con la apertura de las economías.
- Incorporación de la agricultura en el nuevo estilo de desarrollo, mediante programas de apoyo a la seguridad alimentaria, el abastecimiento adecuado de productos básicos, la estabilidad de precios y el libre comercio.
- Un papel clave del sector productivo en la transformación de la economía y el desarrollo del proceso de integración.

Esta concepción del proceso integracionista, que tenía la pretensión de ser integral, asumió una forma más específica en el Plan de Acción Económica para Centroamérica (PAECA). Este perseguía lo siguiente:

- Una nueva estructura legal y operativa de la integración, conjuntamente con un nuevo programa de integración comercial y en materia de infraestructura.
- Formulación de un nuevo programa enfocado a remover las barreras comerciales.
- Adopción de un nuevo arancel externo común.
- Análisis de la participación centroamericana en el GATT y de la posibilidad de una acción conjunta en este campo.
- Coordinación regional para promover el comercio exterior.
- Formulación de acciones para la reconversión industrial y la coordinación de políticas agrícolas.
- Propuestas de políticas regionales sobre ciencia y tecnología.

La XIV Cumbre Centroamericana (1992), denominada Cumbre de Guatemala, concluyó con la aprobación de reformas al Tratado General de Integración Económica, mediante el Protocolo de Guatemala. Este documento reconoce la necesidad de acometer reformas sectoriales en función de una agenda ampliada de la integración. Para ello, en su Capítulo II delinea políticas en las áreas de turismo, agricultura, industria, comercio, desarrollo de la infraestructura física y los servicios correspondientes, servicios en general y ejercicio de las profesiones universitarias.

El Protocolo de Guatemala tuvo la virtud de incorporar explícitamente en el proceso de integración económica centroamericana la política comercial externa. Esto, sin embargo, de alguna manera diluyó la figura del Mercado Común Centroamericano como espacio económico de dimensión regional. También se expresó la intención de adoptar medidas para contrarrestar la competencia desleal derivada de las políticas agrícolas y comerciales de terceros países estimular la modernización del aparato productivo y

establecer disposiciones comunes para evitar las actividades monopólicas y promover la libre competencia entre las naciones. Sin embargo, hubo serias dificultades para traducir estos lineamientos en políticas e instrumentos concretos de integración.

### Elementos centrales de una agenda ampliada de integración centroamericana

En años recientes, distintas iniciativas han incidido en la agenda de la región. Algunas han enfatizado en la infraestructura, otras en la reconstrucción y, finalmente, algunas han roto con el concepto de integración de la región incorporando otros territorios. Un hito en la formulación de esta agenda fue la reunión de Madrid 2001, en la que los presidentes, gobiernos y sociedades expresaron objetivos y programas en el Grupo Consultivo de seguimiento a las acciones post huracán Mitch.

Una de las iniciativas que han sido planteadas con miras a ampliar la agenda de la integración es el proyecto Harvard-INCAE para promover la competitividad. Según esta propuesta, el objetivo de la nueva agenda debe consistir, inicialmente, en pasar del crecimiento a partir de productos básicos a un crecimiento basado en la inversión, para lo cual deben desarrollarse cuatro núcleos: turismo, agroindustria de alto valor agregado, textiles y vestuario, y la manufactura de piezas electrónicas y prestación de servicios informáticos.

Para estos efectos, se sugiere efectuar reformas en materia de competitividad empresarial, medio ambiente, gobernabilidad, sistema judicial y macroeconomía. Además se recomienda establecer cuatro prioridades: el Corredor Logístico Centroamericano (recuadro 4.9), el fortalecimiento del sistema financiero, la certificación de la sustentabilidad del turismo y una fuerte inserción en el mercado de desarrollo limpio que se abre a raíz del Protocolo de Kioto. Asimismo, como metas para los primeros veinte años del siglo XXI se plantea acelerar a 5% la tasa de crecimiento anual del ingreso per cápita y reducir la pobreza a menos del 15% de los hogares.

Otra propuesta en materia de agenda ampliada es la de Bulmer Thomas y Kincaid (Propuesta 2020), que plantea un modelo de largo plazo para la región. Se trata, indican los autores, de un modelo de desarrollo incluyente, que no deja al margen a ningún sector de la economía (recuadro 4.10). Es también un modelo exportador cuyo eje no es sólo el crecimiento de las exportaciones, pues debe dar cuenta explícita de las

## RECUADRO 4.9

**El Corredor Logístico Centroamericano**

El concepto del Corredor Logístico Centroamericano tiene sus orígenes en investigaciones hechas por el Centro Latinoamericano para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible (CLACDS) del Instituto Centroamericano de Administración de Empresas (INCAE). Se presentó en 1999 ante los presidentes de la región, como parte del seminario “Centroamérica en el siglo XXI: una agenda para la competitividad y el desarrollo sostenible”.

Los componentes actuales de la logística regional no están cerca de lo que los sectores privado y público requieren para explotar la importante ventaja que puede obtenerse de la privilegiada situación geográfica de Centroamérica. El sistema logístico regional señala debilidades en varias áreas. La infraestructura de transportes es insuficiente, está deteriorada, tiene mal mantenimiento y su principal problema es de financiamiento. La regulación vigente limita la competencia e impone trabas a los distintos sectores de transporte. Las aduanas han sido ineficientes para controlar y lentas para tramitar, y no se han modernizado, especialmente en las fronteras terrestres. Algunos tipos de empresas privadas de servicios de logística, como las agencias de aduanas, están protegidas por el Estado. Y en los servicios de logística públicos y privados aún no se logra aprovechar a plenitud los beneficios de las nuevas tecnologías de la información.

En el pasado, los países habían enfrentado los problemas desde enfoques específicos, sin una visión integral. La propuesta de CLACDS en

esta materia es ver la logística en forma sistémica, como un proceso en el que interactúan otros elementos del entorno económico. Esto se expresa en una estrategia que se concentra en una única unidad de desarrollo, denominada Corredor Logístico Centroamericano.

El Corredor Logístico Centroamericano es una mezcla coordinada de cuatro elementos centrales: *upgrading* de la red de infraestructura física (mapa 4.1), modernización de aduanas, desarrollo de mercados de servicios de logística comercial, y aplicación de tecnología de información. La visión integrada que se plantea ofrecería a la región, en el plazo de uno a o dos décadas, un “factor creado” que contribuya con un clima de negocios adecuado, para que cada vez más empresas y *clusters* de empresas se vinculen de manera provechosa con los mercados internacionales.

Los componentes clave recomendados para crear un sistema fluido de logística comercial son: i) red de infraestructura física (carretera Interamericana y ramales hacia puertos y aeropuertos, desarrollados con participación privada, mediante inversiones estratégicas relativamente pequeñas); ii) aduanas (modernización, fortalecimiento de la fiscalización y facilitación del comercio); iii) mercados de servicios de logística comercial (liberalización y desregulación de los mercados de servicios de transporte) y iv) tecnología de información (interconexión de los entes estatales, auxiliares y privados que participan directa o indirectamente en el movimiento y control de carga).

MAPA 4.1

**Corredor Logístico Plan Puebla-Panamá**

Fuentes: Elaboración propia con base en Pratt, 2002.

necesidades del sector no exportador. Dentro de este esquema se incluye a las pequeñas y medianas empresas, a las cuales la apertura financiera y comercial ha traído escasos beneficios.

En cuanto a la desigual situación del ingreso per cápita entre los países centroamericanos, se señala la necesidad de cerrar la brecha de Nicaragua y Honduras con respecto a los demás países, lo cual se considera uno de los objetivos prioritarios del modelo. Además se otorga prioridad a los temas de índole social. Lo anterior implica que la sociedad civil debe tener una amplia injerencia en el empuje de la instrumentación del modelo.

Otras características del modelo de desarrollo propuesto por Thomas y Kincaid son, en primer lugar, hacer realidad la unión aduanera y, como parte de ello, consolidar la desgravación arancelaria y acordar un mecanismo de participación para distribuir equitativamente la recaudación

aduanera. En segundo término se propone concretar la unión monetaria con una moneda única y conformar un mercado regional de capitales. Esto sería parte de la idea del mercado único centroamericano, y busca mejorar la oferta y abaratar costos de los mecanismos de financiamiento, alargar los horizontes de tiempo para capitalizar empresas y ofrecer instrumentos de deuda que puedan negociarse a lo largo de la región.

En tercer lugar se sugiere mejorar el manejo de los recursos naturales en forma paralela al incremento de las transacciones comerciales intra-centroamericanas. Esta tarea tiene que ver con factores que van desde el perfeccionamiento de los mecanismos para proteger los derechos de propiedad (en especial la titulación de tierras), hasta la certificación ambiental de las empresas. En cuarto lugar se propone una incorporación activa de la agenda social, con lo cual se busca dar respuesta a las críticas planteadas a la

#### RECUADRO 4.10

### El regionalismo abierto en Centroamérica

**D**e acuerdo con la CEPAL, el regionalismo abierto surge de la conciliación entre la interdependencia originada en acuerdos especiales de carácter preferencial y aquella impulsada por las fuerzas del mercado resultantes de la liberalización comercial. Lo que diferencia al regionalismo abierto de la apertura y de la promoción no discriminatoria de las exportaciones es que comprende un ingrediente preferencial, reflejado en los acuerdos de integración y reforzado por la cercanía geográfica y la afinidad cultural de los países.

Abordar la integración en el marco del regionalismo abierto supone asumir compromisos que contribuyan a: una reducción gradual de la discriminación intrarregional, la estabilización macroeconómica en cada país, el establecimiento de mecanismos adecuados de pago y de facilitación del comercio, la construcción de infraestructura y la armonización o aplicación no discriminatoria de normas comerciales, regulaciones internas y estándares. Además, la reducción de los costos de transacción y de la discriminación al interior del grupo de naciones que se integran puede reforzarse con arreglos o políticas sectoriales que aprovechen, a su vez, los efectos sinérgicos de la integración.

En el caso de Centroamérica, la propuesta de regionalismo abierto de la CEPAL incluye la consolidación de la estabilidad macroeconómica, comenzando por la adopción de acuerdos sobre metas comunes de carácter indicativo, vigilados de manera abierta y transparente con el objeto de prevenir algunos de los efectos negativos de las divergencias macroeconómicas sobre el proceso de integración. También se ha propuesto liberalizar el comercio de productos agrícolas dentro de Centroamérica, con lo cual se busca beneficiar, en particular, a Honduras y Nicaragua, dada la alta proporción de sus exportaciones

de estos rubros a los demás países de la región. Garantizar la liberalización del comercio de bienes industriales se plantea como punto de partida para establecer mecanismos adecuados de resolución de conflictos, aplicables al comercio de bienes y servicios en general. Lo mismo se aplica a la formulación e implementación de una política centroamericana de competencia, cuyo objetivo principal sería disuadir del uso de prácticas comerciales restrictivas, especialmente notables en los servicios y en ciertos bienes producidos por monopolios en algunos países del área.

Como parte de la propuesta se señala la necesidad de establecer un arancel externo común, liberalizar el comercio de servicios -incluyendo los financieros y los de transporte terrestre de carga-, garantizar conjuntamente la seguridad para la inversión privada y fomentar las inversiones recíprocas, así como el desarrollo de un mercado regional de servicios de consultoría y asistencia técnica. Como complemento de lo anterior, se recomienda impulsar acciones comunes en el ámbito social, incluyendo una mayor asignación de recursos para el Fondo de Desarrollo Social del BCIE y la definición de normas laborales y de derechos humanos en las que la acción y el compromiso gubernamental común sirvan para reforzar su aplicación en cada país. Finalmente, parte de la naturaleza "abierto" del regionalismo abierto se concretó al facilitar la adhesión de nuevos socios comerciales al proceso centroamericano de integración, tomando en cuenta a aquellos de mayor importancia para la región.

*Fuente: Elaboración propia con base en CEPAL, 1994 y 1995b.*



integración desde sus primeros tiempos (finales de la década de los sesenta), en el sentido de su indiferencia ante el tema social. La nueva agenda pone especial interés en la inversión en educación y en promover la inserción laboral a través de desarrollo de capacidades y aptitudes. En este último aspecto la formación vocacional en el trabajo y la armonización de normas laborales mínimas deben ser elementos clave de política empresarial, a fin de evitar que los países se lancen a una competencia por reducir los costos de mano de obra, como instrumento básico para la rentabilidad de las firmas.

Finalmente, se propone la modernización del Estado y el fortalecimiento de la participación ciudadana. La agenda ampliada es partícipe de las ideas sobre la consolidación de Estados inteligentes, que actúen en función de redes de apoyo a la inversión social, la seguridad ciudadana y la promoción del desarrollo. Como parte de ese esfuerzo correspondería, según esta propuesta, adaptar la institucionalidad centroamericana a las exigencias del regionalismo abierto.

### El grado de preparación de Centroamérica

Con el avance de las negociaciones en torno al ALCA se han venido divulgando distintos indicadores, agrupados con base en criterios diferentes, para evaluar la capacidad de los países latinoamericanos para ser miembros de amplios acuerdos de libre comercio. Existen al menos dos enfoques que dan algunos indicios de la capacidad de las naciones centroamericanas para competir adecuadamente dentro de un esquema ampliado de integración. El primero se basa en la medición de lo que se considera que es el “grado de preparación” para participar en estos acuerdos, y corresponde al enfoque de *readiness* sistematizado en forma pionera por Shoott (2001) y retomado por CEPAL. El segundo enfoque pretende medir la competitividad de los países, con base en el “índice de competitividad” elaborado por el World Economic Forum (2001).

Las mediciones del grado de preparación para participar en acuerdos amplios de libre comercio buscan determinar si los países cumplen con ciertos requisitos básicos, como estabilidad macroeconómica, y otros vinculados con su capacidad para competir, como la preparación de los recursos humanos o los servicios de infraestructura. En el capítulo 3 se analizó en detalle el conjunto de indicadores asociados al grado de preparación, lo que sirvió para valorar el estilo de desarrollo. Seguidamente se presentan algunas

consideraciones asociadas al proceso de negociación en el contexto de la inserción internacional.

El índice de preparación para el ALCA (*readiness indicator*) trabajado por Shoott (2001) muestra la condición actual de la economía y, por ende, la capacidad de un país para competir en el mercado internacional. Entre las variables que se consideran están las macroeconómicas: estabilidad de precios, disciplina de negocios, ahorro nacional, deuda externa y estabilidad de la moneda, y las microeconómicas: actuación del gobierno como “orientador y hacedor” de políticas (apertura comercial, desregulación y privatización), dependencia del gobierno con respecto a los ingresos por aranceles (considera la reforma fiscal) y sostenibilidad política del país, que mide la capacidad del proceso político doméstico para apoyar las reformas económicas (duración del proceso de reformas y algunas variables sociales como educación, salud, derechos políticos y libertades civiles, entre otras) (Shoott, 2001).

La CEPAL<sup>10</sup> agrupó estos indicadores en tres grupos: a) criterios de elegibilidad, que toman en cuenta la existencia o no de inflación de un dígito, bajo déficit fiscal y tipo de cambio estable, b) criterios de preparación estructural, que determinan el potencial de una economía para beneficiarse y tomar ventaja de oportunidades de libre comercio, incluyendo indicadores de cambio sectorial y macroeconómico, vínculos con la economía global, la situación de los recursos humanos y la calidad de la infraestructura, y c) grado de preparación de políticas, que mide el desempeño de políticas macroeconómicas, comerciales, de reconversión productiva y riesgos diversos de la economía.

Tomando en cuenta estos indicadores sobre el grado de preparación en Centroamérica, tan sólo Costa Rica estaría en una situación de adecuada preparación para enfrentar los desafíos de acuerdos amplios de libre comercio, mientras que Guatemala y Nicaragua estarían entre los países con mayores desventajas (cuadro 4.15).

En cuanto al indicador sobre competitividad (cuadro 4.16), que también es un índice compuesto por diversos indicadores económicos, Costa Rica tiene la posición más favorable en Centroamérica, seguida por El Salvador, Guatemala y, finalmente, Honduras y Nicaragua. Mientras Costa Rica ocupa el segundo lugar entre las veinte naciones incluidas, Nicaragua se ubica en el último. Esto tiene relación con las sugerencias de la Propuesta 2020, en el sentido de que la agenda ampliada centroamericana requiere políticas expresas que busquen disminuir las



CUADRO 4.15

### América Latina: grado de preparación para participar en el ALCA según país. 2001

País	Posición <sup>a/</sup>
Barbados	1
Belice	17
Chile	2
Costa Rica	4
El Salvador	9
Guatemala	26
Haití	32
Honduras	18
México	6
Nicaragua	30
Panamá	11

<sup>a/</sup> Una posición baja indica una preparación adecuada para la participación en el ALCA.

Fuente: Shoott, 2001.

CUADRO 4.16

### América Latina: índice de competitividad para el crecimiento según país. 2001

País	Posición <sup>a/</sup>
Chile	1
Costa Rica	2
El Salvador	11
Guatemala	15
Honduras	18
México	4
Nicaragua	20
Panamá	8

<sup>a/</sup> Una posición baja indica mejores condiciones competitivas.

Fuente: World Economic Forum, 2001.

disparidades subregionales, y destaca la necesidad de fortalecer la capacidad productiva de los países centroamericanos, especialmente de aquellos que se encuentran en situación más desventajosa según estos indicadores. En este contexto cobra relevancia el tema del “tratamiento especial y diferenciado”, que se justifica por el reconocimiento de que existen asimetrías a nivel internacional que colocan a los países de menor desarrollo en una situación de desventaja.

### Importancia del trato especial y diferenciado

La primera Conferencia de Comercio y Desarrollo, celebrada en 1964, estableció una agenda que vinculó el tema del desarrollo con el del comercio, y que condujo a que se incluyera en los artículos del GATT (posteriormente OMC) la necesidad de que los países en desarrollo contaran con un tratamiento “especial y diferenciado”. En el artículo XXXVI de la Parte IV, incorporada al GATT en 1965, se reconoce explícitamente el principio de no reciprocidad, según el cual, en negociaciones comerciales, los países en desarrollo no tienen que hacer concesiones comerciales a los países desarrollados. Este principio fue retomado en la Ronda de Tokio y dio lugar a un acuerdo sobre el tema. En la Ronda Uruguay también se tomaron en cuenta varios aspectos de este tratamiento. Sin embargo, hubo un progresivo debilitamiento de este principio, que inicialmente permitía, como parte de los acuerdos de liberalización comercial, dar a los países en desarrollo más tiempo para procesos de ajuste, compromisos menos exigentes y asistencia especial.

Las negociaciones recientes, sobre todo en el contexto del ALCA, han tendido a reconocer la necesidad de procesos de transición más largos y de asistencia especial, particularmente para los países más pequeños, pero no la adopción de compromisos menos exigentes. Esto es motivo de preocupación para Centroamérica, dadas las asimetrías que enfrenta en su relación con Estados Unidos, pero al menos es un punto de apoyo para exigir procesos de ajuste más lentos, que tomen en cuenta la menor capacidad productiva de los países de la región.

En todo caso, el propósito de los esquemas de tratamiento especial y diferenciado es brindar mejores oportunidades para acceder a los mercados del norte, de una manera que difícilmente podría lograrse en los procesos de negociación y presentación de ofertas y demandas, por la vía de concesiones tarifarias mutuas. En el proceso del ALCA, las discusiones sobre el tema han girado en torno a los siguientes aspectos:

- Flexibilidad para atender las características y necesidades de cada uno de los países participantes.
- Transparencia, sencillez y fácil aplicación.
- Determinación de medidas específicas en cada uno de los grupos de negociación.
- Determinación de medidas caso por caso, según sectores, temas y país o países.
- Medidas de transición apoyadas por programas de cooperación técnica.
- Las condiciones vigentes de acceso a mercados deben ser tomadas en cuenta por los países del hemisferio.
- Plazos más largos para el cumplimiento de las obligaciones son parte esencial en la agenda de los países pequeños.

En particular, hay tres temas que ameritan especial atención a la luz del TLC de Centroamérica con los Estados Unidos. En primer lugar está la adecuación de los períodos de transición, es decir, el plazo para el cumplimiento concreto de los compromisos adoptados en el marco de los acuerdos de libre comercio. Por ejemplo, en la Ronda Uruguay se prevé que algunos países no puedan cumplir los acuerdos en el tiempo programado, debido a dificultades reales y, por tanto, requieran una extensión del período de transición en relación con el Acuerdo de Inversiones vinculadas al Comercio. En este sentido, cualquier negociación que se lleve a cabo debe ser lo suficientemente flexible como para permitir que se extiendan los períodos de transición.

En segundo lugar, es fundamental que se mantenga la flexibilidad y un alto margen de maniobra en relación con políticas que facilitan el desarrollo. El reto de los tratados de libre comercio es no ser restrictivos en cuanto a modelos de política experimentados en los países más desarrollados, por lo que la especificidad y la adecuación a las circunstancias juegan un papel de primer orden.

Por último, resulta vital considerar el tema de la cooperación técnica y financiera como instrumento para reducir desequilibrios económicos y sociales. En este sentido se justifica la creación de un fondo para promover la competitividad y evitar desequilibrios en las balanzas de pagos de los países, asociados a la liberalización comercial, que puedan provocar alteraciones macroeconómicas con graves consecuencias sociales.

### La condición de nación pequeña

De acuerdo con la CEPAL, las economías pequeñas tienen una serie de características que condicionan sus perspectivas de éxito dentro de un acuerdo amplio de libre comercio. La vulnerabilidad es uno de sus rasgos principales y reducirla debe ser una prioridad. En particular, debe atenderse con cuidado la liberalización de la cuenta de capital, y el impacto de la entrada de capitales, incluso en medianas y grandes economías. El contexto económico e institucional es otra variable de importancia, habida cuenta, por ejemplo, del peso que tienen las pequeñas y medianas empresas en la estructura industrial de las economías pequeñas. Adicionalmente, en materia comercial deben tenerse en cuenta las dificultades persistentes que enfrentan las pequeñas economías para hacer valer sus intereses y, en consecuencia, debe permitírseles recibir tratos especiales y diferenciados durante las fases de transición hacia el establecimiento de áreas de libre comercio.

La relación entre tamaño y grado de preparación refleja la complejidad de este tema. Así, el cuadro 4.15 muestra a Barbados, Chile y Costa Rica en los puestos 1, 2 y 4, respectivamente. No obstante, 21 de los 34 países de las Américas se ubican en la categoría de “economías pequeñas”. Ello sugiere, primero, que la exitosa incorporación de las economías pequeñas en el proceso de integración hemisférica es un requisito fundamental para la viabilidad del ALCA y, segundo, que a efecto de reducir los desequilibrios de entrada en el proceso, se debe acompañar la inserción de las economías pequeñas con asistencia técnica, apoyo financiero y tratamiento diferenciado.

### Notas

1 Esta iniciativa materializó las intenciones expresadas en Esquipulas I y su correspondiente plan operativo (Carpio, 1998).

2 Como resultado del proceso de Esquipulas, Nicaragua y El Salvador lograron poner fin a los enfrentamientos armados e iniciar una etapa de apertura de espacios políticos hacia la democracia. El conflicto bélico en Guatemala se resolvió más recientemente, mediante los Acuerdos de Paz Firme y Duradera entre la URGN y el gobierno, firmados en México en 1996.

3 Un antecedente de importancia se encuentra en la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA), creada en 1951. Además, en los acuerdos bilaterales de comercio y el tratado multilateral de 1958.

4 Se refiere a la orientación predominante, aunque es necesario reconocer que siempre existió la consideración de elementos de estrategias complementarias (véase recuadro 1.1 del capítulo 1)

5 Estas propuestas, junto con el Protocolo de Guatemala, mantienen vigente la integración económica intrarregional, la cual tiene como última meta la unión económica. Así, la unión aduanera, que se implementa gradualmente en el presente, es un segundo paso.

6 El SICA entró en funcionamiento en 1993.

7 Entre ellos el Reglamento Centroamericano sobre el Origen de las Mercancías, el Reglamento Centroamericano sobre Medidas de Salvaguardia, el Reglamento Centroamericano sobre Prácticas Desleales de Comercio, el Reglamento sobre el Régimen de Tránsito Aduanero Internacional Terrestre, el Reglamento Centroamericano de Medidas de Normalización, Metrología y Procedimientos de Autorización y el Reglamento Centroamericano sobre Medidas y Procedimientos Sanitarios y Fitosanitarios.

8 En el gráfico 3.2 del capítulo 3 se mostró que el crecimiento del PIB per cápita se ha mantenido más o menos constante o hasta ha disminuido a lo largo de los últimos cuatro años, con excepción de Costa Rica y Panamá.

9 Ver discusión sobre “ciclos virtuosos” en el capítulo 3.

10 Una actualización de este índice se presenta en el capítulo 3 de este Informe. Para más detalle puede consultarse la metodología en el primer Informe.

## CAPÍTULO 4

**La coordinación** del capítulo estuvo a cargo de Edgar Balsells y Juan Alberto Fuentes.

**Se utilizaron como insumos** los estudios “Integración en Centroamérica”, de Edgar Balsells y Juan Alberto Fuentes, “Análisis del Sistema de la Integración Centroamericana y su potencial para la promoción del desarrollo humano en los países del área”, elaborado por Sergio Moya, de FUNPADEM, e “Inventario del estado actual de las instituciones de integración regional: un examen del conjunto de regulaciones, normas, acuerdos, tratados, convenios, recomendaciones y declaraciones emanadas de los órganos del sistema durante los últimos diez años”, preparado por Carlos Torres, de FUNPADEM. Asimismo, la Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana aportó documentación relativa a su gestión.

**CEPAL-México** aportó el recuadro titulado “Antecedentes del Plan Puebla-Panamá”.

**La edición técnica** fue realizada por Miguel Gutiérrez, Arodys Robles y Susan Rodríguez.

**El taller de consulta** de este capítulo se realizó durante los días 13 y 14 de enero del 2003 en San José, con la asistencia de las siguientes personas: Edgar Balsells,

Eduardo Baumeister, Leonor Calderón, Martha Cordero, Luis Figueroa, Paulina Franceschi, Juan Alberto Fuentes, Rodrigo Madrigal Nieto, Daniel Matul, Sergio Membreño, Tatiana Mora, Juan Carlos Moreno Brid, Hugo Morgado, Amparo Pacheco, William Pleitez, Carlos Pomareda, Adrián Rodríguez, Isabel Román, Marcela Román, Luis Guillermo Solís, Susana Soto, Carlos Torres, Rafael Trejos, Juan Manuel Villasuso, Jonathan Wadsworth y Saúl Weisleder. La relatoría del taller estuvo a cargo de Susana Soto.

**Sobre el borrador** del capítulo aportaron observaciones y sugerencias Oscar Santamaría, Secretario General del SICA, Hugo Morgado, Secretario de Integración Social, Carlos Enrique Gutiérrez y Erich Vilchez, Director de Asuntos Políticos y Jurídicos y Director de Asuntos Económicos, respectivamente, del SICA; Rodolfo Trejos, Representante ad honorem de la SIECA en Costa Rica y asesor del Secretario General de esa misma institución, y Amparo Pacheco, Directora de Aplicación de Acuerdos Comerciales Internacionales del Ministerio de Comercio Exterior de Costa Rica.

**Se agradece** la colaboración de Cecilia Cortés, Directora Ejecutiva, y Luis Guillermo Solís, de FUNPADEM, en la preparación de los estudios sobre integración centroamericana.

## CAPITULO

## 5

## Desafíos de la gestión ambiental

**PREGUNTA GENERADORA**

¿Cuánto se ha avanzado desde 1999 en materia de uso y conservación del patrimonio natural y la gestión del riesgo en la región?

**PREGUNTAS ESPECIFICAS**

- ¿Cuáles son las principales tendencias en el uso del agua, el bosque y el territorio?
- ¿Se han creado nuevas capacidades de prevención y mitigación de los impactos de la actividad humana sobre estos tres recursos?
- ¿Cuáles son las amenazas y vulnerabilidades más importantes que conforman los escenarios producto de las tendencias actuales?
- ¿Cuáles fueron los esfuerzos y resultados de la reconstrucción post-Mitch?
- ¿Cuáles son ejemplos de buenas prácticas de reducción de la vulnerabilidad?
- ¿Es la región menos vulnerable ante amenazas naturales o tecnológicas que hace cinco años?

### Valoración del Informe Estado de la Región (1999)

**E**n el primer informe regional sobre desarrollo humano en Centroamérica se incluyó un capítulo sobre el desafío de la gestión del riesgo y otro sobre el desafío del agua, los cuales destacaban las siguientes valoraciones y desafíos:

#### **"Centroamérica es un territorio vulnerable con sociedades frágiles"**

El paso del huracán Mitch en 1998 puso de relieve el grado de vulnerabilidad de la región. Recordó que en ella la amenaza de los fenómenos naturales es permanente, los desastres son recurrentes y el riesgo siempre está ahí. También subrayó la importancia de profundizar en acciones de desarrollo humano, pues el huracán encontró países y sociedades frágiles. La magnitud y el tipo de los daños además dejaron claro que la prevención y la mitigación habían sido tareas pospuestas en el área y que era fundamental retomarlas. Dado que los recientes fenómenos naturales mostraron cómo los desastres no "paran" en las fronteras geográficas de los países, es necesaria una política regional de gestión del riesgo basada en la identificación y evaluación de los daños, insumos clave en la promoción de una verdadera reconstrucción, y no una mera restauración del escenario para el próximo desastre. Otros desafíos importantes señalados en el Informe fueron: reducir la vulnerabilidad mediante el ordenamiento, uso y manejo adecuados de los recursos naturales dentro de un contexto de gestión ambiental, así como fortalecer la respuesta institucional ante los desastres.

#### **"Sin agua no hay desarrollo posible para la región"**

A pesar de vivir en una región dotada de altos niveles de agua de lluvia, las y los centroamericanos comienzan a sufrir problemas de presión sobre el recurso hídrico. En muchos lugares la vida de los ríos se ha reducido a la temporada de lluvias, dejando amplios territorios rurales sin fuentes cercanas de agua durante casi medio año. La contaminación de las aguas superficiales en las zonas urbanas ha convertido a varios ríos en cloacas abiertas, que amenazan no sólo la salud de las poblaciones cercanas, sino también áreas lejanas y costeras, donde ciertas sustancias tóxicas terminan su recorrido. En parte, el problema se deriva del crecimiento de la población, pero todavía más importante es el hecho de que el estilo de desarrollo socioeconómico de la región no toma en cuenta cómo se reducen la disponibilidad de agua y su capacidad de renovarse. La degradación y pérdida del recurso hídrico en Centroamérica comienza a limitar la calidad de vida de las personas y hasta las opciones para el desarrollo futuro del área. El principal desafío identificado en el Informe de 1999 fue la urgente necesidad de definir una visión regional y una acción coordinada para los recursos hídricos, en la que el manejo integrado de cuencas y la cooperación entre los países desempeñara un papel central.

# Desafíos de la gestión ambiental

## Valoración del segundo informe (2003)

En los últimos cinco años en Centroamérica han aumentado los esfuerzos de coordinación regional en materia de prevención y mitigación de desastres y gestión del riesgo. Sin embargo, muchos de ellos se han realizado con la premura impuesta por la emergencia, sin crear las condiciones de sostenibilidad ambiental y social necesarias. En estos años se han promovido también importantes iniciativas de integración en materia de políticas y normas ambientales, y se han creado nuevas instituciones y proyectos para la gestión de la información sobre biodiversidad, bosques, recursos hídricos y riesgo, aunque todavía no se observan cambios significativos en el estado de los recursos naturales, como por ejemplo el agua.

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 sólo de la consolidación de los procesos de integración formal a nivel regional, sino también de un mayor compromiso de los gobiernos con el fortalecimiento de la institucionalidad que se ha creado en este campo, de tal manera que ésta sea capaz de cumplir con los objetivos para los cuales fue creada y con los acuerdos adoptados en las principales convenciones de Naciones Unidas sobre el ambiente. También una gobernabilidad ambiental efectiva requiere una ciudadanía bien informada sobre el estado de sus recursos, los riesgos existentes y las opciones para reducirlos, para lo cual la generación de información

actualizada y homogénea entre los países sigue siendo un reto pendiente.

A inicios del siglo XXI la región 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 manifiesto constituye la culminación de procesos complejos de interacción entre las sociedades centroamericanas y su entorno físico. Los desastres son males públicos por excelencia, que en el último quinquenio han tendido a aumentar, ilustrando así la relación entre deterioro ambiental, urbanización acelerada, crecientes niveles de vulnerabilidad y pérdidas recurrentes de vidas humanas y de infraestructura vial y productiva. Esta sinopsis del riesgo manifiesto en Centroamérica contempla no sólo el impacto de eventos magnos como el huracán Mitch, sino también el efecto acumulativo de pequeños y medianos eventos en la configuración del riesgo en la región.

La persistencia del riesgo genera falta de seguridad para las personas y pone en entredicho las opciones para un desarrollo humano sostenible en Centroamérica, a pesar de los esfuerzos regionales que buscan coordinar e integrar las políticas ambientales y de gestión del riesgo. Después de una década de integración en materia

ambiental y económica, y la creación de nuevas instituciones nacionales y regionales, existen visiones encontradas en cuanto al devenir de la región. Las propuestas del Corredor Logístico y el Corredor Biológico ilustran la persistente falta de articulación de un enfoque de desarrollo con calidad ambiental y distan aún de convertirse en los ejes orientadores de una política pública regional conducente a reducir los niveles de vulnerabilidad imperantes, aumentar la gama de opciones de desarrollo y mitigar los efectos del cambio ambiental y el cambio climático.

Para evaluar la gestión ambiental, el presente capítulo ofrece un análisis en el que se combina un inventario del estado actual del ambiente en Centroamérica, con un examen de los procesos que contribuyen a la degradación de bienes públicos y perpetúan las condiciones de riesgo en la región, así como de las políticas y acciones, públicas y privadas, que han surgido como respuesta a esa situación.

Se trabaja con un marco conceptual que busca entrelazar los complejos procesos de gestión ambiental y gestión del riesgo mediante las figuras de “bienes” y “males” públicos. Por los primeros se entiende aquellos servicios y bienes cuyos beneficios son colectivos y universales, y cruzan fronteras entre generaciones, grupos sociales y países, tales como los bosques, el agua y el aire. La creciente presión y el uso inadecuado de este patrimonio común se traduce, a su vez, en “males públicos”, que intensifican las amenazas naturales debido a la reducción de la resistencia y la consecuente inestabilidad de muchos ecosistemas. Asimismo, los males públicos inciden en crecientes condiciones de vulnerabilidad, principalmente de las poblaciones pobres ubicadas en zonas inseguras, generando escenarios de riesgo. Por lo tanto, los males públicos hacen de Centroamérica una región más susceptible a sufrir desastres, los cuales amenazan la seguridad de muchas poblaciones, así como los esfuerzos regionales por alcanzar el desarrollo humano sostenible.

El capítulo está dividido en cuatro secciones. Las dos primeras intentan documentar las tendencias que predominan en el área en cuanto al uso de los recursos naturales, así como el impacto que el desarrollo urbano desordenado genera sobre ellos, con lo cual aumenta la vulnerabilidad de la región y se generan nuevos escenarios de riesgo.

En la tercera sección se analiza el impacto humanitario de los desastres y los avances que se han dado en la región con respecto a los desafíos

sobre gestión del riesgo planteados en el primer informe *Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible*. La cuarta parte se centra en las respuestas sociales que, en el marco de la integración centroamericana, se han desarrollado en la última década para favorecer una adecuada gestión ambiental y del riesgo, incluyendo propuestas de corredores regionales.

La figura del corredor parte de una visión histórica de Centroamérica como puente biológico entre dos masas continentales y oceánicas, entre América del Norte y América del Sur. Con base en el concepto de “bien público regional”, los corredores de integración norte-sur cumplen con esta función de conectividad. Dos ejes articuladores regionales propuestos en este sentido son el Corredor Biológico y el Corredor Logístico, ambos concebidos como bienes públicos regionales, pues pretenden brindar servicios y beneficios que desbordan las fronteras políticas, generacionales y sectoriales.

Para el análisis que incluye el capítulo se ha revisado información secundaria y estudios de casos, y se ha reprocesado información primaria de encuestas y censos. El trabajo, sin embargo, muestra limitaciones importantes, dado que en la región persisten dificultades serias para generar información comparable entre los países en temas clave, como por ejemplo el agua o el impacto de los desastres. Esta situación evidencia el poco avance logrado con respecto a los desafíos planteados en el primer informe regional, en cuanto a la necesidad de generar y recopilar de manera sistemática la información disponible por país y adecuarla para la planificación en conjunto, en una escala regional.

### Elementos conceptuales que guían el análisis

Este capítulo trata de explicar y documentar, para el caso de la región, las interrelaciones que existen entre sociedades humanas, ambiente y desastres. Centroamérica cuenta con un extraordinario patrimonio natural y cultural (bosques, agua, aire, carreteras), que ha brindado a muchas generaciones una amplia variedad de servicios que sirven de fundamento para el desarrollo humano. Estos bienes públicos ofrecen beneficios que son universales y colectivos, y que cruzan fronteras entre generaciones, países y grupos sociales (Kaul et al, 1999). La mayoría de ellos está sujeta a externalidades y presiones que reducen la disponibilidad, la calidad y la gama de servicios y beneficios que proporcionan, y que al no manejarse adecuadamente generan “males



públicos” como las pérdidas recurrentes de vidas humanas y los daños a activos e infraestructura productiva y habitacional. Por lo general, los bienes públicos tienden a escasear y los males públicos a aumentar. Estos últimos atentan en forma pertinaz y creciente contra los esfuerzos de desarrollo humano, y minan la seguridad humana de muchas poblaciones. Se entiende por seguridad humana las acciones y políticas conducentes a brindar: a) seguridad ante amenazas crónicas como el hambre, la enfermedad y la violencia, y b) protección ante interrupciones repentinas y violentas en la vida cotidiana, ocasionados por daños y pérdidas de hogares, comunidades y empresas (Sen, 2000; Nef, 1999).

Al manejar inteligentemente los activos ambientales, recursos renovables por definición, las sociedades contribuyen a manejar riesgos presentes y mitigar riesgos futuros. Para esto se requiere saber qué usar, qué conservar, cómo manejar el cambio y el crecimiento, cómo aumentar la resistencia de los sistemas ante choques climáticos futuros, cómo prevenir y mitigar los riesgos de hoy (Gunderson y Holling, 2002; Folke et al, 2002). Esta ampliación de las opciones, funciones y capacidades de las sociedades para convivir con su extraordinario patrimonio cultural y natural es un aspecto medular del desarrollo humano sostenible en Centroamérica.

Por el contrario, al no manejarse adecuadamente los bienes públicos regionales se producen los males públicos, reflejados en una creciente huella ecológica y una huella humanitaria (Wackernagel y Rees, 1996; Folke et al, 2002). La huella ecológica se relaciona con la cantidad de tierra, recursos naturales (agua, bosque, biodiversidad) y energía necesaria para satisfacer los hábitos de consumo de una población (Sander-son et al, 2002). Abarca los impactos y los cambios en la distribución, disponibilidad y confiabilidad de los recursos naturales que generan los procesos de crecimiento urbano. Incluye los efectos inmediatos y visibles, como el deterioro de recursos hídricos, la deforestación, y los invisibles con consecuencias a largo plazo, como la contaminación de acuíferos. La huella humanitaria se refiere a la creciente inseguridad humana en que viven muchas comunidades en Centroamérica, ante amenazas naturales o sociales inducidas por la imprevisión y las condiciones imperantes de pobreza, exclusión y, por ende, vulnerabilidad. Los desastres son el desenlace de un proceso, a veces muy largo, de construcción de condiciones de riesgo en la sociedad, y que se expresan en el deterioro de los bienes públicos (recuadro 5.1).

### Centroamérica: una región con un rico patrimonio natural amenazado

Centroamérica ha sido durante milenios un puente terrestre entre América del Norte y América del Sur. Aparte de ello, su ubicación entre dos océanos y la división de su territorio por una extensa cadena montañosa que configura valles, llanuras y una amplia red hidrológica, definen una gran diversidad de climas que hace de la región una zona vulnerable a sufrir el efecto de distintos fenómenos naturales, pero que también ha permitido el desarrollo de una numerosa y extraordinaria variedad de formas de vida.

En la angosta franja de tierra centroamericana, de tan solo 500,000 km<sup>2</sup>, se han identificado 17 eco-regiones y 22 zonas de vida. Estas eco-regiones albergan entre 18,000 y 20,000 especies de plantas, una cantidad equivalente a la de los Estados Unidos, que tiene 20 veces la extensión territorial de Centroamérica (Giro, 2000). Sólo Panamá, por ejemplo, posee más especies de aves (929) que Canadá y Estados Unidos juntos. En Belice, con una superficie de apenas 22,965 km<sup>2</sup>, se han identificado 150 especies de mamíferos, 540 de aves y 151 de anfibios y reptiles (CCAD, 1996). En Nicaragua hay más de 800 especies de orquídeas divididas en 150 géneros, con altos niveles de endemismo en las partes altas del norte del país. En Costa Rica, hasta 1998 el INBio había inventariado 505,660 especies, de las cuales el 79% son artrópodos (Giro, 2000).

Los niveles de endemismo en la región son muy altos. Centroamérica cuenta con 4,715 plantas y 451 vertebrados endémicos. Se calcula, por ejemplo, que cerca del 70% de la flora vascular de las altas montañas de Guatemala tiene esta condición (Giro, 2000). Las mayores tasas se encuentran generalmente en los ecosistemas montañosos y premontañosos, ya que muchas de las montañas más altas de Mesoamérica constituyeron refugios de especies durante el último período glacial, en el Pleistoceno (12-10 mil A.P.). Por esta razón se dan altos índices de endemismo en los Altos Cuchumatanes, la Sierra de las Minas en Guatemala, en las montañas Maya de Belice, la Cordillera de Talamanca entre Costa Rica y Panamá y las serranías del Darién.

Al igual que en otros ámbitos del desarrollo humano de la región, la biodiversidad evidencia una riqueza diferenciada de especies de plantas y animales entre los países, lo cual no necesariamente concuerda con la dotación, también desigual, de área. Más de dos tercios de las especies endémicas de Centroamérica se encuentran en

Panamá y Guatemala, lo cual contrasta con el 0.47% de endemismo en El Salvador (cuadro 5.1). La abundante biodiversidad tiene su origen y es resultado de una combinación de múltiples factores, tales como las características climáticas y geográficas de cada país, y está relacionada con condiciones de carácter social, económico y cultural, como el perfil demográfico, las sistemas productivos y los patrones de uso de los recursos naturales. En este sentido, las diferencias en la riqueza de especies constituye un elemento para valorar el patrimonio natural y formular políticas públicas diferenciadas que protejan la biodiversidad, particularmente la endémica.

### El reto del uso sostenible de la biodiversidad

Centroamérica constituye uno de los principales centros de origen de muchas especies domesticadas de importancia económica. En ella existen aún variedades primitivas de frijol, maíz, ayote, cacao, tomate, algodón, chile, leguminosas forrajeras y otras especies cuya conservación es vital para mejorar la resistencia y calidad de las variedades cultivadas (Girrot, 2000). Estas plantas, junto con especies de fauna como la langosta, los camarones, las iguanas, las tortugas, algunos mamíferos y las aves canoras, forman parte de la biodiversidad de la región, que ha sido tradicionalmente utilizada por la población en casi todos los países (cuadro 5.2).

#### RECUADRO 5.1

### La construcción social del riesgo

A un cuando los orígenes de muchas amenazas están en la dinámica natural de la región (fenómenos geológicos, geomorfológicos y climáticos), que potencia una amplia variedad de eventos físicos que pueden ser dañinos, son finalmente las condiciones sociales, económicas y político-administrativas las que determinan la forma en que estos fenómenos se expresan en términos de daños y pérdidas, así como en su distribución social y territorial. Estos impactos son muy serios y tienden a aumentar con el paso del tiempo, lo cual no puede explicarse por un incremento en la ocurrencia de eventos físicos naturales que detonan el desastre, sino por los patrones de ocupación del territorio y el continuo aumento en la vulnerabilidad de la población, de las estructuras económicas y de la infraestructura, particularmente durante las últimas décadas, pero con raíces que vienen del pasado. Dicho de otra manera, la Tierra no se está haciendo más peligrosa por sí misma; más bien, las distintas formas que adoptan la intervención y apropiación humana del ambiente potencian el daño y la destrucción, e incitan a un proceso de transformación de la base de recursos naturales, convirtiéndola más y más en amenaza.

Las amenazas netamente naturales, con ciclos y patrones de incidencia territorial que se manifiestan con cierta regularidad, están acompañadas en el escenario de la región por un creciente conjunto de eventos físicos inducidos por la intervención humana en el ambiente. Estas amenazas, que se han catalogado como socio-naturales, ligan directamente la problemática de los desastres con la degradación ambiental (Lavell, 1996). En particular se expresan en la incidencia o efecto aumentado de: inundaciones, deslizamientos y aludes, erosión del suelo y sequía propiciados por la deforestación, cambios en el uso de la tierra y debilitamiento de la elasticidad de los ecosistemas; sedimentación de los cauces de los ríos, minado de fuentes subterráneas de agua,

inadecuadas infraestructuras de drenaje urbano y la construcción de represas hidroeléctricas, entre otros, todos procesos comunes en Centroamérica durante las últimas décadas.

La existencia de riesgo, y sus características, se explica por la presencia de determinados factores clasificados como de amenaza y de vulnerabilidad. Una "amenaza" se refiere a la posibilidad de que ocurra un evento físico que puede causar algún tipo de daño a la sociedad. La "vulnerabilidad" tiene que ver con una serie de rasgos diferenciados de la sociedad, o subconjuntos de ella, que la predisponen a sufrir daños frente al impacto de un evento físico externo, y que dificultan su posterior recuperación. Es sinónimo de debilidad o fragilidad, y la antítesis de capacidad y fortaleza. La vulnerabilidad se manifiesta de modo diferenciado en el territorio en relación con grupos humanos distintos. A pesar de los orígenes diversos de los fenómenos físicos que se clasifican como amenazas, toda amenaza se construye socialmente. La transformación de un potencial evento físico en una amenaza solamente es posible si un componente de la sociedad, o un bien público local, nacional o regional, está sujeto a posibles daños o pérdidas. En el caso de las amenazas se hace referencia a procesos como la deforestación de las altas cuencas de los ríos, que contribuye a las inundaciones en las cuencas bajas; las descargas de las presas río arriba, con los mismos efectos; la creación de presas artificiales en las montañas por depósitos de maderas, las cuales, al romperse, causan inundaciones repentinas río abajo, o la contaminación industrial de los cauces fluviales, con impactos negativos a muchos kilómetros de la fuente de la contaminación.

*Fuente: Lavell, 2001.*

CUADRO 5.1

### Centroamérica: número de especies conocidas y endemismo, por país. 2000

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá	Absoluto
<b>Número total de especies conocidas</b>							
Mamíferos	205	135	250	173	200	218	
Aves	600	251	458	422	482	732	
Reptiles	214	73	231	152	161	226	
Anfibios	162	23	99	56	59	164	
Peces	130	16	220	46	50	101	
Plantas	12,119	2,911	8,681	5,680	7,950	9,915	
<b>Número total de especies endémicas</b>							
Mamíferos	7	0	3	2	2	16	30
Aves	6	0	1	1	0	9	17
Plantas	950	17	1,171	148	40	1,222	3,548
Total	963	17	1,175	151	42	1,247	3,595
Porcentaje	26.79	0.47	32.68	4.20	1.17	34.69	100.00

Fuente: Elaboración propia con base en ODD-UCR et al, 2001.

CUADRO 5.2

### Belice, Centroamérica y México: partes y productos de los principales organismos comercializados a partir de especímenes silvestres<sup>a/</sup>

Grupo de especies silvestres	País de origen	Organismo vivo	Carne, huesos	Piel, concha, esqueleto	Madera, corteza
Orquídeas	CR, GU, ES, MX	X			
Bromelias	CR, GU, ES, MX	X			
Palma silvestre	GU, MX				X
Caoba	BZ, GU, MX, NI				X
Helechos	CR, GU, HO, MX	X			
Corales	BZ, HO, MX, NI			X	
Tarántulas	NI, MX	X			
Cérvidos	GU, BZ, MX		X	X	
Mariposas	ES, CR, MX	X			
Moluscos	NI, HO, ES, MX		X		
Concha reina	HO, BZ		X		
Langosta/camarones	HO, BZ, NI, CR, PA, ES, MX	X	X		
Cangrejos de tierra	HO, NI, ES		X		
Tiburón	CR, NI, ES, MX		X	X	
Ranas	NI, ES, MX	X			
Cocodrilos	HO, NI, CR, ES, MX			X	
Iguánidos	ES, NI, HO, MX	X		X	
	ES, NI, HO, GU, PA, CR, BZ		X		

CUADRO 5.2 (continuación)

Grupo de especies silvestres	País de origen	Organismo vivo	Carne, huesos	Piel, concha, esqueleto	Madera, corteza
Otras lagartijas	NI, MX	X		X	
Culebras	NI, ES, MX	X		X	
Tortugas de agua dulce	NI, ES, MX	X			
Tortugas marinas	CR, NI, PA, HO, BZ, GU, ES, MX	X	X		
Psitácidos	HO, NI, GU, ES, MX	X			
Aves canoras	CR, ES, GU, PA, HO, NI, MX	X			
Peces ornamentales	BZ, MX	X			

<sup>a/</sup>Abreviaturas por país: BZ=Belice, CR=Costa Rica, ES=El Salvador, GU=Guatemala, HO=Honduras, MX=México, NI=Nicaragua, PA=Panamá.

Fuente: Cornelius 1996.

La modificación o destrucción de los hábitats naturales, unida a la explotación intensiva, ha generado importantes presiones sobre ciertas especies de plantas y animales, que hoy se encuentran en peligro de extinción o seriamente amenazadas. El grupo taxonómico más afectado es el de los mamíferos, seguido por los reptiles y, en menor medida, por las aves. La *Lista Roja* de la UICN para el año 2002 reporta 4 especies extintas y alerta sobre numerosas especies en peligro de extinción, de las cuales la mayoría son plantas. Llama la atención que Panamá sea el país que reporta mayor cantidad de especies en esta situación, 192 de flora y 50 de fauna, seguido por Costa Rica con 110 y 45 especies, respectivamente (cuadro 5.3).

#### Los bosques en Centroamérica: ecosistemas vitales para el futuro de la región

Los bosques naturales de la región deben entenderse como un sistema, y no como un simple conjunto de árboles. Ellos juegan un papel importante y, en algunos países, un papel socioeconómico clave, pues no sólo albergan la biodiversidad, sino que también suministran insumos a la industria maderera, tanto para el consumo doméstico como para la exportación, y son una importante fuente de divisas. Proporcionan bienes tradicionales como alimento, energía, productos forestales no madereros y medicinas para muchas poblaciones rurales (WRI, 2001), así como bienes y servicios ambientales (captura de carbono,

mitigación del impacto de desastres, recarga de acuíferos, detención de la erosión y pérdida de suelo).

#### Los cambios en el uso del territorio dicen mucho sobre la situación de los recursos forestales

Aunque existen importantes diferencias metodológicas en la información sobre el uso del territorio en los países centroamericanos, lo que muestra la necesidad de contar con una base conceptual y metodológica clara para la gestión de los ecosistemas de la región (Lücke, 2000), es evidente que durante las últimas décadas se dieron cambios, principalmente en las áreas dedicadas a pastos y bosques, que deben analizarse en detalle para valorar su impacto en los ecosistemas y la gestión ambiental.

Tal como muestra el cuadro 5.4, el porcentaje del territorio dedicado a cultivos se ha mantenido estable, excepto en Nicaragua, donde se duplicó entre 1990 y 1995. Esta relativa estabilidad, a pesar del aumento en la población de los países, podría implicar que se han agotado las áreas aptas para ese uso. No obstante, esta situación debe ser objeto de un estudio más profundo, con el fin de caracterizarla adecuadamente (Lücke, 2000). En Costa Rica y Guatemala se observa un aumento en el área de pastos, como resultado de una reducción en los territorios dedicados a bosques y “otros usos”; en Guatemala, por el contrario, paralelamente a la duplicación del territorio dedicado a pastos también se presentó un

incremento de 12 puntos porcentuales en el área de bosques entre 1990 y 1995. Al igual que en este último país, en Belice la reducción del área dedicada a “otros usos” explica incrementos importantes en otras categorías, lo que hace relevante desglosar y analizar en detalle la composición de ese rubro. En Belice la reducción del área de “otros usos”, de 51% en 1990 a 3% en 1995, significó un aumento de 48 puntos porcentuales de su territorio dedicado a bosques. Finalmente, cabe destacar que en Honduras la disminución en el área de pastos y otros usos permitió incrementar su territorio boscoso en 23 puntos porcentuales.

La posibilidad de comparar el uso actual de la tierra con su capacidad de uso, permitiría identificar procesos de deterioro y degradación ambiental. No obstante, esto también se ve limitado por la escasa disponibilidad de información adecuada. Lücke (2000), con base en Leonard (1987); y CCAD (1998), analizó la dinámica de uso del territorio en cada país y sus implicaciones en la generación de procesos de degradación de las tierras y los ecosistemas forestales. Algunos resultados de ese estudio establecen que:

- Belice es el único país de la región que no presenta sobreuso de la tierra y aparte de que utiliza en

CUADRO 5.3

### Centroamérica: especies de flora y fauna en peligro de extinción, por país según grado de amenaza<sup>a/</sup>. 2002

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
<b>Flora</b>	<b>110</b>	<b>23</b>	<b>77</b>	<b>108</b>	<b>39</b>	<b>192</b>
En peligro crítico	4	1	2	43	3	20
En peligro	33	5	28	38	16	69
Vulnerable	73	17	47	27	20	103
<b>Fauna</b>	<b>45</b>	<b>9</b>	<b>31</b>	<b>24</b>	<b>21</b>	<b>50</b>
En peligro crítico	4	3	4	4	3	3
En peligro	19	2	17	8	8	14
Vulnerable	22	4	10	12	10	33
<b>Totales</b>	<b>155</b>	<b>32</b>	<b>108</b>	<b>132</b>	<b>60</b>	<b>242</b>

<sup>a/</sup> Las definiciones empleadas pueden consultarse en: [www.iucn.org/themes/ssc/redlist/redlistcatspanish.pdf](http://www.iucn.org/themes/ssc/redlist/redlistcatspanish.pdf)  
Fuente: UICN, 2002.

CUADRO 5.4

### Centroamérica: cambios en el uso del territorio por país. 1980, 1990, 1995 (porcentaje del área total de cada país)

País	Cultivos			Pastos			Bosques			Otros		
	1980	1990	1995	1980	1990	1995	1980	1990	1995	1980	1990	1995
Belice	3.0	2.5	2.8	2.0	2.1	2.1	44.0	44.4	92.1	51.0	51.0	3.0
Costa Rica	10.0	10.3	10.4	3.0	45.2	45.8	36.0	32.1	30.8	23.0	12.3	13.0
El Salvador	35.0	35.4	36.4	29.0	29.4	28.5	7.0	5.0	5.1	29.0	30.2	30.0
Guatemala	17.0	17.2	17.6	8.0	12.7	24.0	42.0	36.0	48.1	33.0	34.0	10.3
Honduras	16.0	16.0	18.1	30.0	22.7	13.8	36.0	30.6	53.6	18.0	30.7	14.5
Nicaragua	13.0	10.8	21.2	29.0	44.6	39.7	38.0	30.3	26.3	20.0	14.4	12.8
Panamá	8.0	7.6	8.9	15.0	20.2	19.8	55.0	44.8	43.8	22.0	27.4	27.5

Fuente: Lücke, 2000.

forma adecuada las zonas aptas para bosques, tiene áreas con capacidad para otros usos que están siendo dedicadas a actividades forestales. Sin embargo, el informe de país sobre la implementación de la Convención de las Naciones Unidas sobre Desertificación y Degradación de Tierras (2000) señala la deforestación de alrededor de 26,000 hectáreas por año para la siembra de cítricos, caña de azúcar, banano y maíz.

- Costa Rica ha sobrepasado en 36.8% su capacidad de uso de la tierra para pastos (9%), mientras que en bosques posee un 30,8% de su territorio aunque su capacidad de uso es del 56%. Esta tendencia podría verse afectada por el decaimiento de la actividad ganadera, que durante los últimos años ha generado procesos de abandono de tierras; muchas de las cuales se encuentran en diversos estados de sucesión biológica, que van desde el charral hasta el bosque secundario.
- El Salvador, Honduras y Guatemala han sobrepasado en porcentajes importantes la capacidad de uso de la tierra en las categorías de cultivos, pastos y bosques, por lo que se podrían esperar procesos de degradación severa en sus territorios. Esta tendencia fue confirmada, en el caso de El Salvador, por un

informe de la CCAD (2000) que señala que en el 50% del territorio existen tierras con capacidad de uso VII y VIII, la mayoría degradadas. Guatemala reporta una tasa de deforestación de 90,000 hectáreas por año, principalmente en la Franja Transversal del Norte y en las selvas del Petén (CONAMA, 2000; citado en Lücke, 2000). Un estudio de Gómez (2000; citado en Lücke, 2000) reporta una degradación estimada del 31% del territorio guatemalteco.

- Nicaragua ha sobrepasado su capacidad de uso en cultivos, pastos y bosques, y presenta el mayor sobreuso (12.8%) en la categoría de bosques, donde los procesos de deforestación y degradación de ecosistemas son acelerados. Este país registra una tasa de deforestación de 120,000 hectáreas al año y el consumo de madera para leña supera doce veces el volumen de esa materia prima utilizado por la industria forestal (CCAD, 2000).
- Panamá se encuentra muy cerca de alcanzar el límite crítico de la capacidad de uso de la tierra para cultivos y pastos, y presenta sobreuso en las categorías de bosques y otros usos, en los cuales sobrepasa su capacidad en 17.2% y 21.5%, respectivamente.

#### CUADRO 5.5

### Centroamérica: cambios en la cobertura forestal, por país. 1990-2000

País	Área forestal total, 2000		Cambios en cobertura forestal 1990-2000	
	Miles de hectáreas	Porcentaje del territorio	Miles de hectáreas/año	Porcentaje/año
Belice	1,348.0	59.1	-36	-2.3
Costa Rica	1,968.0	38.5	-16	-0.8
El Salvador	121.0	5.8	-7	-4.6
Guatemala	2,850.0	26.3	-54	-1.7
Honduras	5,383.0	48.1	-59	-1.0
Nicaragua	3,278.0	27.0	-117	-3.0
Panamá	2,876.0	38.6	-52	-1.6
Centroamérica	17,824.0	34.9	-341	-2.1

Fuente: FAO, 2001.

#### El ritmo de deforestación se estabilizó en Centroamérica, a fines de la década de los noventa

Según datos de la FAO, se calcula en 17,824,000 hectáreas el área de bosques remanente en Centroamérica en el año 2000 (cuadro 5.5). Durante la década de los noventa se detectaron profundas diferencias en la disponibilidad de bosques entre El Salvador y Nicaragua, ya que mientras el primero perdió apenas 7,000 ha/año, equivalentes al 4.6% de los bosques existentes, Nicaragua -el país con la mayor pérdida de bosques- redujo su área boscosa en 117,000 hectáreas, lo que representa una tasa de deforestación anual del 3%. Aunque a nivel mundial la deforestación disminuyó en un 20% durante los años noventa (en comparación con los ochenta), la tasa de pérdida de bosque permaneció constante en Centroamérica y apenas disminuyó en América del Sur (FAO, 2000).

No obstante sus persistentes tasas de deforestación, Centroamérica sigue teniendo considerables recursos boscosos. Un reciente informe de la CEPAL señala que, a pesar de una creciente especialización productiva en el sector manufacturero y el turismo, la región no ha experimentado

una reducción en la presión sobre sus bosques. Los datos de la FAO revelan una tasa de deforestación anual de 341,000 hectáreas anuales durante el período 1990-2000 (FAO, 2001). La “Estrategia Forestal Centroamericana”, por su parte, reporta una tasa de 416,000 hectáreas por año (CCAD, 2002a).

### Los incendios forestales, una amenaza constante

Los bosques que aún conserva Centroamérica están expuestos a una serie de amenazas constantes, además de la deforestación, entre las que figuran los incendios forestales. En la región se reportan incendios de distinta magnitud todos los años, pero existen condiciones que tienden a reforzar su aparición y a agravar sus efectos. Entre 1996 y 2001, Honduras y Nicaragua fueron los más afectados por incendios, sin que ello signifique que los demás países han estado exentos de sus consecuencias, pues acumularon en ese período 104,900 episodios de este tipo. Sólo entre 2000 y 2001 se reportaron casi 34,000 incendios, de los cuales esos dos países concentraron más de 9,500 (CCAD, 2002a).

Entre las principales causas de los incendios se encuentran: a) las quemas agrícolas y de potreros, especialmente durante la época seca o “verano”; b) las actividades de los cazadores; c) los pirómanos, y d) los rayos. Independientemente de su origen, estos eventos afectan tanto a bosques abiertos como a áreas protegidas, y lo más usual es que se deban a una de las tres primeras causas mencionadas.

Desde una perspectiva más estructural, la CCAD (1998, 2001) establece causas institucionales, políticas, agropecuarias y forestales, detrás del problema. Entre las causas institucionales y políticas se alude al uso de sistemas de detección inapropiados, débiles estructuras organizativas para la prevención y el combate de los incendios, 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 -según el país- de personal capacitado y equipo. Por otro lado, en términos de las causas agropecuarias se menciona el cambio de uso de la tierra y la agricultura de subsistencia, actividades que se realizan en forma espontánea y que se caracterizan por la ausencia de control por parte de las instancias del Estado; las prácticas de cosecha de los cultivos industriales, en los que la quema es parte del proceso tradicional de producción, y la

ganadería extensiva, cuya demanda por tierras tiene en el fuego una de sus principales herramientas para la toma y resguardo de los pastos sobre la ocupación forestal natural o controlada de los terrenos. Finalmente, las causas forestales señaladas por la CCAD incluyen la falta de un manejo sostenible de los bosques y debilidades en la regulación y el control de sus recursos.

Entre diciembre de 1997 y mayo de 1998, durante el último evento de El Niño, la sequía potenció la combustibilidad de la biomasa vegetal en Centroamérica (recuadro 5.2) y produjo más de 24,000 km<sup>2</sup> afectados por incendios (CCAD, 1998). Además del alto nivel de *estrés hídrico*, a esta situación contribuyó el retraso en el inicio de la estación lluviosa durante 1998, pues causó que los incendios provocados se propagaran mucho más de lo previsto. El Proyecto de Consolidación del Corredor Biológico Mesoamericano ha llegado a la conclusión de que entre las principales amenazas a la integridad de los ecosistemas terrestres de la región figuran los incendios forestales (CCAD, 2002c).

Se estima que durante esos dos años (1997 y 1998) la región perdió más de 400 millones de dólares por concepto de árboles quemados en incendios forestales, 16 millones de dólares por la biodiversidad que también fue afectada, y 14 millones de dólares por las consecuencias sobre acuíferos y sus procesos de recarga. En total, las pérdidas fueron calculadas en más de 5,300 millones de dólares, de los cuales 4,850 millones corresponden al rubro de emisiones de CO<sub>2</sub> a la atmósfera, por el perjuicio al servicio ambiental que brindan los bosques en el consumo de ese gas (CCAD, 2002a).

Desde 1999, la CCAD promueve la cooperación regional para reducir los incendios forestales, basada en la definición de estos como un problema de primer orden, que demanda establecer prioridades -nacionales y conjuntas, entre países y para toda la región-, atacar las causas -estructurales y no estructurales-, mejorar los controles -incluyendo posibles cambios en la legislación- y monitorear los avances, para lo que se cuenta con la cooperación de la NOAA por medio de datos de satélites y la difusión de esta información entre los ministerios de recursos naturales del área.

### El sector forestal en Centroamérica: un sector subvalorado

La formulación del Plan de Acción Forestal Tropical de Centroamérica (PAFT-CA), el establecimiento del Consejo Centroamericano de Bosques y



## RECUADRO 5.2

**El impacto de las sequías en la región**

El déficit de lluvias, junto con la escasez de agua superficial y el estrés hídrico<sup>1</sup> son los problemas más frecuentemente asociados con episodios de sequía. La disminución de las precipitaciones en Centroamérica, relacionada con El Niño, se presenta sobre todo entre julio y diciembre. El fenómeno se manifiesta a intervalos de dos a siete años, con una duración promedio de dieciocho meses (EIRD, 2001).

El último episodio de sequía en Centroamérica en el 2001 se manifestó con un severo déficit de precipitación en la vertiente pacífica, pero no estuvo relacionado desde el punto de vista fenomenológico con El Niño. En esta ocasión fue otro sistema, localizado sobre el océano Atlántico, el que produjo la sequía. Este tipo de desastres refuerza el carácter multiamenaza de la región centroamericana, haciendo evidente que ENOS (El Niño/La Niña) es sólo un componente más de la variabilidad climática que influye sobre su territorio, cuya vulnerabilidad permite que episodios de distinto origen generen impactos similares.

Este evento dejó un saldo de 209 millones de dólares en pérdidas en los sectores productivos, entre los cuales fueron particularmente afectados la agricultura, el suministro de agua y los servicios de salud pública (CEPAL, 2002).

Los impactos de esa sequía, sumados a la crisis estructural del sector cafetalero, afectaron a unas 600,000 personas, especialmente en Nicaragua. La combinación de cosechas fracasadas, desempleo rural y migraciones, generó en el 2001 episodios de hambruna en zonas rurales aisladas del norte nicaragüense, el centro de Honduras y el sur de Guatemala. La mayoría de los afectados en Nicaragua eran jornaleros cafetaleros cesantes. Se estima que Honduras perdió un 60% de su producción de sorgo, más de un tercio de su producción nacional de frijol y un 23% de su producción de maíz. En Nicaragua se atribuye a la sequía la pérdida de una quinta parte de la producción de frijol del año 2001. En promedio, un 12% de la producción de maíz y un 10% de la producción esperada de arroz también se perdieron (CEPAL, 2002).

La sequía de ese año también afectó al sector industrial y la generación hidroeléctrica. Las mayores pérdidas para el primero fueron reportadas por Nicaragua y Honduras. En el sector eléctrico, la sequía afectó más a Panamá, que concentró un 29% de las pérdidas regionales.

*Fuente: CEPAL con base en CEPAL, 2002.*

Áreas Protegidas (CCAB-AP) y la institucionalización del Congreso Forestal Centroamericano son algunas de las iniciativas que se han impulsado durante la última década para mejorar la coordinación y la gestión de los recursos boscosos en la región. Pese a estos avances, Centroamérica se ha visto afectada por fenómenos naturales que han propiciado que la prioridad política y económica se centre en otras áreas, cuyas acciones no son del todo compatibles con el sector forestal (CCAD, 2002a).

Adicionalmente, Lücke (2000) señala una serie de causas de la degradación de los ecosistemas y las tierras forestales que son comunes para todos los países centroamericanos: la falta de ordenamiento territorial, políticas inadecuadas de desarrollo del sector agropecuario y de canalización del crédito, y ausencia de políticas para el sector forestal. Esta situación ha generado programas de reforma agraria, tenencia de la tierra y de colonización mal formulados, que han afectado negativamente al sector al propiciar una expansión agropecuaria sin control y la sobreexplotación de los recursos naturales. Aunado a ello, la falta de

una legislación adecuada y la persistencia de la pobreza han agudizado los problemas de gestión y manejo de los recursos en la región.

Este contexto no ha favorecido una apropiada valoración de los bosques y los servicios que proporcionan, que a menudo se miden en función de sus aportes al PIB, el empleo y las exportaciones. Esta contabilidad sesgada, que no toma en cuenta una serie de servicios que brindan los bosques (agua, biodiversidad, belleza escénica, mitigación de variaciones climáticas), ha hecho que el sector tenga poca relevancia en las políticas nacionales. Hasta la fecha, los bienes y servicios que aportan los bosques a las comunidades en la economía no tradicional o de subsistencia, son poco reconocidos por las autoridades y el mercado. En los medios políticos este hecho no ha sido interiorizado como una contribución económica en el desarrollo de los países, con la notable excepción de Honduras, donde el sector forestal ha tenido un peso histórico en la economía y la institucionalidad nacional (UICN et al, 2000).

En otro orden de ideas, conviene destacar la necesidad de leña como factor térmico que

tienen las comunidades, en especial las rurales y pobres. El consumo de leña no es la única causa de la deforestación, pero sí una de las principales. Si bien mucha de la leña proviene de terrenos agrícolas, cercas vivas y bosques secundarios, los volúmenes de extracción para fines energéticos siguen siendo muy altos en varios países de Centroamérica: en total cerca del 90% de la madera cortada en la región se utiliza como leña, ya sea para el consumo doméstico o industrial. En Guatemala este valor alcanza el 96%. En esta misma nación, las fuentes comerciales de energía sólo constituían el 38% del consumo energético total en 1995, y el consumo de fuentes de energía no comerciales (sobre todo leña y carbón vegetal) aumentó en 72% entre 1985 y 1995. De 28.69 millones de metros cúbicos de producción forestal en la región, 26.3 millones son para consumo de leña y tan sólo 2.39 millones los utiliza la industria forestal (CCAD, 1998).

Una iniciativa reciente, la “Estrategia Forestal Centroamericana” (EFCA) impulsada por la CCAD, busca unir a los sectores ligados al mane-

jo comunitario de los bosques con los sectores industriales de la madera en un sistema coherente y articulado (recuadro 5.3). Otra experiencia que ilustra la participación de la sociedad civil en el aprovechamiento de los bosques son los programas de pago por servicios ambientales desarrollados en varios países, especialmente Costa Rica, Honduras y El Salvador (recuadro 5.4).

### Hacia un manejo sostenible de los bosques

La necesidad de conservar los recursos boscosos de la región, para proteger su biodiversidad y garantizar el suministro de los bienes y servicios económicos y ambientales que proveen, ha motivado acciones por parte de diversos grupos y sectores que dependen o conviven con ellos (CCAD, 2002a), entre los cuales destacan:

- La Coordinadora Indígena Campesina de Agroforestería Comunitaria Centroamericana (CICA-FOC), organización conformada por más de 60 organizaciones de campesinos, indígenas y

#### RECUADRO 5.3

### La Estrategia Forestal Centroamericana

La “Estrategia Forestal Centroamericana” surge como un esfuerzo renovado de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD), integrada por los ministros de ambiente de la región, y el Consejo Centroamericano de Bosques y Áreas Protegidas (CCAB-AP), con el apoyo de la comunidad internacional, para apoyar a los países del área en la implementación de los principios, acciones y acuerdos del Foro y el Pánel intergubernamental sobre bosques (IPF/IFF) mediante el posicionamiento del sector forestal como agente que contribuye al desarrollo económico, social y ambiental de las naciones centroamericanas, al hacer un aporte significativo a la reducción de la pobreza en áreas rurales.

Para alcanzar ese objetivo se propone:

- Definir una visión común para el desarrollo del sector forestal en Centroamérica.

- Identificar los problemas prioritarios en materia de recursos forestales que afectan a dos o más países del área.

- Apoyar metodológicamente y asesorar a los países en la revisión de sus políticas forestales y la formulación o ejecución de planes nacionales de desarrollo forestal.

- Fortalecer la presencia oficial, como bloque, en foros internacionales de interés para el sector.

La ejecución de la estrategia tendrá dos ámbitos de trabajo estrechamente vinculados, el primero orientado a consolidar espacios de diálogo de alcance regional, y el segundo, enfocado a fortalecer las capacidades locales en torno a los planes forestales nacionales. Por lo tanto, la estrategia se concibe como un proceso dinámico de diálogo permanente que se propone alcanzar las siguientes metas:

- Para el año 2005 todos los países de la región deberán contar con políticas forestales y planes nacionales de desarrollo forestal, como resultado de procesos participativos entre los diversos sectores y grupos relacionados con el manejo, conservación y desarrollo sostenible de los bosques.

- Para el año 2010 se espera haber sentado las bases para comenzar a revertir el proceso de destrucción de los bosques y contribuir con ello a la reducción de la pobreza en las zonas rurales de la región.

- Para el año 2025 se prevé tener una cobertura forestal del 45% al 60%, como resultado de la consolidación del Sistema Centroamericano de Áreas Protegidas (SICAP), el manejo sostenible de los bosques fuera del SICAP, la recuperación de las tierras deforestadas y una mayor competitividad y proyección del sector forestal centroamericano.

Fuente: CCAD, 2002a.

negros que comparten el interés común de relacionar sus experiencias y coordinar acciones a nivel regional, para fortalecer el manejo productivo de los bosques, maderable y no maderable, mediante sistemas rentables, económicamente sostenibles y ecológicamente amigables. Uno de los proyectos que promueve esta organización es el Corredor de Ecodesarrollo Comunitario (CEM), que se ejecuta en cualquier área donde trabajen los miembros de CICAFOC y otros grupos que tienen experiencias socio-productivas. Algunos beneficios derivados de sistemas de manejo comunitario de bosques por etnias en la región son: los bosques de pinos y pinabete de Totoncapán, manejados desde hace generaciones por comunidades maya-quiché en Guatemala; las comunidades forestales del Petén, en Guatemala; los grupos

kekchis y mopán del sur de Belice; las comunidades garífuna y misquita de Honduras y las comunidades bribri y cabécar en Alta Talamánca, en Costa Rica (Giro, 2000).

■ La Junta Nacional Forestal Campesina (JUNAFORCA), en Costa Rica, que agrupa a más de 23,000 pequeños y medianos productores forestales que manejan alrededor de 50,000 hectáreas sometidas a procesos de reforestación y conservación de bosques.

■ La Asociación de Comunidades Forestales del Petén, en Guatemala, ubicada en la Reserva de la Biosfera Maya, la cual maneja alrededor de 500,000 hectáreas concesionadas bajo esquemas comunitarios que involucran a más de 30

#### RECUADRO 5.4

### Pago por servicios ambientales: una alternativa para los pequeños y medianos productores

La creación de mecanismos para incentivar la protección de los recursos naturales y reconocer los servicios ambientales que genera la protección de ese patrimonio ha motivado diversas iniciativas en la región centroamericana. En Costa Rica el Programa de Pago por Servicios Ambientales (PSA) se estableció formalmente en 1996, con la aprobación de la Ley Forestal (No. 7575) y la posterior creación del Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO). El Sistema Nacional de PSA se financia mediante el presupuesto nacional y un impuesto especial a los hidrocarburos, aunque en los últimos años ha ido tomando importancia la suscripción de acuerdos y convenios de PSA por parte de empresas privadas y con recursos externos. El sistema se aplica mediante tres modalidades de pago: reforestación, manejo de bosque natural y protección de bosque. Al año 2002 más de 5,000 propietarios y propietarias (pequeños y medianos productores forestales) se habían beneficiado del PSA, lo que representa 260,239 hectáreas, el 85% de ellas en la modalidad de protección del bosque, el 9% en manejo de bosque y sólo un 5% en reforestación.

En Honduras las dos principales iniciativas de PSA se han ejecutado en la cuenca del embalse El Cajón y en la Diócesis de Trujillo, en el departamento de Colón. En el primer caso, financiado mediante un préstamo del BID al gobierno hondureño, el objetivo es contribuir al abastecimiento de agua para la producción hidroeléctrica y el consumo humano, industrial y agropecuario, mediante el manejo de la cuenca y el estímulo de prácticas agrícolas sostenibles, con la participación activa de las municipalidades, cooperativas, asociaciones campesinas, juntas rurales de agua y grupos de productores. En la Diócesis de Trujillo la experiencia se orienta a la protección de las fuentes de agua del departamento de Colón y a elaborar una propuesta de

PSA que pueda tener incidencia a nivel nacional. Esta iniciativa es ejecutada por la Pastoral de la Tierra y el Medio Ambiente de la Diócesis y es cofinanciada por las comunidades y fondos generados por la venta de bonos de carbono (fondo ecológico).

En El Salvador destacan dos experiencias de PSA: el Comité Ambiental de Chalatenango y los programas de la Fundación Salvatrera, en el volcán de San Salvador y el Parque Nacional El Imposible. En el primer caso el reconocimiento de servicios ambientales se orienta a la protección del recurso hídrico para uso doméstico, riego y servicios de recreación. En el volcán de San Salvador el propósito es reducir o mitigar el impacto ambiental del sector de la construcción sobre los recursos de esa zona, mediante actividades de reforestación en terrenos con pendientes pronunciadas, manejo de bosques y cuencas, asistencia técnica, educación, investigación ambiental y promoción de tecnologías apropiadas. Para lograrlo, la Cámara Salvadoreña de la Industria de la Construcción, organización que financia la iniciativa a través del Fondo del Sector Construcción para la Recuperación del Medio Ambiente (Construambiente), se ha aliado con reforestadores y propietarios de bosques para trabajar conjuntamente durante cinco años en un área de aproximadamente 550 hectáreas. En el Parque Nacional El Imposible el PSA surge como alternativa para mejorar el abastecimiento de agua potable, a través del pago de una tarifa mensual por suministro de agua por familia y el cobro de 25 colones salvadoreños a los visitantes del parque (nacionales y extranjeros).

*Fuente: Mejías y Segura, 2002.*

comunidades y 19 organizaciones. En la actualidad ACOFOC cuenta con planes de manejo en 437,597 hectáreas de bosque, de las cuales 241,448 están certificadas por el Forest Stewardship Council (FSC), y próximamente se espera certificar 111,876 hectáreas más. Entre los principales resultados de esta iniciativa destacan: la desaparición de incendios forestales en la zona de gestión comunal, la reducción de la migración descontrolada en las comunidades y nuevos asentamientos humanos de la Reserva, el cambio de uso del suelo, de actividades agrícolas a forestales, la exportación de madera certificada para el mercado internacional, el mejoramiento de los ingresos y el empleo de algunas comunidades y reducción de conflictos entre las comunidades y el Gobierno<sup>2</sup>.

- La Cooperativa Regional Agroforestal Colón Atlántida Honduras Limitada, fundada en 1977, que cuenta con 166 socios de 10 comunidades de los departamentos Colón y Atlántida, en la costa norte de Honduras. Las organizaciones que forman parte de la cooperativa están dedicadas a la extracción planificada, la comercialización internacional con sello verde y la transformación de madera de especies latifoliadas del bosque tropical húmedo. Forman parte del sistema social forestal y cuentan con normas de control manejadas por la propia organización y planes de manejo autorizados por la Administración Forestal del Estado. Mediante el aprovechamiento racional y sostenible de los bosques, combinado con distintas prácticas agrícolas, esta organización ha logrado mantener la cobertura vegetal y evitar la pérdida de suelos. La cooperativa ha desarrollado una empresa de industria y comercialización de la madera que le ha permitido a sus socios obtener un mejor precio por sus productos (Mc Carthy et al, 2002).
- La Asociación de Pequeños Productores de Talamanca, en Costa Rica, que exporta el 20% de la producción mundial de cacao orgánico, producido bajo el sistema de agroecología.
- La Cooperativa San Mauricio, en El Salvador, que cultiva café orgánico.
- Los indígenas Ngöbe Buglé, quienes trabajan amigablemente con el ambiente, lograron que su comarca fuera reconocida legalmente por las autoridades de Panamá, país donde se asientan las distintas comunidades que la integran, entre ellas Bocas del Toro, Chiriquí y Veraguas.

### El Sistema Centroamericano de Áreas Protegidas (SICAP)

A juzgar por el acelerado aumento en el número y extensión de áreas protegidas en la década de los noventa, es indudable que los gobiernos han realizado grandes esfuerzos por conservar el patrimonio natural de la región. El Sistema Centroamericano de Áreas Protegidas (SICAP), en su mayoría administrado por el Estado, pero con la participación creciente del sector privado, los gobiernos locales y una multiplicidad de ONG y asociaciones público-privadas, es el principal articulador de este notable esfuerzo de conservación de la biodiversidad. Este sistema regional agrupa algunos de los sitios de patrimonio mundial de mayor importancia hemisférica, como son el Parque Nacional Tikal, la sierra de las Minas, río Plátano, Bosawas, Talamanca, Guanacaste, Darién y la isla del Coco.

Las cifras del compromiso ambiental adquirido por los Estados centroamericanos desde 1992 en materia de conservación *in situ* son significativas. Entre 1969 y 2002 el SICAP aumentó 24 veces su número de áreas declaradas, al pasar de 25 a 554, lo que representó un aumento en superficie de más de un 600%, para un total protegido de 12,964,026 hectáreas (CCAD, 2003). En tan sólo cinco años (1998-2002) creció en un 41% el número de áreas protegidas declaradas, lo que equivale a un incremento de 2,170,398 hectáreas. Honduras y Guatemala son los países con mayores variaciones; en ambos casos el aumento fue superior al 50%, tanto en el número como en la extensión de las áreas protegidas.

Este importante esfuerzo refleja también el legado de la Cumbre de la Tierra (Río de Janeiro, junio de 1992), cuyos compromisos llevaron a la creación, en cinco de las siete naciones centroamericanas, de ministerios de ambiente. Este surgimiento del “sector ambiental” ha sido acompañado por un incremento en los flujos de cooperación, tanto de los gobiernos como de ONG ambientalistas internacionales. El empeño desplegado durante las últimas décadas, para preservar y valorar el patrimonio natural, ha permitido que una cuarta parte del territorio de la región (24.8%) esté hoy bajo áreas protegidas declaradas (cuadro 5.6). No obstante, persisten diferencias entre los países en cuanto a superficie y número de áreas protegidas, y aún más en cuanto a capacidades institucionales y financieras para mantener este importante compromiso ambiental.

CUADRO 5.6

**Centroamérica: áreas protegidas declaradas del SICAP. 1998, 2002**

País	Áreas protegidas declaradas		Áreas declaradas superficie total (ha)		Porcentaje de superficie nacional /regional	
	1998	2002	1998	2002	1998	2002
Belice	54	74	1,967,036	1,071,664	35.0	47.2
Costa Rica	126	155	1,558,671	1,288,565 <sup>a/</sup>	30.5	25.2
El Salvador	3	3	9,102	7,110	0.4	0.3
Guatemala	48	120	2,061,481	3,192,997	19.0	29.4
Honduras	42	76	1,070,376	2,220,111	9.6	19.7
Nicaragua	75	76	2,160,514	2,242,193	18.2	17.0
Panamá	42	50	1,966,448	2,941,386	26.0	26.0
Total	390	554	10,793,628	12,964,026	21.4	24.8

<sup>a/</sup> El SINAC de Costa Rica cuenta varias ASP marinas o categorías de manejo que incluyen áreas marino-costeras. En febrero de 2003 se hacía una revisión y medición más exacta de las superficies marinas de las ASP, por lo que no se adjuntan los datos oficiales sobre este aspecto. Además no se incorpora la superficie terrestre de los tres últimos refugios naturales de vida silvestre (en medición): Isa Chora, Boracayán y La Tirimbina: Incluye áreas de manglares protegidos por decreto como humedales (ICMAP, 2003).

Fuente: McCarthy y Salas, 2002; CCAD, 2003.

De los aproximadamente 12.5 millones de hectáreas que conforman las casi 600 áreas protegidas declaradas en América Central (UICN, 2002), más de un 40% se encuentra en las zonas fronterizas y representa, tal vez, los espacios naturales de mayor riqueza biológica en el área. Se trata de territorios de altísima diversidad, poseedores de especies endémicas tanto en flora como en fauna y que, por lo tanto, constituyen centros de prioridad internacional para la conservación de la biodiversidad (Haicourt y Soyer, 1996). Estos son bienes públicos regionales por excelencia, ya que sus beneficios cruzan fronteras y su manejo y conservación requiere un trabajo conjunto y coordinado. El Primer Congreso Mesoamericano de Áreas Protegidas, celebrado en Managua en marzo del 2002 y en el que participaron más de 800 personas, da cuenta del dinamismo e importancia de este tema en la región.

#### Una representatividad ecológica centrada en algunas eco-regiones

Centroamérica posee 6,603 kilómetros de costas, donde se encuentran unas 267,000 hectáreas de manglares y 1,600 kilómetros de arrecifes coralinos. El sistema de arrecifes frente a las costas de México, Belice, Guatemala y Honduras es la segunda barrera arrecifal del mundo,

después de la de Australia. Con una superficie aproximada de 40,000 km<sup>2</sup>, un 8% del área centroamericana corresponde a humedales, que se encuentran principalmente en áreas costeras y zonas bajas interiores. Además, se estima que el 7% de los bosques naturales que subsisten en América Central son manglares, uno de los ecosistemas más representativos de la región (CCAD, 2002b).

De acuerdo con un estudio reciente de la CCAD (2002b), en el área existe un total de 31 sitios Ramsar declarados como humedales de importancia internacional. Muchos de estos sitios se ubican en regiones fronterizas, como en el caso de las lagunas del Tigre, que invaden suelo mexicano desde el Petén guatemalteco, y los humedales nicaragüenses de Guatuso, que se unen con los de Caño Negro en Costa Rica. Sin embargo, enormes ecosistemas como los del Darién (Panamá-Colombia), La Amistad (Costa Rica-Panamá), Río Plátano (Nicaragua-Honduras), Sierra de las Minas y la Reserva Maya (Guatemala-México), cuyas áreas suman más de 40,000 km<sup>2</sup> forman parte del 7% de los bosques naturales remanentes en Centroamérica que se consideran bosques salados o manglares, uno de los ecosistemas más amenazados de la región. La mitad de estos humedales se encuentran en cuencas internacionales (CCAD, 2002).

En cuanto a la representatividad del SICAP, es decir la capacidad del sistema regional para proteger los ecosistemas más críticos, Godoy (1997) sugiere que las eco-regiones mejor representadas son: la selva húmeda petenera (Guatemala), la selva húmeda del Caribe centroamericano (Honduras, Nicaragua, Costa Rica), el llamado bosque húmedo de Talamanca (Costa Rica, Panamá), el bosque mixto de pino-encino (Guatemala, Honduras), el bosque de pino de Belice (Guatemala, Belice), el páramo de Chirripó (Costa Rica), los bosques inundados de Petén (Guatemala), los bosques del Darién (Panamá) y los manglares caribeños (Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Panamá).

Por otro lado, existen eco-regiones que no están abundantemente representadas entre las áreas protegidas de la región: los pantanos de Belice (Belice), el bosque húmedo de Panamá (Costa Rica, Panamá), el bosque seco del Pacífico centroamericano (Nicaragua, Costa Rica), el bosque de pino de la Mosquitia (Honduras, Nicaragua), los manglares del golfo de Fonseca (El Salvador, Honduras, Nicaragua), los manglares de Yucatán (Belice, Guatemala) y los arrecifes del sur (Costa Rica, Panamá).

Conviene reiterar que las áreas protegidas y los ecosistemas en buen estado brindan una gama muy amplia de bienes y servicios ambientales, muchos de ellos relacionados con el ciclo hidrológico (regulación de caudales, recarga de acuíferos, protección de zonas costeras contra tormentas) (UICN, 2001). Por ende, la conservación *in situ* de la biodiversidad tiene múltiples propósitos y debe ser analizada desde una política amplia de desarrollo sostenible y gestión de riesgos.

### Un sistema que requiere consolidarse

Si bien el SICAP se constituyó formalmente a partir de la firma y ratificación del Convenio Centroamericano de Biodiversidad y Áreas Silvestres Protegidas (1992), este instrumento nunca se reglamentó. Por lo tanto, las áreas protegidas se manejan de acuerdo con las regulaciones y normas establecidas por cada país según su legislación, políticas y prioridades (CCAD, 2003). Este hecho, unido a la complejidad de las relaciones y competencias institucionales sobre esta materia en las distintas naciones, limita las posibilidades de planificación, coordinación, control, vigilancia y adecuado manejo de las áreas.

A pesar de sus logros en la creación de áreas protegidas, el SICAP posee limitaciones institucionales importantes, debidas, entre otras causas, a que muy pocos de los incipientes ministerios de

ambiente tienen el presupuesto y el personal requeridos para atender sus necesidades en materia de conservación *in situ*. De acuerdo con una consulta realizada por el PNUMA en el año 2001, en cinco países no se cuenta con el personal ni el equipo necesarios para las actividades de control y vigilancia, situación que mejora en algunos casos gracias a la coordinación con otras instancias estatales (policía nacional o ecológica) o el apoyo financiero y técnico de ONG, organismos internacionales u otras instancias que participan en el comanejo de las áreas. Adicionalmente, sólo cerca de una tercera parte de las áreas cuenta con personal permanente y en muchas de ellas la presencia se reduce a uno o dos funcionarios (CCAD, 2003).

Otro aspecto que limita la capacidad de gestión del SICAP es la falta de planificación. De las 554 áreas silvestres protegidas declaradas, sólo 104 (18.7%) tienen un plan de manejo o plan maestro. No obstante, en Honduras y Panamá más del 30% de las áreas cuenta con esa herramienta. Más positivo es el panorama cuando se trata de planes operativos anuales, pues 232 de las 434 áreas sobre las que se dispuso de información (53.5%) los preparan. En Costa Rica y Panamá utilizan ese instrumento de planificación el 100% y el 72% de las áreas, respectivamente (CCAD, 2003).

Tal como lo plantea el informe sobre el estado del SICAP (CCAD, 2003), uno de los mecanismos que está tomando mayor fuerza para mejorar la gestión de las áreas silvestres protegidas son los acuerdos de coadministración o comanejo (recuadro 5.5). Las áreas bajo este esquema de operación pasaron de 68 reportadas en el Estado del Ambiente y los Recursos Naturales a 120 (UICN, 1998). Se considera que las principales razones que han estimulado este proceso son:

- Las instancias gubernamentales enfrentan problemas para atender todas las áreas protegidas, debido al incremento en las responsabilidades y a los fuertes ajustes estructurales y económicos efectuados en los países.
- Ha aumentado el interés de la sociedad civil por participar en la gestión de las áreas protegidas y el manejo de los recursos naturales.

Un aspecto relevante es que alrededor del 60% de las áreas protegidas en Centroamérica se encuentra entre las categorías de manejo flexible de UICN (CCAD, 2003), lo cual implica que en ellas se permite algún tipo de aprovechamiento. Este hecho debe valorarse en función de las condiciones de planificación y control sobre el uso de los recursos en los territorios protegidos.



## RECUADRO 5.5

**La participación privada en el SICAP**

Las áreas privadas son una modalidad de conservación que ha ido creciendo en los últimos años. En Guatemala entre el 2001 y el 2002 se establecieron 38 áreas protegidas privadas, que representan un total de 15,355 hectáreas. Antes de esa fecha se contaba tan solo con 13 áreas, que sumaban 6,252 hectáreas.

El país con más áreas protegidas privadas es Costa Rica: más de 100, equivalentes a 54,480 hectáreas. No obstante, es en Belice donde está la mayor cantidad de hectáreas bajo esta modalidad de manejo (122,538), equivalentes a un 5.7% del territorio de ese país. Las áreas protegidas privadas aportan a la conservación de los recursos naturales de la región una extensión superior a las 215,000 hectáreas (CCAD, 2003).

En Costa Rica, la Red de Reservas Privadas maneja el 65% del área de refugios de vida silvestre registrados en el SINAC, lo que corresponde a un 2.3% del territorio nacional (Proyecto Estado de la

Nación, 2002). En Guatemala también existe una organización consolidada que agrupa a los propietarios de áreas protegidas privadas. En Panamá y Nicaragua las asociaciones están formadas y en Honduras está por constituirse.

Llama la atención que en El Salvador, Honduras, Nicaragua y Panamá las áreas privadas no se consideran parte del sistema nacional de áreas protegidas. En Guatemala se incluyen en esta categoría las áreas silvestres municipales y las privadas, mientras en Belice se reconocen aquellas que cumplen los requisitos establecidos por el Ministerio de Recursos Naturales y Ambiente, y en Costa Rica las áreas reconocidas por el Ministerio de Ambiente y Energía como refugios de vida silvestre privados (CCAD, 2003).

*Fuente: Elaboración propia con base en CCAD, 2003 y Proyecto Estado de la Nación, 2002.*

**Agua y desarrollo: un desafío pendiente**

La conservación de los bosques no sólo es importante por la relevancia del recurso en sí mismo y por la necesidad de proteger la biodiversidad que en ellos habita, sino también por las funciones hidrológicas que estos cumplen. En el primer informe regional se incluyó un capítulo sobre el desafío de la gestión del agua, que subrayaba como principal conclusión la fragilidad del recurso hídrico y el imperativo de cuidarlo, dado que sin él no habría desarrollo futuro en Centroamérica. Se señalaba, a partir del análisis de casos sobre el estado de algunos acuíferos del área, la urgencia de definir una visión regional y una acción coordinada, en la que el manejo integrado de cuencas y la cooperación entre los países desempeñara un papel central.

La necesidad de cooperación encuentra fundamento en el hecho de que la región cuenta con 23 cuencas internacionales o compartidas, en las cuales se concentra un 40% del territorio centroamericano, esto es, 191,449 km<sup>2</sup> de bosques, humedales, acuíferos, manglares y territorios indígenas (mapa 5.1). A lo interno de los países<sup>2</sup>, las cuencas compartidas representan el 75% de la superficie de Guatemala, el 59% en El Salvador, el 22% en Honduras, el 37% en Nicaragua, el 35% en Costa Rica y el 5% en Panamá (PACADIRH, 2000).

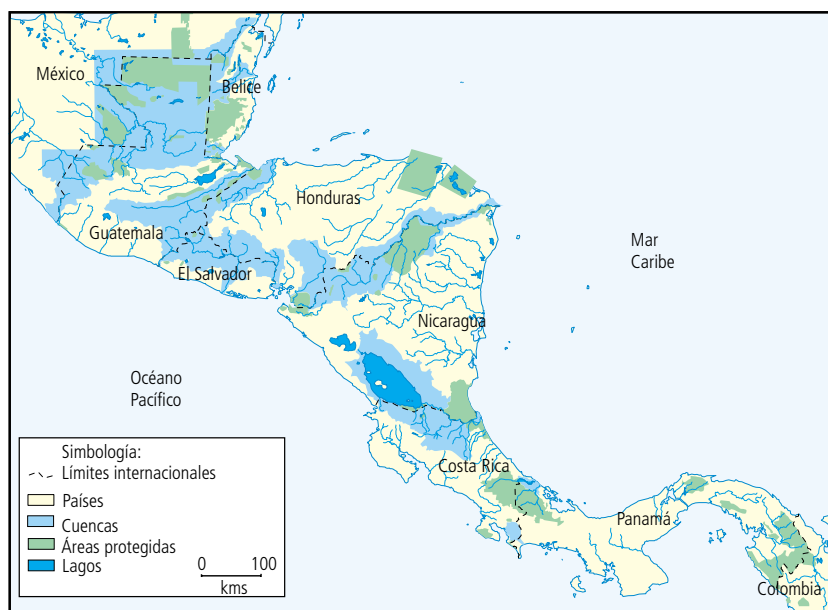
En general las partes altas de las cuencas hidrográficas están formadas por acuíferos volcánicos, los cuales, por su ubicación geográfica y extensión, representan la principal fuente de agua potable, riego y agua subterránea de la región (Losilla et al, 2001). Estos acuíferos son también los más vulnerables, por ser de suelos muy porosos y estar expuestos a la influencia humana. Su ubicación coincide con las zonas más densamente pobladas, lo que incrementa el riesgo de contaminación por el crecimiento urbano en sus áreas de recarga. Se calcula que estos acuíferos volcánicos abastecen de agua potable al 75% de la población de Centroamérica, en particular las áreas metropolitanas de Ciudad Guatemala, Tegucigalpa, San Salvador, Managua y San José (Losilla et al, 2001). Otras zonas muy vulnerables son las costeras, cuyas aguas superficiales transportan y reciben la contaminación agrícola e industrial. Esto es también preocupante si se considera que estas zonas se caracterizan por presentar la mayor expansión de la actividad turística de la región en la última década.

El reto del manejo de este recurso en Centroamérica no sólo reside en cómo capturar y utilizar mejor el agua de consumo humano, agricultura o generación eléctrica, sino también en la reducción de la contaminación, por cuanto la mayoría de las fuentes y las aguas superficiales se encuentran amenazadas o se han convertido en



MAPA 5.1

### Centroamérica: cuencas hidrográficas y áreas protegidas fronterizas



Fuente: Proyecto de Cooperación Transfronteriza en Centroamérica citado en Matul, 2002.

sumideros de los desechos y residuos generados por los asentamientos humanos y las actividades industriales y agrícolas.

De acuerdo con el primer Informe, una adecuada gestión del recurso hídrico en el área implicaba una serie de tareas prácticas, como desarrollar una visión y una acción integradas en el manejo de los recursos hídricos, iniciar la formulación y búsqueda de una agenda regional sobre el tema, lograr una recopilación sistemática de la información disponible por país y su adecuación para la planificación a escala centroamericana, crear un sistema de monitoreo, interpretación, educación y prevención útil para todas las naciones y con una lectura territorial de cuencas, y priorizar estudios modernos y accesibles para conocer las características de los sistemas de agua subterránea y las amenazas para su uso sostenible, de manera que las decisiones por tomar en cuanto a uso del suelo pudieran basarse en información científica, a fin de mitigar conflictos sociales y garantizar la sostenibilidad del recurso.

A principios del siglo XXI, el desafío de la gestión del agua está más vigente que nunca en Centroamérica. No obstante los esfuerzos que se han venido haciendo para situar el tema en un lugar prioritario de la agenda regional y desarrollar una visión y un manejo integrales del recurso, la mayoría de los retos señalados se mantienen. Eso se debe en

parte a que los patrones de desarrollo continúan prestando poca atención a los procesos que incrementan la degradación y reducen la disponibilidad del recurso, con las consecuentes limitaciones de acceso para la población, y porque no se ha logrado que los países generen y recopilen información estadística homogénea, ni que se realicen un mayor monitoreo y estudios sistemáticos (Losilla et al, 2001).

Aunque los acuíferos siguen siendo la principal fuente de abastecimiento de agua en la región, esta realidad contrasta con la escasez de información fidedigna, pública y actualizada sobre su estado, las tasas de extracción y los ritmos de recarga. El aumento acelerado de la demanda, concentrada espacialmente en los corredores urbanos y las zonas turísticas, ejerce una presión creciente sobre los acuíferos, sin que se conozca a ciencia cierta los efectos de esta situación.

#### Disponibilidad, uso y accesos diferenciados al recurso

El primer informe *Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible* dejó claro que si bien Centroamérica cuenta con una riqueza hídrica significativa, dados su clima y sus niveles de precipitación, la disponibilidad del recurso se distribuye desigualmente debido a múltiples factores, como los microclimas, las diferencias de altitud,

CUADRO 5.7

### Centroamérica: capital hídrico, acceso de la población y tasa de extracción de agua. 2000

	Recurso hídrico per cápita (m <sup>3</sup> /cápita)	Acceso de la población urbana a fuente mejorada de agua (porcentaje)	Extracción total de agua (porcentaje de recurso hídrico)
Belice	64,817	83	0.6
Guatemala	12,121	97	0.9
Honduras	15,211	97	1.6
El Salvador	2,876	88	4.1
Nicaragua	38,668	95	0.7
Costa Rica	31,318	98	5.1
Panamá	52,437	88	1.1

Fuente: Banco Mundial, 2001.

RECUADRO 5.6

### Una generación eléctrica vulnerable ante la variabilidad económica y climática

Entre 1996 y 1998, la población centroamericana creció a un ritmo promedio del 2.43% anual, mientras el aumento promedio en el consumo de energía comercial y electricidad fue de un 3.24% y un 4.5% anual, respectivamente (Castro y Cordero, 2002). Muchos países no pudieron satisfacer estas altas tasas de crecimiento, lo que ocasionó problemas de racionamiento, irregularidad de voltaje y apagones.

Datos del Banco Mundial muestran cómo entre 1994 y 1998 hubo un incremento en la dependencia de electricidad generada por hidrocarburos, particularmente en Nicaragua, Panamá, El Salvador y Honduras (Banco Mundial, 2001). En consecuencia, las importaciones netas de petróleo como porcentaje

del uso de energía comercial aumentaron en Panamá de 69% a 73%, en Nicaragua de 35% a 45%, y en Honduras de 38% a 43%. (Banco Mundial, 2002) Sólo Costa Rica, y en ocasiones Guatemala, presentan situaciones distintas, en que las importaciones netas de combustibles para generación eléctrica tienden a decrecer. Las políticas energéticas del gobierno de Costa Rica durante los noventa tendieron a favorecer el uso de fuentes renovables de electricidad. La incertidumbre en cuanto a la volatilidad de precios de los derivados de petróleo es aún mayor que la causada por la variabilidad climática, con patrones de lluvia irregulares atribuibles al fenómeno de El Niño.

Fuente: Castro y Cordero, 2002.

la distribución en el tiempo del agua llovida y los patrones de asentamiento de la población.

Un informe publicado en el 2001 por el Banco Mundial muestra diferencias en la disponibilidad del agua por país utilizando un indicador de recursos hídricos per cápita. Así, Belice cuenta con el doble de recursos hídricos per cápita que Costa Rica y ésta, a su vez, tiene el doble que Honduras o Guatemala. En El Salvador la disponibilidad per cápita equivale a un tercio del agua de la que dispone Guatemala (cuadro 5.7).

En cuanto a tasas de extracción total de agua, nuevamente el estudio reporta variaciones por países, con niveles particularmente altos en El Salvador y Costa Rica. No existe, sin embargo, información sobre cómo han evolucionado estas tasas de extracción en los últimos años. Las presiones sobre las reservas existentes se suman a procesos que tienden a reducir la infiltración de agua para la recarga de acuíferos, impermeabilizar los suelos por la expansión urbanística, y deteriorar la calidad de las aguas subterráneas por percolación de nitratos y otros contaminantes orgánicos persistentes.

En lo que concierne al uso del recurso, la información disponible a escala regional no ofrece datos actualizados, por lo que se estima que prevalece la tendencia de uso reseñada en el Primer Informe, según la cual los principales fines son el agrícola y el industrial, seguidos en tercer lugar por la extracción para fines domésticos (CCAD, 1998). Lo novedoso es cómo este patrón de uso se ve amenazado de manera creciente por factores de variabilidad climática y económica, tal como lo refleja el caso de la demanda de generación eléctrica en la región (recuadro 5.6)

Si bien en la última década el acceso a los servicios urbanos básicos ha mostrado mejoras en las capitales centroamericanas, no ocurre lo mismo con la calidad y confiabilidad de los mismos. En el caso del agua, al déficit en la cobertura se suma el deterioro en la calidad del servicio, expresada en el tiempo efectivo durante el cual se dispone de agua potable en las capitales. Un tercio de las y los centroamericanos, cerca de doce millones de habitantes, no tiene conexión de agua, y en algunos países el suministro se da durante una fracción del día. Guatemala y Honduras, donde el agua alcanza apenas para cerca de una cuarta parte del día, son los casos más críticos (OPS, 2001a, 2001b y 2001c).

Aún más preocupante es el desperdicio del preciado líquido en áreas metropolitanas. Datos de la OPS revelan que más de una cuarta parte del suministro de agua de las áreas metropolitana de Guatemala, Honduras y Costa Rica se

pierde por fugas. Esto refleja la falta de mantenimiento y de políticas de inversión en materia de distribución de agua urbana y los limitados recursos que se obtienen de la recaudación de tarifas y la administración del recurso.

En cuanto al acceso a agua potable o a fuentes mejoradas existen diferencias entre los países y al interior de ellos (cuadro 5.8). Costa Rica y Panamá tienen las coberturas más altas, mientras que Guatemala y Nicaragua muestran las más bajas. En las zonas urbanas más del 80% de las viviendas cuenta con acceso a agua mejorada, no así en las zonas rurales, donde la cobertura disminuye, especialmente en El Salvador, Guatemala y Nicaragua, que tienen coberturas menores al 45%.

Como se ha indicado, la situación de disponibilidad, uso y acceso varía no sólo entre los países, sino también al interior de ellos, y es en los sectores más pobres de la población donde se presentan las mayores carencias y limitaciones. Tres estudios de caso realizados en el 2001 por la OPS/OMS, sobre desigualdades en el acceso, uso y consumo de agua potable en El Salvador, Panamá y Honduras, muestran que existen diferencias claras de acceso al agua según el gasto per cápita de las familias. En los tres casos la proporción de hogares con conexión domiciliaria de agua aumenta cuando se pasa de los deciles de población más pobres hacia los más ricos. En El Salvador la proporción en el decil más rico es 4.42 veces mayor que la del decil más pobre. En

Panamá la proporción es de 2 veces, mientras que en Nicaragua en el decil más rico el porcentaje de hogares con conexión domiciliaria de agua es 5 veces más alto que el sector de población de menor gasto (OPS 2001a, 2001b y 2001c).

### Los recursos marino-costeros bajo fuerte presión

Desde la entrada en vigencia, en 1994, de la Ley del Mar, Centroamérica cuenta con un mar territorial que es prácticamente diez veces mayor que su extensión terrestre. Este patrimonio extraordinario es poco conocido por la población y está sometido a crecientes presiones. A lo largo de los 6,603 kilómetros de costas de la región se encuentran 1,600 kilómetros de arrecifes, entre ellos la segunda barrera arrecifal más grande del planeta, frente a las costas de Yucatán y el golfo de Honduras, y cerca del 8% de la superficie de manglares del mundo, equivalente a 267,000 hectáreas. Además, se estima que el 21.6% de la población centroamericana depende de las costas y que la producción pesquera contribuye al PIB regional con cerca de 750 millones de dólares anuales y provee más de 200,000 empleos directos (SICA/OSPESCA, 2003). Las zonas costeras también brindan sustento a más de 250,000 indígenas que viven en ellas y dependen de sus recursos (Rodríguez, 1998; Girot, 2000). Cerca del 52% de las actividades pesqueras se realizan en el litoral del Pacífico, el 19% en el Caribe y el resto en aguas interiores (Girot, 2000).

CUADRO 5.8

### Centroamérica: porcentaje de viviendas con acceso a agua potable o fuentes mejoradas de agua, por año y zonas, según país. 1990, 2000

	1990			2000		
	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural
Costa Rica				97.0	99.7	92.9
El Salvador	54.9	80.1	27.5	72.6	90.1	43.3
Guatemala <sup>a/</sup>	68.4	92.0	54.0	70.8	88.9	43.4
Honduras <sup>b/</sup>	69.8	89.1	56.3	81.0	91.0	71.0
Nicaragua <sup>c/</sup>	66.6	90.1	34.7	70.1	90.0	39.8
Panamá	80.7	97.4	59.2	89.8	98.0	74.5

<sup>a/</sup> Los datos de 1990 corresponden al Censo de Población de 1994.

<sup>b/</sup> Los datos de 2000 corresponden al año 2002.

<sup>c/</sup> Los datos de 1990 corresponden a 1993 y los datos del 2000 al año 2001.

Fuentes: Costa Rica: INEC, 2000. El Salvador: DIGESTYC, 1990 y 2000. Guatemala: INE, 1994 y 2000. Honduras: INE, 1990 y 2002. Nicaragua: INEC, 1993 y 2001. Panamá: Dirección de Estadística y Censo, 1990 y 2000.

Entre las especies de peces más abundantes en el Pacífico centroamericano se encuentran los recursos pelágicos pequeños de pesca costera, como clupeidos, engraulidos, carángidos, palometa, macarela/sardineta, barracuda y pez sierra, los cuales componen la mitad de las capturas (excluyendo a Belice y Honduras). La otra mitad corresponde a langostinos, especies demersales como serranos, roncadores, palometa, pargos y tiburones, y recursos de alta mar como el cabezón, calamar dardo, calamar gigante, argentina y sable (Giro, 2000).

La sobreexplotación de los recursos pesqueros, junto con inadecuadas prácticas de captura y la contaminación del mar, están deteriorando los ecosistemas marino-costeros de la región. Un fiel reflejo de esta situación es el régimen de pesca que durante las dos últimas décadas, en muchos países de Latinoamérica, hizo que se duplicaran o triplicaran los volúmenes de captura (PNUMA, 2002). No obstante, durante los últimos años han caído las tasas de extracción pesquera en toda la región, incluida Centroamérica. Después de 1994 esa situación se ha visto favorecida por el impacto del fenómeno de El Niño de 1997-1998 (PNUMA, 2002).

En la década de los noventa también tuvo lugar un auge en las actividades de acuicultura. Particularmente Honduras, Nicaragua y Costa Rica han tenido un incremento notable en los volúmenes de exportación de camarón y tilapia, provenientes casi en forma exclusiva de esta modalidad de producción. En Honduras, entre 1990 y 1998 se triplicó el volumen de exportación de camarones producidos por acuicultura, que alcanzó las 10,000 toneladas métricas en ese último año y generó unos 80 millones de dólares en divisas. La instalación de camaronerías ha provocado cambios significativos en el uso de la tierra en zonas de manglares en el Pacífico. La acuicultura ha permitido ofrecer una alternativa a métodos de pesca industrial y tradicional que socavan las poblaciones marinas de la región. No obstante, se critica la expansión de las camaronerías por su impacto en los ecosistemas del manglar y por introducir especies exóticas en los ecosistemas de agua dulce, sobre todo en los golfos de Fonseca y de Nicoya.

Más allá de lo relativo a la pesca, el ambiente marino-costero ha sido afectado tanto por la transformación y destrucción de hábitats como por la contaminación, a causa de actividades humanas terrestres en la zona costera (especialmente en el caso de humedales como los manglares) y en cuencas hidrográficas lejos del mar. La contaminación agrícola y los desechos líquidos y sólidos suelen provenir de tierra adentro, ya que en

algunas de las cuencas más urbanizadas de la región se vierten los desechos líquidos, aguas negras y residuos de agroquímicos no tratados, directamente al océano Pacífico. Los efectos acumulativos de esta práctica resultan en un aumento en los procesos de nitrificación del mar (aumento en nutrientes), brotes de algas y mareas rojas, con las consiguientes pérdidas para las comunidades costeras que dependen de una pesca artesanal en aguas poco profundas (PNUMA, 2002). Este deterioro de la calidad de los recursos marino-costeros también afecta a algunos de los principales atractivos turísticos de la región, particularmente en zonas de playa en las costas, tanto del Pacífico como del Caribe.

### **Una metropolización desordenada incrementa la vulnerabilidad de la región**

Entre los factores que aumentan la vulnerabilidad de Centroamérica figuran el incremento de la población y los patrones de uso del territorio y los recursos naturales. El crecimiento desordenado de las zonas urbanas amenaza y presiona el patrimonio natural de la región (biodiversidad, bosques, agua, suelos) y genera externalidades (contaminación del aire, desechos sólidos y líquidos) que incrementan su vulnerabilidad ambiental, social y económica y limitan una adecuada gestión del riesgo. Tal como indica la *Declaración de Estocolmo*: “La expansión de la frontera agrícola hacia tierras no aptas para esas actividades y el crecimiento desordenado y espontáneo de las poblaciones en zonas urbanas no planificadas, provocan un aumento sostenido en la demanda de bienes y servicios, como los energéticos, y de instalación de infraestructura productiva y social. Todo ello ha generado también una lucha por la subsistencia cotidiana que provoca la destrucción de áreas boscosas y presiona y degrada los ecosistemas, contamina los suelos y aguas y genera un fuerte incremento en la vulnerabilidad social” (Grupo Consultivo para la Reconstrucción y Transformación de Centroamérica post Huracán Mitch, 1999).

En esta sección se analiza el impacto ambiental que provoca un crecimiento urbano acelerado y desordenado en la región, así como los riesgos que esto genera. Se identifican las principales tendencias que muestra la expansión de las ciudades y el impacto de ese fenómeno, visto a través de aspectos como el manejo de los desechos o el estado de la contaminación ambiental, que afectan directamente la calidad de vida de las y los centroamericanos.

## El XXI será un siglo urbano en Centroamérica

En los últimos treinta años el número de habitantes urbanos en Centroamérica pasó de 6.5 a 17.5 millones, y su porcentaje respecto a la población total aumentó de 38.3% a 48.7%. El crecimiento durante ese período fue en promedio de 3.3%, ritmo que, de mantenerse, haría que este grupo se duplicara aproximadamente cada veinte años. Aunque las proyecciones actuales prevén que esta tendencia disminuirá, la población urbana llegará a 23.5 millones de personas en el 2010 y a 26.6 millones en el 2015 (CELADE, 2003).

En el año 2000 en Panamá, Nicaragua, El Salvador y Costa Rica, más de la mitad de la población residía en áreas urbanas (57.6%, 55.3%, 55.2% y 50.5%, respectivamente); en Honduras y Guatemala estos porcentajes eran 48.2 y 39.4.

Junto a este crecimiento tiene lugar un alto grado de concentración en la ciudad principal. En el 2000 cuatro países centroamericanos se encontraban entre las 25 naciones del mundo con los niveles más altos de primacía (gráfico 5.1). Panamá muestra el índice más alto, con una concentración de más del 73% de la población urbana en la ciudad principal; le siguen Guatemala (71.8%), Costa Rica (51.3%) y El Salvador (48.1%) (ONU, 2001).

En lo referente a las áreas metropolitanas de los países, éstas han aumentado su peso relativo con respecto a la población total. Así por ejemplo, en el año 2002 el área metropolitana de Costa Rica representaba el 26.6% de la población total, y el área metropolitana de El Salvador el 31.5%.

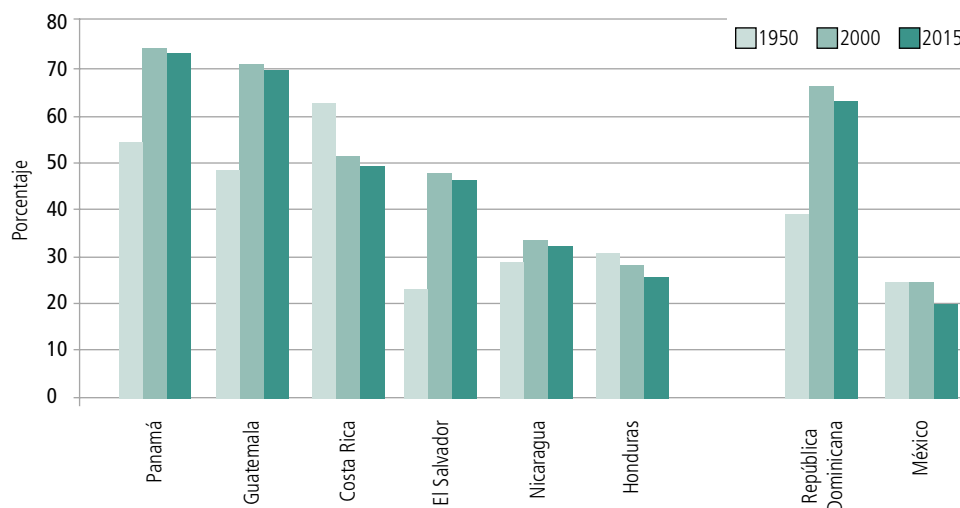
## Un desarrollo urbano desordenado convierte a las ciudades en crecientes escenarios de riesgo

Si bien los patrones de crecimiento urbano en Centroamérica plantean retos importantes a la gestión ambiental, es preciso hacer dos aclaraciones. La primera es que la concentración poblacional en una reducida área geográfica no es siempre una fuente generadora de riesgos. En el mundo hay muchos ejemplos de ciudades con una alta concentración poblacional que tienen adecuados índices de seguridad ante amenazas naturales. La segunda es que las políticas de densificación tampoco conducen, ineludiblemente, a vivir en mayores condiciones de riesgo.

Los riesgos en las áreas metropolitanas son ante todo contruidos o exacerbados por la acción o la imprevisión humanas. Las ciudades serán, sin duda, los crecientes escenarios de riesgo de las décadas venideras. La forma de ocupación territorial refiere a aspectos controversiales,

GRAFICO 5.1

### Centroamérica: índice de primacía<sup>a/</sup>. 1950, 2000, 2015



Fuente: ONU, 2001.

como los niveles de concentración poblacional, la densificación en el uso del territorio y la degradación del medio ambiente urbano. La expansión de la mancha urbana en todas las áreas metropolitanas de la región genera presiones sobre tierras periurbanas, muchas de ellas de importancia crítica para la recarga de acuíferos. En el primer informe regional se destacaron, por ejemplo, los problemas de urbanización creciente de los acuíferos de San Salvador y Managua. Esta situación se agrava aún más cuando la población que ocupa el espacio urbano se encuentra en condiciones sociales y económicas difíciles.

La concatenación de crecientes amenazas físicas y poblaciones vulnerables representa la mayor causa de destrucción y muerte por desastres en Centroamérica. Los asentamientos precarios coinciden frecuentemente con las zonas de mayor riesgo de inundaciones, deslizamientos y derrumbes en las ciudades. Por ejemplo, la mayoría de las 268 víctimas del huracán Mitch en Guatemala era residente de barrios marginales en zonas de alto riesgo por deslizamientos. En el año 2001 la mitad de la población centroamericana era pobre (18.8 millones); una de cada tres de estas personas residía en las áreas urbanas. La pobreza extrema afectaba a casi una cuarta parte de la población (8.5 millones); dentro de este grupo, tres de cada cuatro personas vivían en el área rural.

### Dos estudios de caso revelan que el déficit de servicios urbanos y la pobreza incrementan los escenarios de riesgo

La violencia y las debilidades en el suministro de agua, la recolección de desechos sólidos y el acceso vehicular son los problemas más graves en los barrios pobres del área metropolitana de San Salvador y de Tegucigalpa. Esta conclusión proviene de un estudio realizado por el Banco Mundial, respecto a la forma en que la urbanización acelerada impone fuertes presiones sobre los servicios urbanos básicos. El estudio midió el déficit de servicios según niveles de riqueza, utilizando el consumo agregado, en el área metropolitana de San Salvador (AMSS) y en la ciudad de Tegucigalpa. Incluyó las zonas definidas como “urbanas” por las instituciones encargadas de las estadísticas en los respectivos países. Los servicios incluidos fueron acueducto, saneamiento, electricidad, recolección de desechos sólidos, drenaje y transporte público.

Aunque la cobertura del suministro de agua en San Salvador es relativamente alta, la calidad

del acueducto no lo es (recuadro 5.7). Según la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados de El Salvador (ANDA), son pocas las zonas dentro del área metropolitana que disponen de servicio de acueducto las 24 horas del día. En Soyapango, Ilopango y San Marcos lo usual es disponer de agua durante 8 horas diarias, mientras que en San Martín, Apopa, Nejapa y Tonacatepeque el tiempo de servicio es mucho menor (cuadro 5.9). La encuesta a los hogares confirma que, de aquellos conectados a la ANDA, un 45% tiene una cobertura de menos de 24 horas diarias, y un 24% recibe agua durante menos de 8 horas al día; este resultado es relativamente uniforme en todos los niveles de riqueza (Banco Mundial, 2002).

Más de un tercio de los hogares más pobres de Tegucigalpa (38%) no tiene acceso a los servicios de acueducto del Servicio Autónomo Nacional de Aguas y Alcantarillados de Honduras (SANAA), cifra que contrasta con la correspondiente a los hogares ricos (2%). La calidad de los servicios de agua del SANAA destinados a los pobres es deficiente; el 55% de los hogares del primer quintil dice disponer de este servicio durante menos de 8 horas al día y el 82% menos de 24 horas. De hecho, la irregularidad en la distribución del agua es una característica de la vida urbana en Honduras. Este servicio se suministra en promedio durante 6 horas al día en las áreas urbanas. El informe más reciente del grupo de trabajo conjunto sobre agua y saneamiento encabezado por la OPS, afirma que sólo en zonas rurales y cuatro ciudades secundarias la población dispone de 24 horas de servicio (Argüello, 1999).

Un 26% de los hogares pobres en San Salvador y más de la mitad de los de Tegucigalpa eliminan las aguas grises en los patios traseros de las casas, las calles o las quebradas del vecindario (porcentaje que puede estar subestimado), lo cual ocasiona serios problemas ambientales. Un importante número de hogares pobres no tiene instalaciones sanitarias en sus casas y debe hacer uso de letrinas en los patios traseros o en la parte exterior de las viviendas. Un 33% aproximadamente en San Salvador y un 69% en Tegucigalpa utilizan letrinas y el 75% no tiene instalación sanitaria en su domicilio. En contraste, en ambos países el 100% de los hogares más ricos tiene baño dentro de la casa.

La cobertura de los servicios de recolección de basura puerta a puerta a nivel municipal es baja para los pobres: 72% en San Salvador y 41% en Tegucigalpa; muchos dependen de la recolección en un punto de referencia, 23% y 17% respectivamente. Un 49% de los hogares de



CUADRO 5.9

**El Salvador y Honduras: cobertura de los servicios básicos en los hogares del I y V quintil del Área Metropolitana de San Salvador y Tegucigalpa. 2000**  
(porcentajes)

Característica	Área Metropolitana de San Salvador		Tegucigalpa	
	I quintil	V quintil	I quintil	V quintil
<b>Agua</b>				
Acceso al servicio público	82	97	62	98
Menos de 8 horas diarias de servicio	23	28	55	22
Esperaron la conexión al servicio más de 5 años	30	8	22	7
<b>Saneamiento</b>				
Desechan aguas grises en el patio, la calle o las quebradas	26	1	55	0
Conexión al alcantarillado público	73	98	37	99
Utiliza letrina	20	0	49	0
Arrojan aguas negras. a ríos, calles, etc.	2	0	10	0
<b>Recolección de desechos sólidos</b>				
Recolección municipal de desechos sólidos puerta a puerta	72	90	41	95
Utilizan el servicio municipal en un punto de referencia	23	7	17	3
Arrojan sus desechos sólidos en los ríos, lotes y patios traseros, o los incineran	4	0	49	0
<b>Transporte</b>				
Utilizan transporte público en forma habitual	100	69	97	50
Opinan que los buses necesitan un mejor mantenimiento	23	37	16	12
Opinan que se debe reducir el sobrecupo de los buses	13	30	20	30
Piensen que se debe mejorar la seguridad	22	37	19	29

Fuente: Banco Mundial, 2002.



Tegucigalpa pertenecientes al primer quintil admite que incinera la basura o la arroja en lotes, quebradas y patios. Considerando que estos porcentajes se subestiman, puesto que a las personas no les gusta admitir este tipo de prácticas, la recolección de residuos sólidos parece ser un problema crítico para los habitantes pobres de la capital hondureña. En San Salvador, el 70% de los hogares pobres manifiesta haber experimentado problemas con los residuos sólidos: 28% mencionan apilamiento de basura, 16% malos olores, 13% moscas y 13% ratas (Banco Mundial, 2002).

Las inundaciones afectan en general a todos los residentes del AMSS, pero los derrumbes son un problema específico de los pobres (18% contra 5%). De hecho, cerca de 6.500 familias del 40% más pobre manifiestan haber tenido que reubicarse en los últimos años debido a inundaciones y derrumbes. Tras los terremotos del 2001, se estima que la situación de los drenajes

en el AMSS ha empeorado por el deterioro físico de las estructuras subterráneas. En Tegucigalpa, un 7% de los hogares más pobres sufrió daños a raíz de las inundaciones ocurridas en los últimos cinco años, principalmente a causa del huracán Mitch. Los derrumbes, que resultan muchas veces de las inundaciones, han sido aún más destructores y han afectado al 22% de la población más pobre. Como en el caso del AMSS, el problema de drenaje afecta considerablemente a la población de menores ingresos.

Un alto porcentaje de la población centroamericana depende del transporte público. Desafortunadamente, en las áreas metropolitanas este sistema es deficiente, lo mismo que la calidad del servicio de autobuses; la cobertura es limitada, las tasas de accidentes muy altas y la congestión excesiva, sobre todo en el centro de las ciudades.

La flota es vieja y obsoleta. En Honduras, los funcionarios del gobierno calculan que cerca del 85% de ésta se encuentra en malas condiciones debido a la antigüedad y a la falta de mantenimiento. Por ejemplo, en Tegucigalpa únicamente el 1% de los autobuses tiene menos de cinco años, el 67% doce años y el 32% más de veinte; muchos de ellos son vehículos usados importados de los Estados Unidos. En San Salvador, el tiempo promedio de servicio de las unidades es de veinte años y los autobuses tienen altos costos de mantenimiento, permanecen por períodos largos fuera de servicio por reparaciones, contribuyen significativamente a la contaminación del aire y se consideran un riesgo para la seguridad; cerca de 2,000 de estos vehículos -el 72% de la flota registrada- tiene más de quince años. Una alta concentración de autobuses en la ciudad ha exacerbado el problema de congestión en el centro de San Salvador. El 88% de las rutas en San Salvador terminan en el centro de la ciudad o la atraviesan (Banco Mundial, 2002)

#### RECUADRO 5.7

### La gestión de riesgos en el Área Metropolitana de San Salvador

**D**urante los últimos diez años, la ciudad de San Salvador ha sufrido profundas transformaciones en su entorno urbano, que han ocasionado recurrentes daños y pérdidas por amenazas hidro-meteorológicas, problemas de cobertura y calidad de las redes de drenaje de aguas de lluvia y aguas negras, la urbanización de zonas propensas a deslizamientos e inundaciones y otras amenazas siconaturales, así como problemas de disposición y manejo de desechos sólidos, entre otros aspectos. Ante esta situación, la Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador (OPAMSS), entidad de apoyo técnico del Consejo de Alcaldes del Área Metropolitana de San Salvador (COAMSS), está desarrollando cuatro planes en materia de gestión de riesgos: Delimitación de las zonas de máxima protección y desarrollo restringido en el AMSS, Plan maestro para el manejo regional de residuos sólidos en el AMSS, Plan maestro de drenajes del AMSS, y Microzonificación de zonas de riesgo y regulación del uso del suelo urbanizable.

Entre algunos logros de esta iniciativa destacan: la regulación, por parte de la OPAMSS, de nuevas construcciones y la legalización de las urbanizaciones incorporando criterios de gestión de riesgos; la disminución de riesgos urbanos generados por la producción de desechos, con un aumento del 26% en el volumen de recolección y una reducción del 19% en la disposición ilegal, con lo que mejoraron las condiciones de tratamiento y disposición final de los desechos sólidos en el AMSS; diseño de un Plan maestro de drenajes del AMSS y la realización de un estudio sobre las tendencias de cambio de uso del suelo en las zonas urbanizadas y urbanizables del AMSS.

*Fuente: Lungo, 2002.*

### Contaminación ambiental: la huella ecológica del desarrollo urbano

El fenómeno urbano ha transformado profundamente las relaciones entre población y ambiente en la región. Por un lado, las ciudades son centros funcionales para el desarrollo económico, social, cultural e industrial, y han concentrado buena parte de la oferta de empleo en los últimos años. Por otro lado, los centros urbanos son consumidores de crecientes volúmenes de recursos naturales (agua, leña, alimentos) y energéticos (electricidad, derivados de petróleo). Son además los mayores generadores de desechos sólidos y

líquidos, así como de contaminación atmosférica e hídrica, con hondas consecuencias ambientales en los niveles local, nacional y regional.

### Contaminación de aguas superficiales y subterráneas, un problema persistente

El crecimiento de la población en zonas urbanas ha sido acompañado por un patrón de uso del agua como medio para evacuar los desechos domésticos e industriales, con el consecuente problema de contaminación de las fuentes superficiales de agua, tal como fue documentado en el primer informe regional. Una situación similar se presenta en el caso de las aguas subterráneas en todos los países, aunque al respecto no existen estudios sistemáticos y actualizados que permitan establecer la línea de base en cuanto a contaminación de los acuíferos. Lo que sí está claro es que la expansión caótica de las manchas urbanas es la principal causa de su degradación.

El tratamiento de las aguas residuales, domésticas e industriales, es quizá el problema ambiental más serio de las urbes centroamericanas y la situación, desde 1999, no muestra cambios significativos. La mayoría de la población urbana del área no tiene acceso a una red de alcantarillado sanitario y disponen de sus aguas residuales mediante tanques sépticos. Estas aguas prácticamente no reciben tratamiento antes de ser vertidas a los cuerpos de agua superficiales.

De acuerdo con el PACADIRH (2000), todos los países requieren ampliar sustancialmente la infraestructura necesaria para el tratamiento de aguas residuales. Tanto en San Salvador como en Ciudad Guatemala se estima que sólo el 2% y el 3%, respectivamente, de las aguas usadas y los desechos líquidos son tratados (PACADIR, 2000). En Costa Rica tan solo el 35% de la población urbana tiene alcantarillado sanitario y de esta agua residual recolectada, apenas se trata el 4% (OPS/OMS, 2002); el resto depende de tanques sépticos individuales. Esta proliferación de tanques sépticos, y la ausencia de plantas de tratamiento conectadas al alcantarillado metropolitano, generan problemas de contaminación de acuíferos por infiltración de nitratos y bacterias (Proyecto Estado de la Nación, 2001).

La carencia de estos servicios, así como la falta o deterioro de alcantarillados sanitarios, implica una vulnerabilidad creciente, que se intensifica por las condiciones de pobreza de la mayoría de la población en algunos países. Muchos de estos sistemas sanitarios son vulnerables al impacto de amenazas naturales. Es evidente que una inundación o un sismo pueden destruir la red sanitaria y de agua potable, y propiciar la contaminación e inutilización de las

fuentes de agua, como se pudo observar durante los terremotos de Limón en Costa Rica (1991), el huracán Mitch en Honduras (1998) y, más recientemente, durante los terremotos de El Salvador (2001). En comunidades pobres esto puede significar la pérdida del servicio, pues se carece de recursos locales o institucionales para reponerlo, lo que incrementa los factores de deterioro social.

La contaminación de las aguas superficiales y subterráneas por actividades de carácter urbano ha sido caracterizada como el principal problema ambiental de Guatemala. Se estima que los ríos de la cuenca del lago Amatitlán se encuentran prácticamente sin vida, pues tienen niveles de oxígeno disuelto inferiores a 4 miligramos por litro, que es el nivel indispensable para sustentar la vida acuática (Autoridad de Manejo Sostenible del Lago Amatitlán, 2002). Situaciones semejantes enfrentan los otros países de la región, como Nicaragua, con el caso del lago de Managua; El Salvador, con los ríos Acelhuate y la cuenca del río Lempa; Honduras, con el río Choluteca en Tegucigalpa y el río Chamalecón en la ciudad de San Pedro Sula; Costa Rica, con el río Tárcoles, y Panamá, con la Bahía, que recibe descargas de aguas negras sin ningún tratamiento.

Estos problemas se agravan debido a que el marco institucional para la prestación de los servicios básicos de agua, saneamiento y drenaje, se caracteriza por una alta dispersión. En la mayoría de las naciones no hay un ente rector del agua, sino que las competencias en esta materia se distribuyen sectorialmente y por cuencas. En cuanto a legislación, algunos países no cuentan ni siquiera con una ley de aguas (Belice, El Salvador, Guatemala y Nicaragua) y en los que existe, se encuentra desactualizada (Costa Rica, Panamá y Honduras) (Colom y Ballester, 2002).

### Contaminación por desechos sólidos: un mal público por excelencia

Dado que a nivel regional no existe información sistemática sobre la situación de los desechos sólidos, seguidamente se presentan datos individuales de varios países, que brindan una aproximación a la problemática en torno a este tema.

Se calcula que en Ciudad Guatemala, con más de 3.2 millones de habitantes, la producción de desechos es del orden de 1,200 TM/día (unos 0.37 kg per cápita diarios), de los cuales un 80% es recolectado, pero depositado en botaderos a cielo abierto. En San Salvador, la segunda ciudad

más poblada de Centroamérica, con 1.3 millones de habitantes, sólo el 60% de las 700 TM/día (unos 0.54 kg per cápita diarios) de desechos sólidos es recolectado en un sistema de disposición adecuado. De todas las ciudades de la región, las únicas con más del 90% de recolección de desechos sólidos son San José y Panamá, que son los centros urbanos con la mayor producción diaria de desechos per cápita en el área (cuadro 5.10). Sin embargo, el volumen de generación tiende a aumentar. En Costa Rica, entre 1991 y 2001, el volumen diario de basura que ingresaba al principal relleno sanitario de la ciudad de San José se duplicó de 776 TM a 1,304 TM y la producción per cápita alcanzó 1 kg diario en el 2001 (Proyecto Estado de la Nación, 2002).

El gráfico 5.2 muestra la evolución en el tratamiento de los desechos del área metropolitana de San José, en el relleno de Río Azul, que es el único de Centroamérica sobre el cual se tienen registros históricos sistemáticos. La curva muestra una evolución creciente a lo largo del tiempo, que se explica por los aumentos en la población atendida y en la generación per cápita de desechos; a pesar de su cierre técnico decretado desde 1997.

El tipo de desechos que más aumenta es el industrial, que de 1978 al año 2000 creció a una tasa anual del 14.3%, en tanto que la tasa de los otros desechos creció, en el municipio de San José, a un ritmo del 4.1% anual.

La situación en El Salvador también es crítica, a pesar de que se cuenta con uno de los rellenos sanitarios más modernos de Centroamérica, establecido mediante una sociedad de economía mixta denominada MIDES, integrada por diez municipalidades del área metropolitana de San Salvador y la empresa canadiense CINTEC-TRE-DI. Aunque este relleno contribuyó a aliviar el problema de manejo de los desechos sólidos en el AMSS, la tarifa de tratamiento es bastante alta: 20.34 dólares por tonelada de basura. Debido a esto, cuatro municipios del AMSS no se han incorporado al programa y enfrentan serias dificultades para el tratamiento de sus desechos. Se estima que unas 120 toneladas diarias de basura son depositadas en botaderos ilegales en esa área.

### Calidad del aire decreciente en las principales ciudades de la región

El proceso de creciente urbanización ha ido generando una serie de necesidades en la población, entre ellas el transporte. Desde 1970, el rápido aumento en el número de automóviles ha provocado un incremento notable en las emisiones. Entre 1990 y 1996 la motorización en El Salvador creció en un 17% anual, y en un 12% en Guatemala y Honduras (BID e INCAE, 2002). En Costa Rica el parque automotor se duplicó durante los años noventa; sólo entre 1997 y 2000 éste aumentó en un 27%, hasta

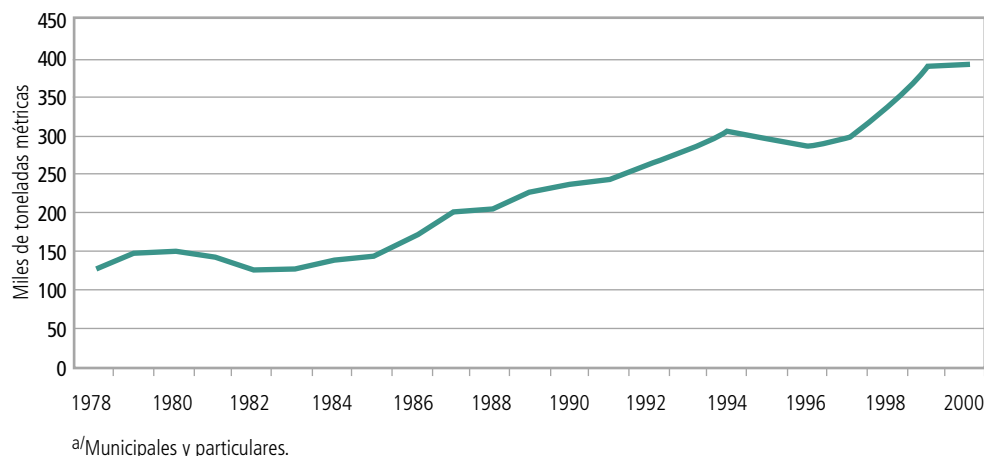
CUADRO 5.10

### Centroamérica: volumen, recolección y disposición final de desechos sólidos en las principales ciudades

Ciudad <sup>a</sup>	Población (en millones de habitantes)	Volumen de desechos (TM/Día)	Porcentaje de recolección	Tipo de disposición final		
				Relleno sanitario	Relleno controlado	Botadero a cielo abierto
Guatemala	3.2	1,200	80			X
Managua	1.0	600	70			X
Tegucigalpa	1.0	650	75			X
San Salvador	1.3	700	60			X
San José	1.0	960	90	X		
Panamá	0.8	770	90		X	

Fuente: PNUMA, 2001; WRI, 2000

GRAFICO 5.2

**Costa Rica: evolución del volumen de desechos<sup>a/</sup> tratados en Río Azul. 1978-2000**

Fuente: Miranda, 2002.

registrar un total de 641,302 vehículos y un promedio de 163 vehículos por cada mil habitantes en el año 2000 (Proyecto Estado de la Nación, 2001). Panamá tiene un promedio de 102 vehículos por mil habitantes.

Existen contrastes en cuanto a la concentración geográfica del parque automotor. En Guatemala se calcula un promedio nacional de 17 vehículos por cada mil habitantes, pero en Ciudad Guatemala esta tasa sube a 109, lo cual ilustra la concentración de la riqueza y de la congestión en la capital. En El Salvador hay un promedio de 61 vehículos por cada mil habitantes, pero San Salvador presenta una tasa de 113 vehículos por cada mil habitantes (WRI et al, 1999).

Gran parte de este crecimiento del parque automotor se ha dado en un marco regulatorio laxo en cuanto a controles de vertidos y emisiones. En el estudio *Estado de la gestión de la calidad ambiental en Centroamérica. Síntesis regional*, la contaminación atmosférica se ubica en el tercer lugar entre los problemas ambientales más graves en el área, aunque en algunos países tiene una prioridad mayor. Las siguientes son sus principales manifestaciones:

- La contaminación atmosférica es generalmente reportada en los centros urbanos de mayor densidad y mayor concentración del transporte automotor.
- La calidad de los combustibles ha mejorado, pero no está en condiciones ideales o aptas

para hacer más efectiva la combustión y, por lo tanto, favorecer la disminución de partículas contaminantes. Sin embargo, es importante destacar que en toda la región se ha eliminado el tóxico plomo de la gasolina.

- Se ha detectado que los principales contaminantes del aire son las partículas suspendidas (generadas sobre todo por vehículos que utilizan diesel) y monóxido de carbono (CO), así como dióxido de nitrógeno (NO<sub>2</sub>) y ozono, aunque estos dos se emiten en menor medida que los anteriores (Pro-Eco, 1996).
- Las emisiones de CO<sub>2</sub> tienden a reducirse en términos absolutos, si bien en algunos países la combustión de biomasa (leña) contribuye en forma altamente significativa a la generación de emisiones de dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>) y de partículas.
- El contaminante más dañino detectado en la región son las partículas totales, como las de PM10 o fracción respirable. Las PM10 son partículas con un tamaño de hasta 10 micrometros, por ejemplo, polvo, cenizas, hollín, partículas metálicas, cemento y polen (Air Info Now).
- Estudios epidemiológicos han determinado problemas respiratorios y, en algunos casos, la incidencia de cáncer en las vías respiratorias e incluso en el hígado, como las principales enfermedades asociadas a la contaminación del aire.

Al mismo tiempo, los costos por atención de enfermedades asociadas a la contaminación ambiental han ido en ascenso, lo mismo que la incidencia de estas enfermedades en la región.

- En el caso de El Salvador, las enfermedades respiratorias, que compiten con las gastrointestinales como las más importantes causas de muerte, están en parte relacionadas con la contaminación del aire (Panayotou y Faris, 1997).

Los promedios anuales de varios contaminantes del aire para todas las capitales centroamericanas (gráfico 5.3) y en cada una de ellas, según el estudio *Aire Puro* realizado por Swisscontact, muestran que la contaminación en estas capitales sobrepasa los niveles recomendados por la EPA y la OMS, en cuanto a las partículas totales suspendidas (PTS) y las partículas menores de 10 micras (PM10), particularmente en Tegucigalpa, que registra niveles varias veces superiores a las demás ciudades. Esta contaminación por flota vehicular adquiere niveles de importancia de hasta el 70% y el 75% en varias capitales centroamericanas, luego le siguen las emisiones industriales, sobre todo las de la industria química, como en el caso de Soyapango, en El Salvador.

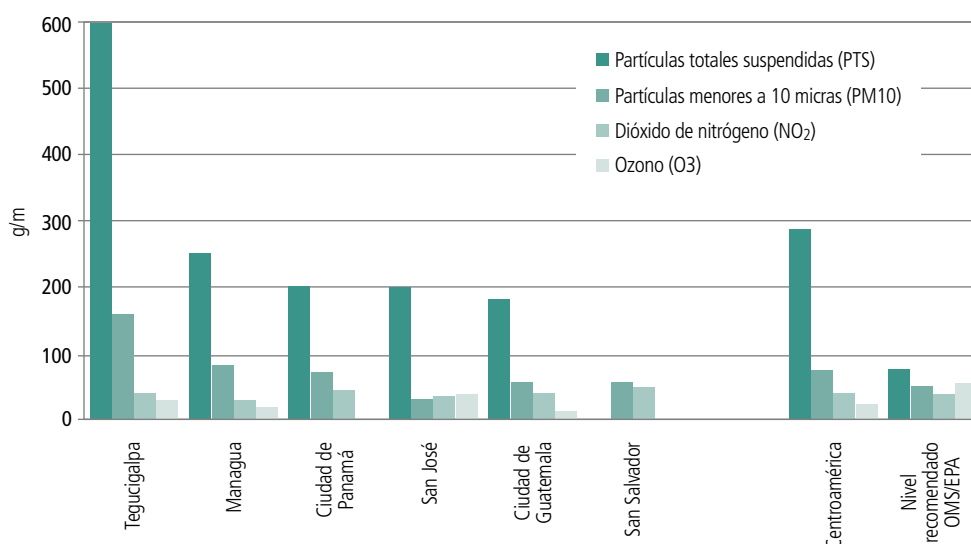
### Contaminantes orgánicos persistentes: degradación que llega hasta el mar

Una externalidad de las aglomeraciones urbanas y del desarrollo de actividades agropecuarias y agroindustriales ubicadas en zonas de recarga acuífera o cercanas a aguas superficiales, tanto en zonas urbanas como rurales, es la presencia de residuos de pesticidas y fertilizantes, que contribuyen a la contaminación de las cuencas.

El volumen de importaciones de plaguicidas en Centroamérica se triplicó en los noventa, y la tasa de incidencia de intoxicaciones se duplicó entre los años 1992 y 2000. Una situación semejante se presenta con el consumo de fertilizantes. Durante el periodo 1979-1998 el empleo de pesticidas experimentó un crecimiento del 75%. En 1994, el uso promedio para el área era de 64.8 kg/ha, con un máximo en Costa Rica (128.0 kg/ha) y un mínimo en Guatemala (37.7 kg/ha) (Arbeláez et al, 2002). En ese mismo año, la región consumió 2.59 millones de toneladas de fertilizantes, cantidad que se incrementó en cerca de 300.000 toneladas para 1997. Aunque el consumo de ambos tipos de sustancias ha aumentado rápidamente, la productividad de la tierra en términos de rendimientos por hectárea no ha experimentado tasas comparables, sin que ello esté asociado a un aumento notable de las ganancias (BID e INCAE, 2002).

GRÁFICO 5.3

### Centroamérica: niveles de contaminación atmosférica en centros urbanos



Fuente: Miranda, 2002.

En Panamá, en algunos ríos que drenan en el Pacífico, especialmente los de la zona central y en la bahía de Panamá, se reporta la presencia de productos como PBCs, Mirex, Lindano, y Hetacloro (Alvarez y Manelia, 1996). En El Salvador, el estero Jaltepeque y la bahía de Jiquilisco reciben las aguas de varios ríos, como el Lempa, el Grande de San Miguel, el Sapuyo, el Jalponga, el Huiscoyolapa y Amayo, el Requite y El Molino, algunos de ellos contaminados con pesticidas. También se ha documentado la presencia de DDT, Endrin, Dieldrin y Ethil Parathion en algunas especies de peces y moluscos de la bahía de Jiquilisco, sobre todo en la zona costera algodonera (Rubio, 1994).

Estimaciones del PNUMA señalan que la emisión de contaminantes orgánicos por la actividad industrial a las aguas superficiales del Pacífico centroamericano suman unos 44,443 TM/año. La mitad de las emisiones proviene de Costa Rica (26.5%) y Honduras (27.8%), seguidos por Guatemala y El Salvador (PNUMA, 2001). Diagnósticos precedentes sobre la situación ambiental del área parecen indicar que cerca del 97% de la contaminación que llega al Pacífico nororiental en Centroamérica lo hace en forma indirecta, a través de los ríos que llegan al mar (cuadro 5.11).

En la vertiente Atlántica, los principales problemas de contaminación se concentran en el ecosistema marino del golfo de Honduras, afectado por la creciente actividad industrial que se desarrolla en el sistema urbano metropolitano del valle del Motagua, en Guatemala y el valle del Sula, en Honduras. Esto afecta, entre otros recursos valiosos, al Sistema Arrecifal Mesoamericano (SAM), el segundo sistema coralino más importante del planeta.

Dado que en Centroamérica las metrópolis se encuentran cercanas a los litorales marítimos, en particular el del océano Pacífico, la contaminación de los cuerpos de agua superficiales tiene un impacto significativo en las zonas marino-costeras. Dos ejemplos de ello son los elevados niveles de contaminación que muestran el golfo de Fonseca y el golfo de Nicoya. La creciente contaminación de recursos hídricos, tanto superficiales como subterráneos, por vertidos de aguas negras no tratadas y aguas residuales industriales, constituye un reto para la salud pública de muchas áreas urbanas de la región. Los impactos de la carga orgánica y de nitratos en las cuencas más urbanizadas ya se hacen sentir en los ecosistemas marino-costeros, como demuestra la mayor frecuencia con que se manifiestan brotes de mareas rojas causadas por la floración de algas tóxicas (dinoflagelados).

En su trayectoria hacia el mar, un número importante de los ríos del área recibe descargas de desechos, la mayoría no tratados o con un tratamiento deficiente, provenientes de los asentamientos humanos ubicados en sus riberas. En la época seca, muchos de los ríos de Centroamérica tienen caudales muy bajos, insuficientes para asegurar una buena dilución de los contaminantes vertidos en ellos.

### La persistencia de escenarios de riesgo incrementa el saldo humanitario de los desastres

En el primer informe *Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible* se dedicó un capítulo al desafío de la gestión del riesgo. Desde entonces, luego de la crisis humanitaria dejada por el huracán Mitch, el tema era una prioridad regional. A partir de ese momento, los terremotos de El Salvador, en enero y febrero de 2001, y la severa sequía registrada al promediar ese año, revelaron que la vulnerabilidad ante amenazas naturales de la población centroamericana sigue siendo alta.

En el último lustro, la región ha sido seriamente afectada por cuatro desastres de grandes magnitudes, tres de alcance regional y uno nacional: el fenómeno de El Niño de 1997-1998, el huracán Mitch en 1998, los terremotos de El Salvador en el 2001 y la sequía del mismo año, que afectó principalmente a Honduras, Guatemala, Nicaragua y El Salvador. Todos ellos provocaron

CUADRO 5.11

#### Centroamérica: emisiones totales anuales de contaminantes orgánicos a las aguas superficiales del Pacífico, realizadas por la actividad industrial. 1999

País	Emisión de contaminantes orgánicos al agua (Ton/año)	Porcentajes del Pacífico centroamericano
Costa Rica	11,789.8	26.5
El Salvador	5,951.3	13.3
Guatemala	6,589.0	14.8
Honduras	12,433.0	27.9
Nicaragua	3,521.1	7.9
Panamá	4,159.5	9.3
Total	44,443.2	100.0

Fuente: PNUMA, 2001.



MAPA 5.2

**Centroamérica: índice de riesgo costero**

Fuente: CIAT, 2000.

altas pérdidas en vidas humanas, producción e infraestructura. Asimismo, en setiembre de 2002 en Costa Rica y en Guatemala sucedieron dos deslizamientos o aludes locales, que cobraron las vidas de varias decenas de pobladores y destruyeron otras tantas viviendas e infraestructura.

A pesar de lo extraordinario del impacto que tuvo el huracán Mitch, la reciente serie de eventos regionales dañinos a la cual pertenece no está fuera de lo ordinario (mapa 5.2). Todos ellos sólo han enfatizado el hecho de que Centroamérica es una región de múltiples amenazas, sujeta al impacto periódico de sismos, huracanes, erupciones volcánicas, inundaciones, sequía, deslizamientos y vendavales, entre otros fenómenos potencialmente destructivos, que hacen de ella una de las zonas más propensas a sufrir desastres en el mundo. Guatemala, Nicaragua, Honduras y El Salvador forman parte del grupo de seis países que con mayor frecuencia padecen desastres en América Latina y el Caribe. A la vez, estos mismos países también integran el sexteto de los más pobres del continente (Lavell, 2002). Aun cuando la dinámica de la geología, la geomorfología y el clima de la región presenta esta gama de eventos físicos potencialmente nocivos, son las condiciones sociales, económicas y político-administrativas las que finalmente determinan la forma en que tales eventos se expresan como pérdidas e impactos, lo mismo que su distribución social y territorial.

### Impacto de los desastres 1972-2002: limitaciones en su medición

Las principales fuentes de información sobre la ocurrencia e impactos de los desastres en la región incluyen las bases de datos EM-DAT, del Centro de Investigación de la Epidemiología de Desastres (CRED) de la Universidad de Lovaina, Bélgica; el Munich Reinsurance Group; DESINVENTAR, de la Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina (LA RED), el inventario del Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres Naturales en Centroamérica (CEPREDENAC) y la serie de estudios que realiza la CEPAL desde principios de la década de los setenta, que se efectúan a solicitud de los gobiernos y tratan sobre algunos de los grandes desastres sucedidos en América Latina.

Pese a su importancia, estas bases de datos presentan dificultades para un análisis exacto, adecuado, homogéneo y comparativo respecto a la ocurrencia e impacto económico y social de los desastres. Son frecuentes las diferencias de cobertura y de criterio entre las variables empleadas y el tipo de información registrada. El inventario de EM-DAT se ha construido tomando información de varias fuentes primarias, que incluyen la base de datos de la OFDA-AID, información de CEPAL, de OCHA (Naciones Unidas), del Munich Reinsurance y otros. Cada una de



estas organizaciones emplea criterios particulares para la medición de impactos económicos, la definición de términos y variables y el número de damnificados y afectados, de tal forma que la base compuesta de CRED no es homogénea en sí, aunque sea la más utilizada para el análisis de desastres en el mundo. En cuanto a los impactos económicos, la CEPAL produce información que considera los efectos tanto directos como indirectos de los desastres que ha analizado, pero este no es el caso de la información generada por las otras organizaciones o los mismos gobiernos de los países afectados.

Tomando como ejemplo la información proporcionada por distintas organizaciones sobre las pérdidas económicas asociadas con el terremoto de Limón en Costa Rica, en 1991, mientras el gobierno nacional registraba aproximadamente 140 millones de dólares, CEPREDENAC reportaba 50 millones y la CEPAL más de mil millones de dólares. Para los daños relacionados con el mismo evento en Panamá, CEPREDENAC estimaba 500 millones de dólares, CRED 10 millones, CEPAL 348 millones y el gobierno nacional 50 millones (cuadro 5.12). Estas diferencias hacen que sea difícil utilizar las distintas fuentes de modo conjunto o comparado, lo que a su vez significa que los análisis que se realizan sobre impactos tienen un carácter provisional. También hay divergencias de criterio y definición en cuanto al número de muertos y damnificados, como puede verse al comparar las cifras que presenta cada una de las fuentes para el terremoto de 1972 en Nicaragua (cuadro 5.13).

Las bases incluso mantienen criterios distintos con respecto a la definición misma de lo que se considera un desastre y a la selección o no de un evento para su registro. En el caso de CRED, un desastre es cualquier situación que cumpla con los siguientes criterios: un mínimo de diez muertos, cien afectados, la declaración nacional de un estado de desastre o emergencia, o un llamado de carácter internacional para asistencia humanitaria. Por su parte, DESINVENTAR está construida sobre la noción de pérdidas y daños asociados con eventos físicos de diversa naturaleza, y no hay un límite de tamaño mínimo para registrarlos. Esta base incluye todo evento físico con algún nivel reportado de pérdida o daño, lo cual garantiza el registro de los grandes eventos de CRED, tanto como el de aquellos que suelen tipificarse como pequeños y medianos desastres. A diferencia de las bases tradicionales, DESINVENTAR recoge información hasta de las mínimas escalas territoriales administrativas, como

municipios o distritos. Esto significa que la información disponible sobre un gran fenómeno como el huracán Mitch se representa en un número alto de registros locales. En el caso de Guatemala, por ejemplo, hay 552 registros independientes, a escala local, asociados con Mitch, que al ser sumados dan una idea de su impacto global. Con este inventario también es posible conocer con mayor exactitud la causa física directa asociada con las pérdidas sufridas, dado que los terremotos, los huracanes y El Niño son macro-fenómenos que potencian amenazas y sucesos físicos particulares como inundaciones, deslizamientos, aludes e incendios, que son la causa final del daño. Esto ilustra cómo los datos proporcionados en las macro-bases con frecuencia inducen a la pérdida de la especificidad de las causas de los daños.

De acuerdo con la base de datos EM-DAT, entre 1972 y 2001 sucedieron 242 desastres en Centroamérica. En contraste, sólo para Costa Rica DESINVENTAR reporta más de 4,400 impactos locales en el mismo período, incluyendo tanto grandes como pequeños eventos físicos; Panamá por su parte, cuenta con más de 2,200 reportes en ese inventario y Guatemala, entre 1988 y 2001, más de 2,400.

Por último, también existen discrepancias entre las distintas bases con respecto a la cobertura de los impactos económicos, como se observa en el cuadro 5.13. Todas estas diferencias entre las bases de datos permiten concluir que sólo se pueden hacer aproximaciones al análisis del impacto humano y económico de los desastres en la región. La información da cuenta de un problema de escala importante aún no precisado.

Para no entrar en contradicciones por el uso de datos de fuentes distintas, se seleccionó la información de los análisis hechos por la CEPAL, con el fin de ofrecer una aproximación al impacto de dieciséis eventos de mayor magnitud ocurridos durante los últimos treinta años en la región. Una sumatoria del impacto de estos desastres arroja pérdidas de más de 60,000 vidas humanas, un número de damnificados superior a los diez millones, pérdidas económicas directas de unos 10,000 millones de dólares e indirectas de cerca de 8,000 millones de dólares. Si los datos y cálculos de CEPAL se acercan a la realidad en cuanto a los dieciséis eventos de mayor magnitud, una consideración de los 177 restantes registrados en la base de EM-DAT y de los eventos pequeños no considerados en esta fuente, pero incorporados en la base de DESINVENTAR, permite estimar que las pérdidas humanas totales de esos

CUADRO 5.12

**Centroamérica: eventos naturales extremos y pérdidas económicas reportadas por diferentes fuentes. 1972-2001**  
(millones de dólares corrientes)

País y evento	Fecha	CRED <sup>a/</sup>	CEPREDENAC <sup>a/</sup>	CEPAL	
				Pérdidas directas	Pérdidas indirectas
<b>Belice</b>					
Huracán Fifi	Setiembre-1974	4	1,331		
Huracán Iris	Octubre-2001	50	55		
<b>Costa Rica</b>					
Terremoto	Abril-1973	0.2	4		
Huracán Joan	Octubre-1988	60	400		
Terremoto	Abril-1991	500	50		
Inundación	Febrero-1996	250	157		
Huracán César	Julio-1996	0.5	53	86	71
Huracán Mitch	Octubre-1998		988	54	37
<b>El Salvador</b>					
Terremoto <sup>b/</sup>	Junio-1982	5	80		
Terremoto	Junio-1986	1,030		1,024	327
Huracán Mitch	Octubre-1998		748	169	219
Terremotos <sup>c/</sup>	2001	2,800	1,255	938	665
<b>Guatemala</b>					
Terremoto	Febrero-1976	1,000	1	586	1,561
<b>Honduras</b>					
Huracán Fifi	Setiembre-1974	540	2,147	512	818
Huracán Mitch	Octubre-1998	2,000	388	2,005	1,789
<b>Nicaragua<sup>d/</sup></b>					
Terremoto	Diciembre-1972	845		2,383	584
Huracán Joan	Octubre-1988	400	60	1,030	131
Tsunami	Setiembre-1992	25		21	9
Huracán César	Julio-1996	10		36	17
Huracán Mitch	Octubre-1998	1,000	3,794	562	425
<b>Panamá</b>					
Terremoto	Abril-1991	10	500		

<sup>a/</sup> En los casos de CRED y CEPREDENAC se asume que este monto alude únicamente a pérdidas directas por el impacto del evento. Se incluyen las pérdidas de esa categoría, así como las indirectas que presenta CEPAL (cuando están disponibles) para reforzar las opciones de comparación.

<sup>b/</sup> CEPAL refiere un monto global para una serie de grandes eventos (sequías, inundaciones, sismos) ocurridos en El Salvador, por lo que en esta comparación no pueden detallarse las pérdidas individuales de cada uno de ellos.

<sup>c/</sup> CEPREDENAC sólo consigna pérdidas para el evento de enero.

<sup>d/</sup> Los datos reportados por la Defensa Civil de Nicaragua tampoco coinciden con ninguna de estas tres fuentes.

Fuente: Lavell, 2002.

CUADRO 5.13

### Centroamérica: eventos naturales extremos y efectos humanos reportados por diferentes fuentes. 1972-2001

País y evento	Fecha	CRED			CEPRENAC			CEPAL		
		Muertos	Heridos	Afectados <sup>ai</sup>	Muertos	Heridos	Afectados	Muertos	Heridos	Afectados
<b>Belice</b>										
Huracán Iris	Octubre-2001	30		20,000	22	5	9,880			
<b>Costa Rica</b>										
Terremoto	Abril-1973	21	98	3,563	26	100				
Terremoto	Abril-1991	47	199	14,000	53	299	10,000			
Inundación	Febrero-1996	6		20,000	9		100,000			
Huracán César	Julio-1996	51		500,000	40		571,400	39		40,260
Huracán Mitch	Octubre-1998	8		18,400	4		16,500	4		16,500
<b>El Salvador</b>										
Terremoto	Junio-1982	20	694	33,194	40	60	30,000			
Inundación	Setiembre-1982	500	18,000	68,000	631	13	10,623			
Terremoto	Octubre-1986	1,100	20,000	770,000	1,200	10,000	500,000	1,200		520,000
Huracán Mitch	Octubre-1998	475		84,000	240		84,316	240		84,316
Terremoto <sup>bi</sup>	Enero-2001	844	4,723	1,329,806	944	3,399	275,013	1,142		1,412,938
Terremoto	Febrero-2001	315	3,399	256,021	315	5,565	136,410			
<b>Guatemala</b>										
Depresión tropical	Setiembre-1982	620	256	20,256	855	482	20,000			
Huracán Mitch	Octubre-1998	384		105,700	268	280	110,758	268		105,000
Huracán Iris	Octubre-2001	8	11	10,011			700			

CUADRO 5.13 (continuación)

País y evento	Fecha	CRED			CEPREDENAC			CEPAL		
		Muertos	Heridos	Afectados <sup>a/</sup>	Muertos	Heridos	Afectados	Muertos	Heridos	Afectados
<b>Honduras</b>										
Huracán Fifi	Setiembre-1974	8,000		860,000	8,000		670,000	7,000		115,000
Huracán Mitch	Octubre-1998	14,600	12,000	2,100,000	6,600	12,772	1,393,669	5,657		617,831
<b>Nicaragua</b>										
Terremoto	Diciembre-1972	10,000	20,000	720,000	10,000	20,000	400,000	6,000		300,000
Huracán Joan	Octubre-1998	130	278	360,278	121	182	300,000	148		550,000
Erupción	Abril 1992	2	75	310,075	2	75	120,000	2		12,000
Cacho Negro										
Tormenta tropical Bret	Agosto-1993	37		123,000	31		69,000			
Huracán César	Julio-1996	42		10,724	9	50	110,000	9		29,500
Huracán Mitch	Octubre-1998	3,132	228	868,228	2,863	388	368,261	3,045		368,261
<b>Panamá</b>										
Huracán Joan	Octubre-1988	30		8,732	7		7,000			
Terremoto	Abril-1991	30	560	18,060	34	596	17,500			
Huracán Mitch	Octubre-1998	0		7,500	2		8,408			

<sup>a/</sup> En el rubro de afectados se incluye a todas las personas que sufrieron efectos adversos relacionados con el evento (con excepción de los fallecidos). De esta manera, se toma en cuenta a los damnificados cuando la fuente indica esta categoría por separado. Esto no afecta la tesis final que afirma que las metodologías guardan tales discrepancias que sus datos frecuentemente difieren entre sí.

<sup>b/</sup> En este caso, CEPAL indica un monto global de daños para los dos terremotos que se registraron. S.D. = Sin datos.

Se incluyen los datos hasta el año 2001, porque sólo CRED tiene información disponible para los eventos del 2002.

En el año 2001 hubo un importante evento de sequía que afectó el arco del Pacífico de todos los países de la región en mayor o menor severidad. Este fenómeno consta en dos de las fuentes, pero la información proporcionada en una de ellas (CEPREDENAC) es descriptiva y no proporciona cifras que permitan su comparación.

Fuente: Lavell, 2002.

desastres exceden las 70,000, los afectados llegan a más de 20 millones y las pérdidas económicas directas e indirectas exceden los 25,000 millones de dólares. Otros estudios sugieren que, en general, las pérdidas se concentran en las zonas urbanas, donde se ubican dos terceras partes de los daños. Sin embargo, al considerar los eventos de tipo hidrometeorológico, estas proporciones varían y las zonas rurales aumentan su participación a un 50%.

Aún sin posibilidades de precisión, puede afirmarse que los desastres de diferentes escalas son un problema fundamental en Centroamérica, con diversos impactos sobre el comportamiento de las variables macroeconómicas, el aumento de la deuda externa, la potencialidad del desarrollo, el nivel de vida y la evolución de los indicadores de pobreza, así como en la atracción de la inversión y la distribución social y territorial del ingreso, entre otros aspectos.

Las condiciones que tipifican la vulnerabilidad a desastres hoy en día, y que fueron reveladas en forma aguda con el impacto del huracán Mitch, incluyen, entre otras: a) una alta concentración de población pobre en zonas marginales y ambientalmente inseguras en las ciudades y en el campo, sin posibilidades de construir viviendas

adecuadas o desarrollar la capacidad de amortiguamiento económico para enfrentar las consecuencias de eventos extremos; b) la inestabilidad de muchos ecosistemas y su poca resistencia frente a extremos naturales, lo cual ha convertido recursos en amenazas y c) la migración, tanto nacional como internacional, y la exposición de muchos migrantes pobres a condiciones ambientales inseguras. Estas condiciones de vulnerabilidad que se expresan como realidades cotidianas son, de hecho, resultado de los procesos económicos promovidos por los modelos de desarrollo impulsados históricamente y sus consecuencias sobre el patrimonio natural (Lavell, 1999 y 2000). En atención a estas consideraciones, es importante acompañar los análisis de los impactos de desastres con otros que sirvan para esclarecer las pérdidas sufridas, así como sus causas - en lo que se refiere a la construcción de condiciones de vulnerabilidad y riesgo- y su particular distribución social y territorial.

El primer informe regional planteó una serie de desafíos para el área en materia de gestión de riesgo. En el cuadro 5.14 se ofrece un balance de cuánto se ha avanzado con respecto a esos desafíos en los últimos cinco años.

CUADRO 5.14

### Centroamérica: desafíos, progresos y nuevos retos para la gestión del riesgo

#### Desafíos planteados en el primer informe

**Desarrollo de una política centroamericana en gestión de riesgos**

#### Avances y aspectos pendientes en el contexto actual

El "Marco estratégico para la reducción de vulnerabilidades y desastres en Centroamérica" y el "Plan regional de reducción de desastres" han servido como base para el surgimiento de una política concertada y la adopción de nuevos esquemas nacionales y regionales de gestión del riesgo.

Los países están haciendo esfuerzos en distintas áreas con el propósito de lograr una mayor coherencia entre la reducción de los desastres y las políticas públicas de combate a la pobreza, el ordenamiento del territorio, la educación, la producción agropecuaria y de energía, entre otros.

El proceso de integración regional iniciado en la década anterior ha abierto espacios que presentan oportunidades para introducir el carácter transversal del riesgo y su gestión en las directrices de desarrollo, de manera efectiva y con visión de largo plazo.

Predominan las políticas de gestión del riesgo a nivel nacional. Falta una mejor conexión entre las políticas regionales y nacionales.

## CUADRO 5.14 (continuación)

**Desafíos planteados en el primer informe****Reducción de los principales factores agravantes de las amenazas y de la vulnerabilidad relacionadas con:**

- ubicación inadecuada de asentamientos,
- diseños y construcciones inapropiados,
- condiciones socioeconómicas profundamente desiguales entre la población, que dificultan el progreso de las iniciativas de reducción de riesgos.

**Fortalecimiento de la respuesta institucional ante los desastres por medio de:**

- adecuación de los marcos jurídicos nacionales,
- inserción de los actores involucrados en los procesos, tanto institucionales como no institucionales, y de acuerdo con todos los niveles de intervención,
- surgimiento de una red de intervención institucional,
- desarrollo del enfoque "proactivo" en las instituciones.

**Avances y aspectos pendientes en el contexto actual**

En la escala local -en el medio urbano y rural- se están dando procesos de gestión que podrían brindar frutos en el mediano y el largo plazo, y que incluyen iniciativas de capacitación y fortalecimiento comunitario, soluciones de reconstrucción de viviendas y reubicación de asentamientos de alto riesgo. Aún así, persisten condiciones de inseguridad para una parte importante de la población.

Cambios en las políticas nacionales de seguros e inversión en infraestructura sugieren una transformación favorable del sector financiero y económico hacia el tema del riesgo y los desastres, pero sus efectos demorarán algunos años en afianzarse, particularmente porque aún cuando todos los países están avanzando en este aspecto, los progresos son desiguales.

En varios países de la región hay nuevas leyes que brindan a las instituciones afines al tema mayores capacidades y una visión más global del proceso dentro del cual se desempeñan, a la vez que se promueve la articulación de sistemas nacionales de gestión del riesgo basados en un enfoque "proactivo". Es preciso, sin embargo, hacer efectivas la descentralización y la integralidad, fundamentales para que los sistemas nacionales se consoliden.

Las instituciones nacionales y los organismos regionales han progresado en la búsqueda de una mayor articulación, pero este avance no ha sido uniforme en todos los países, condición que es necesario corregir para el fortalecimiento y continuidad de esquemas de coordinación que permitan enfrentar las emergencias y prevenir los desastres a través de la gestión del riesgo.

La escala local de gestión del riesgo es actualmente promovida, a través de proyectos respaldados por la cooperación internacional, que han servido como catalizadores del proceso en el nivel comunitario. Se impone la búsqueda de una mayor vinculación entre estas iniciativas y los organismos nacionales dedicados al tema, para afianzar estos procesos y lograr la consolidación de sus resultados.

Sectorialmente, en los planos regional y nacional los últimos años han sido claves en el progreso hacia la promoción y consolidación de instancias con una perspectiva integral del problema del riesgo, el desarrollo, el ambiente y otros temas, que han generado sus propios lineamientos políticos y estrategias de trabajo dirigidas hacia la búsqueda de sinergias interinstitucionales.

*Fuente: Durán, 2002.*

### Una gestión ambiental adecuada disminuye la vulnerabilidad de la región

Este apartado muestra una serie de experiencias y procesos institucionales, tanto regionales como locales, orientados a la reducción de la vulnerabilidad de Centroamérica. En primer lugar, se destacan esfuerzos a escala regional que reflejan el grado de integración del área en materia de gestión ambiental y gestión del riesgo. En segundo lugar, se hace referencia a una serie de buenas prácticas que se llevan a cabo en los ámbitos nacional y local. El ejercicio no es exhaustivo; únicamente pretende evidenciar la diversidad de iniciativas existentes en el campo de la conservación y manejo del patrimonio natural, el uso y transformación de los recursos naturales, especialmente en el marco de la expansión urbana, así como algunas experiencias orientadas hacia la prevención y mitigación de los posibles efectos de las amenazas naturales.

### Los años noventa: una década fructífera en la integración regional ambiental

La gestión ambiental en Centroamérica es un proceso en construcción, tanto desde el punto de vista de la generación de la normativa como de la ejecución de acciones concretas en la materia. La década de los noventa fue, sin duda, un período de avances significativos en la creación de instituciones para la gestión ambiental a nivel nacional. Los ministerios del ambiente, prácticamente inexistentes hace diez años, funcionan hoy en día en todos los países. El último en crearse fue el MARN en Guatemala, en el 2000. Un factor importante en este impulso institucional ha sido la firma y el seguimiento de los convenios multilaterales sobre ambiente suscritos durante los años noventa. Todas las naciones del área son signatarias de las principales convenciones surgidas de la Cumbre de Río (junio de 1992) y todas cuentan con un marco jurídico normativo en materia ambiental en plena evolución; nuevas leyes sobre biodiversidad y relacionadas con actividades forestales han sido ratificadas, lo cual es sin duda un logro notable.

La década de los noventa se caracterizó, además, por el inicio de una nueva etapa de integración institucional en Centroamérica. En este sentido cabe mencionar la creación de nuevas entidades encargadas de temas ambientales, como la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD) y el Centro para la Prevención de Desastres Naturales de Centroamérica

(CEPREDENAC), que fueron fundados a finales de los ochenta y empezaron a funcionar después de 1990. Otras instituciones centroamericanas con responsabilidades en materia ambiental, creadas durante la década de los sesenta, perduran hasta hoy. Este es el caso del Comité Regional de Recursos Hidráulicos (CRRH), que agrupa a los institutos meteorológicos e hidrológicos de la región, y el Comité Coordinador de Instituciones de Agua Potable de Centroamérica, Panamá y República Dominicana (CAPRE) que reúne a las instituciones encargadas del suministro de agua potable. Otro hecho significativo fue la aprobación del “Convenio para la conservación de la biodiversidad y protección áreas silvestres en América Central”, suscrito por los presidentes centroamericanos en 1992, como parte de los preparativos para la Cumbre de Río, celebrada ese mismo año. Posteriormente, el establecimiento de Comisiones Nacionales de Desarrollo Sostenible permitió asegurar el seguimiento de los compromisos derivados de la citada Cumbre.

También fueron relevantes la suscripción del “Convenio para el manejo y conservación de los ecosistemas naturales forestales y el desarrollo de plantaciones forestales” (1993), la constitución, en 1994, de la Alianza para el Desarrollo Humano Sostenible (ALIDES), la Declaración de Tulum, de 1997, sobre la protección del sistema arrecifal del Caribe mesoamericano, y la Declaración de los Ministros de Salud y Ambiente en 1997, para crear un Plan Centroamericano a partir de estos dos ejes.

### El PARCA: un esfuerzo por integrar agendas y avanzar hacia soluciones integrales

Al celebrarse el décimo aniversario de la creación de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo, en 1999, la DGMA/CCAD lanzó el Plan Ambiental para la Región Centroamericana (PARCA), en el cual se propone, por primera vez, una articulación estratégica entre los objetivos de desarrollo y de conservación del patrimonio natural de la región. Uno de los aspectos que destaca este Plan es que la promulgación de leyes ambientales, que marcó buena parte de la década de los noventa, es necesaria pero insuficiente para garantizar el desarrollo sostenible. Paralelamente, se requiere avanzar en el diseño de un sistema armonizado de estándares ambientales (Miranda, 2002).

El esquema propuesto por el PARCA constituye una nueva orientación programática para la CCAD. Busca una integración clara entre las



agendas “verdes” y “cafés” de las políticas ambientales, de manera que sea posible enfocar en un mismo plan los aspectos de conservación de la biodiversidad y del agua, y la búsqueda de sistemas de gestión ambiental y de desarrollo limpio para sustentar el desarrollo futuro de la región.

Entre los proyectos impulsados en el marco del PARCA destaca el PROSIGA, con el cual se pretende crear un sistema regional armonizado de indicadores ambientales, en respuesta al hecho de que existe un número muy reducido de indicadores comunes en más de dos países, lo cual dificulta el desarrollo de una gestión ambiental regional más efectiva y moderna. También sobresale la “Estrategia regional de producción más limpia en Centroamérica”, con la que se busca promover un proceso conjunto en este campo (Miranda, 2002).

La preocupación ante los problemas que generan el uso inadecuado de los recursos hídricos y la creciente contaminación que afecta a todos los países, se ha plasmado también en una serie de acciones conjuntas de los gobiernos, entre ellas la elaboración del “Plan de acción centroamericano para el desarrollo integrado de los recursos hídricos” (PACADIRH). Este Plan constituye un marco orientador con el que se pretende apoyar los esfuerzos nacionales encaminados a la gestión integrada de los recursos hídricos y, a la vez, potenciar los esfuerzos nacionales en un marco de acción regional. En el 2001, durante un encuentro denominado “Diálogo para el establecimiento de una agenda regional para la implementación de acciones del PACADIRH”, se evaluó la evolución del Plan y se propuso promover planes nacionales de recursos hídricos y un sistema de monitoreo y seguimiento del PACADIRH.

La discusión sobre el tema del agua ha motivado numerosos encuentros y procesos de diálogo en la región, entre los cuales destacan los relacionados con la gobernabilidad eficaz del agua, promovidos por el Comité Asesor Técnico para América Central del Global Water Partnership (CATAC-GWP), en los que se han discutido los principales problemas del sector, entre ellos la normativa vigente en materia de aguas, la institucionalidad, las políticas públicas y el liderazgo de los actores regionales vinculados con el tema.

### El Corredor Biológico y el Corredor Logístico: dos propuestas para reducir la vulnerabilidad de la región y ampliar sus oportunidades

El Corredor Biológico Mesoamericano y el Corredor Logístico Centroamericano son dos iniciativas derivadas del proceso de integración que

hacen referencia a dos bienes públicos estratégicos para la región: su patrimonio natural y su infraestructura. Ambas propuestas buscan aportar a la visión de una Centroamérica políticamente integrada, económicamente competitiva, ambientalmente sostenible y socialmente justa, aunque a partir de lógicas distintas:

■ La iniciativa del Corredor Biológico Mesoamericano toma en consideración que la mayoría de las áreas protegidas que se han creado en los países centroamericanos son muy pequeñas, por lo que no aseguran por sí mismas su integridad y la de la biodiversidad que contienen. De acuerdo con una estimación de UICN-Mesoamérica, de 387 áreas evaluadas en 1998, el 33% tenía una extensión menor a 1,000 hectáreas; de hecho, el 60% de las áreas del Sistema Centroamericano de Áreas Protegidas (SICAP) está por debajo de las 5,000 hectáreas (McCarthy y Salas, 2002). La tendencia a establecer áreas pequeñas se mantiene hasta la fecha, y ha resultado en una alta fragmentación de ecosistemas en el paisaje regional. Este hecho no sólo propicia el aislamiento y debilita el manejo de las áreas protegidas en términos ecológicos y administrativos, sino que tiene un impacto social y económico, pues en esas zonas, donde aún se encuentra la mayoría de los bosques remanentes de la región, también se ubican las poblaciones con mayor pobreza y menores índices de desarrollo social.

■ Por su parte, la iniciativa del Corredor Logístico tiene como premisa que el fortalecimiento de la integración y los procesos de libre comercio en Centroamérica requieren una mejora sustancial en el tránsito de mercancías y, por tanto, de la infraestructura física y logística. Este desafío ha sido planteado tanto por los presidentes del área como en el denominado “Plan Puebla-Panamá”, en el cual se señala la necesidad de consolidar los corredores logísticos de la región, así como reducir el déficit de infraestructura general que ésta posee. El huracán Mich dejó claro, entre otras cosas, que Centroamérica enfrenta una vulnerabilidad progresiva en materia de infraestructura, asociada a problemas de inversión, calidad y amenazas naturales. Reducir esa vulnerabilidad es clave para mantener y mejorar la competitividad de la región, así como para impulsar su desarrollo social y su sostenibilidad. En este sentido, la figura de corredor logístico plantea una nueva dimensión territorial, a partir de la cual gestionar el riesgo.

### El Corredor Biológico Mesoamericano: una iniciativa que debe consolidarse

El Corredor Biológico Mesoamericano (CBM) nació en 1997 como un programa estratégico de la CCAD, orientado a promover el desarrollo y la consolidación de acciones para lograr un equilibrio entre las necesidades de sustento de los habitantes de la región, la dinámica económica imperante y el potencial de los recursos naturales, de acuerdo con ciertos criterios ecológicos, económicos y sociales. Así, la iniciativa se plantea los siguientes objetivos:

- Mejorar la calidad de vida de la población, convirtiendo al CBM en un catalizador para el desarrollo sostenible y en un instrumento para disminuir la vulnerabilidad de la región ante desastres naturales.
- Fomentar la colaboración entre los países para alcanzar la sostenibilidad ambiental.
- Proteger una de las biodiversidades más ricas del mundo.
- Contribuir a la atención de la agenda ambiental global para enfrentar temas como la deforestación, la protección de los bosques y las cuencas, y el cambio climático.
- Establecer una nueva manera de entender la protección del medio ambiente, integrando la conservación con el aumento de la competitividad económica.

El programa pretende entonces, no sólo conectar ecosistemas fragmentados, sino también reducir las brechas sociales y económicas entre los actores locales. Para el 2001 la superficie estimada de la propuesta del CBM fue de 321,103 km<sup>2</sup> para toda Mesoamérica; de este total el 48.7% corresponde a las áreas protegidas declaradas con respaldo legal en los países, 3.9% a áreas propuestas y 47% a áreas de conexión. Incluyendo a México y Centroamérica, el corredor cuenta con 583 áreas protegidas declaradas (554 en Centroamérica y 29 en los cinco estados de México), las que suman 16,424,122 hectáreas. Los conectores representan alrededor del 50% del área del CBM, lo que implica que cerca de la mitad de la iniciativa está vinculada a tierras privadas, comunales o municipales, relacionadas con la producción y el desarrollo social y económico de cada uno de los países. Los datos del

2001 muestran variaciones respecto a la propuesta inicial de 1997, pues representan un aumento del 26.2% en la superficie de las áreas protegidas declaradas y casi una duplicación en la superficie de áreas de conexión (43.0%). Esto es atribuible principalmente a dos razones: la revisión de las propuestas de 1997 en cada uno de los países, lo que ha generado la formulación de nuevos corredores y en algunos casos ampliaciones de los planteados originalmente, y a la generación de mapas más confiables, que definen más precisamente los corredores biológicos sugeridos.

La conducción y promoción a escala nacional del CBM ha sido establecida en los ministerios del ambiente de cada uno de los países involucrados, con excepción de México, donde la responsable es la Comisión Nacional para el Conocimiento de la Biodiversidad (CONABIO). Sin embargo, en la práctica el abordaje de esta tarea ha sido muy lento, pues la responsabilidad ha estado más del lado de los enlaces nacionales establecidos por el “Proyecto para la Consolidación del Corredor Biológico Mesoamericano” (PCCBM), iniciado por la CCAD en 1998. En la actualidad lo que opera en cada país es una contraparte entre el Estado y el PCCBM. En ningún caso, con excepción de Costa Rica, se ha creado una unidad o departamento encargado del CBM. Esto se convierte en un problema más grave cuando se analiza el nivel de injerencia de otras instancias del gobierno que tienen competencias relevantes en el contexto del CBM, como los ministerios de turismo, agricultura y economía, entre otros.

El concepto de corredor ha evolucionado a lo largo de los últimos años, pero sigue siendo más una propuesta que una realidad. Sin embargo, el Corredor Biológico Mesoamericano tiene la virtud de convocar voluntades y ha demostrado ser uno de los símbolos de la integración ambiental centroamericana. Su puesta en práctica y su apropiación en los países mismos, sus habitantes e instituciones, constituye sin duda un reto futuro para las sociedades mesoamericanas.

### El Corredor Logístico Centroamericano: una propuesta para mejorar la competitividad de la región y reducir su vulnerabilidad

El proyecto del Corredor Logístico tiene sus antecedentes en la declaración de la Alianza para el Desarrollo Sostenible de Centroamérica (ALIDES), suscrita por los presidentes centroamericanos en 1994. Como producto posterior se elaboró la “Agenda para la competitividad y el desarrollo sostenible de Centroamérica hacia el

siglo XXI” con la participación del INCAE y otras instituciones. En esta última se planteó el concepto de “infraestructura avanzada para la logística comercial”, con base en el cual se propuso materializar el proyecto de Corredor Logístico Centroamericano.

Este es un plan de acciones para dotar a la región de instalaciones físicas y servicios competitivos, en los que la tecnología de telecomunicaciones e información se combinen con el transporte básico, a fin de crear una capacidad de servicio aumentada y perfeccionada. La propuesta busca implementar el concepto de infraestructura avanzada en Centroamérica, para mejorar sustancialmente el clima de negocios de la región, haciéndola atractiva para la inversión extranjera y elevando el nivel de competitividad de sus sectores productivos. El proyecto consta de cuatro componentes: red de infraestructura física, aduanas, mercados de servicios de logística comercial y tecnología de información (BID-INCAE, 2002).

La existencia de una infraestructura adecuada no sólo es importante en términos económicos, sino que además constituye una condición básica para reducir la posibilidad de generar escenarios de riesgo en la región. La vulnerabilidad también se aplica a la infraestructura pública y a las inversiones privadas. A lo largo de los últimos años, en el marco de los procesos de ajuste estructural, ha habido una clara tendencia hacia la reducción de presupuestos para la construcción y el mantenimiento de infraestructura. Las licitaciones públicas para la ejecución de este tipo de

obras a menudo favorecen las opciones menos costosas, que no siempre son las de mejor diseño, ni mucho menos las que requieren menor mantenimiento. Itinerarios y rutas más cortas significan a veces ahorros millonarios al construir una carretera por terrenos escarpados. Sin embargo, cortes de taludes más verticales, bordas más expuestas, cunetas más pequeñas, han llevado, en el largo plazo, a mayores costos de mantenimiento y reparación de caminos. La vulnerabilidad de las obras de infraestructura se da no sólo por malos trazados y por diseños defectuosos o uso de materiales inadecuados, sino también por una ubicación en zonas expuestas a amenazas naturales (cuadro 5.15)

### Cinco años para reducir las vulnerabilidades gestionando el riesgo

El impacto del huracán Mitch permitió sensibilizar a los gobiernos de la región acerca de la importancia de adoptar medidas de protección contra desastres. El hecho más relevante en este ámbito es la suscripción de un acuerdo adoptado en 1999, durante la XX Cumbre de Presidentes Centroamericanos, de República Dominicana y el Primer Ministro de Belice, el cual contiene la declaración del “Quinquenio centroamericano para la reducción de las vulnerabilidades y la reducción de los desastres”, que abarca el período 2000-2004. En esta declaratoria se establece que se buscará la forma de impulsar una estrategia para reducir la vulnerabilidad y promover la

CUADRO 5.15

### Centroamérica: longitud de tramos vulnerables ante amenazas naturales en la carretera Panamericana, según país. 2000 (Km)

País	Longitud total	Longitud vulnerable a inundaciones	Longitud vulnerable a deslizamientos	Longitud vulnerable a movimientos telúricos	Longitud vulnerable a erupciones volcánicas
Costa Rica	647,640	74,900	41,750		
El Salvador	694,050	29,094	14,000		
Guatemala	462,000	124,000	79,000		
Honduras	941,670	1,150	3,321	1,880	
Nicaragua	391,340	100,870	145,680	355,780	161,870
Panamá	674,900	0.850	0.612	391,710	261,120

Fuente: Bender y Girof, 2001.

gestión de riesgos. Además se adoptó un “Marco estratégico para la reducción de la vulnerabilidad y los desastres en Centroamérica”, el cual está llamado a regir la elaboración, actualización, adecuación y desarrollo de planes regionales para la reducción de la vulnerabilidad y los desastres, el manejo integrado y la conservación de los recursos de agua, y la prevención y control de los incendios forestales (CEPREDENAC, 1999).

Antes del huracán Mitch, el Centro de Prevención de los Desastres Naturales en América Central (CEPREDENAC) ya trabajaba en un Plan Regional de Reducción de Desastres (PRRD), que incluía consideraciones para los niveles nacionales y sectoriales. Este plan, terminado a finales de 1999, recibió un nuevo impulso con la declaración de la cumbre presidencial. Hoy en todos los países se encuentran en marcha múltiples esfuerzos tendientes a la readecuación institucional, impulsados en gran parte por el PRRD. Una revisión de las matrices de cumplimiento de esta iniciativa para finales del año 2001 mostraba importantes logros en los seis ámbitos definidos en su marco conceptual y estratégico (Lavell, 2001). Prácticamente en todas las naciones del área, exceptuando a Belice, se han tomado medidas para adaptar las estructuras nacionales a las necesidades de reducción de riesgos e impactos de desastres, aunque, por supuesto, con diferencias en el grado de avance. Así, se proyecta la elaboración de planes nacionales y proyectos relacionados con el apoyo a centros de operaciones de emergencia en El Salvador, Honduras, Nicaragua y Panamá. En Nicaragua destaca la creación del Sistema Nacional de Prevención, Mitigación y Atención de Desastres, con la promulgación de Ley de Prevención, Mitigación y Respuesta a Desastres, en el año 2000. En Guatemala y El Salvador también se planea establecer sistemas nacionales y formular programas para los niveles departamental y municipal (Lavell, 2002).

#### Un protagonismo más definido de la sociedad civil después del huracán Mitch

Después del huracán Mitch se crearon en Centroamérica diversas iniciativas nacionales que buscaban una intervención más definida de instancias de la sociedad civil en los procesos de reconstrucción. En los países afectados surgieron espacios de concertación a través de instancias como la Coordinadora Civil para la Reconstrucción, en Nicaragua; Inter-Foros, en Honduras; el Foro de la Sociedad Civil, en El Salvador; Costa Rica Solidaria, en Costa Rica, y la Coordinación

de ONG y Cooperativas, en Guatemala. Estos espacios dieron pie al surgimiento de “Centroamérica Solidaria”, una iniciativa que aglutina a diversas organizaciones de los países, que además tuvieron presencia en los foros paralelos efectuados con motivo de las reuniones del Grupo Consultivo para la Reconstrucción de Centroamérica, realizadas en Estocolmo (1999) y en Madrid (2001). Como parte de esta concertación se creó también el Foro Regional de Gestión de Riesgos, con la intención de conformar una mesa de trabajo para la formulación/afinación de una agenda de trabajo y productos especializados específicos (Lavell, 2002).

En la práctica, la línea de acción principal de Centroamérica Solidaria fue la incidencia para la incorporación de las nociones de las organizaciones participantes, dentro de los programas de reconstrucción y transformación concebidos para guiar las intervenciones financiadas por la cooperación internacional y por los mismos gobiernos de la región. En el año 2001 tuvo lugar el más reciente encuentro de esta instancia, con el propósito de definir una agenda temática, pero desde entonces ha habido una relativa merma de sus actividades.

#### Múltiples y diversos esfuerzos nacionales y locales por mejorar la gestión ambiental

Los esfuerzos regionales por lograr una mejor gestión del patrimonio natural y del riesgo se han expresado en múltiples y diversas iniciativas nacionales y locales, impulsadas por igual diversidad de sectores y actores. Algunas de ellas han nacido como una alternativa para mejorar la situación socioeconómica de poblaciones y comunidades, principalmente rurales; otras han pretendido dar respuesta a situaciones de deterioro, escasez o depredación de ecosistemas y recursos naturales, para favorecer procesos educativos y de investigación, o bien para prevenir, mitigar o superar condiciones de vulnerabilidad y riesgo por amenazas naturales (recuadro 5.8). Todo ello da cuenta de la capacidad y la importancia de la participación de las comunidades y los sectores organizados para mejorar la gestión ambiental, pero también plantea el desafío de lograr el apoyo técnico y financiero necesario para su adecuada ejecución, así como el imperativo de establecer mecanismos ágiles y efectivos de coordinación para potenciar el impacto de los recursos humanos y financieros invertidos, al igual que el intercambio de experiencias entre los actores de los distintos procesos, tanto a nivel local, como nacional y regional. En el cuadro 5.17 se presenta una aproximación a ese “mosaico” de iniciativas y proyectos.

## RECUADRO 5.8

### Los sistemas de alerta temprana: experiencias que se renuevan y se fortalecen

Los sistemas de alerta temprana (SAT) han sido creados con el fin de brindar a las comunidades un instrumento para observar y analizar fenómenos con alto potencial de amenaza, y para tomar decisiones ante emergencias que puedan suscitarse por efecto de estos fenómenos. Su eficiencia radica en la posibilidad de obtener información y tomar decisiones a tiempo. No pretenden ser acciones integrales de desarrollo ni de gestión del riesgo. Dada su naturaleza, estos sistemas tienen la capacidad, por encima de otros, de lograr un impacto rápido sobre la credibilidad con que cuentan los procesos de gestión local. Pero un

SAT adecuadamente manejado no sólo logra movilizar oportunamente a las comunidades y salvar vidas humanas; la relación comunidad-SAT permite también el encadenamiento de iniciativas de desarrollo, que bien pueden considerarse experiencias para una gestión local del riesgo de carácter estructural, como lo muestra la experiencia en Guatemala (cuadro 5.16). En otros países el efecto de reforzamiento comunitario también ha dado frutos en la figura de opciones más transversales que el SAT, en términos de la organización comunitaria y la gestación de procesos de reducción de la vulnerabilidad.

## CUADRO 5.16

### Centroamérica: relación de sistemas de alerta temprana (SAT) con actividades de desarrollo local

Sector	SAT	Relación
Salud pública	Coyolate, Polochic	Utiliza la información sobre la comunidad, que se transmite a través de la radio, para la actuación oportuna y preventiva en materia de salud comunal, fortaleciendo así el sistema local de salud.
Municipalidades	Nueva Concepción, Tamahú, Tukurú, La Tinta, Panzos, Telemán	Los gobiernos locales fortalecen su gestión por medio del SAT, pues a través de las bases de radio se enteran en forma inmediata de los problemas que se suscitan dentro del municipio, no sólo en lo referente a fenómenos naturales, sino también en lo social. También se han favorecido con la participación en la coordinación interinstitucional que implica el SAT y con la incorporación activa de los alcaldes auxiliares en actividades de reducción y mitigación de desastres en la zona.
Zona vial	Coyolate, María Linda, Madre Vieja	Se coordina con diversas instancias de gobierno a través de la red de radio, para garantizar un adecuado mantenimiento vial.
Empresa privada	Fiqueros Wiscoyol	Estos empresarios locales han sabido aprovechar el resultado del monitoreo de los ríos para prepararse ante posibles inundaciones, así como de los diagnósticos de condiciones de riesgo y sus recomendaciones, para invertir en obras de mitigación como la protección de bordas.
Desarrollo comunitario	ASDNA, Coyolate	Esta ONG está empezando a trabajar en la zona y está empleando el sistema de "organización comunitaria" para llevar adelante sus proyectos de desarrollo social.
	Plan Internacional, Achiguate	Se trabaja con la coordinadora local de La Trinidad en la implementación de un sistema de agua potable.

### RECUADRO 5.8 (continuación)

En La Masica, Honduras, paralelamente al SAT que desde 1995 ha contribuido a la cohesión de la comunidad, ha surgido la propuesta de desarrollar un proyecto de agua potable, como parte de una experiencia dirigida a la disminución de la vulnerabilidad social y ambiental. En Costa Rica, en torno al Plan de Vigilancia de Cuencas establecido en 1991, se ha empleado el esquema y la infraestructura del SAT para controlar

la tala ilegal y la explotación no autorizada de los ríos, lo que permite hacer una gestión del riesgo asociada con las cuencas y el control de las amenazas mucho más profunda de lo que se esperaría de un SAT convencional.

*Fuente: Durán, 2002.*

### CUADRO 5.17

#### Centroamérica: iniciativas nacionales y locales de gestión ambiental

País	Conservación, manejo y uso racional del patrimonio natural	Desarrollo urbano y gestión del riesgo
<b>Guatemala</b>	Asociación de Comunidades Forestales del Petén (ACOFOP), en la Reserva de la Biosfera Maya, Protección del bosque de la Asociación Ulew Che'Ja', en Totonicapán, Concesión de área protegida en San Miguel La Palotada	Proceso de gestión del riesgo en la cuenca del Polochic, Médicos sin Fronteras: proyecto de mitigación, prevención y preparativos para los desastres naturales y epidémicos en comunidades marginales de Ciudad Guatemala
<b>Honduras</b>	Cooperativa Regional Agroforestal Colón Atlántida Honduras Limitada, Comité para la Defensa y Desarrollo de la Flora y la Fauna del Golfo de Fonseca (CODDEFFA-GOLF), Fundación Parque Nacional Pico Bonito (FUPNAPIB), Desarrollo forestal comunitario en Mocerón, Cooperativa Industrial Conservadora de Alimentos (CICAL), de San Marcos de Ocotepeque	Visión Mundial: "Estrategia de prevención de emergencias y de rehabilitación en Honduras"
<b>El Salvador</b>	Asociación Cooperativa de la Reforma Agraria Finca San Mauricio, proyectos de explotación del bálsamo ( <i>Myroxylon balsamun</i> ) y del tule ( <i>Hahuizalco</i> ), conservación y manejo de la laguna El Jocotal	Gestión del riesgo en el área metropolitana de San Salvador, programa de prevención y mitigación de riesgos en la cuenca baja del río Lempa, proyecto de manejo integral de amenazas y vulnerabilidades en el departamento de San Miguel
<b>Belice</b>	Desarrollo de los santuarios de vida silvestre Cockscomb Basin y Crooked Tree como centros de manejo de áreas protegidas	Proyecto "Educación, mitigación y preparación comunal para desastres"
<b>Nicaragua</b>	Proyecto SOS Madera, en Sábalos, el municipio de El Castillo y el río San Juan, Central de Cooperativas del Río San Juan (COOPERIO R.L.), Cooperativa María Luisa Ortiz y el Centro de Mujeres de Mulukukú, proyectos de manejo Cerro Musun de Matagalpa, El Choyero -El Brujo y Tisey-Estanzuela, protección de fauna marina en los Cayos Miskitos	Programa de apoyo a la gestión local del riesgo en seis comités municipales en el marco del SINAPRED, proyecto Río Chiquito, del Centro de Iniciativas Medioambientales de la ciudad de León (CIMAC)

CUADRO 5.17 (continuación)

País	Conservación, manejo y uso racional del patrimonio natural	Desarrollo urbano y gestión del riesgo
<b>Costa Rica</b>	Sistemas agroforestales de la Asociación de Productores de Chirripó, sistemas agroecológicos de la Asociación de Pequeños Productores de Talamanca, manejo participativo del Parque Nacional Marino Ballena, Comité de Comanejo del Parque Nacional Cahuita, Asociación para la Conservación y el Desarrollo de San Miguel de Sixaola (ASACODE)	Programa integral de reducción del riesgo local de Charita y Barranca de Puntarenas, Programa Sectorial Agropecuario en Gestión del Riesgo (PSAGR), de la Secretaría Ejecutiva de Planificación del Sector Agropecuario (SEPSA), proyecto UNICEF-FLACSO-LA RED sobre educación y desastres
<b>Panamá</b>	Salvemos los bosques de Filo del Tallo, Comité Pro Defensa del Filo del Tallo (COSAFIT), gestión territorial de tierras indígenas de la comarca Ngöbe Buglé, Asociación de Productores Forestales de Quintín y Seteganti (APAQUISET), en el Darién, proyecto San Lorenzo, del Centro de Estudios y Acción Social Panameño (CEASPA), manejo de los recursos naturales en la comunidad indígena Valle de Risco, autogestión comunitaria del área natural protegida Kuna-Yala, conservación y desarrollo regional en el Parque Nacional Cerro Hoya, comanejo del área del río Bayano, Grupo Agroforestal El Águila	Fortalecimiento de la estructura local para la mitigación de desastres y planes de contingencia frente a inundaciones en la cuenca del río Chico y el corregimiento de Las Cumbres. Fortalecimiento de las estructuras locales para la mitigación de desastres: zona piloto de Chepo

*Fuentes: Girot, 2000; FNUAP, 2001; Solís et al, 2002; CEPREDENAC, 2002 y Lavell, 2002.*

### Hacia la gobernabilidad ambiental

Muchos de los procesos descritos en esta sección dan cuenta de que, durante la última década, ha surgido en Centroamérica una amplia gama de políticas nacionales e iniciativas de gestión municipal y local enfocadas a mejorar las condiciones de vida de la población, conservar el ambiente, profundizar la democracia y la participación ciudadana, y reducir la vulnerabilidad y el riesgo social. La reseña de estas iniciativas demuestra que la región no se ha quedado con los brazos cruzados ante el incremento en las condiciones de riesgo y vulnerabilidad. Los esfuerzos de coordinación y de homologación de políticas ambientales, urbanas y de gestión de riesgos han dando resultados importantes, y se han alcanzado logros notables en cuanto a la participación de instancias de la sociedad civil, el rol de los ministerios de ambiente y la operación de las comisiones de emergencia a través de instancias civiles.

A principios del tercer milenio, Centroamérica cuenta con un mayor grado de consolidación institucional que hace diez años, aunque a menudo esto se ha reducido a la creación de marcos jurídicos y normativos para definir las instancias

rectoras y las competencias en materia de gestión ambiental. No obstante, aún existen muchos procesos que, al perpetuar las condiciones de riesgo, aumentan la exclusión y profundizan la vulnerabilidad y la pobreza, y es claro que todavía queda mucho camino por recorrer en lo que concierne a derechos de participación ciudadana y representación, rendición de cuentas y transparencia en las decisiones que afectan la seguridad ambiental de las y los centroamericanos. Superar estas limitaciones requiere cambios estructurales en las instancias de autoridad regionales, nacionales y locales, así como un mayor y más efectivo ejercicio de los derechos y deberes ciudadanos. Lo anterior, junto con elementos ligados al manejo de información actualizada y oportuna, y el fortalecimiento de las capacidades de monitoreo científico del riesgo actual y futuro constituyen el meollo de la problemática de gobernabilidad ambiental en la región.

Revertir las tendencias negativas señaladas anteriormente, fortalecer la capacidad de gestión ambiental regional y local, y crear las condiciones para el manejo del patrimonio natural en el largo plazo le permitirá a Centroamérica avanzar en el futuro por la senda del desarrollo humano sostenible.



### Notas

<sup>1</sup> Proporción entre la oferta y la demanda de agua. Si dicha proporción es inferior al 10% se considera que no hay situación de estrés. Valores entre 10% y 20% indican estrés bajo, entre 20% y 40% estrés, y valores superiores al 40% indican niveles altos de estrés (Raskin et al, 1997 En: Agua, Tiempo, Clima. Enero-febrero, 2002. Vol. 1 # 4).

<sup>2</sup> Esta iniciativa ha mejorado las condiciones socioeconómicas y el bienestar de las comunidades de Petén. Las fuentes de empleo directo genera-

das se estiman en 40,000 y el sueldo mínimo oscila entre 7 y 10 dólares diarios, frente a los 4 dólares diarios que, aproximadamente, se suele pagar en Guatemala como salario mínimo.

<sup>3</sup> Estos porcentajes incluyen las cuencas compartidas con México en el caso de Guatemala, o con Colombia, en el caso de Panamá.

## CAPÍTULO 5

**La coordinación** del capítulo estuvo a cargo de Pascal Girot.

**Se utilizaron como insumos** los estudios “La agenda café”: hacia una gestión ambiental de desarrollo”, preparado por Freddy Miranda (FUDEU), “La agenda azul” y los bienes públicos regionales”, del Centro del Agua del Trópico Húmedo para América Latina y el Caribe (CATHALAC); “Corredor Logístico Centroamericano y el impacto social y ambiental del Plan Puebla-Panamá”, de Jorge Carera, “La gestión ambiental urbana y los esfuerzos en materia de gestión del riesgo en áreas metropolitanas”, de Mario Lungo, “La gestión local del riesgo y las experiencias de alerta temprana en Centroamérica”, de Luis Rolando Durán, “Estudio sobre riesgos y desastres en Centroamérica: incidencia, consecuencias y aspectos de la intervención social”, de Allan Lavell, “Caracterización del Corredor Biológico Mesoamericano en su configuración geográfica actual”, preparado por Alberto Salas y Ronald McCarthy (UICN), “Las regiones fronterizas en Centroamérica: una aproximación a sus principales características y al potencial para la cooperación transfronteriza o el conflicto en dichas áreas”, de Daniel Matul (FUNPADEM) y “Riesgos y desastres en Centroamérica: evolución reciente de políticas y acciones”, de Luis Romano. Luis Guillermo Flores y José Gabriel Román fungieron como asistentes de investigación.

**CEPAL-México** preparó el recuadro titulado “El impacto de las sequías en la región”.

**La edición técnica** fue realizada por Isabel Román, Alberto Mora y Adriana Bonilla.

**El taller de consulta** para este capítulo, que se realizó del 30 de setiembre al 1° de octubre de 2002, en Managua. Contó con la participación de las siguientes personas: Leoni Argüello, Adriana Bonilla, Jorge Cabrera, Lorenzo Cardenal, Ligia Castro de Dones, Pascal Girot, Jaime Guillén, Jaime Incer, Oscar Lücke, Mario Lungo, Ronald McCarthy, Ana María Majano, Ana Elisa Martínez, Demetrio Martínez, Freddy Miranda, Gloria Elena Molina, María Rosa Renzi, Jorge Rodríguez, Luis Ernesto Romano, Herman Rosa, Alberto Salas, Victoria Urquijo y Olman Varela. La relatoría del taller estuvo a cargo de Gloria Elena Molina.

**La Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD)** financió parte del taller de validación y la contratación de estudios específicos. El proyecto Corredor Biológico Mesoamericano (CBM) auspició y financió parte del taller de validación.

**Se agradece a** Huberth Méndez, Director de PROSIGA-CCAD, y a Lorenzo Cardenal, Coordinador Regional del CBM, su colaboración en el desarrollo del capítulo. Además, a Jorge Mejía, asistente técnico de la oficina regional del CBM, su apoyo en la recopilación de datos e información bibliográfica.

Max Campos, Secretario Ejecutivo del Comité Regional de Recursos Hídricos del Istmo Centroamericano (CRRH), Oscar Lücke, especialista en manejo integrado de recursos hídricos del CRRH y Maureen Ballester, del Comité Asesor Técnico para América Central (CATAC) brindaron valiosas recomendaciones y apoyo en la recopilación de información sobre recursos hídricos en Centroamérica. Carlos Drews leyó detenidamente el borrador del capítulo y aportó valiosos comentarios.

## CAPÍTULO

## 6

## El desafío de la democratización de los regímenes políticos

### PREGUNTA GENERADORA

¿Cuáles son los avances, debilidades y riesgos de la democratización de los regímenes políticos en Centroamérica?

### PREGUNTAS ESPECÍFICAS

- ¿En qué medida los procesos de cambio democrático han conducido a una redefinición de las relaciones cívico-militares?, ¿se ha logrado establecer controles democráticos efectivos de las fuerzas armadas?, ¿se ha redimensionado la institución militar y redefinido sus funciones?, ¿qué limitaciones ha habido en el fortalecimiento de la supremacía civil?, ¿puede hablarse de obstáculos en las relaciones cívico-militares para el avance de la democracia?
- ¿Garantizan los sistemas electorales centroamericanos la realización de elecciones libres, limpias, competitivas y basadas en la más amplia participación ciudadana?, ¿promueven los sistemas electorales centroamericanos la conformación de sistemas de partidos políticos estables y representativos?
- ¿Favorece la legislación que regula el financiamiento a los partidos la transparencia y el escrutinio público?, ¿hay amenazas de fuentes ilícitas sobre los partidos políticos?, ¿qué supervisión y control sobre el financiamiento político ejercen las entidades a cargo de estas funciones?
- ¿Cuál es el estado de la libertad de prensa y el derecho de información?, ¿cuáles son las tendencias dominantes de su evolución?, ¿cuál ha sido la contribución de los medios de comunicación a la construcción de la democracia?

### Valoración del informe Estado de la Región (1999)

Ninguno de los conflictos militares que en 1988 desgarraban la región perdura. Ningunos de los regímenes autoritarios existentes en 1978 sobrevive hoy (1999). Si la democracia tenía, hasta hace pocos años, un arraigo excepcional, hoy todos los países del istmo, incluso su democracia más antigua, experimentan un impulso democratizador. Los gobernantes son electos por la ciudadanía; las fuerzas armadas, allí donde existen, están subordinadas al poder civil; las violaciones de 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.

La fortaleza, y hasta el arraigo, de este impulso democratizador es objeto de un intenso debate político. Innumerables problemas políticos, en la práctica, afectan a los regímenes democratizados del istmo. La inclusión de los indígenas como ciudadanos plenos es un hecho reciente y todavía precario, a pesar de que uno de cada cinco centroamericanos pertenece a este grupo étnico. En la región existen disparidades notables en lo que concierne a la gestión transparente de los sistemas electorales. La debilidad del Estado de derecho en amplias zonas es tal, que puede decirse que la población centroamericana obtiene sus derechos políticos sin tener garantizado el ejercicio de sus derechos civiles.

En todos los países, la ciudadanía expresa crecientes dudas y apatía hacia la política y su seguridad personal y jurídica es, en muchos casos, precaria.

Sin embargo, la existencia e importancia del impulso democratizador es incuestionable en una Centroamérica que ha visto de todo en las últimas décadas. Incuestionable es, también, que este impulso es resultado del quehacer de generaciones de centroamericanas y centroamericanos, una conquista duramente conseguida por muchos. 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.

Las y los centroamericanos enfrentan un gran desafío, el de enraizar la democracia en la región para que, a diferencia de los intentos en la década de los cuarenta, la actual apertura resulte en algo más que una “primavera democrática”. Ciertamente el horror de los conflictos militares es un acicate contra el autoritarismo, pero no una vacuna.

Una experiencia democrática duradera requiere afianzar dos condiciones básicas: por una parte, un Estado democrático de derecho y, por otra, una democracia electoral. Sin ellas, no sólo las condiciones mínimas para la existencia de una democracia son incumplidas, sino la posibilidad misma de avanzar hacia democracias de mayor calidad.

# El desafío de la democratización de los regímenes políticos

## Valoración del Segundo Informe (2003)

El impulso democratizador de Centroamérica ha perdido dinamismo. La mayoría de los regímenes políticos existentes en el istmo -sistemas electorales y de protección de derechos y libertades ciudadanas (recuadro 6.1)-, no muestra nuevos y significativos avances en relación con los logros obtenidos en los últimos años del siglo XX. En algunos casos hasta se han producido involuciones parciales. En el ámbito de los sistemas electorales persisten desequilibrios para la competencia, incluyendo como un importante desafío las debilidades en las normas del financiamiento político. En el proceso de desmilitarización no se complementaron las reformas jurídicas e institucionales con mecanismos que garanticen el control democrático sobre los ejércitos. Y con respecto a la protección de libertades, en particular la libertad de expresión, se mantienen limitaciones legales y presiones sobre los medios de comunicación -y en algunos casos, una politización indebida- que obstaculizan el avance hacia contextos más favorables.

Centroamérica ha entrado en una nueva época de democratización. A diferencia de la anterior, ocurrida en los años ochenta y noventa del siglo pasado, en la cual los avances fueron muchos y rápidos, y fue evidente el desmontaje de los autoritarismos, la época actual se caracteriza por avances democráticos más esporádicos y lentos, aunque ciertamente las tareas son de mayor complejidad. Hoy el funcionamiento de las democracias se sustenta en los logros del período precedente, pero también en los legados no resueltos de estos autoritarismos.

Los regímenes que emergen, al concluir el breve pero decisivo primer impulso de democratización regional, tienen zonas de baja

calidad democrática, aunque con diferencias en los distintos países. Los logros que significan la realización de elecciones libres, limpias, competidas y reiteradas, la reducción de los presupuestos militares y el reconocimiento legal de los derechos ciudadanos, contrastan con las debilidades que en la mayoría de los casos existen en el marco institucional y legal que regula los sistemas electorales y de partidos políticos, el poco desarrollo de controles civiles eficaces sobre las fuerzas armadas y las deficiencias en la protección de las libertades. Elevar la calidad democrática de estos regímenes implica enfrentar desafíos para hacer más equitativas las reglas de acceso al poder político. En resumen, en Centroamérica la democratización de los regímenes políticos no es tarea concluida.

Hoy en día, los desafíos pendientes, relacionados con el mejoramiento de la calidad democrática, tienen una implicación política que interesa subrayar. En la región cunde el descontento ciudadano. Se trata de ciudadanías que, luego de alcanzar la paz a costa de grandes sacrificios, esperaban una época de sostenido progreso social y económico y democracias más atentas y sensibles a las pobres condiciones de vida en las que la mayoría de la población está sumida. Son ciudadanías que han aprendido a ejercer sus derechos, aunque buena parte de ellas tiene poca experiencia de vivir en democracia. Estos son datos clave. Por una parte, estas ciudadanías empujan por nuevos avances políticos; por otra, demandan respuestas a sus problemas y piden democracias más eficientes en la tarea de impulsar el desarrollo en la región (recuadro 6.2). En ambos frentes, los regímenes democráticos exhiben vulnerabilidades que conviene atender, para enfrentar las tentaciones de una “vuelta al pasado” o la emergencia de “manos duras” que prometen ilusiones.

## RECUADRO 6.1

**Concepto de democracia en el Informe** (capítulos 6 y 7)

En el presente Informe se entiende por democracia un sistema que organiza el acceso y el ejercicio del poder político en una sociedad a partir del reconocimiento y la protección institucional de los derechos ciudadanos. Una democracia descansa en un régimen político, es decir, en el conjunto de normas e instituciones que regulan el acceso al poder. En el caso de un régimen democrático, este acceso se logra mediante elecciones libres, limpias, competidas y reiteradas, para lo cual requiere el reconocimiento y protección de un conjunto de libertades y derechos ciudadanos.

Una democracia incluye dimensiones que van más allá de un régimen político, entre ellas los modos de organizar el Estado para asegurar la protección y el respeto de los derechos ciudadanos y la subordinación de los gobernantes a la ley. Sin estas dimensiones es imposible su existencia y funcionamiento. Por ejemplo, un régimen democrático no puede funcionar sin una separación y un mutuo balance de poderes de Estado, o sin una normativa constitucional y legal que garantice la neutralidad e independencia de los órganos electorales.

Estas dimensiones, pese a ser componentes constitutivos de las reglas de acceso al poder, no están limitadas exclusivamente a esta cuestión. Refieren, además, a los modos en que se ejerce el poder en una sociedad, pues la vigencia de las libertades públicas o la separación de poderes no se limita a los períodos electorales. Todo gobernante democráticamente electo está compelido a respetarlas durante su gestión.

La concepción de una democracia más allá del régimen es producto de varios años de reflexión. Desde un punto de vista teórico se basa en las elaboraciones más recientes del politólogo Guillermo O'Donnell, quien ha subrayado la vinculación entre las dimensiones "intra" y "extra" régimen en el estudio de la democracia. Esta es una cuestión descuidada por las teorías políticas, pero de gran importancia para América Latina, que el Informe rescata como punto de partida para el análisis. Desde un punto de vista empírico, se sustenta en la experiencia de la *Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia*, publi-

cada en junio del 2001 en Costa Rica, la que ha sido continuada por sucesivos Informes sobre el Estado de la Nación de ese país. En la Auditoría se encontró que, para las y los ciudadanos costarricenses, la democracia ha llegado a ser bastante más que un sistema político para elegir periódicamente el gobierno. A fuerza de experimentar cotidianamente con ella por décadas, han empujado las fronteras de la imaginación y las exigencias ciudadanas hacia nuevos territorios y, hoy en día, la democracia para estos ciudadanos es una idea más inclusiva, que comprende:

- Un sistema para elegir a los gobernantes que desarrolla formas de representación política responsable de los intereses ciudadanos.
- Un modo de organizar las instituciones del Estado y sus relaciones con la sociedad, basado en el reconocimiento de la dignidad de las personas, la protección de los derechos civiles y políticos y la rendición de cuentas de los representantes políticos y de los funcionarios públicos.
- Un modo de convivencia entre las personas capaz de garantizar un mínimo de oportunidades y capacidades para ejercer los derechos ciudadanos<sup>1</sup>.

Así, al analizar la democracia en Centroamérica este Informe combina avances recientes en la teoría de política comparada con los hallazgos de investigaciones específicas. Por ello, los capítulos 6 y 7, aunque estudian dimensiones distintas de la democracia, cada una relevante por mérito propio, deben ser entendidos como partes de un concepto amplio de democracia que cobija a ambos.

*Fuente: O'Donnell, 1999 y 2003; Proyecto Estado de la Nación, 2001 y 2002, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)*

El presente es el primero de dos capítulos que valoran la democratización de Centroamérica. Analiza la evolución reciente y el estado actual de los regímenes políticos. El capítulo 7 se concentra en el estudio de las dimensiones de la democratización que van más allá de estos regímenes, en particular el desarrollo de un Estado de derecho y la rendición de cuentas en la gestión pública. El orden de los capítulos responde, primero, a la necesidad de estudiar el "núcleo duro" de la democracia -sin régimen no hay democracia- para luego avanzar sobre otras dimensiones cuyos vínculos e implicaciones son menos conocidos. Por ende, la mayor cantidad de estudios e

información disponibles se refieren a ese "núcleo duro", cuya valoración urge para determinar la solidez de los fundamentos de las democracias centroamericanas.

Para evaluar los regímenes políticos, el presente capítulo se organiza en cuatro secciones. La primera analiza una condición indispensable para la existencia de una democracia: la subordinación de los militares al poder civil. Presenta un estudio sobre las transformaciones de las fuerzas armadas y de las relaciones cívico-militares en la última década. Su principal conclusión es que, en efecto, la región ha experimentado un proceso de desmilitarización y de subordinación de los

## RECUADRO 6.2

### La democracia analizada desde los informes nacionales sobre desarrollo humano en Centroamérica

En las últimas ediciones de los informes nacionales sobre desarrollo humano de Centroamérica la democracia ha sido tema de análisis, particularmente en su relación con el desarrollo humano. El debate sobre esta cuestión no es nuevo, pero ha recobrado fuerza con la publicación del *Informe de Desarrollo Mundial* del PNUD para el 2002, subtulado “Profundizando la democracia en un mundo fragmentado”.

Según el informe de desarrollo humano de Nicaragua para el 2002, los nicaragüenses demandan de la sociedad tres capacidades fundamentales:

- **Habilitación básica para sus familias** (educación de calidad, vivienda digna, trabajo o condiciones para trabajar).
- **Un entorno jurídico y político estable, justo y transparente**, que asegure reglas del juego iguales para todos y que permita dotar de un grado importante de institucionalidad a la vida social, de manera que sea posible desplegar esfuerzos personales y colectivos en un entorno de seguridad.
- **Una democracia participativa y un debate público informado** que permita que las decisiones públicas sean un reflejo de las necesidades de los nicaragüenses.

En Honduras, el informe del año 2002 se centra en el vínculo entre democracia y desarrollo, poniendo especial énfasis en los logros sobre el desarrollo humano, la consolidación de la transición política, la economía y la legitimidad, la justicia como baluarte de la democracia, los derechos humanos como valores democráticos, el capital social como base de la democracia, la educación en su relación con la ciudadanía y la percepción ciudadana como elemento de sostenibilidad democrática.

Finalmente, en Costa Rica el informe del *Estado de la Nación* introduce el concepto de calidad de democracia. Las investigaciones de este informe dan elementos de juicio para contestar la pregunta ¿cómo contribuye el desempeño de la democracia al desarrollo humano sostenible en Costa Rica? Su principal conclusión es que hay contribuciones dispares y menores a las que se esperaría de una democracia madura como la costarricense. Además, en ese país se realizó la *Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia*, experiencia que fue recogida por el informe mundial del PNUD correspondiente al 2002.

Fuente: [www.undp.hn](http://www.undp.hn), [www.undp.un.ni](http://www.undp.un.ni) y [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

militares a los gobiernos democráticamente electos, un avance sustancial frente a lo prevaleciente veinticinco años atrás. Hoy en día Centroamérica contiene el único espacio binacional sin fuerzas armadas en el mundo. Sin embargo, el estudio señala que los mecanismos de control civil sobre las fuerzas armadas y, en general, sobre los asuntos de seguridad, son especialmente débiles. Además, el Informe documenta y compara las trayectorias seguidas en esta materia por los países. En la región coexisten situaciones de reformas detenidas, con otras en las que se han dado profundas y radicales transformaciones.

La segunda parte enfoca la dimensión central de un régimen democrático: las reglas que norman el acceso al poder. Para ello estudia los sistemas electorales y de los partidos políticos. El análisis encuentra que las democracias electorales de los países de la región han mantenido, con respecto a la situación encontrada por el primer Informe (1999), las protecciones institucionales al ejercicio de los derechos políticos. Pero, al mismo tiempo, encuentra puntos débiles en la legislación y en las instituciones, que distorsionan la representación política y desincentivan la

participación ciudadana. Entre estos puntos vulnerables se halla el control partidario de los órganos supremos electorales, la falta de democratización interna de los partidos, la debilidad de los mecanismos de control del financiamiento político, los desequilibrios en las condiciones de competencia electoral en el terreno de la propaganda a través de los medios de comunicación, lo mismo que desigualdades notables en las razones de representación e incluso obstáculos técnicos para la participación ciudadana.

La tercera sección estudia un tema que, *stricto sensu*, pertenece al anterior, pero que debido a su importancia se analiza por separado: el financiamiento a los partidos políticos. La profundidad de esta investigación constituye un avance de la somera exploración realizada en el primer Informe. Con una visión comparativa, el estudio revela que la capacidad de la normativa centroamericana para prevenir la excesiva influencia de los intereses privados y la corrupción política es muy limitada. Las reglas y mecanismos de control y transparencia en la recepción, manejo y empleo del financiamiento político, público y privado, son débiles. En todos los países se ha

## RECUADRO 6.3

**El concepto de relaciones cívico-militares en un régimen democrático**

El concepto de relaciones cívico-militares busca determinar el grado en que éstas se corresponden con los parámetros legales, institucionales y éticos del régimen democrático. Estas relaciones están determinadas por normas escritas, pero también por pautas y tradiciones de carácter consuetudinario. En el peor de los casos, los militares desbordan las funciones que les han sido constitucional y legalmente asignadas y los civiles no hacen uso de los mecanismos políticos y legales de control a su alcance. En el mejor de los casos, los militares cumplen con dichas funciones y están bajo el control de los gobernantes civiles.

Contrario a lo que se piensa, el foco de atención en el análisis de las relaciones cívico-

militares no se centra exclusivamente en los militares. Antes bien, se trata de conocer la interacción que existe entre las élites políticas y el alto mando del cuerpo de oficiales. Como afirma Michel Laguerre, «el argumento de que los militares tienen más peso que cualquiera de los otros sectores (gobierno y sociedad civil) es socavado por el hecho de que los militares nunca han intervenido sobre la base de su sola fortaleza; al contrario, siempre como parte de una coalición entre políticos civiles e instituciones. Por ende, debe mantenerse el foco no sólo en lo que sucede a lo interno de cada sector, sino también y especialmente en la relación de cada sector con otros».

Vistas de esa forma, las relaciones cívico-militares son un conjunto complejo de interacciones, conflictos y alianzas entre militares, élites gobernantes y grupos de la sociedad. De acuerdo con David Mares, existen dos acuerdos fundamentales en la materia: el acuerdo entre civiles para no utilizar a los militares en función de alguna ventaja partidaria y el intercambio de subordinación militar al control civil, a cambio de la provisión de los recursos necesarios para realizar sus misiones, preferiblemente externas, más que internas, en la medida en que estas últimas pueden politizarse.

*Fuente: Laguerre, 1993; Mares, 2001 y Vela, 2002.*

documentado la incidencia del financiamiento ilícito a la política, situación que constituye una importante vulnerabilidad de los regímenes democráticos de la región.

En la cuarta y última sección, el capítulo analiza la evolución reciente del marco normativo que regula el ejercicio de la libertad de prensa y el derecho de información, con énfasis en los medios de comunicación colectiva. Estas son una de las condiciones de contexto necesarias para la existencia de un régimen democrático. El Informe muestra que, luego de la apertura política ocurrida en las últimas décadas del siglo XX -cuando se registró un significativo aporte de los medios de comunicación a la democratización regional-, la situación actual encierra complejos dilemas. Ciertamente es que, en general, la amenaza a la libertad de prensa y el derecho de información es, con notables variaciones, baja. Empero, el Informe documenta restricciones y omisiones en los marcos jurídicos, releva las constantes presiones sobre los medios, constatadas por las evaluaciones internacionales y las tendencias monopólicas u oligopólicas en los medios de comunicación, que dan a ciertos grupos un fuerte poder de influencia sobre la opinión pública.

#### **Las relaciones cívico-militares: efectiva desmilitarización pero débiles controles democráticos**

Uno de los aspectos más importantes de la democratización de los regímenes políticos en

Centroamérica es la desmilitarización (recuadro 6.3). Hace veinticinco años, los militares gobernaban cinco de los seis países del área. Hoy en día -luego de un dramático proceso de expansión de las fuerzas armadas durante un período de la intensificación de las guerras civiles- el panorama es radicalmente distinto. Ningún país es gobernado por militares, el número de naciones sin ejército pasó de una a dos (Panamá y Costa Rica); han ocurrido importantes cambios en la doctrina y en la organización de las fuerzas armadas y, con significativos matices, los ejércitos están subordinados al poder civil. Sin embargo, la desmilitarización del área no ha conducido de forma automática al surgimiento de controles democráticos efectivos sobre las instituciones militares<sup>2</sup>.

Un estudio de los procesos de desmilitarización en la última década muestra que los países han seguido trayectorias diversas con rasgos singulares. Puesto que Costa Rica no posee fuerzas armadas desde 1949, el análisis se centra en las demás naciones, que presentan diferencias tanto en el arranque de los procesos como en su estado actual.

Honduras fue el primer país en iniciar en 1981, el proceso de subordinación del poder militar al civil, y el que parece haberlo logrado más pronto y con mayor profundidad. Pero en este caso, las fuerzas armadas no tuvieron que confrontar militarmente una disidencia política de la misma magnitud que en las demás naciones y tampoco el proceso se puso en marcha a partir de la celebración de Acuerdos de Paz, como



sucedió en Guatemala y El Salvador, donde se habían producido guerras civiles y masivas violaciones de los derechos humanos. A pesar de esta similitud, estos dos últimos países muestran diferencias en sus procesos, pues mientras en El Salvador se ha producido una amplia reforma, en el marco legal de las fuerzas armadas, en Guatemala el proceso se ha interrumpido.

En Nicaragua el derrotado ejército somocista fue reemplazado por el ejército sandinista, bajo un firme principio de subordinación política. Ello hizo altamente compleja la situación cuando el FSLN dejó el poder, luego de perder las elecciones presidenciales de 1990. No obstante, el ejército no rebasó sus funciones y experimentó una serie de drásticos cambios durante la siguiente década, sin que estos hayan sido suficientes para lograr una plena autoridad del Poder Ejecutivo sobre la institución militar.

Finalmente, en Panamá el ejército no se transformó sino que desapareció, como consecuencia de la invasión norteamericana de 1989. Esto de inmediato situó al poder civil frente al problema de asumir, de manera directa, la formulación y dirección de las políticas de seguridad.

### Una mirada regional a los cambios recientes

#### Fuerte desmilitarización en la región

En la última década del siglo XX, Centroamérica disminuyó sus gastos militares. Aunque estos gastos no alcanzan para revelar por completo la dinámica de las relaciones cívico-militares en

la región, sí constituyen una dimensión del proceso de desmilitarización.

Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Panamá llevaron a cabo drásticas reducciones en materia de armamento y número de efectivos militares, incluyendo la disolución de las Fuerzas de Defensa de Panamá y el cambio de nombre del instituto armado nicaragüense, de Ejército Popular Sandinista a Ejército de Nicaragua. Entre 1988 y 1999, alrededor de 125.000 efectivos dejaron de aparecer en los inventarios de los ejércitos de estos países (cuadro 6.1). Los gastos en esta materia alcanzaron su punto más alto hacia finales de los años ochenta y disminuyeron posteriormente hasta casi alcanzar a inicios del siglo XXI, los niveles de principios de esa década.

Entre 1988 y 2000, los presupuestos militares disminuyeron en todos los países, en especial en Nicaragua (cuadro 6.2). En 1988, el SIPRI estimó que las cinco naciones que tenían ejércitos gastaron 813 millones de dólares a precios constantes de 1998. Las observaciones no están completas para todos los años; por eso el cuadro no presenta una serie consecutiva. En 1994 los gastos militares totalizaron 397 millones de dólares y en 1999, 292 millones de dólares. En ambos años, el gasto militar representó el 49% y el 36%, respectivamente, del nivel de 1988.

La compra de armamento también disminuyó en los cinco países estudiados. De 820 millones de dólares en 1986 se pasó a 85 millones de dólares once años después, una reducción cercana al 90%. La disminución fue casi total en el caso de Nicaragua, que luego de comprar armas por

CUADRO 6.1

### Centroamérica: evolución de los efectivos militares por país según año. 1980, 1988, 1999 (miles de personas)

Número de efectivos militares	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá	Total
1980	7.3	14.9	14.5	15.0	16.5	68.2
1988	51.0	42.0	18.7	70.0	16.5	198.2
1999	16.8	31.4	8.3	16.0	0.8	73.3
Diferencia 1999-1988	-34.2	-10.6	-10.4	-54.0	-15.7	-124.9
Diferencia 1988-1980	43.8	27.1	4.2	55.0	0.0	130.0
Efectivos militares en 1999 por cada mil habitantes	2.7	2.8	1.3	3.2	0.3	2.3

Fuente: International Institute for Strategic Studies (IISS), 2000; Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), 1986.

CUADRO 6.2

**Centroamérica: gastos militares<sup>b/</sup>  
como porcentaje del producto interno bruto. 1988-2001**  
(año base 1998=100)

País / gasto	1988	1990	1992	1994	1996	1998	1999	2000	2001
<b>El Salvador</b>									
Gasto	279	240	189	123	103	96	99.2	93	102
Porcentaje del PIB	2.8	2.7	2.0	1.2	0.9	0.8	0.8	0.7	
<b>Guatemala</b>									
Gasto	[206]	[202]	[185]	177	143	140	136	172	173
Porcentaje del PIB	[1.6]	[1.5]	[1.3]	1.1	0.8	0.7	0.7	0.7	
<b>Honduras</b>									
Gasto	65			(63)			(32.6)		
Porcentaje del PIB	1.6			(1.3)			(0.6)		
<b>Nicaragua</b>									
Gasto	150	(225)	39	34	28	25	24.6	[25]	
Porcentaje del PIB	[8.7]	(2.1)	2.4	1.9	1.5	1.2	1.1	[1.1]	
<b>Panamá<sup>a/</sup></b>									
Gasto	113	80	84	105	103	104	110		
Porcentaje del PIB	2.1	1.4	1.2	1.3	1.2	1.1	1.2		

<sup>a/</sup> SIPRI continúa contabilizando los gastos de Panamá como gastos militares aunque desde 1991 se abolió el ejército. Por ello, aunque se consignan los datos de este país, a partir de 1992 no se emplean para el cálculo del total regional de gastos militares.

<sup>b/</sup> Gasto militar incluye fuerzas armadas, paramilitares, de mantenimiento de paz y actividades militares, cifras en millones de dólares. De acuerdo con la fuente, los datos entre corchetes, [ ], son estimaciones del SIPRI y los datos entre paréntesis, ( ), son inciertos.

Fuente: Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), 2001.

un monto estimado de 600 millones de dólares en 1986, en el período 1992-1996 gastó 20 millones de dólares (cuadro 6.3).

### Se redefinen las funciones de las fuerzas armadas

Hasta la década de los ochenta, las fuerzas armadas de la región compartieron el carácter de sus misiones: se trató de fuerzas de control interno de los Estados, frente a las disidencias políticas y militares. Durante las guerras civiles jugaron el papel de aliados estratégicos de los Estados Unidos, con excepción, claro está, del ejército nicaragüense durante el período sandinista.

El fin de los conflictos políticos-militares implicó una nueva época para las fuerzas armadas. Las hipótesis de conflicto intra e interestatal cedieron terreno frente a la emergencia de otras agendas. Las tradicionales hipótesis de guerra

vinculadas con la invasión por parte de países vecinos o el surgimiento de movimientos revolucionarios, son hoy poco probables. En la nueva agenda figuran temas transnacionales que requieren la participación y coordinación de actores locales, estatales y no estatales, civiles y militares, e instancias transnacionales.

Los ejércitos del área han abrazado nuevas tareas, en asuntos tan diversos como la seguridad pública para atender los crecientes fenómenos de delincuencia y criminalidad, la protección de los recursos naturales, la distribución de productos de interés estratégico para los países (fertilizantes, libros de texto, alimentos), la construcción de obras de infraestructura, la lucha antinarcóticos, la seguridad penitenciaria, el entrenamiento de otras fuerzas de seguridad, las migraciones, el crimen organizado, la protección del patrimonio cultural, la atención a los desastres naturales,

CUADRO 6.3

**Centroamérica: compras de armas por país según año. 1986-1996**  
(millones de dólares corrientes)

Año	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá	Total
1986	110	0	100	600	10	820
1987	80	5	80	525	20	710
1988	100	20	60	650	10	840
1989	90	20	50	340	10	510
1990	90	10	40	70	10	220
1991	60	10	40	80	10	200
1992	70	5	30	5	10	120
1993	40	10	20	5	10	85
1994	30	10	20	0	10	70
1995	30	10	20	0	10	70
1996	30	5	30	10	10	85

Fuente: Arms Control and Disarmament Agency, ACDA, 1997.

entre otros asuntos (Vela, 2002).

En el caso de Guatemala, la Ley de Apoyo a las Fuerzas de Seguridad Civil (decreto número 40-2000) determina que los Ministerios de la Defensa Nacional y de Gobernación y la Jefatura del Estado Mayor de la Defensa Nacional, coordinarán las operaciones de apoyo para prevenir y combatir la delincuencia común y el crimen organizado. También el Acuerdo Gubernativo 87-2000, del 22 de febrero del 2000, les faculta para mantener el orden y la seguridad en los centros y cárceles del sistema penitenciario. En El Salvador, “la Fuerza Armada ha fortalecido las relaciones civiles y militares, participando en planes de apoyo a la paz interna, el combate al narcotráfico, auxiliando a la población civil en caso de desastres, realizando campañas médicas y de alfabetización; la preservación de fauna y flora marina, y auxiliando a los centros correccionales a través de instructores para los menores infractores y últimamente en la reconstrucción del país, tanto en la parte logística en lo que se refiere a la recepción, clasificación, almacenamiento y distribución de las ayudas, como en la construcción de viviendas temporales para los damnificados a consecuencia de los terremotos. Se está planeando, por parte del Ejecutivo, el empleo de las unidades especializadas, para el combate al crimen organizado.” (Almendáriz, 2001).

Algunos de estos temas están influidos por la perspectiva estratégica de Washington con respecto a la seguridad y el papel de los militares en el área. En esta materia es cada vez más visible la

pérdida de interés geoestratégico de Centroamérica, y el reacomodo de las fuerzas armadas de la región para atender asuntos que, asumidos como propios, en realidad forman parte de la agenda de problemas domésticos de Estados Unidos. Para realizar estas tareas, las instituciones militares se encuentran dotadas de ciertas características que las hacen singulares: la disciplina, la jerarquía, el despliegue territorial, el planeamiento prospectivo, la disposición inmediata, entre otros aspectos destacables. Las fuerzas armadas tienen ventajas operativas frente al resto de las

RECUADRO 6.4

**Confianza  
en las fuerzas armadas**

**D**e acuerdo con la encuesta *Latinobarómetro 2002*, en los cuatro países centroamericanos que tienen ejércitos, estos tienen una aceptación promedio del 37%, muy similar a la media para América Latina, que es de 38%. Guatemala es el país donde tienen menor aceptación (25%) y Honduras el de mayor (53%). En América Latina, las fuerzas armadas mantienen un tercer lugar de confianza ciudadana, después de la iglesia y los medios de comunicación, que tienen el primero y segundo lugares, con 71% y 45% respectivamente.

Fuente: *Latinobarómetro*, 2002.

instituciones públicas, que poseen limitadas capacidades organizativas y técnicas y, en ocasiones, una restringida cobertura territorial.

Sin embargo, la desmilitarización ha abierto un inconcluso período de transición dentro de las fuerzas armadas (Salomón, 1992). En efecto, estas instituciones, preparadas para librar guerras, desempeñan ahora nuevas tareas. Hoy en día, la ausencia de directrices de largo plazo sobre la misión de los ejércitos agudiza la tentación de utilizarlos instrumentalmente para atender fenómenos apremiantes, pero ajenos a las tradicionales funciones de la institución militar.

#### Escasos y débiles mecanismos de control democrático sobre los ejércitos

En Centroamérica la desmilitarización no ha implicado, necesariamente, un efectivo control de los gobernantes civiles sobre las fuerzas armadas. Los controles democráticos que garantizan la subordinación militar incluyen un marco legal que limite claramente la función del ejército, una institucionalidad que lo ejecute y el desarrollo de controles desde el Parlamento (recuadro 6.5).

En algunos países centroamericanos, las reformas del marco jurídico que regula a las fuerzas armadas han sido de carácter parcial o del todo han estado ausentes. Esta característica es

especialmente notoria en Guatemala. Tras el rechazo a las reformas constitucionales en el referéndum de mayo de 1999, que incluía cambios en el marco jurídico del ejército, el tema de la reforma normativa de la institución militar ha quedado relegado<sup>3</sup>. Así, Guatemala es el único país de la región que no experimentó cambios en las normas constitucionales o en las leyes relacionadas con la institución militar. El Salvador viene haciéndolo desde 1992, cuando reformó varios artículos de la Constitución y la doctrina militar, y en el 2002 aprobó la Ley de Defensa Nacional. Entre 1994 y 2001 Honduras reformó diversas leyes vinculadas con el sector defensa y varios artículos de la Constitución. En Panamá, el proceso de reforma constitucional que llevó a la abolición del ejército ocurrió entre 1990 y 1994, mientras que en Nicaragua se aprobó el Código Militar en 1994 y luego la Ley de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo. En los marcos normativos surgidos de estos procesos, el Presidente de la República figura como la más alta autoridad para las fuerzas armadas. Desde una perspectiva regional, el proceso de cambios jurídicos culminó en 1995, con la suscripción del Tratado Marco de Seguridad Democrática por todos los países del área (excepto Costa Rica), en el cual se incluyeron compromisos comunes para el control de fuerzas y armamen-

#### RECUADRO 6.5

##### Los controles democráticos de las fuerzas armadas

El objetivo primordial del control democrático consiste en asegurar la subordinación efectiva de la institución armada a la autoridad política del Estado democrático de derecho. Los controles, objetivos y subjetivos, deben permitir que un gobierno civil democráticamente electo pueda llevar a cabo su gestión y ejecutar su política de seguridad sin intromisiones por parte de los militares. Por controles objetivos se entienden aquellos mecanismos institucionales creados con el fin de asegurar la subordinación y la supervisión del desempeño militar e incluyen: a) el establecimiento de un entramado legal que acote la función militar; b) la creación y funcionamiento de una estructura efectiva en el Poder Ejecutivo; c) el desarrollo de la función de control parlamentario (Iglesias, 1999). Por su parte, los controles subjetivos son aquellos mecanismos que, en el interior mismo de la institución, regulan el comportamiento militar favoreciendo

la adhesión y el compromiso con los valores de la democracia, con las autoridades políticas del Estado y con las normas que establecen las funciones y la misión de las fuerzas armadas (Huntington, 1995).

Únicamente puede hablarse de una modificación de largo plazo en el patrón de las relaciones cívico-militares cuando se crean, o se consolidan, instituciones que llevan adelante de manera cotidiana y permanente el control democrático. Las estrategias en este ámbito pasan a formar parte de la administración pública, con lo que pierden el carácter excepcional que en sus inicios pudieron tener. La existencia de mecanismos institucionales de monitoreo, con personal independiente y estable, coadyuva al afianzamiento del control en materia de seguridad y defensa.

*Fuente: Agüero, 1995; Iglesias, 1999; Huntington, 1995 y Vela, 2002.*

tos y el resguardo de los Estados democráticos de derecho.

Pese a estas reformas legales, el control civil sobre los militares enfrenta obstáculos. Uno de los principales reside en el escaso número de recursos humanos civiles con posibilidades de brindar a los gobernantes las certezas, que pareciera que sí logran los militares, para el manejo de los asuntos de seguridad. Pocos ciudadanos poseen el *know how* ostentado por los militares en esta materia. En algunos países, los gobiernos no consiguen fiscalizar la cartera de defensa, la cual en la práctica goza de autonomía. La ausencia de asesores civiles capacitados en asuntos de seguridad converge con las situaciones que atraviesan las comisiones legislativas que estudian el tema, lo que contribuye a hacer ineficaz el trabajo de fiscalización. Finalmente, en los países del área que tienen fuerzas armadas éstas siguen realizando acciones de seguridad interna, aun cuando la responsabilidad por las mismas haya sido trasladada a organizaciones policiales bajo control civil. Estas actividades son efectuadas sin atenerse a criterios de excepcionalidad, temporalidad y control, pues son consideradas como parte de las funciones del ejército (Vela, 2002).

La actividad de inteligencia es una parcela clave de las relaciones cívico-militares. El uso que en el pasado se hizo de este recurso se encuentra detallado en los informes rendidos por las comisiones de la verdad. Impunidad, corrupción y secreto fueron tres elementos de poder que estuvieron en manos de las fuerzas armadas. Aunque, por su propia naturaleza secreta, las actividades de inteligencia son reactivas a los controles, su operación debería sujetarse a ciertos límites. Sin embargo, en Centroamérica la inteligencia es una actividad del Estado sobre la cual no existen normas que delimiten los ámbitos operacionales de los servicios y determinen los campos en los cuales la actividad de inteligencia no debe operar. En la región este recurso ha rebasado el ámbito propio de la inteligencia militar -los intereses de seguridad nacional- para desarrollar diversos tipos de operaciones encubiertas con otros propósitos. Con la excepción de Nicaragua, las denuncias sobre espionaje político han sido reiteradas en las demás naciones.

### Distintos avances de las reformas legales

Las tendencias regionales antes apuntadas no se han reflejado, con igual intensidad, en todos los países. De hecho existen, y deben subrayarse,

importantes diferencias en las trayectorias y logros en materia de las relaciones cívico-militares.

#### En Guatemala no se modificó el marco legal de las fuerzas armadas

En Guatemala, los asuntos más importantes del “Acuerdo sobre fortalecimiento del poder civil y función del ejército en una sociedad democrática” (AFPC), firmado en 1996, continúan pendientes. Sin embargo, los escasos avances tampoco deben subestimarse a la vista del pasado reciente, cuando estos tópicos estaban fuera de los márgenes de las discusiones y demandas políticamente aceptables.

Los Acuerdos de Paz partían de la reformulación de las funciones del ejército contenidas en el marco constitucional. Se trataba con ello de entender -como en todas las democracias modernas- que el instituto castrense tiene su razón de ser en el ámbito de la seguridad exterior, para disuadir potenciales amenazas armadas a los objetivos e intereses nacionales, definidos de forma democrática por los poderes constitucionales. Tal definición fue truncada ante el resultado obtenido en la consulta a la que se sometió el proyecto de reformas constitucionales en mayo de 1999. Tampoco la Ley Constitutiva del Ejército sufrió modificación alguna. Igual suerte corrió la posibilidad -establecida por los Acuerdos de Paz- de permitir que un civil pudiera ser nombrado como Ministro de la Defensa. Debe decirse que algunas reformas de la institución militar llegaron a formularse en proyectos de ley, pero no han sido aprobadas en el Congreso.

La Misión de Verificación de Naciones Unidas en Guatemala advertía en mayo del 2002 que “...el Ministerio de la Defensa Nacional no ha establecido una política institucional coherente respecto al cumplimiento de los Acuerdos de Paz (...) La verificación del cumplimiento de los compromisos relacionados con el Ejército permite constatar que se cumplieron adecuadamente los aspectos operativos derivados de la finalización del enfrentamiento y previstos para la primera fase del cronograma. Posteriormente, se produjo un estancamiento e incluso un retroceso en algunos aspectos, como en la militarización de la seguridad pública y el aumento del gasto del Ejército. La Misión estima que el Gobierno no ha demostrado la suficiente voluntad política para realizar las transformaciones previstas en los Acuerdos. No obstante, recientemente, el Ejército presentó públicamente un plan para avanzar en algunos aspectos sustantivos pendientes del

AFPC” (Organización de Naciones Unidas, 2002).

### En El Salvador las fuerzas armadas conducen los procesos de reforma en materia de seguridad

Distinta es la situación en El Salvador, donde una evaluación de los avances de los Acuerdos de Paz suscritos en 1992 muestra que sus compromisos más importantes fueron alcanzados. Sin embargo, y esto es interesante, las reformas emprendidas han sido iniciativa de la institución armada.

Los Acuerdos de Paz en este país plantearon un conjunto limitado pero básico de compromisos: reducción, reestructuración y depuración de las fuerzas armadas. Así, los Acuerdos se centraron en establecer los elementos primordiales para hacer que la Fuerza Armada solventara con éxito su tránsito de la guerra a la paz. En 1997, la Misión de Naciones Unidas comunicó que “los avances alcanzados en esta esfera (la del ejército) constituyen uno de los logros más importantes del proceso de paz. El Salvador tiene ahora un Ejército que ha pasado por el difícil proceso de reducción y transformación institucional previsto en los Acuerdos de Paz. Es una fuerza muy diferente a la del pasado, la cual se caracterizaba por la impunidad y la violación sistemática de los derechos humanos” (Organización de Naciones Unidas, 1997).

La depuración de la fuerza armada fue un proceso especialmente complejo, a cargo de la Comisión *ad hoc*. Hasta septiembre de 1992, ésta concentró sus investigaciones en un total de 200 oficiales de la más alta graduación (alrededor del 10% del total de 2.200) (La Prensa Gráfica, 1992). En esa misma fecha, conforme su mandato, la Comisión entregó al Presidente el listado de oficiales a quienes se debían aplicar medidas especiales, que iban desde el cambio de destino hasta la baja. Las medidas tardaron diez meses en llevarse a la práctica, pero fueron aplicadas a todos ellos. En total, 76 oficiales dejaron la institución y 26 fueron asignados a otras funciones (Córdova, 1999).

Los militares salvadoreños tomaron la iniciativa del proceso de reforma mediante la preparación del Plan Arce, un documento de carácter público ampliamente difundido. Una de las prioridades de este plan fue la renovación del marco normativo básico de la seguridad y la defensa. Como parte de ello se planteó la presentación de las siguientes leyes: Carrera Militar (aprobada en 1995), Ley Orgánica de la Fuerza Armada de El Salvador (aprobada en 1998), Defensa Nacional (aprobada en 2002) (recuadro 6.6), Control de Armas de Fuego,

Municiones, Explosivos y Artículos Similares; Seguridad Nacional; Ley de Reclutamiento y Reserva, y los Estatutos de la Universidad Militar. Asimismo, el Plan Arce se trazó como meta la reforma del sistema de justicia militar, para lo cual se contemplaron modificaciones al Código Penal Militar y el Código Procesal Penal Militar. Estos elementos forman un conjunto que va más allá de una reforma militar; constituye, más bien, un cambio del sector seguridad en El Salvador.

Este proceso de reforma militar en El Salvador ha tenido una característica muy particular: los civiles han quedado relativamente marginados de la reforma de la normativa, las instituciones, la doctrina y las políticas de seguridad. De esta forma, el proceso no fue acompañado por una concertación interpartidaria, y por la participación y el consenso de las diversas fuerzas sociales. Tal independencia, junto con algunos elementos mencionados en la Ley de Defensa Nacional, aunque relacionados con los procesos de pacificación, pueden incluso convertirse en factores de riesgo para la desmilitarización.

### En Honduras las reformas legales logran la supremacía del poder civil sobre el militar

Honduras fue el único país de Centroamérica con ejército que no enfrentó una guerra civil o intervención externa; de ahí que la reconversión militar no iniciara a partir de acuerdos de paz o, como en el caso panameño, de la derrota militar de un régimen político. No obstante, las Fuerzas Armadas de Honduras fueron una de las instituciones militares más profundamente afectadas por los cambios que, en un lapso de tres años, se dieron en la región (la invasión a Panamá en 1989, la derrota sandinista en 1990 y la firma de los Acuerdos de Paz en El Salvador en 1992). Ello apunta a que buena parte de la fortaleza de los militares hondureños estaba dada por su papel como aliados estratégicos de la política de Estados Unidos en el área.

La eliminación del servicio militar obligatorio fue el punto de partida del proceso de reforma militar (Constitución Política, artículo 276). Como en las naciones vecinas, esta práctica se caracterizaba por su carácter discriminatorio y la aplicación de mecanismos violentos para enrolar a los jóvenes en las filas. La iniciativa partió de la sociedad civil y fue respaldada por los partidos políticos, de modo que en 1995 se ratificó una reforma constitucional que condujo a un decrecimiento sustancial del número de efectivos de las Fuerzas Armadas. Para el año 2000, las metas



## RECUADRO 6.6

**Ley de Defensa Nacional en El Salvador**

La Ley de Defensa Nacional, aprobada por la Asamblea Legislativa en agosto del 2002, sustituye a la Ley Orgánica de la Defensa Nacional de 1961, derogada en 1994, en el contexto de los Acuerdos de Paz. Aunque es prematuro evaluar sus alcances, varios sectores de la sociedad salvadoreña (el Arzobispado, organizaciones de derechos humanos, académicos, algunos partidos políticos y agrupaciones de periodistas y juristas) han criticado esta normativa alegando que es inconstitucional y, además, contraria al Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, y otros convenios internacionales de derechos humanos, de los cuales El Salvador es signatario.

La crítica más difundida alrededor de esta ley se refiere a la redacción original de su artículo 25, en el cual se estipulaba que: "Los funcionarios, las autoridades públicas o municipales, y las personas naturales o jurídicas, deberán proporcionar en lo que les corresponda, la información requerida de manera oficial por la autoridad competente, para los fines de Defensa Nacional". Este artículo perjudicaba directamente a los periodistas y medios de comunicación, que podían verse obligados a revelar sus fuentes de información, lo que atentaba contra la libertad de expresión y la libertad de prensa. La ley fue devuelta a la Asamblea con una serie de observaciones del Presidente de la República, entre las cuales se propuso una nueva redacción para este artículo, excluyendo a las personas naturales y jurídicas de la

obligación de brindar información. El texto corregido se ratificó el 12 de setiembre del 2002.

Otras críticas fueron la falta de consulta a los sectores sociales, políticos e intelectuales antes de la aprobación de la ley, así como la amplia participación que ésta otorga a los militares en materia de seguridad interna, debido a la poca precisión del concepto de defensa nacional y a la falta de controles y límites precisos para las estructuras de autoridad que crea. Por otro lado, los defensores de la ley, entre los que se incluyen militares, el gobierno y algunos partidos políticos, consideran que las críticas son exageradas y que las precisiones requeridas se pueden efectuar por medio de aclaraciones en el reglamento respectivo.

El debate posterior a la aprobación de la Ley de Defensa Nacional da cuenta de dos visiones distintas que coexisten en el país, sobre el papel de las fuerzas armadas y la noción de seguridad nacional, que ya habían sido definidas en los Acuerdos de Paz de 1992. Esta tensión se puede encontrar en diversas manifestaciones en los otros países centroamericanos que poseen ejército.

*Fuentes: Martínez, 2003; Miranda, 2002; Periodístico 2000 y 2002; Procuraduría General de Derechos Humanos, 2002; Tutela Legal del Arzobispado, 2002 y UCA, 2003.*

de cobertura de personal alcanzaban cantidades entre el 60% y el 70% (Ordóñez, 2000).

La Dirección Nacional de Investigaciones (DNI), institución fuertemente criticada por sus violaciones a los derechos humanos, fue disuelta en 1993 y entre 1995 y 1998 se creó la Policía Nacional, separada de las Fuerzas Armadas y bajo el control de la Secretaría de Seguridad. Así, la reforma policial implicó un proceso de desmilitarización y de inicio del control civil sobre la seguridad interior.

La reforma institucional de las Fuerzas Armadas inició de forma paulatina en 1996, con la designación del Ministro de Defensa por parte del presidente Carlos Roberto Reina, en contra de la regla no escrita de que este nombramiento correspondía al jefe de las Fuerzas Armadas. Con la decisión presidencial, se descartaron los coroneles propuestos por el jefe de las Fuerzas Armadas, lo que provocó fuertes tensiones que, sin embargo, se resolvieron a favor del Mandatario.

Dos años más tarde, en septiembre de 1998, el Congreso Nacional de Honduras eliminó la figura de la Comandancia de las Fuerzas Armadas e introdujo una serie de cambios de gran importancia en materia de relaciones cívico-militares, pues incluyeron la

colocación de la figura del Presidente como Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas, el carácter soberano de la decisión presidencial para nombrar al Ministro de Defensa, el mecanismo para que el Presidente nombre al Jefe del Estado Mayor Conjunto y para que, conjuntamente con el Congreso Nacional, designen a los oficiales superiores. La reforma constitucional fue ratificada en 1999, y en 2001 se aprobó la Ley Constitutiva de las Fuerzas Armadas, concluyendo así los cambios programados.

En 1999 un conato de insubordinación de un grupo de oficiales de alta graduación en contra de la autoridad del Ministro de Defensa puso a prueba la supremacía del poder civil. Los oficiales insubordinados fueron removidos de sus cargos.

Finalmente en el marco del programa de modernización de las Fuerzas Armadas implementado por el PNUD, se realizó durante el 2001 la primera auditoría internacional del Instituto de Previsión Militar de las Fuerzas Armadas. La auditoría identificó la problemática financiera del instituto y de las empresas asociadas y propuso acciones para el corto, mediano y largo plazo. En setiembre del 2002 se inició la implementación de las recomendaciones derivadas de la auditoría.



### En Nicaragua las reformas legales han mantenido cierto grado de autonomía del ejército

La institución militar nicaragüense inició en 1990 uno de los procesos de reconversión más drásticos en la historia de América Latina. En cinco años, sus filas se redujeron a menos de una quinta parte y disminuyó significativamente su subordinación a un partido político. A diferencia de sus vecinos, esta reforma tuvo como punto de partida un resultado electoral: la victoria de la Unión Nacional Opositora (UNO), sobre el gobernante Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN). En el proceso, el ahora llamado Ejército Nacional de Nicaragua, desarrolló un grado importante de autonomía frente a las autoridades gubernamentales.

El resultado electoral que desencadenó los cambios estuvo fuertemente influido por el procedimiento de conscripción militar adoptado, desde 1983, por el entonces denominado Ejército Popular Sandinista (EPS). Ante la ofensiva de las fuerzas contrarrevolucionarias, conocidas como “Contra”, en 1981, el EPS requirió entre 25.000 y 35.000 reemplazos, y la forma de obtenerlos fue mediante lo que se llamó el “servicio militar patriótico”. En el largo plazo, esta forma de alistamiento enfrentó una fuerte oposición, lo que influyó negativamente en los resultados de la campaña electoral sandinista.

Hasta entonces el EPS había sido concebido como el brazo armado del Frente Sandinista en el poder. Los mandos del ejército provenían de la antigua guerrilla y eran, a la vez, militantes del partido. Esto determinó un alto sentido de subordinación del ejército con respecto al gobierno. Una vez consumado el triunfo electoral de la UNO, el EPS tomó distancia del FSLN, lo que se concretó con la decisión de relevar a aquellos militares activos que tuvieran algún cargo dentro del partido.

El Protocolo para la Transferencia del Mando Presidencial del Gobierno de la República de Nicaragua (Acuerdos de la Transición) había coartado antes la aplicación de medidas radicales en contra del ejército, por parte de las fuerzas ganadoras en las elecciones. El 27 de marzo de 1990 se desechó la posibilidad del desmantelamiento simultáneo del EPS y de la Contra, y la salida del general Humberto Ortega del EPS. Según lo acordado, el nuevo gobierno debía respetar la integridad institucional del EPS (rangos, escalafones y mandos) a cambio de su subordinación al poder político. La reducción en número de efectivos y en presupuesto serían otros de los puntos por ejecutar en el proceso de reforma.

Las reformas militares enfrentaron diversos obstáculos, entre los que se cuenta la reaparición y posterior neutralización de grupos armados asociados a los problemas de desmovilización. No obstante, la agenda de reconversión avanzó más allá de las reducciones en materia de recursos humanos y financieros.

La primera acción del nuevo gobierno (Decreto 1-90) estuvo dirigida a crear el Ministerio de la Defensa, cargo que fue asumido personalmente por la Presidenta de la República, aunque el jefe de las fuerzas armadas siguió detentando la autoridad militar y de seguridad. Este Ministerio, a pesar de que posteriormente ha sido dirigido por un Ministro de Gobierno, sigue siendo una institución débil (Vela, 2002). El escaso conocimiento de los temas militares y de seguridad por parte de los civiles, los problemas de gobernabilidad del país y las debilidades del propio Estado, parecen combinarse y, a su vez, reforzarse a favor por un cierto sentido de autonomía de parte de los militares nicaragüenses.

Como una proyección de su politización durante la época sandinista, el ejército participó como un actor más y de importante influencia dentro del proceso de consolidación de la democracia. Los militares nicaragüenses no se replegaron a sus cuarteles, sino que tomaron parte en los debates nacionales. Como señala Roberto Cajina: “Por su organización, disciplina, despliegue territorial y natural capacidad disuasiva, el Ejército aparece como la única institución que podía garantizarle seguridad y estabilidad a la nueva administración” (Cajina, 2002).

Vinculada con la decisión de crear el Ministerio de la Defensa, en diciembre de 1990 se dio paso a la reforma de la Ley de Cargos y Grados Militares, a efecto de que la Presidencia, en su calidad de Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas y de Seguridad de la Nación, pudiera determinar -a propuesta del Consejo Militar- los ascensos de los oficiales superiores. En materia de inteligencia, en octubre de 1993 se creó la Dirección de Asuntos de Inteligencia, que vino a sustituir a la Dirección de Información para la Defensa, que dependía del ejército. Posteriormente, en 1994, la Asamblea Legislativa aprobó el nuevo Código de Organización Militar, Jurisdicción y Previsión Social Militar, con lo que se completó el marco normativo para la profesionalización del ejército, su subordinación al poder civil, su naturaleza no partidaria, su estructura interna y la delimitación de sus funciones. Estos cambios culminaron en 1995, con el nombramiento del general Joaquín Cuadra Lacayo al frente del

Ejército Nacional de Nicaragua, en sustitución del general Humberto Ortega.

A la reforma nicaragüense aún le resta avanzar en áreas como la revisión y perfeccionamiento del marco normativo de la defensa y la reforma del sistema de justicia militar (Ley Orgánica de los Tribunales Militares, Código Penal Militar, Código de Procedimiento Penal Militar y Ley de Régimen Disciplinario Militar). Es preciso tener en cuenta que la Ley 290 “Organización, competencia y procedimientos del Poder Ejecutivo”, asigna al Ministerio de Defensa los procesos de elaboración de la política y el presupuesto de defensa. No obstante en la actualidad esta cartera actúa como un intermediario entre el Presidente y el jefe de las fuerzas armadas, y no ha logrado consolidarse como pieza clave del control democrático sobre la institución militar.

### **Panamá reconstruye su marco legal e instituciones de seguridad bajo el control civil**

La derrota militar de la dictadura de Noriega, a manos del ejército estadounidense en 1989, inició un proceso democratizador en el que la desmilitarización fue acompañada por la reconstrucción de las instituciones de seguridad, ahora bajo el control civil. No obstante, si bien los civiles han conseguido relevar a los militares del control político, algunas tareas en materia de seguridad se encuentran pendientes.

Después de la derrota de la Fuerza de Defensa de Panamá, el nuevo gobierno convocó a antiguos miembros de los cuerpos de seguridad para colaborar en la apremiante labor de restaurar el orden público y acabar con los saqueos. De esa forma se inició el ejercicio de un control político sobre asuntos antes reservados a la institución militar, aunque centrados en la seguridad interna.

En 1991, Panamá dio un paso crucial: la Asamblea Legislativa aprobó una reforma constitucional para disolver el ejército, la cual fue confirmada por la legislatura siguiente y por un referéndum. Ello refleja que esta medida contó con un alto grado de consenso entre las fuerzas políticas y la población. En 1997, después de la proscripción definitiva del ejército, se aprobó la Ley Orgánica de la Policía Nacional, en la que prevaleció la tendencia que propugnaba por establecer un Jefe de Policía Civil.

En un ambiente político nuevo, la reforma de la seguridad en Panamá ha implicado la creación de una institucionalidad diferente, la formación de recursos humanos y la concertación de otros marcos normativos. Si en su primer momento la

reforma se dirigió a responder a las demandas de la coyuntura, en una segunda etapa se desmembró al antiguo cuerpo de seguridad en una serie de organismos ubicados en un encuadre institucional distinto. En este ordenamiento, cada organismo goza de cierto grado de autonomía funcional. La idea detrás de la reforma pareciera ser la división de las fuerzas de seguridad y, de esa manera, disgregar sus capacidades políticas sobre el poder. En lo que podría denominarse tercera etapa, la reforma se ha dirigido a consolidar el Consejo de Seguridad y Defensa Nacional, así como a proveer al nuevo sistema de una doctrina, una política y un plan estratégico de seguridad.

### **Las democracias electorales: firmes avances, tareas inconclusas**

En el último cuarto del siglo XX, los regímenes autoritarios en Centroamérica fueron reemplazados por democracias electorales. Hoy en día, en todos los países del istmo los gobiernos son electos por el voto de sus ciudadanos y ciudadanas, como resultado del funcionamiento de sistemas electorales y de partidos políticos. Se trata de un cambio radical en la historia política regional, cuya importancia no puede dejar de reiterarse.

Entre 1985 y el 2002 se consolidaron los procesos electorales como mecanismo para elegir los gobiernos. La celebración periódica de elecciones pone de manifiesto el significativo avance de la región en esta materia. El calendario electoral fijado constitucionalmente ha sido respetado en todos los países con la sola excepción del caso guatemalteco en 1994, cuando ocurrió el intento golpista del expresidente Jorge Serrano Elías para disolver el Congreso.

Sin embargo, prevalecen importantes desafíos. No todas las democracias electorales centroamericanas se han perfeccionado en la misma medida. Algunas han logrado mayores avances jurídicos e institucionales que otras, en el esfuerzo por garantizar que: a) las elecciones sean libres, limpias, competidas y decisivas; b) que, en la práctica, todo voto pese igual, y c) que los partidos políticos tengan oportunidades razonablemente similares de participar en las contiendas electorales.

Esta sección identifica los avances y desafíos de los sistemas electorales centroamericanos a partir de un estudio comparativo de estos y de los partidos políticos. Se inicia con el examen del sistema electoral, para luego analizar la participación de los electores y la configuración de los sistemas de partidos en la región.

## Los sistemas electorales tienen diversos grados de perfeccionamiento

### Subsisten algunas barreras específicas al derecho de elegir y ser electo

El punto de partida para un análisis de las democracias electorales es determinar qué tan extendido está el estatus de ciudadano y si existen barreras para que una persona pueda votar. En todos los países centroamericanos el sufragio es universal para los ciudadanos nacionales (ya sea por nacimiento o por naturalización). La ciudadanía se obtiene a los dieciocho años, excepto en Nicaragua, donde es otorgada a los dieciséis. En Honduras y Panamá la legislación contempla incluso el voto de los ciudadanos en el extranjero, aunque esto todavía no es una realidad.

El principal problema para muchos centroamericanos tiene que ver con el documento que los habilita para votar. Mientras en Costa Rica, Honduras, Panamá y Nicaragua se emplea la cédula de identidad, emitida por el Registro Civil o de Ciudadanos, en El Salvador y Guatemala se utiliza un documento distinto, elaborado al efecto por otro organismo: la cédula de vecindad y el carné electoral, respectivamente. Esto último dificulta la participación de las personas, que no obtienen automáticamente su inscripción electoral (una vez hecho el registro civil), sino que se ven obligadas a solicitar su inscripción para poder ejercer el sufragio. Esto ha sido permanentemente señalado por las misiones de observadores, como un problema en la organización de los procesos electorales de estos dos países (UPD-OEA, 2000; Nitlapán-Envío, 2001 y Observatorio Electoral Latinoamericano, 2001).

El complemento del derecho de elegir es el derecho a ser electo, lo que implica examinar los requisitos que las legislaciones establecen para la inscripción de contendientes (sean partidos o candidatos independientes) en los procesos electorales. Al respecto, los requisitos más altos exigidos para la inscripción de partidos son los de Panamá y El Salvador, que sólo reconocen a las agrupaciones del ámbito nacional y sitúan el número de afiliados necesarios en el 5% y el 3% del total de votos de la última elección presidencial, respectivamente. En Nicaragua las exigencias son también altas: se requiere el 3% de firmas del total de ciudadanos del Padrón Electoral para inscribir un partido. Además, en el último proceso electoral se suprimió la posibilidad de que agrupaciones no partidarias presentaran candidatos a elecciones locales. Aunque varias de estas reformas fueron declaradas inconstitucionales en el

2003<sup>4</sup>. En noviembre del 2002, la Corte Suprema de Justicia declaró, según la sentencia 103, inconstitucionales los artículos de la “Ley electoral del 2000” que aumentaban los requisitos de inscripción de los partidos políticos, porque atentaban contra el pluripartidismo político”. Esto restituyó la personería jurídica de 29 partidos y permitirá que en las próximas elecciones municipales y regionales participen al menos 33 partidos.

Aunque establecidos con distintos procedimientos, estos requisitos son menores en los demás países. Para la inscripción de partidos nacionales se requieren 3.000 adhesiones en Costa Rica (1.2 por mil del cuerpo electoral), un afiliado por cada 2.000 habitantes en Guatemala y 20.000 firmas en Honduras (cerca del 5 por mil del cuerpo electoral). En Costa Rica es donde las facilidades son mayores e incluso se permite la existencia de partidos hasta el nivel cantonal o municipal, pasando por los partidos provinciales o departamentales. Guatemala podría ser el segundo país con menor porcentaje, pero se agrega un criterio cualitativo a los adherentes: el hecho de saber leer y escribir. Dados los altos niveles de analfabetismo en ese país, el límite establecido no se eleva, pero se reduce la población con la cual se puede contar.

Como en la mayoría de las democracias, en Centroamérica la inscripción de los partidos puede ser cancelada si no participan en las elecciones o si no alcanzan porcentajes mínimos de votos. En Costa Rica, El Salvador y Panamá las agrupaciones deben obtener una cantidad de votos igual o superior al número de adhesiones exigidas para su inscripción. En Honduras la situación es más favorable para los partidos minoritarios, pues la cantidad de cancelación equivale a la mitad del total exigido para la inscripción. En Guatemala los partidos pueden mantener su inscripción aunque no alcancen la cantidad mínima de votos exigida, si los sufragios han sido suficientes para obtener al menos un escaño en el Congreso. En El Salvador y en Nicaragua, en cambio, la legislación es exigente con los partidos cuando participan en coaliciones, pues deben mantener proporcionalmente sus respectivas cuotas de votos en las votaciones a favor de la coalición.

### Los mecanismos de selección de las máximas autoridades electorales son claves para dar garantías de imparcialidad

Una de las principales garantías para que una elección sea limpia es que la independencia legal y funcional del órgano electoral esté jurídica y materialmente garantizada, y que las autoridades sean imparciales.

Una fuente potencial de problemas se halla en la forma de integración de la máxima autoridad en materia electoral. En lugar de favorecer el principio de “imparcialidad” en la composición de estos organismos, en algunos países centroamericanos aún persiste el principio de “vigilancia partidista recíproca”, que en la experiencia de las democracias latinoamericanas parece ofrecer menos garantías para la transparencia y la credibilidad de las elecciones (Molina y Hernández, 1999). La tendencia a integrar de modo partidista los organismos electorales supremos descansa en la idea de que la vigilancia mutua de los partidos sirve como prevención ante potenciales irregularidades. En cambio, la conformación de dichos órganos por individuos políticamente independientes busca la imparcialidad y la autonomía en la conducción y supervisión integral de los procesos electorales.

En Centroamérica, sólo Costa Rica ha avanzado hacia un modelo de integración y una mecánica de designación de su órgano supremo electoral que le da independencia a las autoridades electorales frente a otros poderes del Estado y frente a los partidos políticos. En ese país se siguen los procedimientos utilizados para el nombramiento de autoridades judiciales de la Corte Suprema de Justicia. En Guatemala y Panamá, en cambio, el modelo de integración es nominalmente no partidista; sus miembros se eligen de una terna propuesta por un comité de ciudadanos, pero en la práctica su designación sigue siendo político-partidista, pues se sigue el procedimiento de que sea el Congreso o el Presidente quien los nombre en última instancia. En Nicaragua y Honduras los propios tribunales o consejos se definen como de integración partidista (cuadro 6.4). Finalmente, en El Salvador la elección de los cinco miembros del TSE es mixta: tres provienen de partidos políticos y dos son personas propuestas por la Corte Suprema de Justicia.

Además de la integración y la forma de designar a la máxima autoridad electoral, otras características como la duración de los mandatos y las disposiciones presupuestarias pueden influir en la mayor o menor autonomía respecto de los otros poderes del Estado. La duración del mandato divide a los seis países en dos grupos, según coincida o no con el período, bien del Ejecutivo, bien del Legislativo, poderes que podrían querer influir sobre el organismo electoral. En Costa Rica, Guatemala y Panamá estos órganos difieren en sus períodos de funciones con respecto al Ejecutivo y el Legislativo, mientras que en El Salvador, Honduras y Nicaragua existe coincidencia en los

períodos de mandato del Poder Ejecutivo y el organismo electoral.

Un indicador importante en la determinación del grado de autonomía del organismo electoral es su capacidad para definir, en última instancia, el presupuesto ordinario para su funcionamiento y el presupuesto extraordinario para los años electorales. Guatemala y Panamá son las únicas naciones en las que los organismos electorales gozan de autonomía presupuestaria y existen disposiciones constitucionales al respecto. En el caso guatemalteco se ha establecido una asignación presupuestaria ordinaria equivalente al 0.5% del Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado. Esta cantidad se incrementa en años electorales, en la cantidad que el Tribunal Supremo Electoral considere necesaria. En Panamá se ha dispuesto que el monto del presupuesto ordinario del Tribunal Electoral no será inferior a 8 décimos del 1% de los ingresos corrientes del Gobierno Central. Incluso, “en año de elecciones o consultas populares y en el inmediatamente anterior a éste, el presupuesto adicional solicitado por el Tribunal Electoral debidamente sustentado, tendrá prioridad dentro del presupuesto del sector público” (artículo 136 de la Constitución Política). En el caso costarricense, aunque no hay una previsión constitucional, al Tribunal Supremo de Elecciones le son aprobados, en general, los recursos ordinarios y extraordinarios que solicita.

La fortaleza de la institución electoral frente a otros órganos del Estado también puede inferirse tomando en cuenta si tiene, o no, iniciativa de ley. Los organismos electorales máximos de Guatemala, Honduras y Nicaragua gozan de esta fortaleza. En Guatemala la ley electoral tiene rango constitucional, lo que hace difícil su modificación porque, aunque el Congreso aprobara algún proyecto de reformas, éstas tendrían que ser sometidas a consulta popular y luego ratificadas. En Nicaragua la Constitución reconoce al Consejo Supremo Electoral como un “cuarto poder” del Estado y lo equipara con el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial.

En lo que concierne a los organismos electorales de niveles subnacionales, la situación en los países muestra un predominio partidista que va en detrimento del principio de imparcialidad. Las juntas electorales departamentales (provinciales), las municipales y las receptoras de votos tienen una importancia fundamental para la credibilidad de los procesos, por cuanto son las encargadas de controlar directamente el ejercicio del sufragio y del primer conteo de votos. En la

CUADRO 6.4

**Centroamérica: características de las máximas autoridades en materia electoral según país. Circa 2002**

País	Nombre	Integración	Designación <sup>a/</sup>	Mandato (años)	Miembros	Iniciativa de ley	Autonomía presupuestaria
<b>Costa Rica</b>	Tribunal Supremo de Elecciones	No partidista	No política	6 Independiente	3	No	No
<b>El Salvador</b>	Tribunal Supremo Electoral	Mixto	Política	5 Coincide con Ejecutivo	5	No	No
<b>Guatemala</b>	Tribunal Supremo Electoral	No partidista	Política	5 Independiente	5	Sí	Sí
<b>Honduras</b>	Tribunal Nacional de Elecciones	Partidista	Política	4 <sup>b/</sup> Coincide con Ejecutivo	Igual al número de partidos <sup>c/</sup>	Sí	No
<b>Nicaragua</b>	Consejo Supremo Electoral	Partidista <sup>d/</sup>	Política	5 Independiente	7	Sí	
<b>Panamá</b>	Tribunal Electoral	No partidista	Política	10 Independiente	3	No	Sí

<sup>a/</sup> Aquí se distingue el tipo de designación política cuando ésta la hace el Congreso o el Presidente, y no política cuando sigue el procedimiento utilizado para los cargos judiciales. Combinando ambos criterios, la mayor credibilidad en cuanto a la limpieza de las elecciones se asocia a la integración no partidista y la designación no política, seguida de la integración no partidista y la designación política; finalmente, con el más bajo nivel de credibilidad se encuentran la integración partidista y la designación política (Molina y Hernández, 1999).

<sup>b/</sup> Cada partido puede decidir sobre la permanencia o sustitución de su representante ante el TNE.

<sup>c/</sup> Si el número de partidos es par, se agrega un miembro más.

<sup>d/</sup> A partir de la reforma constitucional y electoral de enero de 2000.

*Fuente: Artiga, 2002, con base en legislación electoral.*

mayoría de las naciones centroamericanas, a medida que se desciende de nivel organizativo, los partidos tienen mayor injerencia en los entes electorales, aunque Guatemala y Panamá se apartan de este patrón. En Guatemala el Tribunal Supremo Electoral -de integración no partidista y con condiciones para garantizar su autonomía- designa las juntas electorales departamentales; estas, junto con el Registro de Ciudadanos, designan las juntas electorales municipales y, finalmente, estas últimas nombran las juntas receptoras de votos. En Panamá los organismos

electorales subnacionales tienen funciones distintas según el tipo de elección, a diferencia de lo que ocurre en los otros países, donde independientemente del tipo de elección existe una cadena de subordinación de una junta a otra, desde las receptoras de votos hasta la departamental. En el caso costarricense se combina la presencia de un representante del Tribunal de Elecciones con la de miembros de mesa partidistas.

Por otra parte, la garantía de elecciones justas supone la posibilidad de interponer recursos en caso de desacuerdo frente a las decisiones de los

organismos electorales. En toda Centroamérica pueden interponerse apelaciones, reclamos o solicitudes de revocatoria con respecto a los procesos electorales, pero en cuatro de los seis países no existen recursos contra resoluciones definitivas de los máximos organismos electorales, situación que admite distintas interpretaciones. En Honduras y Guatemala existe la posibilidad de interponer un recurso de amparo ante la Corte Suprema de Justicia, pero esta posibilidad, llegado el caso, puede generar un conflicto institucional. La inexistencia de este recurso en los demás países, a su vez, da un mayor poder a los integrantes del organismo máximo electoral, con consecuencias distintas según los casos. Si los integrantes de ese organismo provienen de los partidos políticos, como en El Salvador y Nicaragua, es posible que en las resoluciones adoptadas pesen los intereses partidarios. En cambio, en los casos de Costa Rica y Panamá, donde los miembros del máximo órgano electoral no son miembros de los partidos, lo que se ha reforzado con la no admisión de recursos ante resoluciones definitivas, es una mayor garantía de imparcialidad en el proceso.

### Desigualdades significativas en los mecanismos de representación

Un principio democrático fundamental es que todo voto cuenta por igual. En la práctica, sin embargo, ninguna democracia en el mundo cumple plenamente este principio, pues la representación electoral perfecta es difícil, si no imposible de lograr<sup>5</sup>. En todo sistema democrático algunos votos pesan más que otros a la hora de elegir a los gobernantes. En esta situación influye una multiplicidad de factores; algunos están relacionados con las normas electorales (por ejemplo, el tamaño de los distritos electorales, o los porcentajes mínimos para obtener representación en el Congreso) y otros con condiciones sociológicas, como la distribución de la población en un territorio. Ello no significa, empero, que todos los sistemas electorales se alejen, en la misma medida, del ideal de la representación electoral perfecta. Algunos muestran distorsiones relativamente pequeñas, mientras en otros éstas son lo suficientemente grandes como para dar el triunfo a partidos que no han recibido el mayor respaldo electoral (o lo que se denomina “mayorías electorales manufacturadas”).

Para analizar esta situación en Centroamérica, el Informe empleó dos indicadores. El primero es la razón de representación, o el número de

habitantes que un congresista representa. Si todos los votos pesaran igual, se requeriría la misma cantidad de votos para elegir a un congresista en la región A y en la región B. Este indicador se aproxima indirectamente calculando la cantidad de personas que un congresista representa (gráfico 6.1). El segundo indicador es la desproporcionalidad electoral, o la diferencia entre el número de votos que recibe un partido, y la representación electoral que logra. Por ser las democracias centroamericanas sistemas presidencialistas con voto directo (queda electo Presidente quien recibe más votos), las distorsiones del sistema electoral se miden en las elecciones legislativas, en las cuales todos los países aplican una fórmula de representación proporcional.

En el área (con excepción de Guatemala), la razón de representación tiende a ser inferior al promedio latinoamericano, que es de 105,737 habitantes por congresista. Panamá, Honduras y Costa Rica, en ese orden, son los países donde este indicador es el más pequeño. Así, en promedio, cada congresista representa a 37,287 panameños, a 51,046 hondureños, a 72,057 costarricenses, a 88,698 salvadoreños y a 134,916 guatemaltecos.

Los sistemas electorales de la región pueden clasificarse en tres grupos. El primero está formado por Costa Rica y Honduras, donde no existen grandes diferencias en la razón de representación entre sus distritos electorales. Esto quiere decir que casi todos los distritos electorales requieren cantidades similares de votos para elegir a un representante legislativo, por lo que ninguna región está especialmente sub o sobrerrepresentada. En Costa Rica la diferencia entre la provincia más subrepresentada (Heredia: 77,157 habitantes por congresista) y la más sobrerrepresentada (Cartago, 66,266 habitantes por congresista) es de aproximadamente 11,000 personas. En Honduras esta diferencia es de poco más de 30,000 personas: el departamento más subrepresentado es Gracias a Dios, cuya razón es de 67,384 habitantes por congresista, y Valle, el departamento más sobrerrepresentado, con 37,960 habitantes por congresista.

El segundo grupo está formado por Guatemala y El Salvador, que se caracterizan por diferencias muy fuertes entre sus distintas regiones. En Zacapa, Baja Verapaz, Guatemala y Petén cada congresista representa a 160,000 o más personas; en cambio, en el Distrito Central, San Marcos y Santa Rosa, un congresista representa entre 96,319 y 104,717 personas. En El Salvador, los extremos son San Salvador, Sonsonate y Ahuachapán (más de 106,000 personas por congresista), por una parte, y Cabañas, San



Vicente y Morazán (menos de 58,000 personas por congresista), por la otra.

Finalmente, el tercer grupo está formado por Nicaragua y Panamá, que están en una situación intermedia, con importantes diferencias que no alcanzan las magnitudes de El Salvador y Guatemala. En el caso de Nicaragua, con excepción de la RAAS (176,189 personas por congresista), en el resto de los departamentos oscila entre 101,552 y 57,135 habitantes por congresista (Chontales y Carazo, respectivamente), una diferencia de cuota de poco más de 40,000 personas. En Panamá, si se exceptúa a la comarca indígena de Kuna Yalá, la razón de representación en el resto de las circunscripciones muestra una diferencia cercana a 65,000 personas entre sus puntos mínimo (Darién) y máximo (Panamá 8-1).

Si se mira Centroamérica como un país, sin pensar en las fronteras nacionales, existen 119 distritos electorales (sin contar las circunscripciones nacionales). La razón de representación promedio en esta región es de 72,462 habitantes por congresista. Existen 14 distritos electorales cuya razón de representación se sitúa cerca de 75% o más por encima de este promedio. De ellos, 12 pertenecen a Guatemala, uno a El Salvador (La Libertad) y

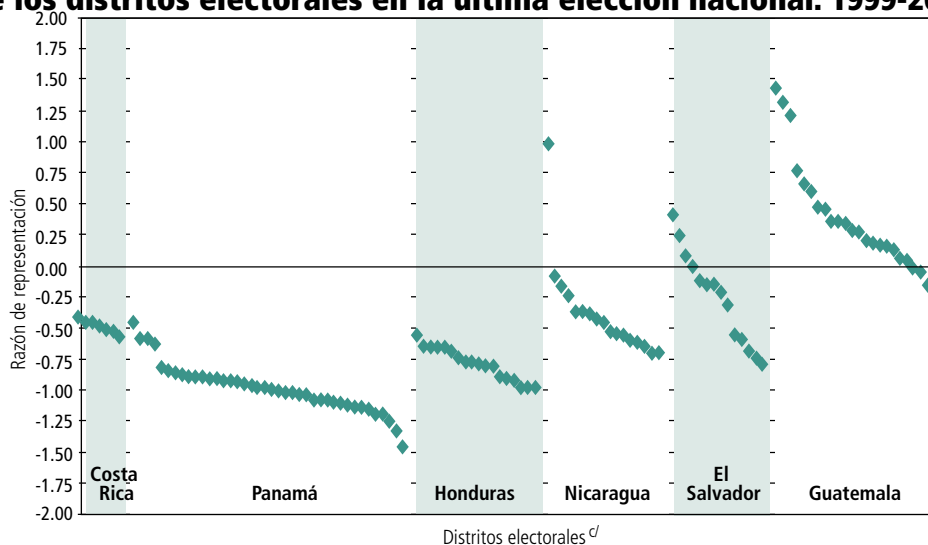
uno a Nicaragua (RAAS). De los 25 distritos donde se requiere hacer menos esfuerzo para elegir a un congresista, es decir, que tienen las razones de representación más bajas, 22 son de Panamá y 3 de Honduras (Valle, Santa Bárbara e Islas de la Bahía). Ninguna de las ciudades capitales centroamericanas, donde existen las mayores concentraciones de población, está entre los distritos de más alta razón de representación.

Para estimar la desproporcionalidad de los sistemas electorales centroamericanos se calculó el índice de Rose<sup>6</sup> para las diversas elecciones legislativas en cada país, en el período 1980-2002. De acuerdo con el valor promedio de este índice, el sistema menos proporcional es el de Guatemala (84.9) y el más proporcional para todo el período considerado es el de Honduras (97.5). El Salvador presenta un valor de 92.8, Costa Rica 94.7 y Nicaragua 96.6 (Artiga, 2002)<sup>7</sup>.

¿Qué factores inciden en la mayor o menor proporcionalidad? Puede decirse que hay dos factores importantes en este fenómeno: la distribución de los escaños entre las diferentes circunscripciones y el uso de fórmulas más o menos proporcionales. En cuanto a lo primero, la investigación sobre sistemas electorales ha

GRAFICO 6.1

**Centroamérica: razón de representación<sup>a/</sup> (congresistas por habitante<sup>b/</sup>) de los distritos electorales en la última elección nacional. 1999-2002**



a/ La razón de representación (congresistas por habitantes) se presenta estandarizada, utilizando el promedio latinoamericano (105,737 habitantes por congresista), pero excluyendo a Brasil (Payne, et al 2001).

b/ Los datos de población corresponden al año de la última elección presidencial, con excepción de Panamá, donde se usan datos del Censo de Población del 2000. Estimaciones oficiales de población de los países.

c/ Cada punto representa un distrito electoral (departamento, provincia o circunscripción). En total existen 119 distritos electorales. La información completa de la razón de representación en cada uno de los distritos electorales se presenta en el capítulo de indicadores.

Fuente: Elaboración propia con base en Artiga, 2002, y Payne et al, 2002.



demostrado con suficiente evidencia empírica que cuanto más pequeñas son las circunscripciones, mayores son los efectos desproporcionales (Lijphart, 1994; Nohlen, 1994 y Taagepera y Shugart, 1989). En cuanto a lo segundo, resulta que las fórmulas de cociente electoral y residuos mayores dan más proporcionalidad que la fórmula D'Hondt (Lijphart, 1994; Nohlen, 1994 y Artiga, 2001). En el caso de Guatemala se producen efectos desproporcionales justamente por haberse elegido la fórmula D'Hondt y por ser pequeñas (menores de 3 escaños) 15 de las 24 circunscripciones (recuadro 6.7).

De acuerdo con los indicadores empleados, los sistemas electorales de Guatemala y El Salvador son los que más distorsiones introducen en la representación electoral, y los de Honduras y Costa Rica, los que menos. El caso guatemalteco merece especial atención.

#### Reformas legales pendientes en el terreno de la propaganda electoral

En la mayoría de los países centroamericanos se restringe el derecho de la propaganda electoral a los partidos y candidaturas contendientes. Honduras se exceptúa de este patrón, pues no existe restricción alguna para que cualquier ciudadano realice esta actividad. En Guatemala, dado que además de los partidos políticos compiten comités cívicos, estos gozan del derecho a desarrollar propaganda electoral. Lo mismo sucede en Panamá, donde se permiten las candidaturas de libre postulación para puestos de alcaldes, corregidores y concejales (cuadro 6.5).

El acceso equitativo a los medios de comunicación colectiva es un aspecto de suma importancia para la competencia electoral. Sólo en tres países de la región (Costa Rica, El Salvador y Panamá) existen regulaciones específicas que obligan a las empresas privadas de comunicación colectiva a dar un trato equitativo a los partidos o coaliciones. En Nicaragua la normativa establece cuotas máximas de uso, mientras que en Guatemala y Honduras no se regula. En la práctica la situación jurídica se presta, en la mayoría de las naciones, para que las empresas de comunicación favorezcan en mayor o menor medida a los partidos o candidatos de su preferencia, lo cual afecta el equilibrio en las condiciones de competencia electoral. Como se verá más adelante, cuando se trate el asunto del financiamiento político, incluso en los casos en que existe la obligatoriedad del trato equitativo a los contendientes electorales, las empresas pueden recurrir a otras formas de apoyo, como las donaciones.

#### RECUADRO 6.7

##### Fórmulas de cociente electoral y fórmula D'Hondt

Las fórmulas proporcionales procuran que los cargos de elección sean ganados en relación con el número de votos logrados por las distintas candidaturas postuladas. Las fórmulas por cocientes establecen una cuota o cifra repartidora que se obtiene al dividir el número de votos válidos en la circunscripción entre un divisor variable, según la modalidad escogida. La cuota o cifra repartidora, también conocida como cociente electoral, es la cantidad mínima de votos para acceder a un escaño, de forma que un partido obtiene un número de escaños equivalente al número de cuotas que resulten al hacer la división antes indicada. Suele contemplarse que, si luego de calcular las cuotas de todos los partidos aún quedan cargos disponibles, se procede a la adjudicación de estos mediante el conteo de los residuos, siendo el método más común el del resto o residuo mayor.

En cambio, las fórmulas proporcionales por divisores se caracterizan por la utilización de 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, adjudicándose al final los escaños que tengan mayores cocientes. Entre estas últimas fórmulas la más conocida es la d'Hondt.

*Fuente: Artiga, 2001.*

Los medios de comunicación estatales, por su parte, están obligados a dar servicio equitativo y gratuito a los partidos en El Salvador, Guatemala y Nicaragua; en Panamá no se establece la gratuidad y en Honduras, en contra de la tendencia general, se prohíbe su utilización. En este último país la propaganda electoral queda al libre juego del mercado privado de los medios de comunicación, aunque tampoco en los demás países las regulaciones garantizan la neutralidad de dicho mercado.

En cuanto a la publicidad estatal, que durante las contiendas electorales podría dar alguna forma de ventaja a los partidos gobernantes (sea en el ámbito municipal o el nacional), sólo en Costa Rica se prohíbe hacerla a partir de la convocatoria a elecciones. En El Salvador la prohibición entra en vigencia treinta días antes de la votación y en Panamá, solo 24 horas antes, mientras en Guatemala, Honduras y Nicaragua no existe regulación al respecto.

#### Declinación de la participación electoral y convergencia en los sistemas de partidos

La contraparte de las garantías provistas por un sistema electoral para el ejercicio del voto libre es la participación ciudadana en los procesos

CUADRO 6.5

### Centroamérica: regulaciones sobre propaganda electoral y uso de medios de comunicación colectiva, *Circa 2002*

Disposición	Costa Rica	El Salvador	Guatemala <sup>a/</sup>	Honduras	Nicaragua	Panamá
¿Sólo los partidos tienen derecho a realizar propaganda electoral?	Sí (CE, art. 85)	Sí (CE, art. 227)	También Comités Cívicos (RLE, art. 27)	Sin restricción (LE, art. 64)	Sí (LE, art. 95)	También los candidatos de libre postulación
¿Están obligados los medios de comunicación masiva a dar un trato equitativo a los partidos/coaliciones en la propaganda electoral?	Sí (CE, art. 85)	Sí (CE, art. 229)	No se regula	No se regula	No. Sólo se fijan cuotas máximas de uso (LE, art. 90)	Sí (CE, art. 172A)
¿Están obligados los medios de comunicación colectiva estatales a dar servicio gratuito y equitativo a los partidos/coaliciones en la propaganda electoral?	Sí (CE, art. 85)	Sí (CE, art. 229)	Sí (RLE, art. 28)	Está prohibida su utilización (LE, art. 70)	Sí (LE, art. 90)	Sí, aunque no se establece la gratuidad (CE, art. 165)
¿Cuándo se suspende la propaganda electoral?	El día anterior a la votación (CE, art. 79)	3 días antes de la votación (CE, art. 230)	36 horas antes de la votación (RLE, art. 38)	El día de la votación (LE, art. 74)	72 horas antes de la votación (LE, art. 97)	Desde las 12 de la noche del viernes anterior a las elecciones. (CE, art. 248)
¿Cuándo se suspende la publicidad gubernamental?	Desde la convocatoria (CE, art. 85)	30 días antes de la votación (CE, art. 231)	No se regula	No se regula	No se regula	24 horas antes (CE, art. 259)
¿Se regula el uso de los espacios públicos como plazas, parques, calles, etc.?	Sí. Autoriza el TSE (CE, art. 79)	Sí. Autorizan los alcaldes (CE, art. 234)	Sí. No es necesaria autorización previa (RLE, art. 31)	Sí. Autorizan Tribunales Electorales (LE, art. 77)	Sí. Autoriza el Consejo Electoral (LE, art. 89)	Sí, no se requiere permiso pero sí aviso previo (Cn, art. 38)
¿Existe prohibición para divulgar resultados de encuestas de opinión?	Sí, en los dos días inmediatos anteriores y el propio día de la votación (CE, art. 85)	Sí, 15 días antes y hasta que se declaren firmes los resultados (CE, art. 230)	Sí, 36 horas antes de la votación (RLE, art. 38)	No se regula	No se regula	Sí, 10 días calendario antes de los comicios (CE, art. 178) hasta 3 horas después del cierre (CE, art. 179)
¿Pueden los militares realizar propaganda electoral?	No (CE, art. 88)	No (CE, art. 237)	No (LEPP, art. 223)	No (LE, art. 72)	No hay regulación	No aplica
¿Pueden los ministros religiosos hacer propaganda electoral?	No, (CE, art. 28)	No (CE, art. 237)	No hay regulación	No hay regulación	No hay regulación	No hay regulación

CE= Código Electoral. RLE= Reglamento Ley Electoral. RPP= Reglamento de Partidos Políticos.

<sup>a/</sup> En el caso de Guatemala se utilizó además el Reglamento a la Ley Electoral.

Fuente: Artiga, 2002 con base en legislación electoral.

electorales. Esta puede examinarse de distintas maneras. La más básica es la emisión del sufragio, que permite medir el nivel de participación electoral. Otra es la organización de las y los ciudadanos en partidos políticos, con el fin de lograr ser electos en los puestos de gobierno; esto último lleva al estudio de los sistemas de partidos. En los dos ámbitos de la participación ciudadana en los procesos electorales, las democracias centroamericanas enfrentan complejos desafíos.

### Disminuye la participación ciudadana en los procesos electorales

La democratización de los regímenes políticos en Centroamérica no fue acompañada por un crecimiento en la participación electoral de las y los ciudadanos (cuadro 6.6). Por el contrario, en los sucesivos procesos que se han celebrado, esta participación ha tendido a disminuir.

Entre 1985 y 2002 la participación en las elecciones legislativas fue, en promedio para Centroamérica, de un 60.0% de las personas en edad de votar. De acuerdo con Payne et al (2002) el promedio latinoamericano de participación en las elecciones legislativas fue de 71.2% en el período 1978-2000.

El análisis de los casos nacionales permite distinguir dos grupos de países. Por una parte

están aquellos donde la participación electoral disminuyó, como es el caso de Costa Rica, Guatemala y El Salvador. Costa Rica ha mostrado los niveles más altos de participación electoral, pero entre la primera y la última elección del período (1984 y 2002), esta descendió en -17.3%. En Guatemala y El Salvador se presentó la más baja participación electoral a lo largo de todo el período y, más grave aún, con una fuerte disminución, -37,6% y -21,5%, respectivamente (recuadro 6.8). En los restantes países la participación electoral aumentó: 32.5% en Panamá (sólo se tienen dos observaciones), 12.6% en Honduras y 2.8% en Nicaragua. Estas naciones exhibieron, además, un nivel de participación superior al promedio centroamericano, en especial Nicaragua y Honduras.

### Los sistemas de partidos tienden a converger

En el primer informe *Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible* (1999) se clasificó a los países 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 sistemas poco estables. El presente Informe actualiza este análisis, incorporando los resultados electorales más

CUADRO 6.6

### Centroamérica: participación electoral de la población en edad de votar. 1984-2002 (porcentajes)

País	Elección circa 1985	Elección circa 1990	Elección circa 1994	Elección circa 1998	Elección circa 2001	Diferencia entre última y primera elección	Promedio del período
Costa Rica <sup>a/</sup>	81.4	81.3	81.0	69.4	67.3	-14.1	76.1
El Salvador <sup>b/</sup>	48.3	44.0	51.1	34.4	37.9	-10.4	43.1
Guatemala <sup>c/</sup>	49.8	41.0	14.5	31.1		-18.7	34.1
Honduras <sup>d/</sup>	77.8	75.7	63.5	68.0		-9.8	71.3
Nicaragua <sup>e/</sup>	74.1	73.3	76.2			2.1	74.5
Panamá <sup>f/</sup>	52.9		70.1	76.0		23.1	66.3

<sup>a/</sup> Elecciones legislativas de 1986, 1990, 1994, 1998 y 2002.

<sup>b/</sup> Elecciones legislativas de 1985, 1991, 1994, 1997 y 2000. Para el año 1998, se utilizó el dato de votos para diputados, tomado de: [www.eca.edu.sv/publica/eca/581art1.htm](http://www.eca.edu.sv/publica/eca/581art1.htm)

<sup>c/</sup> Elecciones legislativas de 1985, 1990, 1994 y 1999.

<sup>d/</sup> Elecciones legislativas de 1985, 1989, 1993, 1997 y 2001, no aparece información para las elecciones del 2001 debido a que no se cuenta con el dato de la población en edad de votar.

<sup>e/</sup> Elecciones legislativas de 1984, 1990, 1996 y 2001, no aparece información para las elecciones del 2001 debido a que no se cuenta con el dato de la población en edad de votar.

<sup>f/</sup> Elecciones legislativas de 1984, 1994 y 1999.

Fuente: [http://www.idea.int/vt/country\\_view.cfm](http://www.idea.int/vt/country_view.cfm)

## RECUADRO 6.8

**¿Por qué no votan los guatemaltecos?**

Bajo este título se presentan los resultados de un estudio sobre participación y abstención electoral preparado por Horacio Boneo y Edelberto Torres-Rivas en el marco del proyecto *Participación electoral en Guatemala*, cuya ejecución fue asumida por el PNUD. Los autores sintetizan distintos insumos preparados por siete instituciones de investigación. La preparación de estos insumos se llevó a cabo utilizando diferentes aproximaciones metodológicas y fuentes de información tales como archivos del registro electoral, estadísticas de población, grupos focales, encuestas específicas, observación directa de la participación en las elecciones de distintas comunidades y otros.

Entre los resultados más importantes de este trabajo destaca que la falta de participación electoral es la abstención primaria, o sea, "de ciudadanos a los que el padrón electoral les resulta ajeno". Esto es además especialmente cierto en áreas rurales. En el estudio se señala que, si se corrige la información del registro electoral, aumenta el porcentaje de no inscritos y disminuye la magnitud de la abstención entre los inscritos. El problema, entonces, pasa de ser un asunto de ciudadanos que, estando inscritos, no concurren a votar, a una situación en la que un alto porcentaje de ciudadanos no está registrado para votar.

Entre los factores individuales están las diferencias en la abstención por edad. El estudio revela que la mayor parte de la abstención de los jóvenes es primaria: no votan porque no están registrados. Lo mismo ocurre cuando se analiza el abstencionismo según sexo; entre las mujeres, el abstencionismo primario es la principal causa de la baja participación electoral. Sin embargo, una vez registradas, las mujeres votan en proporciones similares a los hombres.

Si bien la información disponible no permitió analizar con el mismo detalle la participación electoral según pertenencia étnica, la información parcial sugiere que el abstencionismo primario es mayor entre los indígenas que entre los ladinos. La información más específica de algunas comunidades muestra que la mayor abstención se da entre mujeres indígenas analfabetas.

Entre los factores institucionales, los requisitos legales para ser ciudadano explican parte del abstencionismo. La Constitución de Guatemala señala que la ciudadanía se convierte en activa cuando practica el sufragio. Para ello es necesario cumplir con una serie de requisitos que no todos pueden o están dispuestos a cumplir. Así por ejemplo, el alto porcentaje de partos no ocurridos en las instituciones de salud-particularmente en las zonas rurales- implica que el sólo hecho de obtener una partida de nacimiento requiere un esfuerzo mayor para un sector de la población. De esta manera, la investigación mostró que existe un grupo de personas que nunca han obtenido su cédula de vecindad y un segundo grupo, aún más numeroso, que teniendo cédula de vecindad no se ha inscrito en el padrón electoral.

Otros aspectos, de carácter institucional y relacionados con la organización de las elecciones, también inciden en la participación electoral. Uno de ellos son las dificultades relacionadas con el uso de cinco papeletas diferentes a la hora de votar. Otro se refiere a la fecha de las elecciones, que coincide con el período de las migraciones estacionales de un contingente importante de trabajadores. Como la contratación requiere una identificación legal, es probable que entre las personas que se desplazan en esa época, una proporción importante se encuentre registrada en el padrón electoral. Con respecto a la ubicación de los recintos de votación, la distancia física, aunque no parece ser un factor relevante de acuerdo con los resultados de una de las encuestas del estudio, no deja de ser parte de las razones por las cuales algunas personas no votan. Además, en ciertas comunidades a la falta de proximidad física se suman las dificultades de transporte.

Finalmente, la información sobre razones para no votar revela la existencia de una percepción despolitizada de la vida pública, que se resume en tres actitudes comunes hacia el voto: una desconfianza general sobre lo público y sobre lo que viene del Estado, un desconocimiento de lo que es la política como ejercicio de derechos políticos, y una percepción negativa del político, de sus actuaciones públicas y de sus ofertas.

*Fuente: Boneo y Torres-Rivas, 2001.*

## RECUADRO 6.9

**Indicadores del sistema de partidos políticos en Centroamérica**

Para estudiar los sistemas de partidos en Centroamérica se utilizan en este Informe tres indicadores: el número efectivo de partidos, el índice de fluidez partidaria y la concentración del voto en las dos agrupaciones mayoritarias. Estos indicadores permiten hacer una valoración sobre la estabilidad y cantidad de partidos que conforman un sistema y la dominación electoral que ejercen los dos principales. En principio, un mayor número de partidos y una mayor movilidad de los caudales electorales entre elección y elección -la fluidez partidaria- suponen una menor estructuración de la oferta partidista y una menor estabilidad del sistema. En algunos países pueden competir muchas agrupaciones, aunque en la práctica sean pocas las que alcancen representación parlamentaria. Esto último es lo decisivo para determinar la estabilidad del sistema de partidos.

Las fórmulas para el cálculo de cada uno de esos indicadores son las siguientes:

- Número efectivo de partidos en las elecciones legislativas (NEP):  $1/[\sum(s_i)^2]$ , donde  $s_i$  es, en el caso de las elecciones legislativas, la proporción de escaños obtenidos por el partido  $i$ .
- Índice de fluidez partidaria:  $1/2(ea + ed)$ , donde:  $ea$  = porcentaje de escaños de los nuevos partidos (partidos que "aparecen") y  $ed$  = porcentaje de escaños de los partidos que "desaparecen".
- Concentración del voto en los dos partidos mayoritarios: se suma los votos obtenidos por los dos partidos mayoritarios y se divide entre el total de votos emitidos.

*Fuente: Artiga, 2002*

recientes (recuadro 6.9). La principal conclusión es que hay indicios importantes de cambio en los sistemas de partidos en la región, los que no implican todavía una gran modificación, pero apuntan hacia un tránsito entre los dos tipos de sistemas de partidos descritos en el primer informe regional.

En el grupo de países que hasta finales de la década de los noventa tenían sistemas bipartidistas (Honduras, Costa Rica y Nicaragua) se registran comportamientos distintos: debilitamiento, estabilidad y fortalecimiento. En Costa Rica el bipartidismo ha mostrado signos de debilitamiento, con la irrupción de una nueva fuerza política en las elecciones de 2002 (el PAC, que obtuvo el 24.6% de los escaños en el Congreso). En Honduras el sistema de partidos se mantiene estable; en la última elección, en el 2001, ninguno de los indicadores se alejó del comportamiento histórico del período 1985-2002. En Nicaragua el bipartidismo parece haberse fortalecido. Sin embargo, se trata de un caso singular en la región, puesto que no han sido dos partidos estables los que han competido, sino dos extremos polarizados: por una parte el FSLN y, por otra,

distintas coaliciones de numerosos partidos en cada elección (Proyecto Estado de la Nación, 1999). En la última elección (2001) disminuyó el número efectivo de partidos -producto de los cambios en la legislación electoral antes comentados- y aumentó la concentración de voto. No obstante, la fluidez partidaria, los partidos que aparecen y desaparecen en el Parlamento, muestra que Nicaragua tiene comparativamente un muy alto grado de fluidez.

En el grupo de países que tenían, a finales de la década de 1990, sistemas multipartidistas, también hay comportamientos dispares. En Panamá se moderó el multipartidismo: en la última elección (2000) descendió el número efectivo de partidos y aumentó la concentración de votos en los dos partidos mayoritarios. Por su parte, Guatemala y El Salvador registraron cambios, pero sin una tendencia clara (cuadro 6.7). Desde mediados de los años noventa, estos países, siendo multipartidistas, muestran un movimiento lento hacia una mayor concentración del voto en los dos primeros partidos, aunque el nivel promedio todavía es bajo, especialmente en el caso guatemalteco.

## CUADRO 6.7

**Centroamérica: indicadores sobre los sistemas de partidos políticos<sup>a/</sup>. 1980-2002**

País	Número efectivo		Índice de fluidez partidaria <sup>b/</sup>		Concentración del voto	
	1980-2002 de partidos	Última elección legislativa	1980-2002	Última elección legislativa	1985-2002	Última elección legislativa
Costa Rica	2.6	3.7	6.3	16.7	79.0	56.9
El Salvador	3.1	3.5	5.8	7.8	74.7	71.2
Guatemala	3.2	2.4	24.8	15.8	58.9	69.1
Honduras	2.1	2.4	0.4	0.0	94.1	87.3
Nicaragua	2.3	2.0	53.7	58.2	87.9	94.4
Panamá	3.8	3.3	13.3	13.3	45.5	53.6

<sup>a/</sup> Consúltase recuadro 6.9 para la definición de cada indicador.

<sup>b/</sup> Las fechas para las elecciones son: Costa Rica: 1982 (año base), 1986, 1990, 1994, 1998 y 2002; El Salvador: 1982 (año base), 1985, 1988, 1991, 1994, 1997 y 2000; Guatemala: 1984 (año base) 1985, 1990, 1994, 1995 y 1999; Honduras: 1980 (año base), 1985, 1989, 1993, 1997 y 2001; Nicaragua: 1984 (año base), 1990, 1996 y 2001; Panamá: 1994 (año base) y 1999. Para Nicaragua se utilizaron los datos obtenidos en las asignaciones departamentales. Para Guatemala se emplearon los datos obtenidos en los distritos departamentales.

Fuente: Artiga, 2002.

En resumen, con excepción del sistema de partidos hondureños, los demás sistemas muestran signos de cambio. En Costa Rica, según la última elección, parece atenuarse el bipartidismo; en Panamá se ha moderado el multipartidismo; Nicaragua, por el contrario, se movió hacia el bipartidismo, y Guatemala y El Salvador registran comportamientos en distintos sentidos. El resultado es que, hoy en día, resulta más difícil clasificar los casos en dos grupos (bipartidistas estables versus multipartidistas inestables). Parece ser el comienzo de un lento tránsito de los sistemas bipartidistas hacia el multipartidismo y viceversa.

#### Una nota sobre la democratización interna de los partidos

El presente Informe realizó una indagación exploratoria sobre la organización interna de los partidos. En una democracia, los partidos representan los intereses y aspiraciones de ciertos segmentos de la ciudadanía y la organización interna de estas agrupaciones es un factor clave que posibilita (u obstaculiza) que esta representación efectivamente articule los intereses de sus simpatizantes y afiliados o que, por el contrario, sea simplemente una representación arrogada.

En Costa Rica, Honduras y Panamá la legislación electoral establece la celebración de elecciones

internas en los partidos para la selección de candidatos presidenciales y son, por lo tanto, los países que garantizan una mayor inclusión en el proceso. En cambio, en El Salvador, Guatemala y Nicaragua la selección del candidato presidencial corresponde al órgano colegiado que dirige los partidos (cuadro 6.8).

#### Persiste la desconfianza en los partidos políticos y en los sistemas electorales

La desconfianza ciudadana en los partidos políticos, ya anotada en el primer informe regional, persiste hoy. Según la encuesta *Latinobarómetro*, en el año 2002, en los países centroamericanos, menos de dos personas de cada diez (17%) manifestaban tener confianza en los partidos políticos. Costa Rica fue el país donde mayor cantidad de personas expresaron tener (mucho o algo de) confianza en los partidos (24%), seguido por Honduras (22%). En el otro extremo está Guatemala, donde sólo un 8% de las y los encuestados manifestó tener confianza en los partidos. En Nicaragua y El Salvador la proporción fue muy similar (alrededor del 16% de las personas).

Esta información se complementa con un nuevo hallazgo: durante las últimas elecciones presidenciales en El Salvador, Guatemala, Nicaragua y Honduras, distintos estudios indicaron



que porcentajes considerables de la población presumían que habría fraude (IEN, 2001; CID-Gallup 2001; IUDOP, 2002 y Sistema de las Naciones Unidas en Guatemala, 1998).

La desconfianza ciudadana en la pureza de los procesos electorales contrasta con los reportes favorables de las numerosas y distintas misiones internacionales que los han evaluado. Los progresos ocurridos en los sistemas electorales no han modificado, en lo fundamental, las percepciones ciudadanas.

Entre 1990 y 2001, la Organización de Estados Americanos efectuó diecinueve misiones de observación de los procesos electorales celebrados en Centroamérica, junto a otras realizadas por el Centro Carter y diversas organizaciones no gubernamentales (OEA, 2002; UPD-OEA, 2000; Observatorio Electoral Latinoamericano, 2001 y Nitlapán-Envío, 2001). Estas misiones han hecho distintos tipos de observaciones relacionadas con el control partidario de los organismos electorales, con las dificultades para la habilitación para ejercer el sufragio (ya sea con respecto a la inscripción de electores o con respecto a la emisión del documento necesario para votar) y con irregularidades técnicas (la apertura tardía de algunos recintos de votación, boletas manchadas o mal impresas, mala información a los electores, problemas en la transmisión de los escrutinios de las juntas receptoras de votos, etc.). No obstante las anomalías detectadas, los procesos electorales terminaron siendo declarados libres, competitivos y justos por estas misiones, en la medida en que no pudieron imputar una intención clara, de parte de los organismos electorales, para alterar la voluntad de los ciudadanos expresada en las urnas.

### Mediciones internacionales poco favorables para varios países

Una condición que favorece la realización de elecciones libres y limpias es la existencia de un contexto de respeto por los derechos humanos, civiles y políticos. Por ejemplo, durante la década de 1980, en El Salvador, Guatemala y Nicaragua se celebraron elecciones durante los conflictos armados. Estos procesos no pueden ser considerados como elecciones democráticas por más que, entonces, se llevaran a cabo esfuerzos para terminar con las prácticas fraudulentas a las que solía recurrirse en el régimen autoritario.

Las evaluaciones externas de los derechos civiles y políticos en Centroamérica coinciden en señalar avances, pero al mismo tiempo ponen de manifiesto que aún no se logran condiciones de plena libertad y respeto a los derechos de las y los ciudadanos. De acuerdo con el índice internacional que

CUADRO 6.8

### Centroamérica: selección de los candidatos presidenciales en la última elección. *Circa 2002*

País	Afiliados (elecciones internas cerradas)	Órganos colegiados	Órganos nacionales ratifican resultados de las elecciones internas
Costa Rica	PLN (02) y PUSC (02)		PLN (02) y PUSC (02)
El Salvador		ARENA (99) FMLN (99) <sup>a/</sup>	
Guatemala		FRG (99) PAN (99) <sup>b/</sup>	
Honduras	PLH (01) y PNH (01)		
Nicaragua		PLC (01)	FSLN (01)
Panamá	PA (99) y PRD (99)		

<sup>a/</sup> En 2001 se reformaron los estatutos del partido para permitir elecciones internas.

<sup>b/</sup> En 2002 el PAN realizó un proceso de elecciones internas de cara a las elecciones de 2003.

Fuente: Freidenberg y Sánchez, 2001.

elabora anualmente Freedom House (gráfico 6.2), en la región las restricciones a los derechos civiles y las libertades políticas descendieron en forma considerable entre 1981 y 2000. Sin embargo, para el último año señalado, Guatemala, Nicaragua y Honduras fueron calificados como países que aún no podían considerarse libres de restricciones a los derechos civiles y políticos. Esto significa que, pese a los avances en lo que se refiere a la celebración de elecciones, a la legislación y al ofrecimiento de garantías para los diversos actores, el contexto en que se llevan a cabo dichas elecciones no cumple con los criterios establecidos por esta organización (recuadro 6.10).

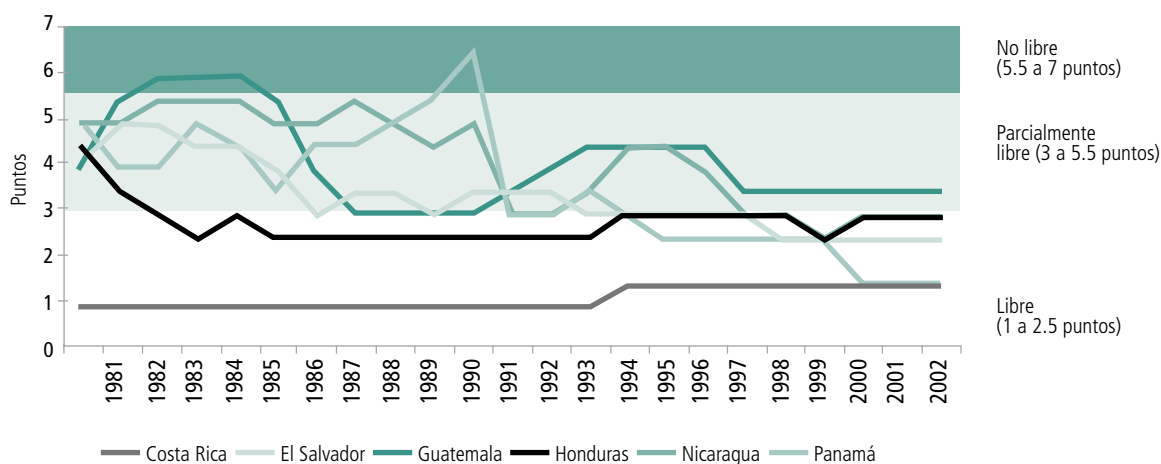
### El financiamiento de la política: un desafío pendiente

Un tema relevante para evaluar las garantías que ofrecen los regímenes democráticos es su capacidad para asegurar la integridad y la autonomía de los sistemas políticos, frente a influencias no deseadas provenientes del financiamiento de los partidos y las campañas electorales. En efecto, el costo creciente de las campañas y la cada



GRAFICO 6.2

### Centroamérica: índice de Freedom House de derechos civiles y libertades políticas en Centroamérica. 1981-2002



Fuente: Freedom House, varios años.

#### RECUADRO 6.10

### Los índices de Freedom House

Desde 1972, la organización Freedom House ha publicado anualmente una evaluación sobre el estado de la libertad en 192 países del mundo y 60 territorios en disputa. Su metodología está orientada a establecer un *ranking* de los países, que se basa principalmente en una encuesta aplicada a activistas de derechos humanos, periodistas, editores y otras personalidades de cada país. También se complementa con investigaciones en profundidad en algunas naciones.

Los índices de Freedom House son una de las mediciones más utilizadas por las instituciones internacionales y los estudios de política comparada. Sin embargo, tienen importantes limitaciones. Por ejemplo, variaciones metodológicas dificultan el establecimiento de series de tiempo; las valoraciones están basadas en juicios de expertos y las reglas de calificación no son de dominio público. Pese a estas debilidades, las pocas alternativas a Freedom House tienen limitaciones similares.

Los dos índices de Freedom House utilizados en este Informe son el de derechos políticos y libertades civiles, y el de libertad de opinión y expresión. El primero agrupa dos conceptos, los derechos políticos y las libertades civiles. Por derechos políticos se entiende la capacidad de las personas para participar en las elecciones de sus representantes y en la toma de decisiones de las políticas públicas. Por libertades civiles se entienden aquellas que permiten desarrollar puntos de vista, una autonomía personal o institucional independiente del Estado. La metodología empleada evalúa ambas categorías por separado, utilizando una escala de 1 a 7,

donde 1 es la mejor condición y 7 la peor. Luego se usa un promedio de ambas categorías para ubicar al país en el estatus correspondiente: libre (1-2.5), parcialmente libre (3.5-5), no libre (5-5.7).

En el segundo índice, Freedom House evalúa el grado de cumplimiento de los derechos de libertad de opinión y expresión que establece la Declaración Universal de Derechos Humanos (artículo 19) con base en cuatro criterios: a) las leyes y las regulaciones administrativas según su influencia en el contenido de las noticias de los medios; b) el grado de influencia o de control político sobre el contenido de los sistemas de noticias, bajo el supuesto de que el poder político puede buscar manipular las noticias y que las democracias buscan formas de establecer contrapesos y balances para minimizar el dominio del Estado; c) la influencia económica sobre el contenido de las noticias, ejercida ya sea por los gobiernos o los empresarios privados; y d) las violaciones contra los medios, incluidos el asesinato de periodistas, los ataques físicos, el acoso y la censura. Sus investigaciones, sin embargo, no evalúan el grado de responsabilidad con que la prensa se desempeña en los países. Las evaluaciones examinan por separado los medios audiovisuales y los de la prensa escrita; asignan valores numéricos y, posteriormente, los integran en un índice en el que cero corresponde al mayor grado de libertad de prensa y 100 al de menor grado.

Fuente: *www.freedomhouse.org*, 2002; Munck y Verkuilen, 2002.

vez más amplia disponibilidad de fuentes de dinero ilegítimo en la región han llegado a convertirse en amenazas significativas. En los últimos años, las denuncias sobre financiamientos ilícitos han sido cada vez más frecuentes en todos los países; en el caso de Costa Rica y Panamá las crisis políticas asociadas a este tema han motivado reformas importantes en las legislaciones. No obstante, la adopción de enfoques legislativos prohibicionistas y excesivamente limitantes de las contribuciones y gastos electorales podría plantear nuevos problemas y producir efectos contrarios a los buscados.

Si, por una parte, los países están obligados a resguardar la legitimidad de sus sistemas políticos y contrarrestar cualquier influjo negativo sobre el interés general, por otra parte también es necesario para la salud de las democracias el flujo de recursos económicos legítimos que garanticen el adecuado desarrollo de las campañas electorales. Legislaciones en extremo rígidas podrían limitar las posibilidades de los diversos partidos y candidatos para llevar su mensaje a las y los votantes, así como estimular prácticas de financiamiento y faltas a la ley aún menos deseables.

Aunque los marcos regulatorios pueden favorecer un financiamiento adecuado y mayor transparencia, su eficacia dependerá siempre en buena medida de los valores y prácticas de los propios partidos, que son los agentes del proceso, y de los ciudadanos, que deben ejercer con responsabilidad su derecho al escrutinio público. Esto implica que, en este como en otros aspectos, el reto consiste en avanzar hacia el afianzamiento de una cultura verdaderamente democrática en la región.

### Las normas de financiamiento político muestran importantes limitaciones

Una revisión de los sistemas de financiamiento político (SFP) 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 (cuadro 6.9). No obstante, los montos de los subsidios son muy reducidos en la mayoría de los casos, pues en promedio cubren sólo 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.

### En todos los países hay subsidio público a la política

Las democracias centroamericanas reflejan una situación generalizada en el ámbito mundial, en cuanto a la provisión de subsidios estatales a los partidos, con el fin de garantizar el respeto a la legalidad de las contiendas electorales. El peso de los subsidios, sin embargo, varía considerablemente de una nación a otra. Mientras en Costa Rica y, en menor grado, Nicaragua, los subsidios directos han cubierto una parte sustancial de las erogaciones electorales en procesos recientes (58% y 44-48% respectivamente), en el resto de los países su efecto es más bien marginal (Panamá, 30%; Honduras, 10%; Guatemala, 5%). No hay información disponible para el caso de El Salvador) (cuadro 6.10).

El procedimiento para calcular el monto los subsidios directos está formalizado en la legislación constitucional u ordinaria en toda el área. Mientras Costa Rica, Nicaragua y Panamá definen la cantidad como una proporción del PIB o del presupuesto estatal, Guatemala y Honduras asignan una suma por voto, una solución bastante más común en el contexto internacional. Los montos distribuidos por ciclo electoral son mayores en los sistemas panameño (15.3 millones de dólares) y costarricense (14.2 millones de dólares) que en el resto de la región. Los sistemas nicaragüense (10.6 millones de dólares) y salvadoreño (7.8 millones de dólares) ocupan una posición intermedia, y son los únicos en los que el subsidio se distribuye en varios procesos electorales a lo largo del período presidencial. Finalmente, los subsidios hondureño (2.4 millones de dólares) y guatemalteco (menos de 0.5 millones de dólares) asignan montos muy bajos. Calculadas en términos per cápita, sin embargo, estas ayudas están acordes con las distribuidas en la mayoría de las democracias del mundo, con excepción de la extraordinariamente baja subvención guatemalteca<sup>8</sup>.

Los sistemas de subsidio de la región presentan algunas limitaciones en contraste con la experiencia de otras democracias en el mundo:

CUADRO 6.9

**Centroamérica: sistemas de financiamiento político. 2002**

Temas	Países					
	Guatemala	El Salvador	Honduras	Nicaragua	Costa Rica	Panamá
<b>Fuentes de financiamiento</b>						
Control de fuentes privadas						
Nacionales	Sin límite	Sin límite	Prohibición de contribuciones anónimas	Prohibición de contribuciones anónimas	Prohibición de contribuciones anónimas	Sin límite
			Prohibición concesionarios del Estado	Prohibición instituciones públicas	Límite US\$ 35.000	
Extranjeras	Sin límite	Sin límite	Prohibida	Sin límite		Sin límite
<i>Subsidios estatales directos</i>						
Receptor	Partidos	Partidos	Partidos	Partidos, alianzas	Partidos	Partidos, candidatos independientes
Entrega	Tractos anuales	Anticipo 75%	Anticipo: 60%	Reembolso	Reembolso	Anticipo: 40%
						Reembolso: tractos anuales
Barrera	4% votos	No hay	No hay	4% votos	4% votos (1 escaño)	Adelanto: Sin barreras
						Reembolso: 5% votos
Criterio	Por voto	Por voto	Por voto	Proporcional	Proporcional	Adelanto: pares iguales
Monto	Ley: 2 quetzales por voto	Autoridad: define. Partidos nuevos reciben US\$ 500 mil	Ley: 17 lempiras	Ley: 1% presupuesto	Constitución: 0.1% PIB	Reembolso: proporcional
Total subsidio otorgado	US\$ 0.5 mill (1999)	US\$ 7,8 mill (2000)	US\$ 2.4 mill (2001)	US\$ 1.2 mill (2001)	US\$ 1.6 mill (2002)	US\$ 1.8 mill (1999)
<i>Subsidios estatales indirectos</i>						
	Exoneración fiscal a donaciones	No hay	Espacios en TV - radio estatal	Exoneración fiscal a donaciones	Franquicia postal	Exoneración fiscal a donaciones
	Espacios en TV - radio estatal		Franquicias postales			

CUADRO 6.9 (continuación)

**Centroamérica: sistemas de financiamiento político. 2002**

Temas	Países					
	Guatemala	El Salvador	Honduras	Nicaragua	Costa Rica	Panamá
	Franquicias postales, telefónicas y telegráficas		Exoneraciones fiscales			
<b>Gastos electorales</b>						
Topes de gasto	No	No	No	No	No	No
Duración de campaña	No	4 meses <sup>a/</sup>	90 días	75 días <sup>c/</sup>		No
<b>Transparencia financiera</b>						
Informes sobre contribuciones	No	No	Informe anual	No	Informes trimestrales <sup>e/</sup>	No
Informes sobre gastos	No	No	Informe anual	Justificación de gastos <sup>d/</sup>	Justificación de gastos <sup>f/</sup>	Justificación de gastos <sup>g/</sup>
Realización de auditorías	No	No	No	No	Subsidios estatales	Subsidios estatales
<b>Sanciones</b>	No	No	Multas por propaganda extemporánea <sup>b/</sup>	Multas e inhabilitaciones por donaciones ilegales	Prisión (2 a 6 años)	Prisión por uso de financiamiento del narcotráfico <sup>h/</sup>

<sup>a/</sup> Se refiere únicamente a elecciones presidenciales. Para las elecciones legislativas, el límite es 2 meses y 1 mes para las elecciones municipales.

<sup>b/</sup> Existe una progresión de sanciones.

<sup>c/</sup> Se refiere a las elecciones nacionales- Para las elecciones municipales, el límite son 42 días y de 21 en caso de una segunda ronda.

<sup>d/</sup> Receptores deben presentar informes ante la Contraloría General de la República, Ministerio de Hacienda y autoridad electoral.

<sup>e/</sup> Reportes trimestrales ante la autoridad electoral (mensuales durante la campaña). Precandidatos presidenciales reportan donaciones a la tesorería del partido.

<sup>f/</sup> Ante la Contraloría General de la República.

<sup>g/</sup> Ante la autoridad electoral.

<sup>h/</sup> Se trata del uso conciente (ex profeso) de dineros del narcotráfico.

Fuente: Casas, 2002.

CUADRO 6.10

**Centroamérica: gasto electoral total y peso relativo de los subsidios directos. Circa 2000**

País	Ciclo electoral	(A) Gasto electoral total (millones de US\$)	(B) Subsidio directo (millones de US\$)	(C) Fuentes privadas (millones de US\$) (A – B)	(D) Porcentaje cubierto por subsidio (B / A)
Costa Rica	1998	20.1 <sup>a/</sup>	11.5	8.6	58
Nicaragua	2000-2001	22-24	10.6	11.4-13.4	44-48
Panamá	1999	20 <sup>b/</sup>	6.1 <sup>d/</sup>	13.9	30
Honduras	1997	15.3	1.5	13.8	10
Guatemala	1995	11.5	0.6	10.9	5
El Salvador	1999-2000	<sup>c/</sup>	7.8		

<sup>a/</sup> Incluye elecciones nacionales y procesos electorales internos -tanto legislativos como presidenciales- en el PLN y el PUSC. El gasto en la elección nacional fue de 16.8 millones de dólares.

<sup>b/</sup> Esta cifra debe ser tomada con particular precaución. La fuente sólo incluye una estimación de 10 millones de dólares para "una campaña presidencial". La cifra del cuadro asume, pues, el gasto de al menos dos candidaturas presidenciales mayoritarias. Los gastos en elecciones legislativas, no incluidos en esta cifra, pueden ser sustanciales en Panamá.

<sup>c/</sup> No se dispone de estimaciones. Sin embargo, una fuente calculó en 8 millones de dólares el gasto publicitario de uno de los dos partidos mayoritarios durante la campaña presidencial de 1999 (CONF, 30/9/01).

<sup>d/</sup> Incluye sólo el 40% del subsidio desembolsado durante la campaña.

Fuentes: Casas, 2002.

a) solamente los partidos políticos pueden beneficiarse de estos recursos, b) no pueden acceder a ellos los precandidatos presidenciales, c) se restringen a subvencionar gastos electorales, y d) no en todos los países existen criterios de acceso o cuotas electorales mínimas para beneficiarse de los mismos (como es el caso de El Salvador y Honduras).

Debe decirse que la experiencia internacional demuestra que la generosidad de los subsidios tampoco garantiza, por sí misma, la desaparición de la dependencia de los partidos respecto de los capitales privados o la erradicación de las prácticas ilegales de financiamiento, aunque contribuya a ello (Mendilow, 1996; Blechinger y Nassmacher, 2001). La existencia de subvenciones electorales debe complementarse con otras medidas. Estas ayudas abren la posibilidad de utilizarlas como un mecanismo para incentivar el cumplimiento de obligaciones impuestas por las leyes, y la recaudación de fuentes deseables de financiamiento. Los subsidios pueden condicionarse no sólo a la presentación de informes (como ya se hace en algunos países del área) sino ligarse a la

recaudación de ciertos tipos de fondos privados por parte de los partidos o candidatos. Así, en algunas democracias occidentales la asignación de fondos públicos es directamente proporcional a la capacidad del candidato o de los partidos para recaudar pequeñas donaciones, o a su habilidad para atraer nuevos miembros cotizantes.

Ningún país de la región ha introducido toques de gasto electoral, ni generales, ni focalizados en rubros específicos. Los partidos y los candidatos pueden gastar tanto como quieran en sus actividades de proselitismo. Aunque en algunos países existen límites generales de erogación, su adopción ha sido resistida por la mayoría de las democracias. Las únicas limitaciones que pesan sobre el gasto electoral en Centroamérica conciernen a la delimitación temporal de las campañas electorales, introducida en El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica.

La duración oficial de las campañas presidenciales en estos casos -que oscila entre 75 días en Nicaragua y tres meses y medio en Costa Rica- está muy por encima de la de países que han decidido restringir sus procesos electorales, como

Canadá (35 días en 2000), Taiwán (10 días), Japón (12 días), Turquía (15 días), Francia (20 días) y España (15-21 días)<sup>9</sup>. Debe notarse, sin embargo, que la limitación temporal introducida por las naciones centroamericanas es, a lo sumo, una restricción indirecta del gasto electoral -el *quantum* de las erogaciones no se limita- y de una débil aplicación en la práctica, pues de hecho las campañas empiezan mucho antes de la convocatoria oficial. En Panamá y Guatemala, al igual que en democracias como las de Alemania, el Reino Unido y Estados Unidos, entre muchos otros casos, se ha optado, en cambio, por no establecer límite temporal alguno al proselitismo electoral.

### Débiles o inexistentes reglas de transparencia financiera

En materia de reglas de transparencia financiera, los países centroamericanos varían desde una total desregulación en El Salvador, hasta un enfoque más intervencionista en Costa Rica. En esta última nación, los partidos deben presentar informes trimestrales de sus ingresos y someter a una exhaustiva auditoría de las autoridades contraloras sus gastos electorales, a fin de recibir el subsidio estatal. Con variaciones, en el resto de la región se presentan controles financieros casi exclusivamente centrados en la utilización de los subsidios públicos. En la mayoría de los casos, los reportes tan solo consisten en presentar los libros contables de la organización, para que sean revisados por las autoridades electorales. Con la excepción de Costa Rica, las fuentes de ingreso de los partidos no son reportadas ni auditadas en ningún país. Tampoco están obligados los donadores centroamericanos a reportar sus contribuciones políticas. La adopción de mecanismos que aseguren algún nivel de transparencia sobre los ingresos y gastos partidarios, sin embargo, es común entre las democracias occidentales, aunque con muy diferentes grados de rigurosidad y supervisión.

Las sanciones contra las prácticas ilegales de financiamiento en Centroamérica varían tanto como los controles que tales sanciones respaldan. Los SFP en Guatemala y El Salvador no prevén ninguna sanción por incumplimiento. En Panamá la legislación únicamente sanciona con prisión el uso consciente de dineros provenientes del narcotráfico. Los sistemas hondureño y nicaragüense, por su parte, han optado por una combinación de multas e inhabilitaciones electorales. Por último, la legislación costarricense

utiliza un enfoque más punitivo, y ha establecido una única sanción de prisión (de 2 a 6 años) contra los diversos incumplimientos de las normas de financiamiento. En el ámbito internacional la forma generalizada de sanción son las multas, frecuentemente ligadas a la retención de subsidios públicos. Esta opción está ausente en los SFP centroamericanos.

### Amplia apertura en las legislaciones con respecto a las donaciones políticas privadas

En cuanto a los grandes donativos o contribuciones políticas de carácter privado, que en el contexto internacional han suscitado la mayoría de las regulaciones “negativas”, en Centroamérica prevalece una casi completa apertura en la legislación y en las prácticas de los partidos. En tanto los SFP de Guatemala, El Salvador y Panamá no imponen restricción alguna a la recepción de contribuciones de nacionales o extranjeros, en Nicaragua únicamente se exige, entre otros requisitos, la identificación del donador (Casas, 2002).

Una situación algo diferente es la de Honduras y Costa Rica. El SFP hondureño, como otros en América Latina, prohíbe las donaciones políticas de concesionarios estatales. Por su parte, la ley costarricense es la única de la región que impone un límite cuantitativo a las donaciones locales. En el año 2000, el límite era equivalente, aproximadamente, a 35,000 dólares por donador a lo largo de un período de cuatro años, aunque la información disponible apunta a que este límite se encuentra muy por encima del monto de las contribuciones privadas habituales en el país. Adicionalmente, tanto Costa Rica como Honduras prohíben la recaudación de fondos de origen foráneo, que es lo común en los SFP del resto del mundo.

La ausencia de control sobre las contribuciones de origen extranjero en las demás naciones de Centroamérica merece particular atención, por cuanto está ligada a un fenómeno relativamente nuevo en la política de la región: la participación de la creciente diáspora centroamericana en los Estados Unidos en el financiamiento de los partidos. Es conocido que, desde el extranjero, empresarios y organizaciones de origen centroamericano (o afines) contribuyen a las campañas de modo significativo en Nicaragua y El Salvador, y en una medida considerable en los restantes países, lo que se constituye en un factor que desincentiva la regulación de las contribuciones políticas de origen foráneo.

### RECUADRO 6.11

#### Las donaciones políticas privadas

Con base en una serie de entrevistas a tesoreros y jefes de campaña de partidos políticos centroamericanos ha sido posible responder tentativamente a algunas preguntas comunes de la ciudadanía en la región:

##### ¿Quién y cómo se hace la recaudación?

En Centroamérica la recaudación de recursos privados para las campañas tiene lugar en un pequeño círculo social, cruzado por vínculos de parentesco y confianza. En la búsqueda de grandes contribuciones, la presencia del candidato es esencial, sea aportando personalmente fuertes cantidades o formalizando otras solicitudes. Las visitas a grandes donadores son complementadas con múltiples actividades de recaudación secundarias o de menor importancia, organizadas por los comités financieros.

##### ¿A cuánto ascienden las donaciones?

No se conoce con exactitud el monto máximo a que ascienden las donaciones en Centroamérica. La evidencia disponible para el caso costarricense sugiere que donaciones de 35.000 dólares, el máximo autorizado por la legislación, son excepcionales. En Panamá y Nicaragua, sin embargo, son conocidos los casos de donadores cuyas contribuciones ascienden a 500.000 dólares. Mientras más cerrado sea el círculo de donantes, mayores son los montos de las contribuciones individuales.

En algunos países, particularmente en Nicaragua y Honduras, el proceso de captación de recursos domésticos tiene un elemento adicional: la imposición, por parte de los partidos políticos, de contribuciones electorales obligatorias para quienes detentan cargos electivos y, en general, para los empleados públicos.

##### ¿Quiénes contribuyen?

En países pequeños, los grandes intereses son pocos y conocidos por todos. Generalmente los mismos grandes contribuyentes políticos figuran como donadores en los distintos ciclos electorales y, por ser buscados por distintos partidos, en ocasiones terminan repartiendo fondos entre todos ellos.

Los empresarios de la construcción y del sector bancario son reconocidos contribuyentes en la región. Pero, sobre todo, los propietarios de las estaciones privadas de televisión conforman un grupo particularmente importante de donadores políticos, que contribuyen en especie mediante la concesión de espacios publicitarios.

##### ¿Para qué contribuyen?

La búsqueda de beneficios tangibles es el motor del proceso de recaudación. Los favores buscados son muy diversos y, por lo general, implícitos. En la gran mayoría de los casos, las contribuciones empresariales constituyen una "póliza de seguro" capaz de garantizar, en caso necesario, el acceso a los tomadores de decisión y la buena voluntad de estos. En otras situaciones, el *quid pro quo* puede ser menos difuso. Las donaciones de gran magnitud tienden a suponer solicitudes específicas por parte del contribuyente, normalmente ligadas a decisiones de inversión pública, condonación de deudas con instituciones públicas, o cancelación de deudas estatales. Con todo, aun en estos casos el intercambio entre donadores y tomadores de los fondos es fuertemente contingente y la donación rara vez garantiza el resultado deseado.

Fuente: Casas, 2002.

Una de las características fundamentales de los procesos de recaudación del financiamiento político en el área es el predominio de los vínculos individuales entre donadores y políticos, antes que de formas de participación colectiva de sectores sociales o económicos (recuadro 6.11). En restringidos círculos sociales, los lazos familiares y el contacto directo entre contribuyentes y políticos hacen innecesarias las solicitudes de financiamiento a los grupos organizados (cámaras empresariales, por ejemplo). Esta falta de vinculaciones tiene efectos cruciales en la definición de las retribuciones buscadas por los donadores políticos, las que parecen orientarse más hacia la búsqueda de beneficios individuales que al control de las políticas estatales.

#### Las televisoras contribuyen fuertemente a las campañas electorales

Si bien las donaciones empresariales no pueden ser entendidas con una lógica sectorial, los empresarios de algunos sectores específicos participan del proceso con singular asiduidad. En este sentido destacan los propietarios de las estaciones privadas de televisión, que constituyen un grupo especialmente importante de donadores políticos. En el caso costarricense, si bien el Código Electoral obliga a los medios de comunicación a hacer públicas sus tarifas y a garantizar el acceso igualitario a todas las agrupaciones políticas, la regla no impide a los propietarios de los medios donar parte del espacio publicitario a algunos partidos, haciendo la norma nugatoria en la práctica. Así, persisten significativas diferencias de precios y ningún partido o candidato paga finalmente la tarifa oficial. Un aspirante presidencial hizo notar que "los banqueros de los años cuarenta son los dueños de las televisoras de la era del noventa (...) porque el que logra una buena negociación (con los canales), va a tener grandes ventajas en términos de las posibilidades de anunciarse." (Casas, 2002).

Una indagación de los patrones de descuento durante las campañas de 1990 a 1998 revela sistemáticos favoritismos por parte de las empresas televisivas costarricenses (Casas, 2002). El fenómeno se repite, con diferentes aristas, en otros países de la región. Particularmente notoria es la experiencia de Guatemala, donde la televisión abierta es monopolizada por un solo operador privado. Desde mediados de los años ochenta, el apoyo de este monopolio es importante para cualquier aspirante presidencial.



En algunas democracias existen regulaciones estrictas sobre el comportamiento de los medios de comunicación durante las campañas. Además de imponerles la obligación de reportar las tarifas y descuentos concedidos a los partidos, hay casos en que se constriñe especialmente a las televisoras privadas a facilitar a todas las agrupaciones, en forma igualitaria, espacios que pueden ser gratuitos o adquiridos por la autoridad electoral y puestos a disposición de los participantes en la contienda electoral.

### Las crisis políticas fuerzan las reformas

Aunque es posible identificar las debilidades de las regulaciones sobre el financiamiento político y teóricamente sería posible adelantarse a los problemas, en la práctica el movimiento hacia las reformas en Centroamérica se está produciendo como resultado de las crisis políticas. Esto es un fenómeno común en las democracias, sean consolidadas o emergentes, pues, como toda regulación de las condiciones de competencia electoral, la del financiamiento político es singularmente resistente al cambio y sólo lo hace en condiciones extremas. Esto se debe, entre otras cosas, a que quienes pueden modificarla son precisamente quienes han llegado al poder en las condiciones de competencia vigentes y se han beneficiado en forma directa del *statu quo*.

La emergencia del financiamiento político como tema de discusión pública en Panamá obedeció, casi enteramente, a la acuciosidad de la prensa, que en 1994 reveló la recepción de dinero proveniente del narcotráfico en la campaña presidencial de uno de los candidatos. El revuelo causado obligó a todos los partidos a dar explicaciones sobre sus fuentes de financiamiento y, más importante aún, condujo a la introducción del subsidio partidario, en 1997.

De igual manera, la reforma de la legislación costarricense en 1996 difícilmente hubiese sido posible sin las investigaciones legislativas de 1987-1991 sobre la penetración del narcotráfico en las esferas políticas, incluido el financiamiento partidario. El surgimiento del narcotráfico como una amenaza real para los recaudadores de fondos y la intensa cobertura de prensa que rodeó las investigaciones legislativas, sirvieron para activar mecanismos de autocontrol entre los recaudadores costarricenses. La sostenibilidad de estos mecanismos es, claro está, precaria y se halla relacionada con el interés periodístico en el tema. La campaña electoral de 2001-2002 evidenció un creciente interés de la prensa, lo que concurda

con la disponibilidad, a partir de 1997, de información pública sobre las fuentes de ingreso de los partidos, sin importar cuán imperfecta sea. Este punto merece ser enfatizado: al facilitar el acceso de la prensa al financiamiento partidario y, con ello, reforzar el autocontrol por parte de los recaudadores, la legislación costarricense de 1996 ha podido generar, a pesar de todo, efectos positivos sobre la transparencia y la integridad del sistema político.

También en el resto de Centroamérica se han producido controversias públicas por el origen del financiamiento a los partidos políticos. Una revisión de casos aparecidos en la prensa de los distintos países en las últimas tres décadas permite reconocer tres tipos de situaciones claramente diferenciadas: a) las que denotan tráfico de influencias, b) las que sugieren utilización de fuentes de origen ilegítimo, y c) empleo de recursos estatales para fines electorales.

Controversias del primer tipo se han presentado en Guatemala, Nicaragua y Panamá, donde se ha denunciado la entrega de donaciones privadas a cambio de decisiones públicas. Especialmente en Costa Rica, pero también en Panamá y Guatemala, se han denunciado casos del segundo tipo, en los que la sospecha de tráfico de influencias se ha visto agravada por la presunción del carácter ilegítimo de los fondos donados. Y finalmente en Honduras, Nicaragua y Costa Rica se han dado situaciones del tercer tipo: denuncias que han puesto de manifiesto un abuso de los recursos estatales, por parte de quienes detentan el poder, para sus propósitos electorales (Casas, 2002).

Si bien las denuncias por financiamiento proveniente del narcotráfico han motivado las reformas más profundas, el mayor número de escándalos ha sido provocado por contribuciones foráneas. Ambos fenómenos pueden deberse a que estos dos tipos de irregularidades son juzgados más duramente, pero también a una manifestación inoperancia, en estos casos, de los mecanismos de autocontrol de los recaudadores, bajo el probable supuesto de que son más difíciles de detectar. La mayor incidencia de escándalos por casos de financiamiento en la región, antes que algo necesariamente negativo, puede ser un indicador de la presencia de mecanismos sociales e institucionales de fiscalización.

Destaca el hecho de que la mayoría de las contribuciones cuestionadas parecían buscar un beneficio puramente individual y no el “secuestro” de políticas estatales para favorecer a un determinado grupo de interés. Esto lleva a considerar que

es limitada la capacidad del financiamiento electoral para condicionar la actuación política de los tomadores de decisión. En los casos revisados no hay un vínculo automático entre una contribución y el logro de un resultado favorable para el donador; por el contrario, la conexión se muestra altamente contingente y riesgosa. Así como hay casos en los que la retribución del favor resultó bastante obvia, los hay en los que ésta no se dio.

La experiencia sugiere que el financiamiento electoral es sólo uno de los factores, y no necesariamente el más decisivo, de los que presionan el sistema político. En casi todos los casos en que las contribuciones han sido seguidas por algún beneficio para el donador, estas han coexistido con otras fuertes presiones sobre la voluntad de los tomadores de decisión.

De acuerdo con lo que manifiestan los grandes contribuyentes y los recaudadores de los partidos, las donaciones políticas operan más como la compra de un seguro que de una decisión. Los donadores no ganan automáticamente una influencia en el gobierno, pero sí se garantizan acceso a éste, lo cual redundará en un privilegio que puede ser de importancia crucial cuando las políticas estatales o las acciones de gobierno se cruzan con los intereses privados.

### Los marcos regulatorios prevén escasos mecanismos de control

Más allá de las virtudes reconocidas de las reglas de transparencia financiera, la experiencia internacional demuestra, abundantemente, que tales normas requieren condiciones estrictas para su funcionamiento, y son cumplidas en muy pocos casos. Su efectividad depende de la auditoría detallada y comprensiva de los informes financieros presentados, de la independencia y recursos de la autoridad que recibe los reportes, y, por último, de la existencia de sanciones creíbles contra el incumplimiento de las disposiciones vigentes.

Hasta el momento la aplicación de las regulaciones en Centroamérica ha sido deficiente. No se registra en la región una sola condena penal o electoral por asuntos ligados al financiamiento de los partidos -a pesar de incumplimientos públicos y notorios de la legislación-, lo cual confirma las limitaciones prácticas de la normativa.

La virtual desregulación de las donaciones políticas que se observa en el área, sin embargo, es una práctica común en sistemas democráticos. Un estudio basado en una muestra de 44 SFP de democracias de todo el mundo, encontró que

casi la mitad carece de limitaciones en esta materia, incluyendo una buena parte de los sistemas de Europa Occidental<sup>10</sup>. Por sorprendente que pueda parecer, la estructura básica de los SFP de Guatemala, El Salvador o Panamá -los más liberales en la región- no difiere de los sistemas utilizados en democracias como Suecia, Noruega u Holanda. Esto lleva a considerar que la evolución del financiamiento de los partidos se encuentra asociada también a la cultura política de las sociedades.

Cabe señalar que, además de las reformas legales, en varios países centroamericanos se ha impulsado una serie de iniciativas de grupos organizados de ciudadanos que buscan mayor transparencia en las finanzas de las campañas electorales (recuadro 6.12)

### Los dilemas de la libertad de prensa en el nuevo contexto democrático regional

Condiciones necesarias para la existencia de un régimen democrático son, por una parte, la vigencia de un marco jurídico e institucional que garantice la libertad de prensa y el derecho de información y, por otra parte, el funcionamiento de medios de comunicación colectiva libres e independientes. Los medios de comunicación no son democráticos por definición, como tampoco son en sí mismos autoritarios o instrumentos de opresión de audiencias pasivas. La experiencia centroamericana muestra que, bajo determinadas condiciones, los medios contribuyen a la democratización de sus sociedades, pero que pueden también convertirse en elementos retardatarios cuando están controlados por grupos de poder político o económico. Lo cierto es que, hoy en día, los medios de comunicación colectiva son actores que tienen un peso notable en la vida política de sus países.

La rápida incorporación de las nuevas tecnologías, ligada a la ampliación de los mercados, ha permitido a los medios desplegar un espacio público que en la actualidad alcanza a la mayoría de la población al interior de cada país. No obstante, para que estos logros contribuyan verdaderamente a la construcción de la democracia se requiere que el poder político, los empresarios privados y las sociedades en su conjunto, les permitan a los medios desenvolverse de forma independiente y que, a través ellos, encuentre expresión la diversidad de puntos de vista y posiciones políticas que se suscitan dentro de las sociedades. Es necesario, asimismo, que los propios medios y los comunicadores asuman

## RECUADRO 6.12

**Buenas prácticas de escrutinio público sobre el financiamiento electoral**

Algunas organizaciones civiles centroamericanas han realizado ejercicios de fiscalización sobre los fondos empleados en las campañas electorales.

La organización Probidad, en El Salvador, dedicó una de las ediciones de su boletín al tema del financiamiento en la política. En esta publicación se encuentran artículos de académicos como Felix Ulloa, Presidente de IEJES ("El financiamiento de la política") y Luis González, Director del CIDAI/UCA ("La corrupción y el financiamiento de las campañas políticas: un debate abierto"). La organización Probidad también da seguimiento en su página *web* a las noticias de los diarios y telenoticiarios relacionados con el tema.

La Fundación para el Desarrollo de la Libertad, en Panamá, tiene como uno de sus objetivos principales contribuir para que los procesos electorales sean más transparentes. En este sentido, en 1999 desarrollaron un ejercicio llamado "Candidatos Visibles", que consistió

en publicar un suplemento de circulación nacional con información sobre los candidatos a puestos a elección popular (elecciones generales para la Presidencia, la Asamblea Legislativa, alcaldías, diputados del Parlamento Centroamericano (PARLACEN), representantes de corregimiento y concejales).

Finalmente, el capítulo de Transparencia Internacional en Costa Rica ejecutó para las elecciones del 2002 un programa denominado "Elecciones Transparentes" que incluyó un estudio del marco regulatorio, un "Acuerdo de Transparencia" firmado por los candidatos presidenciales y municipales, un análisis del gasto de los partidos (especialmente del gasto publicitario) y el cruce de información con los órganos contralores encargados, para comprobar la veracidad de los datos.

*Fuentes:* [www.transparenciacr.org](http://www.transparenciacr.org), [www.probidad.org](http://www.probidad.org) y [www.tilac.org](http://www.tilac.org)

desafíos de magnitud considerable en las distintas áreas de su trabajo, pues juegan un papel decisivo en la fiscalización del poder público y en los debates sobre los asuntos de interés general, que constituyen el corazón de la vida política y en los que se requiere información imparcial, oportuna y suficiente.

En esta sección se examinan los avances logrados en Centroamérica en materia de libertad de expresión y derecho de información, centrandó el análisis en el desempeño de los medios de comunicación colectiva.

**Los medios contribuyeron a la transición democrática**

La contribución de los medios a los procesos de democratización de Centroamérica en las últimas dos décadas del siglo XX fue, en general, positiva. En los diversos países del istmo, con importantes matices, varios de ellos expandieron el ejercicio de la libertad de expresión y empezaron a desarrollar un escrutinio sobre los asuntos públicos, antes casi desconocido en la región<sup>11</sup>. Al mismo tiempo, este período coincidió con una extraordinaria transformación en los medios de comunicación colectiva.

En primer lugar, se produjeron influencias recíprocas entre la apertura política y el surgimiento

de la prensa independiente. En este contexto los medios contribuyeron en mayor o menor medida, según cada país, a impulsar la democratización, pero, al igual que este último proceso, no siguieron trayectorias lineales, sino que han experimentado avances, retrocesos y, a veces, estancamientos. En segundo lugar, la liberalización económica de los noventa trajo consigo una fuerte competencia intramedios, que generó un incentivo adicional para la innovación periodística y la modernización tecnológica. Estas tendencias generales se expresan, con matices, en la trayectoria de los medios de comunicación colectiva en las distintas naciones centroamericanas.

En Nicaragua, después de haber resistido a la dictadura de Somoza y tras una década de extrema polarización durante la revolución sandinista, los medios se vieron ampliamente favorecidos por el resultado político de las elecciones de 1990. La mayor tolerancia del Estado con respecto a la labor de los medios y la mayor beligerancia de estos produjeron una "primavera de libertad de expresión". La tendencia dominante en las empresas líderes de este sector apuntó hacia la conquista de mayor autonomía frente a los partidos políticos y el Estado, lo mismo que hacia una mayor profesionalización del ejercicio informativo. La televisión se convirtió en el medio de más rápido desarrollo en los noventa y logró

una gran influencia. Ciertos medios tradicionales, sin embargo, no consiguieron superar los retos de su desvinculación partidaria y desaparecieron, o se han mantenido bajo estricto control político. Durante la presidencia de Arnoldo Alemán los medios volvieron a enfrentar ciertas formas de hostilidad gubernamental. No obstante, las denuncias e investigaciones periodísticas sobre corrupción pública durante ese gobierno evidencian un fortalecimiento de sus funciones democratizadoras.

En El Salvador, durante la guerra, los medios de comunicación mantuvieron un fuerte vínculo con el régimen político y apoyaron la estrategia de contrainsurgencia. Algunos cambios se produjeron en los medios electrónicos -radio y televisión- incluso antes de la finalización del conflicto, pero las mayores transformaciones ocurrieron después de la suscripción de los Acuerdos de Paz. Por una parte, entre los medios tradicionales, especialmente los de prensa escrita, se estableció una fuerte competencia que condujo a su acelerada modernización, con beneficios notables para la calidad informativa. Por otra parte, estos medios promovieron el debate de los asuntos públicos con un empeño también notable en lo concerniente a la fiscalización del Estado. Pero si ambos fenómenos pueden considerarse favorables al impulso democratizador, la apertura al pluralismo muestra límites firmes, asociados a los intereses económicos de los grupos propietarios de los medios y a la polarización política de la sociedad salvadoreña. A esto se añade un control cercano al monopolio de los medios de comunicación televisivos, que no aumenta las garantías para la libre expresión en este país.

En Guatemala la emergencia de nuevos medios, sobre todo escritos, a finales de los ochenta y principios de los noventa, abrió paso al ejercicio de un periodismo independiente e innovador en un clima de alta polarización política. El momento más destacado de la actuación de la prensa ocurrió durante el autogolpe del expresidente Serrano Elías en 1993, intentona que puso a prueba la solidez del proceso democrático. Entonces la prensa se convirtió en un catalizador de la oposición al intento de ruptura del orden constitucional. Sin embargo, como se ha señalado antes, la existencia de un monopolio de la televisión en este país desequilibra las condiciones de competencia electoral, a lo que se puede añadir que ha limitado el pluralismo y el debate político, lo mismo que ha contrarrestado el potencial fiscalizador de los medios sobre los asuntos públicos.

En Honduras durante los años setenta y ochenta la prensa jugó un rol destacado como vehículo de denuncia de las violaciones de los derechos humanos, con lo que contribuyó a presionar el traslado del poder de los gobiernos militares al poder civil. En los noventa la prensa apoyó los aspectos fundamentales de la modernización del Estado y, entre otras cosas, la institucionalización de las elecciones primarias en los partidos políticos. No obstante, en este país la influencia del gobierno, los partidos y los grupos de poder económico sobre los medios de comunicación, incluido un control cercano al monopolio de la televisión, opera en detrimento de la autonomía de los mismos, de su poder fiscalizador y de las condiciones de competencia electoral. Aparejada a esto, existe la percepción de una creciente corrupción entre algunos profesionales de la prensa, lo que contribuye a reforzar el control sobre los medios y a desestimar su contribución democrática (CEDOH, 2001).

En Panamá, después de un largo período de hostilidad gubernamental, iniciado con el golpe del general Omar Torrijos en 1968 y agudizado durante el período del general Noriega, se llegó al momento de la invasión de 1989 con un extenso historial de cierres forzados de medios de comunicación independientes. Luego de la invasión, sin embargo, se produjo un rápido proceso de reapertura de la prensa panameña y de surgimiento de nuevos medios, lo cual ha sido acompañado por la apertura al pluralismo ideológico, el desarrollo del periodismo investigativo y una más amplia fiscalización de los asuntos públicos. Sin embargo, la legislación panameña sigue siendo altamente restrictiva de la libertad de expresión, tal vez por herencia de las “leyes mordaza” del período autoritario, hecho que no ha podido superarse tampoco con la reciente aprobación de una ley de acceso a la información.

En Costa Rica los medios de comunicación han gozado de las condiciones más favorables en el área para la libre expresión, sin que se hayan experimentado períodos críticos de represión, censura o persecución. Esto ha influido en que los medios se hayan fortalecido como una de las principales instituciones de la democracia costarricense. Pero también aquí se denuncian problemas. Existe la percepción de que los medios han acumulado y concentrado demasiado poder. Por otra parte el país mantiene, como se verá, una legislación restrictiva, basada en mecanismos de responsabilidad civil y penal, que pretende prevenir y corregir los excesos de la prensa, pero que en realidad impone restricciones a la libertad y el ejercicio del periodismo.

## Avances dispares en las garantías jurídicas

Las normas constitucionales prevalecientes en Centroamérica son bastante amplias en cuanto a proteger la libertad de expresión y de pensamiento. Prácticamente todas las constituciones excluyen la posibilidad de censura previa y en algunos casos se incluye de forma explícita el derecho de réplica (Guatemala, El Salvador) y el derecho de petición (Costa Rica, Nicaragua). En comparación con el resto del área, solamente las constituciones de Panamá (1972) y El Salvador (1983) establecen algunos elementos restrictivos sobre los alcances de dicha libertad.

En realidad, las restricciones a la libertad de prensa y el derecho de información no se derivan tanto de las normas constitucionales, sino de leyes específicas. La principal fuente de tensión se origina en los Códigos Penales, en cuya clasificación de “delitos contra el honor” se incluyen los delitos de injurias, calumnias y difamación, para los cuales se establecen penas de cárcel por encima de la sanción civil. La tipificación del delito de “desacato”, aplicable a quienes “ofendan o falten el respeto” a funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones, establece una amenaza adicional para la misión periodística de fiscalizar el poder público.

Aunque la tipificación del desacato representa un peligro potencial para la prensa, es una figura jurídica poco utilizada. En Costa Rica esta figura delictiva ya fue descartada, después de una larga batalla jurídica de la prensa local, mientras que en Honduras fue suprimida como resultado de la tendencia modernizadora introducida en la reforma al Código Penal.

En cuanto a la colegiación obligatoria, se mantiene en Honduras y Guatemala, en tanto en Nicaragua su aplicación está pendiente, por haber sido recurrida por inconstitucionalidad. En cambio, en Panamá existen proyectos para crear una ley que norme la “idoneidad profesional” en el ejercicio del periodismo.

Finalmente, sobre el tema de la legislación que promueve el libre acceso a la información pública y el derecho de petición, se realiza un análisis detallado en el capítulo 7, considerando que el ejercicio de estos derechos forma parte de los mecanismos de control ciudadano sobre la administración y, en tal sentido, excede el ámbito del régimen político.

## Subsisten obstáculos al ejercicio de la libertad de prensa

La información recogida sistemáticamente en los reportes de organizaciones independientes y de derechos humanos sobre la situación de la

prensa en el mundo, permite evidenciar que en Centroamérica los medios de comunicación aún enfrentan obstáculos importantes con respecto al desarrollo del potencial democrático del derecho a la libre expresión (cuadro 6.11).

La organización Freedom House, que desde 1972 monitorea los derechos políticos y las libertades civiles en todo el mundo, ha desarrollado un índice de libertad de prensa que integra, en un valor numérico, la incidencia de los distintos factores en el derecho a la libre expresión y que permite establecer comparaciones y determinar tendencias a partir de estándares internacionales.

Entre 1994 y 2002 esta organización ha calificado la libertad de prensa en Costa Rica y Panamá como libre, y como parcialmente libre, aunque con variaciones, en los demás países (gráfico 6.3). De acuerdo con estas valoraciones, Centroamérica habría avanzado en forma moderada en el mejoramiento de las condiciones para el ejercicio de la libertad de expresión, en tanto que, a pesar de registrarse un descenso en las restricciones a este derecho (computadas como una reducción de 10 puntos en el índice), estas aún clasifican a la región en su conjunto como parcialmente libre.

Entre las valoraciones positivas que ha hecho Freedom House en sus últimos reportes (1999-2002) con respecto a libertad de prensa en Centroamérica es posible destacar las siguientes:

- En Costa Rica, la eliminación del requisito de colegiación para los periodistas en 1995.
- En El Salvador, el examen de asuntos controversiales por parte del periodismo investigativo, a pesar del acceso limitado a las fuentes de información.
- En Guatemala, el hecho de que medios independientes criticaran libremente las políticas gubernamentales y publicaran materiales de organizaciones de derechos humanos y de otros grupos contestatarios; e igualmente que el gobierno suspendiera la legislación que regulaba la asignación de frecuencias de radio, que iba contra los esfuerzos de las comunidades indígenas por desarrollar sus propias emisiones.
- En Honduras, el que no se abusara de la legislación existente para reprimir a la prensa, y el que los medios escritos divulgaran un espectro amplio de puntos de vista.

## CUADRO 6.11

## Centroamérica: monitoreo de la libertad de prensa. 1997-2002

Países	Leyes y regulaciones	Presiones y controles políticos	Presiones y controles de parte de intereses económicos privados	Acciones represivas	Escrutinio de los asuntos públicos	Pluralismo
<b>Costa Rica</b>	Penalización de la difamación, la calumnia y las ofensas contra el honor <sup>a)</sup>	Independencia del control del gobierno.	No hay reportes.	6 procesos judiciales contra periodistas y medios, cierre de un programa radial, un asesinato.	Desarrollo del periodismo investigativo sobre asuntos controversiales.	Amplio espectro de puntos de vista y posiciones políticas.
<b>El Salvador</b>	Penalización de la calumnia y las ofensas contra el honor.	Colocación condicionada de publicidad estatal.	Concentración de la propiedad de los medios en pocos empresarios.	Hostigamientos y amenazas, 5 procesos contra periodistas, una agresión policial, un secuestro, una desaparición, un asesinato.	Desarrollo del periodismo investigativo sobre asuntos controversiales.	Predominio de posiciones conservadoras.
<b>Guatemala Honduras</b>	Titulación universitaria y colegiación obligatorias. Penalización de faltas al respeto y a la vida privada. Titulación universitaria y colegiación obligatorias. Penalización de la calumnia, y las ofensas contra el honor <sup>a)</sup>	Represalias gubernamentales contra periodistas, medios y anunciantes. Colocación condicionada de publicidad estatal. Presiones directas e indirectas contra los periodistas. Sobornos. Partidización de algunos medios.	Monopolio del sistema de televisión. Retiro de publicidad privada por razones políticas. No hay reportes.	Hostigamientos, amenazas. Cierre de un programa televisivo, 12 periodistas exiliados, 3 agresiones físicas, 2 heridos, 6 asesinatos. Hostigamientos y amenazas, despidos por razones políticas, un proceso contra periodistas, un intento de asesinato.	Desarrollo del periodismo investigativo sobre asuntos controversiales. Desarrollo del periodismo investigativo sobre asuntos controversiales.	Medios independientes critican abiertamente al gobierno. Amplio espectro de puntos de vista y posiciones políticas.
<b>Honduras Nicaragua</b>	Titulación universitaria y colegiación obligatorias. Penalización de la calumnia, y las ofensas contra el honor. Titulación universitaria y colegiación obligatorias. Penalización de la calumnia.	Presiones directas e indirectas contra los periodistas. Sobornos. Partidización de algunos medios. Privatización politizada del sistema de radio. Colocación condicionada de publicidad estatal. Partidización de los medios.	No hay reportes. No hay reportes.	Hostigamientos y amenazas, despidos por razones políticas, un proceso contra periodistas, un intento de asesinato.	Desarrollo del periodismo investigativo sobre asuntos controversiales. Desarrollo del periodismo investigativo sobre asuntos controversiales.	Amplio espectro de puntos de vista y posiciones políticas. Amplio espectro de puntos de vista y posiciones políticas.
<b>Nicaragua Costa Rica</b>	Titulación universitaria y colegiación obligatorias. Penalización de la calumnia. Penalización de la difamación, la calumnia y las ofensas contra el honor <sup>a)</sup>	Privatización politizada del sistema de radio. Colocación condicionada de publicidad estatal. Partidización de los medios. Independencia del control del gobierno.	No hay reportes. No hay reportes.	Hostigamientos y amenazas. Cierre de una estación de radio.	Desarrollo del periodismo investigativo sobre asuntos controversiales.	Amplio espectro de puntos de vista y posiciones políticas.
<b>Panamá</b>	Penalización de la calumnia y las ofensas contra el honor.	Independencia del control del gobierno.	No hay reportes.	70 casos por difamación contra periodistas.	Desarrollo del periodismo investigativo sobre asuntos controversiales.	Amplio espectro de puntos de vista y posiciones políticas.

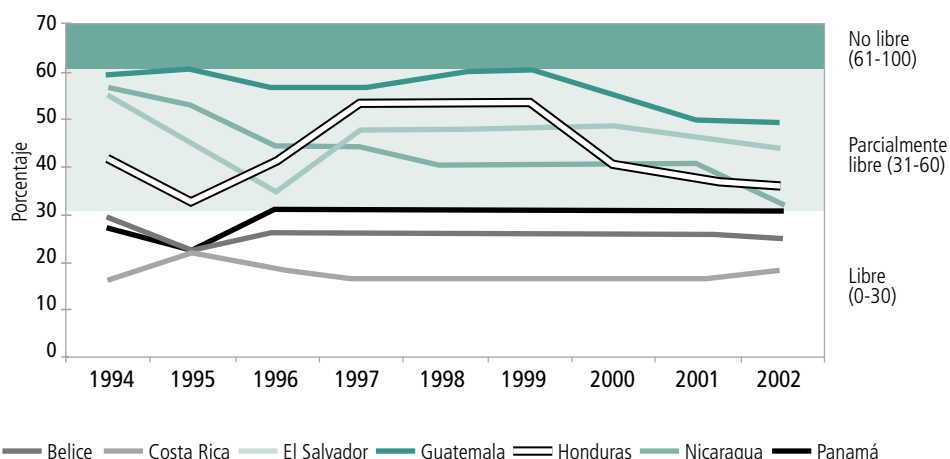
<sup>a)</sup> En el 2002 esta penalización fue suprimida en Costa Rica y Honduras

Fuente: Elaboración propia con base en Freedom House, 1999-2002; International Press Institute, 1997-2000; International Journalist's Network, 2002.



GRAFICO 6.3

### Centroamérica: libertad de prensa de acuerdo con el índice Freedom House. 1994-2002



Fuente: [www.freedomhouse.org](http://www.freedomhouse.org)

- En Nicaragua, la cobertura sin restricciones de escándalos sobre corrupción y otros asuntos por el periodismo investigativo; el que los medios impresos presentaran una amplia gama de posiciones políticas; asimismo, el que las disposiciones jurídicas que penalizan actos de irresponsabilidad de la prensa no se utilizaran en la práctica para hostigar a los periodistas.
- Finalmente, en Panamá se ha destacado la independencia de los medios, el periodismo investigativo y su apertura pluralista.

En el período, uno de los principales avances de la prensa registrados por varias organizaciones internacionales en casi todos los países, se refiere al desarrollo de un periodismo investigativo sobre asuntos controversiales, que ha conseguido generar cambios importantes en las sociedades, especialmente en la lucha contra los abusos de poder, la corrupción y el narcotráfico. Una excepción en esta tendencia se da en Honduras, donde según los informes el temor de los periodistas a las represalias de los grupos de poder ha restringido el desarrollo de formas de periodismo más acuciosas y profundas (Freedom House 2002; International Press Institute, 1997-2000; International Journalist's Network, 2002).

Entre 1997 y 2002, tanto Freedom House como otras entidades han puesto de manifiesto que en la región persisten leyes y normativas que restringen el ejercicio de este derecho, lo mismo que presiones del poder político y los intereses privados, e incluso distintas formas de represión y agresión física contra los medios informativos y los periodistas. No obstante, estas mismas organizaciones han destacado los significativos avances que ha logrado la región en lo que se refiere a la contribución de los medios al escrutinio de los asuntos de interés público y a la difusión pluralista de ideas y opiniones. Los reportes han cuestionado la persistencia de la legislación que hace obligatoria la colegiación de periodistas en tres de los seis países (Guatemala, Honduras y Nicaragua), por cuanto restringe a círculos cerrados el desempeño profesional en los medios informativos, excluyendo a los demás ciudadanos. Igualmente han cuestionado la legislación que penaliza, en todos los países, la injuria, la calumnia y las faltas contra el honor, por ser instrumentos jurídicos que se prestan para el acoso y la autocensura de las y los periodistas.

Los informes internacionales también han llamado la atención sobre distintas formas de presión y control político por parte de los gobiernos y los partidos políticos, que van desde el



soborno y la intimidación de periodistas, hasta la concesión de publicidad estatal a los medios a cambio de silenciar o de plegar la información a los intereses gubernamentales o de los partidos. En sentido contrario, Costa Rica y Panamá destacan en estos reportes como países en los que la prensa está libre del control del gobierno.

Durante el período estudiado, las denuncias por presiones de los intereses económicos privados han sido hechas en Guatemala, El Salvador y Honduras, mientras que los actos represivos han sido denunciados en todos los países, aunque con diferencias significativas entre uno y otro. En la región los periodistas enfrentan distintas formas de acoso, ya sea canalizado a través de la ley, como los frecuentes procesos por injurias y calumnias en Panamá y Costa Rica, o fuera de la legalidad, como las amenazas y la agresión física que son más usuales en las restantes naciones. En Nicaragua, a pesar de las denuncias por hostigamiento y amenazas, no se registran agresiones físicas, mientras Guatemala destaca por presentar las cifras más altas de agresiones y asesinatos de periodistas.

Por su parte, los informes del Relator Especial para la Libertad de Prensa de la OEA (1999, 2000, y 2001) no identifican a Centroamérica como una zona en la que la prensa desempeñe su labor bajo graves amenazas, o en la que la libertad de prensa esté seriamente limitada. No obstante, en el informe del 2001 se indicó que al menos cuatro países centroamericanos -Guatemala, Panamá, Nicaragua y Honduras- recibieron atención de ese organismo continental. El caso de Guatemala ameritó un reporte especial del Relator, en el cual se concluye que el principal problema para la libertad de prensa no se deriva del marco jurídico nacional, sino del monopolio de la televisión. Esta situación es considerada “un grave obstáculo al derecho de la sociedad guatemalteca a acceder a diversas fuentes de información que reflejen la pluralidad de ideas y opiniones”. Como resultado de este monopolio, “hay una política dirigida a moldear la opinión pública a favor de los sectores del gobierno, obstaculizando la labor del periodismo independiente” (OEA, 2000).

### **Mercados monopolícos u oligopólicos dominan la región**

En una democracia no todos los medios de comunicación colectiva están obligados a ejercer su función de manera responsable y neutra, o a efectuar un escrutinio sobre los asuntos públicos.

Hay medios que explícitamente buscan vender noticias (“sensacionalistas”); otros tienen un carácter recreativo; otros son órganos de difusión de partidos políticos u organizaciones sociales o económicas. Empero, en una democracia, el funcionamiento de una diversidad de medios, con puntos de vista y orientaciones distintas, es un requisito indispensable para que las y los ciudadanos, seleccionando entre varias opciones, puedan formarse una opinión razonablemente fundada sobre la marcha de los asuntos públicos. Las estructuras de mercado en las que se desempeñan los medios de comunicación son, pues, aspectos clave por analizar. Mercados monopolícos u oligopólicos acarrearán riesgos para las democracias, en la medida en que concentran también un poder sobre la opinión pública en manos de grupos empresariales con conexiones políticas e intereses económicos. Este es el tema tratado en la presente sección.

Los regímenes de competencia o concentración del mercado no son por sí mismos un factor concluyente para evaluar los medios de comunicación. En teoría, la competencia en el mercado usualmente promueve cambios e innovaciones positivas, aunque no necesariamente el resultado es siempre más diversidad, pluralismo y calidad informativa. En algunos casos, la competencia genera mayor uniformidad de los medios, o simplemente la creación de nuevos productos para satisfacer a diversos segmentos de mercado. Tampoco existe una relación mecánica entre el tamaño de los medios y su incidencia en la construcción democrática. Hay casos de medios líderes de mercado que también son líderes democráticos, mientras otros que tienen un amplio dominio del mercado ejercen una labor retardataria del cambio democrático. Como se ha dicho antes, otros factores, además del grado de control del mercado, explican estas diferencias. Lo que puede sostenerse, sin embargo, es que cuando existe una mayor concentración de la propiedad de los medios y tendencias claramente monopolícas, hay mayor vulnerabilidad de los medios de comunicación a los intereses de quienes los controlan (como propietarios o como directores).

Desgraciadamente la información sobre las estructuras de mercado en este sector es escasa. El presente informe aproxima su análisis a través de indicadores indirectos: la distribución de la factura publicitaria y la circulación o audiencia de las empresas. Se supone que si una empresa de medios concentra una parte mayoritaria de la factura publicitaria y de la audiencia, esta se encuentra en un mercado oligopólico.

También es escasa la información sobre el mercado publicitario regional y los análisis deben hacerse sobre estimaciones y datos generales, lo cual se asocia a la necesidad de más investigaciones sobre los distintos aspectos del papel de los medios en las sociedades centroamericanas. No obstante, la información disponible permite estimar que los medios han logrado consolidar un mercado publicitario que oscila entre 650 y 700 millones de dólares (entre el 1% y el 2% del PIB para la mayoría de las naciones), un mercado relativamente pequeño y fragmentado por las divisiones políticas de los países, pero suficientemente atractivo para los empresarios del sector. Dentro de la región, se estima que Guatemala, Costa Rica y Panamá disponen de los mercados más grandes, de entre 120 y 126 millones de dólares; El Salvador y Honduras han desarrollado mercados medianos de entre 84 y 110 millones de dólares, y Nicaragua el más pequeño, de alrededor de 30 millones de dólares<sup>12</sup>.

La televisión absorbe la mayor parte de la facturación publicitaria, aunque en fuerte competencia con la prensa escrita en Costa Rica, El Salvador y Guatemala (gráfico 6.4). La radio ocupa el tercer lugar después de los medios escritos en todos los países, con un porcentaje que oscila entre el 4% y el 20%, a pesar de ser el medio con mayor cobertura en la región. Los montos de

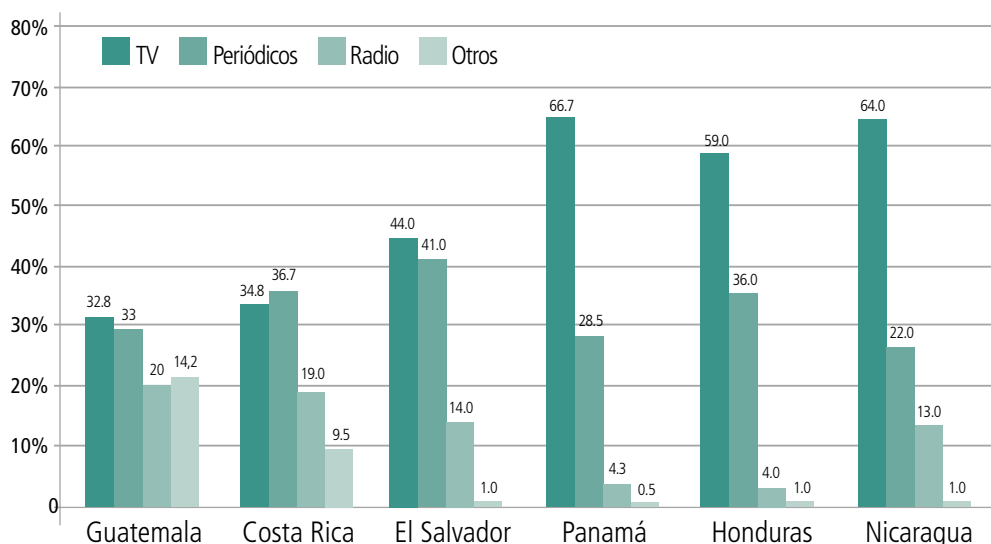
facturación publicitaria, siendo indicativos de la fortaleza económica de los distintos tipos de medios, parecen apuntar también hacia la jerarquía entre ellos con respecto a su capacidad de influencia, lo cual iría en contra de la percepción generalizada en cuanto a que los medios escritos son los que lideran la opinión. Sin embargo, este punto amerita investigaciones ulteriores.

Los indicadores de cobertura, por su parte, sitúan a los medios electrónicos (radio y televisión) muy por encima de los escritos. El índice de circulación diaria en la región se sitúa en alrededor de 40 ejemplares de periódicos por mil habitantes (Costa Rica tiene el más alto, con 79 y Nicaragua el más bajo, con 16). En cambio, la radio y la televisión obtienen niveles de penetración mayores del 90% en las capitales, y superiores al 75% en las demás zonas urbanas (cuadro 6.12).

En cuanto a las condiciones de competencia, los indicadores presentan al subsistema de televisión con los mayores niveles de concentración de la propiedad, facturación comercial y audiencia, aunque con diferencias entre países (cuadros 6.13 y 6.14). La competencia en televisión es alta en Costa Rica, donde rivalizan distintas compañías, sin que ninguna controle más del 51% del mercado; es media en Panamá y Nicaragua, donde una sola corporación controla entre el 60% y el 70% del mercado, aunque en competencia con

GRÁFICO 6.4

**Centroamérica: participación relativa de los medios de comunicación colectiva en el mercado publicitario, según país.**  
*Circa 2001*



Fuente: Chamorro, 2002

CUADRO 6.12

### Centroamérica: circulación de periódicos según país. *Circa 2002*

	Circulación estimada en miles	Ejemplares por mil habitantes
Costa Rica	317	79.25
El Salvador	280	44.44
Guatemala	457	41,54
Honduras	150	25.00
Nicaragua	84	16.15
Panamá	150	53.57

*Fuente: Chamorro 2002, con base en consultas diversas, diarios de la región, Innovación-América Latina, agencias de publicidad y CELADE, 2003.*

otras compañías; es baja en Honduras y El Salvador, donde una sola corporación controla más del 80% del mercado, y nula en Guatemala.

Comparado con la televisión, el subsistema de medios escritos es, en algunos casos, un poco más competitivo. Los datos de circulación diaria de ejemplares permiten apreciar que en la mayoría de los países los diarios se disputan los lectores de forma muy estrecha. En Panamá, El Salvador y Nicaragua la competencia es alta entre dos o más grupos editores, sin que ninguno controle más del 51% de la circulación diaria; en Honduras la competencia puede considerarse media, puesto que un mismo grupo editor controla alrededor del 60%, y puede considerarse baja en Guatemala, donde un solo grupo editor llega a controlar el 77%, pero incluso en este último país el grado de competencia entre los medios escritos es más alto que el que se observa en la televisión (Chamorro, 2002). El caso de Costa Rica merece una mención aparte. Si se emplea el indicador de circulación de periódicos, este país estaría clasificado como de competencia media; sin embargo, esto no refleja el poder de mercado en manos de una empresa dueña de dos de los principales medios de comunicación escrita. Utilizando otros indicadores, como la factura publicitaria y el grado de penetración en los hogares, el mercado costarricense de medios escritos se clasificaría como de baja competencia (Proyecto Estado de la Nación, 2001).

A diferencia de las industrias de televisión y periódicos, la radio es un medio en el que subsisten numerosas pequeñas y medianas empresas, junto a unas pocas grandes. Sumando las frecuencias de FM y AM, el número de radioemisoras en cada país oscila entre 200 y más de 300. En ese sentido, gracias a su bajo costo, el medio radiofónico es considerablemente más diverso, plural y competitivo.

Aunque su facturación publicitaria es considerablemente menor que la de los diarios y la televisión, la radio no escapa a la tendencia cada vez mayor a la formación de empresas que controlan grandes cadenas. Tal es el caso de los consorcios existentes en Honduras, Guatemala y Panamá. No obstante, la pluralidad de agentes en el sector y sus bajos costos abren la posibilidad para el desarrollo de redes y espacios alternativos para la sociedad civil que pueden potenciarse.

Siendo un medio con mayor penetración en las zonas rurales que la televisión, la radio ha sido un instrumento tradicional de las Iglesias para desarrollar su labor de evangelización. Asimismo, ha sido el medio natural de servicio hacia la comunidad, en el cual se debaten los grandes temas de la vida cotidiana, lo que hace de este el medio local por excelencia.

En Centroamérica existe una vasta experiencia acumulada en materia de radios comunitarias o radios locales. La Asociación de Radios y Programas Participativos de El Salvador (ARPAS), una red que aglutina a 20 radioemisoras, otras 10 en proceso de instalación y 6 centros de producción, constituye un caso ejemplar en la región. Otra experiencia particular es la de la Cámara Nacional de Radio (CANARA) de Costa Rica, que desde hace 25 años transmite una cadena diaria de 15 minutos a las 7 a.m., que cuenta con la participación de 40 de sus asociados y ha conseguido ganar una considerable audiencia nacional.

Empero, la radio comunitaria se encuentra hoy en la encrucijada de cómo preservar su identidad y, a la vez, integrarse al mercado para lograr su autosostenibilidad. En la solución de este dilema residen las claves para desarrollar su enorme potencial en el terreno de la comunicación y de la democratización.

### Los medios de comunicación en los nuevos contextos democráticos

A pesar de los distintos problemas que enfrentan los medios en la región, una cualidad compartida por todos son los altos niveles de

## CUADRO 6.13

**Centroamérica: estructuras de mercado en la televisión. *Circa 2002*****Nivel de competencia/ países      Estructura de mercado****Países con competencia alta**

Costa Rica      Hay siete canales de banda abierta y se genera una fuerte competencia entre dos grupos líderes: Televisora de Costa Rica (canal 7) y el consorcio Repretel (canales 4, 6 y 11).

**Países con competencia media**

Panamá      La corporación Medcom dirige los principales canales comerciales, RPC Canal 4 y Telemetro Canal 13, que controlan entre el 60% y el 70% del mercado, y compiten con otros tres canales, especialmente con el 2.

Nicaragua      Canal 2 mantiene más del 65% de la audiencia y compite con los canales 10 y 4 de la empresa Ratensa, del mismo consorcio presente en Guatemala. Juntos, estos últimos se ubican en el segundo lugar y representan otras opciones televisivas, lo mismo que los canales 23 y 37 UHF.

**Países con competencia baja**

Honduras      La Corporación Televisión Centro controla aproximadamente el 80% de la audiencia y la facturación publicitaria a través de los canales 3, 5 y 7, aunque se encuentra en competencia con cuatro canales privados en VHF (9, 11, 13 y 63) y diversas estaciones de cable.

El Salvador      Telecorporación Salvadoreña controla cerca del 90% de la audiencia y la facturación publicitaria a través de los canales 2, 4 y 6, cuyo propietario es también dueño de estaciones de cable y de agencias de publicidad y relaciones públicas. Su competidor en la televisión abierta es canal 12, mientras en UHF existen otros 7 canales.

Guatemala      Los cuatro canales comerciales que operan en frecuencia VHF (3, 7, 11 y 13) están concentrados en un solo consorcio empresarial. Otras dos frecuencias (canales 5 y 9) están bajo control del Estado y en proceso de decidirse su destino final.

*Fuente: Chamorro, 2002, con base en Servicios Publicitarios Computarizados, Control de Inversiones Rivera Research El Salvador y entrevistas a agencias de publicidad.*

CUADRO 6.14

**Centroamérica: estructuras de mercado en los  
medios de comunicación escritos.  
Circa 2001**

Países /nivel de competencia	Estructura de mercado
<b>Países con competencia alta</b>	
Panamá	Compiten fuertemente el vespertino <i>Crítica Libre</i> , con 50,000 ejemplares de circulación diaria (33% del total), <i>La Prensa</i> (40,000), el <i>Panamá América</i> (20,000) y los matutinos <i>La Estrella</i> (15,000) y <i>El Siglo</i> (25,000).
El Salvador	<i>La Prensa Gráfica</i> , con 110,000 ejemplares de circulación diaria (39% del total) y el <i>Diario de Hoy</i> , con 95,000 (34%), compiten agresivamente. Le siguen <i>Más</i> (40,000), que pertenece al <i>Diario de Hoy</i> y juntos controlan el 48% del mercado de circulación de periódicos, <i>El Mundo</i> (20,000) y <i>CoLatino</i> (15,000).
Nicaragua	Compiten fuertemente <i>La Prensa</i> , con una circulación diaria de 42.000 ejemplares (51% del total), y <i>El Nuevo Diario</i> con 40,000 (49%).
<b>Países con competencia media</b>	
Honduras	Compiten <i>La Prensa</i> , con 50,000 ejemplares de circulación diaria, <i>El Heraldo</i> con 40,000, <i>La Tribuna</i> con 30,000 y <i>Tiempo</i> con 30,000. Los dos primeros pertenecen al mismo grupo empresarial y controlan el 60% del mercado de periódicos.
Costa Rica (media/baja) <sup>a/</sup>	El diario <i>La Nación</i> ejerce una posición predominante en la opinión pública del país, con una circulación diaria de 118,000 ejemplares. <i>Al Día</i> (80,000), es propiedad del mismo grupo empresarial y en conjunto controlan el 62% del mercado de circulación. Le siguen <i>Extra</i> (90,000), <i>La República</i> (15,000), <i>Prensa Libre</i> (8,000) y <i>El Heraldo</i> (6,000).
<b>Países con competencia baja</b>	
Guatemala	La circulación está dominada por <i>Prensa Libre</i> (110,000 ejemplares de circulación diaria) y <i>Nuestro Diario</i> (240,000), que pertenecen a la misma empresa y controlan el 77% del mercado. Estos diarios compiten con <i>Siglo XXI</i> (34,000) y <i>Al Día</i> (40,000) que pertenecen a la misma empresa, así como con <i>El periódico</i> (25,000) y <i>La Hora</i> (8,000).

<sup>a/</sup> La clasificación media/baja para Costa Rica surge al emplear dos indicadores complementarios a la circulación diaria: por una parte, el de la proporción de la factura publicitaria, que concentra la principal empresa (79.6% promedio en el período 1994-1998) y, por otra, el de penetración de hogares por los medios propiedad de la principal empresa (en 1999: *La Nación*: 64.7%; *Al Día*: 33.4%).

Fuente: Chamorro, 2002, y para Costa Rica, Proyecto Estado de la Nación, 2001.

confianza que les otorga la población, lo cual los legitima y fortalece. En la escala de confianza ciudadana de las y los centroamericanos, la televisión y la prensa sobrepasan a todas las instituciones del Estado y los partidos políticos, y ocupan el segundo lugar, después de la Iglesia Católica (*Latinobarómetro*, 2002).

Este fortalecimiento de la prensa coloca a las empresas de medios y a los periodistas de la región ante un dilema que revela el momento de transición que atraviesan. Por una parte, los vínculos que los atan con ciertos grupos de poder político y económico los hacen vulnerables a los intereses particulares, mientras que, por otra parte, la fiscalización de los asuntos públicos -una innegable necesidad- provoca tensiones con las instituciones públicas, con grupos empresariales y, en general, con la población. Cuáles asuntos públicos constituyen noticias, cómo lo son, cuáles temas no son tratados, constituyen decisiones en las que inciden no sólo factores técnicos, sino económicos y políticos. Hoy en día existen importantes demandas ciudadanas sobre los me-

dios para que fortalezcan su independencia y su contribución al ejercicio del derecho de información.

En Centroamérica, una buena parte de los medios de comunicación colectiva fue un actor clave en los procesos de democratización. Sin embargo, estos medios no escapan al juego político de sus respectivas sociedades. Algunos han sido vehículos de grupos políticos; otros han empleado su poder de mercado para favorecer a partidos y líderes. Como en muchos otros ámbitos de la democracia, el curso de la evolución futura de la contribución de los medios a las libertades y derechos ciudadanos es difícil de prever. En los últimos años, muchos de ellos han contribuido a la defensa de la libertad política y el pluralismo, a las denuncias por abusos en contra de los derechos humanos, a las iniciativas de apoyo a la subordinación del poder militar al poder civil, la defensa de los Estados democráticos de derecho, la demanda de transparencia en la competencia electoral y las denuncias de corrupción pública.

## Notas

1 La idea original de las tres dimensiones de la democracia (régimen, Estado y convivencia) fue sugerida por Guillermo O'Donnell.

2 Trikunus señala que las oportunidades creadas por las transiciones a la democracia para lograr un control civil sobre las fuerzas armadas son determinadas; "por el grado de fragmentación de las fuerzas, el grado en que los civiles se movilizan y establecen consensos sobre democratización y el desarrollo de una agenda civil para controlar a las fuerzas armadas" (Trinkunas, 2001; recuadro 6.3)

3 En esta consulta popular participó menos del 20% de los guatemaltecos. De este porcentaje, el 9.4% lo votó a favor del No, y el 7.5% a favor del Sí, mientras que el 2.6% votó nulo o en blanco (Artiga, 2002).

4 En noviembre del 2002, la Corte Suprema de Justicia declaró, según la sentencia 103, inconstitucionales los artículos de la "Ley electoral del 2000" que aumentaban los requisitos de inscripción de los partidos políticos, porque atentaban contra el pluripartidismo político". Esto restituyó la personería jurídica de 29 partidos y permitirá que en las próximas elecciones municipales y regionales participen al menos 33 partidos

5 Por proporcionalidad perfecta se entiende aquella situación en la cual un partido que recibe X% de los votos obtiene exactamente un X% de los escaños en el Congreso.

6 Este índice se calcula mediante la fórmula  $100 - \frac{1}{2} \sum V_i - S_i$ , donde  $V_i$  y  $S_i$  son los porcentajes de votos y escaños del "i-ésimo" partido. El máximo valor es 100, que expresaría una situación de perfecta proporcionalidad en la cual no existirían diferencias entre la proporción de votos y escaños.

7 No se incluye el caso panameño dado el carácter mixto del sistema de representación utilizado en ese país, que combina fórmulas de mayoría simple en los distritos uninominales y fórmulas proporcionales en los distritos plurinominales.

8 Para efectos comparativos se utilizan datos tomados de diversas fuentes: de Austria y Alemania, en Nassmacher, 2001; de Francia, en Doublet, 1997; de Suecia y Holanda, en Gidlund y Koole, 2001; de Israel y Japón, en Blechinger y Nassmacher, 2001; de México, en Woldenberg et al; Australia, en Amr y Lisowski, 2001; de España, Italia, y Portugal, en Van Biesen y Nassmacher, 2001; de Bolivia, en Mayorga, 1998; Estados Unidos en Federal Election Commission, 1993; de Canadá en Chief Electoral Officer of Canada, 1993; de Dinamarca, en Katz y Mair, 1992; de Ecuador en Ardaya y Verdesoto, 1998.

9 Igual que la nota anterior.

10 Sobre las limitaciones de la Comisión Electoral Federal de los Estados Unidos para hacer valer los límites introducidos en 1974, ver Gross, 1997 y Sorauf, 1992.

11 Por potencial democrático de los medios se entiende la posibilidad de que estos favorezcan dinámicas sociales de importancia para el buen funcionamiento de las democracias, como la libertad de expresión, la participación ciudadana, el debate sobre los asuntos públicos, la fiscalización del gobierno y la formación de opinión informada, entre otras.

12 Con base en estimaciones de facturación publicitaria neta, aplicando un factor de descuento (por canjes, bonificaciones y avisos gratuitos) a los datos de facturación publicitaria bruta. Los datos de facturación bruta en cada país se obtuvieron en consultas con diversas fuentes: Servicios Publicitarios Computarizados (Costa Rica, Nicaragua y Honduras), Control de Inversiones (Panamá), varias agencias (Guatemala), Rivera Research (El Salvador).

**CAPITULO**  
**6**

**La coordinación del capítulo** estuvo a cargo de la Unidad de Prospectiva y Estrategia del PNUD de Honduras. Los compiladores fueron Héctor Leiva y Guillermo Molina.

**Para la elaboración del texto** se contó con los siguientes insumos: "El poder de la prensa: entre el mercado y el Estado", preparado por Carlos Fernando Chamorro; "Sociedad, estado y fuerzas armadas en Centroamérica", realizado por Manolo Vela; "Financiamiento a partidos políticos en Centroamérica y Panamá", de Kevin Casas; "Sistemas electorales y sistemas de partidos políticos en Centroamérica y Panamá", de Álvaro Artiga.

**La edición técnica** la realizaron Evelyn Villarreal, Jorge Vargas Cullell y Arodys Robles.

**El taller de consulta** de este capítulo se realizó el 6 de noviembre del 2002 en Tegucigalpa, con la asistencia de las siguientes personas: Bernardo Arévalo, Álvaro Artiga, Álvaro Cáliz, César Castillo, Carlos Fernando Chamorro, Ina Erikson, Carlos Fernández, Roberto Herrera, Guadalupe Jerezano, Katrine Larsen, Héctor Leyva, Roberto Lombana, Jonna Lundwall, Antonio Martínez, Manlio Martínez, Alba Esperanza Mejía, Sergio Membreño, Víctor Meza, Guillermo Molina, Julio César Navarro, Mario Posas, Jorge Ramos, Renán Rápalo, Reina Rivera, Rotsay Rosales, Vilma Rosales, Rolando Sierra, Francisco Silva, Moisés Starkman, Edelberto Torres y Rosa Zelaya. La relatoría del taller la realizó Marcela Flores.

**Por su anuencia** a atender entrevistas para el capítulo "El desafío de la democratización de los regímenes políticos" se agradece a Sonia de Aspra (Secretaría de Seguridad de Honduras), Pompeyo Bonilla (Comisión de Defensa de la Asamblea Nacional de Honduras), Margarita Buezo, (PNUD Honduras), Roberto José Cajina (Consultor), Elías Castillo (Asamblea Legislativa de Panamá), Joaquín Cuadra Lacayo (Ex Ministro de la Defensa de Nicaragua), Ramón Custodio (Comisionado Nacional de Derechos Humanos de Honduras), Daniel Delgado Diamante (Consultor), Marco Antonio Gandásegui (Universidad de Panamá), Valdrack Jaentschke (Ministerio de la Defensa de Nicaragua), Antonio Martínez (consultor), Berta Oliva (Comité de Familiares Detenidos Desaparecidos de Honduras), Leticia Salomón (Centro de Documentación de Honduras), Conrado Sanjur (Coordinadora Popular de Derechos Humanos de Panamá).

**Se agradece** a Sergio Membreño, Marcela Flores, Alvaro Cáliz, Rolando Sierra, PNUD.



## CAPITULO

## 7

## El desafío de la democratización de la justicia y del fortalecimiento de la rendición de cuentas

### PREGUNTA GENERADORA

¿Cuáles son los avances de la democratización en Centroamérica más allá del régimen político?

### PREGUNTAS ESPECIFICAS

- ¿Garantiza el sistema de administración de la justicia el acceso de las y los ciudadanos a una justicia independiente, pronta, cumplida e igual para todos y capaz de someter a las autoridades al imperio de la ley?  
¿Cómo influye la (in)seguridad ciudadana sobre el ejercicio de las libertades y derechos constitucionalmente establecidos?
- ¿Cuál es la capacidad de los mecanismos de rendición horizontal de cuentas (legales, políticos y administrativos) para garantizar la transparencia y probidad en la gestión pública?  
¿Qué oportunidades de participación y de petición de cuentas por las y los ciudadanos existen en esta materia?

### Valoración informe Estado de la Región (1999)

En el informe *Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible*, el tema de la democratización más allá del régimen político fue abordado de manera parcial y tentativa. En esa ocasión se presentó un primer análisis acerca de los sistemas de administración de la justicia y la seguridad ciudadana, como dimensiones de un Estado democrático de derecho. El ejercicio de la rendición de cuentas en la gestión de los asuntos públicos no fue tratado. La valoración del Informe fue la siguiente:

“Hoy [en] todos los países del istmo, incluso su democracia más antigua, se experimenta con nuevas formas de control político e institucional, débiles aún en muchos casos, sobre el poder estatal (...) En pocos años (...) se ha desarrollado una institucionalidad para la defensa de los derechos humanos, se han creado poderes judiciales más independientes y se han realizado cambios en el marco legal que favorecen el ejercicio de los derechos de las personas.

En la última década, los marcos jurídicos e institucionales de la región han sido modificados. Estos cambios incluyen las constituciones políticas, los códigos penales y procesales penales y las leyes que rigen la estructura y funcionamiento de instituciones tales como el Poder Judicial y la policía. [En ese período] se ha logrado establecer en el istmo una mayor independencia del Poder Judicial,

en el sentido de una mayor autonomía frente al Ejecutivo y el Legislativo. En todos los países, la función jurisdiccional es reconocida en las constituciones políticas como un poder del Estado, por tanto autónomo.

[Sin embargo], la debilidad del Estado de derecho en amplias zonas de la región es tal, que puede decirse que la población centroamericana obtiene sus derechos políticos sin tener garantizado el ejercicio de sus derechos civiles (...) Con respecto al pasado, todos los países de la región observan una importante mejora en el respeto y protección de los derechos humanos (...) Sin embargo, en el istmo persisten graves casos de violaciones a derechos humanos fundamentales como la vida, la integridad física y la libertad. Pese a la existencia de mayores mecanismos para la denuncia de violaciones a los derechos humanos, la población centroamericana, con excepción de los habitantes de Costa Rica, hacen poco uso de ellos (...) La seguridad personal y jurídica (de las y los ciudadanos) es, en muchos casos, precaria. El deterioro de la seguridad ciudadana en los países del istmo y la intensificación del uso de los instrumentos de justicia penal (particularmente de la prisión preventiva) para controlar dicha problemática, ha supuesto un crecimiento de la población privada de libertad y, con ello, un agravamiento de sus condiciones”.

# El desafío de la democratización de la justicia y del fortalecimiento de la rendición de cuentas

## Valoración del segundo informe (2003)

La democratización de los regímenes políticos en Centroamérica no ha sido hasta el momento acompañada por progresos igualmente significativos en la creación de Estados democráticos de derecho. Esto último requiere compromisos y esfuerzos propios cuya complejidad es bastante mayor que la de organizar periódicamente elecciones libres y limpias. Lo que está en juego aquí es el desmontaje de los modos de organización del Estado heredados del autoritarismo y la instauración de instituciones que reconozcan, promuevan y protejan los derechos que las y los ciudadanos poseen para controlar a sus gobernantes durante los períodos no electorales, es decir, la mayor parte del tiempo.

Esta valoración puede formularse hoy con más perspectiva y fundamento que en el momento de la preparación del primer informe regional, pese a que todavía la información es limitada y, en varios temas, exploratoria. En virtud de este mayor entendimiento, el presente Informe reconoce las dificultades que encara las nuevas democracias del área, que en pocos años han tenido que encarar no sólo el desmontaje de los autoritarismos y la creación de Estados de derecho, sino también el tránsito de la guerra a la paz. Esta situación agrega complejidad a los desafíos, pues cabe recordar que, históricamente, las democracias más antiguas no nacieron con normas e instituciones robustas en materia de administración de la justicia y rendición de cuentas sobre la gestión pública. Estas normas e instituciones fueron desarrollándose a lo largo de, en ocasiones, siglos, hasta alcanzar la importancia que tienen hoy. Este reconocimiento no es una disculpa, pero sí un llamado realista a identificar

prioridades específicas de acción para crear, gradual pero firmemente, modos democráticos de funcionamiento de los Estados centroamericanos.

Casi todos los sistemas de administración de justicia del área, pese a una notable actualización de los marcos constitucionales y jurídicos, continúa con una precaria base presupuestaria y sujeta a los embates de otros poderes del Estado y actores de la sociedad. La poca información comparable sugiere la persistencia de problemas de acceso a la justicia, al derecho a la debida defensa y al goce de una justicia pronta y cumplida. Por otra parte, el reconocimiento y la protección del derecho de petición y rendición de cuentas es una asignatura en gran parte pendiente. No sólo la mayoría de las constituciones y legislaciones nacionales exhiben vacíos, sino que las entidades especializadas en el control de la administración pública (cortes de cuentas, fiscalías y *Ombudsman*) 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*. En ambos temas -administración de justicia y rendición de cuentas- la distancia entre la democracia más antigua de la región y las nuevas democracias no se está cerrando. Esta no es una situación positiva, habida cuenta que Costa Rica tiene pendientes importantes desafíos en estas materias.

La urgencia de enfrentar decididamente esta cuestión es difícilmente soslayable, pues la coexistencia de regímenes democráticos con débiles Estados de derecho provoca serias consecuencias para la vida política de las naciones centroamericanas. La calidad de los mismos regímenes, y no

sólo las posibilidades de control ciudadano sobre la gestión pública, puede verse afectada si no se logra que los gobernantes democráticamente electos gobiernen democráticamente. Además, casi todas las democracias de la región enfrentan una alta violencia social -especialmente las del norte del área- cuya magnitud es una cortapisa para el ejercicio de las libertades ciudadanas. 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 (la “corrupción leve”).

El presente capítulo se organiza en dos secciones. La primera trata sobre los sistemas de administración de justicia. Procura valorar los avances en el logro de una justicia independiente, pronta, cumplida e igual para todos. La segunda se dedica al estudio de la petición ciudadana y la rendición de cuentas por parte de la administración pública. Ambas secciones son acompañadas por dos reportes especiales, cada uno como contrapunto a los temas antes citados. El primer reporte trata sobre manifestaciones extremas de violencia social que afectan la

seguridad ciudadana y el segundo explora actitudes en torno a la corrupción en la función pública.

### Los complejos desafíos de los sistemas de administración de justicia

En los últimos diez años, en las recientes democracias centroamericanas se han realizado importantes esfuerzos para reformar los sistemas de administración de justicia (recuadro 7.1). Como se muestra en esta sección, estas reformas, que cuentan con apoyo de la cooperación internacional, se abren paso en un contexto caracterizado por los problemas para impartir una justicia independiente, pronta, cumplida e igual para todos. En algunos países, estos problemas son especialmente serios.

En la mayoría de los casos, el punto de partida de estas reformas es el legado autoritario, un legado que no se modifica fácilmente. Durante los regímenes autoritarios, los sistemas de administración de justicia se caracterizaron por su debilidad institucional, escasa autonomía y nula eficacia para defender los derechos ciudadanos. Los organismos de derechos humanos y las comisiones de la verdad han denunciado que el autoritarismo afectó la independencia judicial y promovió la corrupción en la administración de la justicia<sup>1</sup>.

La sección sobre administración de justicia se divide en cuatro acápitales. El primero trata sobre la independencia del Poder Judicial en su función

#### RECUADRO 7.1

### El concepto de administración de justicia

Un sistema de administración de justicia comprende otras entidades, además del Poder Judicial. En algunos países también se imparte justicia por medio de órganos ejecutivos (como las alcaldías en Panamá), órganos auxiliares o complementarios a la función judicial no siempre bajo la égida del Poder Judicial (ministerios públicos y defensas públicas) y órganos exclusivos para algunas materias especializadas (por ejemplo los tribunales o cortes electorales). Además, entidades como la policía y el sistema penitenciario forman parte de este sistema, pues intervienen en la detección o sanción de violaciones a la ley. En un sentido amplio, las entidades de control sobre la función pública como las cortes de cuentas o contralorías y los *Ombudsman*, también integran los sistemas de administración de justicia, en la medida en que fiscalizan la legalidad de los actos de la administración pública.

En este Informe, el análisis de la administración de la justicia se limita al Poder Judicial. Esta delimitación conceptual procura hacer más manejable la complejidad de estos sistemas cuando se examinan todos sus componentes. Además, permite separar analíticamente aquellos componentes ligados de manera directa a la función de impartir una justicia pronta, cumplida e igual para todos, de aquellos que lo hacen de modo indirecto, mediante un control de los actos de la administración pública (estos últimos analizados en la segunda sección del presente capítulo). Por último, cabe agregar que los poderes judiciales son la pieza clave de un sistema de administración de justicia, independientemente del concepto que se utilice.

*Fuente: Proyecto Estado de la Nación, 2001a.*

jurisdiccional, una condición básica que influye sobre el desempeño de los demás aspectos de un sistema de administración de justicia. El segundo se aboca a describir la organización de los poderes judiciales para el cumplimiento del cometido de dispensar una justicia pronta, cumplida e igual para todos.

Una vez examinadas la independencia y la forma de organización del sistema de administración de justicia, el tercer acápite analiza el acceso a la justicia por las y los ciudadanos. Finalmente, el cuarto y último acápite explora de manera preliminar, con información comparable, la eficacia de los poderes judiciales para proteger los derechos de la ciudadanía. El tema más importante dentro de esta sección se refiere a la justicia constitucional.

### Camino por recorrer para asegurar la independencia de los poderes judiciales

Por independencia judicial se entiende la ausencia de presiones o influencias externas que, a la hora de juzgar, introduzcan elementos adicionales a los méritos del caso. Esta independencia no está garantizada cuando las decisiones del administrador de justicia son vulnerables en razón de amenazas a su integridad o su patrimonio, la inestabilidad en el empleo o las posibilidades de ascenso. Dada la dificultad de probar el grado de -o la falta de- independencia en las actuaciones judiciales, se ha optado por estudiar las garantías para evitar las influencias de otros poderes del Estado, o de particulares, sobre el Poder Judicial: garantías jurídicas de independencia, asignación presupuestaria y procedimientos para la elección de los magistrados de las Cortes Supremas de Justicia. Como complemento a estos mecanismos “preventivos”, se presenta información sobre los procedimientos disciplinarios y sancionatorios de los jueces y magistrados. La principal conclusión de este estudio es que, en la práctica, la independencia judicial no está garantizada en todos los países de la región.

### Existen garantías constitucionales para la independencia judicial

Todas las constituciones políticas centroamericanas reconocen expresamente la independencia del Poder Judicial o de la Corte Suprema de Justicia y sus magistrados y jueces<sup>2</sup>. Coinciden en señalar que los administradores de justicia solamente están sometidos a la Constitución de la República y sus leyes. Guatemala incluso va más

allá: el artículo 205 establece como garantías del organismo judicial, la independencia funcional y económica, la no remoción de los magistrados y jueces y la selección técnica del personal.

En las constituciones de Guatemala y Nicaragua se reconoce la exclusividad absoluta de la Corte Suprema para ejercer la función judicial en el país. En Guatemala, ello significó eximir a funcionarios de la corporación municipal de la administración de justicia en sus respectivas localidades, como se hacía hasta 1985 (véase apartado sobre acceso a la justicia).

### Estrechos presupuestos hacen vulnerables a los poderes judiciales

En todas las naciones del área se establece constitucionalmente la obligación de destinar una parte del Presupuesto General del Estado al Poder Judicial. No obstante, existen importantes diferencias entre los países. El Salvador y Costa Rica triplican el compromiso de Guatemala en esta materia y duplican el de Honduras. En efecto, el artículo 172 de la Constitución Política salvadoreña y el artículo 177 de la Constitución costarricense establecen un monto del 6% del Presupuesto de la República para el Poder Judicial, en contraste con un 2% en Guatemala (artículo 213) y un 3% en Honduras (artículo 306); en Nicaragua la proporción es 4% del Presupuesto (artículo 159). En el año 2001, los porcentajes respectivos fueron cumplidos en Costa Rica (6.5%) y Nicaragua (4.6%), mientras que en Honduras, como ha sucedido en los últimos años, se ejecutó un presupuesto menor al estipulado (2.1%) (UPE, 2002).

Los poderes judiciales han logrado incrementar su presupuesto en todos los países sobre los que existe información. En Honduras, entre 1998 y el 2001 ese crecimiento fue superior al 60%, en tanto que Nicaragua mostró el menor aumento, con un monto aproximado de 6 millones de dólares (29%) de incremento en ese período (cuadro 7.1). Sin embargo, las brechas en el gasto judicial son muy marcadas. En términos absolutos, los presupuestos sumados de Honduras, Nicaragua y Panamá en el 2001, fueron inferiores al monto destinado en El Salvador o en Costa Rica<sup>3</sup>. Al analizar el gasto judicial per cápita, el nivel de Costa Rica está muy por encima de cualquier otro país de la región: es aproximadamente cinco veces el de Guatemala, Honduras y Nicaragua, y duplica el de Panamá.

En general, estos presupuestos son señalados por las autoridades judiciales como insuficientes

CUADRO 7.1

**Centroamérica: presupuesto de los poderes judiciales. 1998-2001**  
(en miles de dólares)

País	Año		Aumento 1998-2001 Relativo	Gasto per cápita US\$ (2001)
	1998	2001		
Costa Rica <sup>a/</sup>	62,202.5	89,609.2	44.1	21.8
El Salvador <sup>b/</sup>	83,039.0	105,876.0	27.5	16.6
Guatemala <sup>a/</sup>	54,211.3	68,855.3	27.0	5.9
Honduras <sup>b/</sup>	17,615.7	28,997.7	64.6	4.4
Nicaragua <sup>a/</sup>	21,451.1	27,772.7	29.5	5.3
Panamá		31,400.0		10.8

<sup>a/</sup> Ejecutado. En Costa Rica, el presupuesto de cada año ha sido reducido en un 32%, porcentaje que corresponde a los gastos del Ministerio Público y el Organismo de Investigación Judicial.

<sup>b/</sup> Asignado.

*Fuente: Guatemala, Organismo Judicial, 2002. El Salvador y Nicaragua, Ministerio de Hacienda y Crédito Público respectivo; Costa Rica, Departamento de Planificación del Poder Judicial; Honduras, Oficina de Presupuesto, Corte Suprema de Justicia. Panamá, Contraloría de la República.*

para mejorar la administración de justicia. En Nicaragua, mientras el presupuesto se ha mantenido con un crecimiento moderado, el personal pasó de 100 personas en 1997 a 500 en el 2001, y la Corte Suprema aumentó de 9 a 16 el número de sus magistrados (Cuarezma, 2002). En Costa Rica la norma que establece la provisión presupuestaria data de una época en la que no existían el Ministerio Público, la Defensa Pública y la Policía Judicial; en el 2001 estas instancias especializadas consumieron el 41% del presupuesto total del Poder Judicial (Proyecto Estado de la Nación, 2002b). Para el año 2002, el monto que solicitó el Poder Judicial correspondía al 7.25% del Presupuesto Nacional y la Asamblea Legislativa aprobó el 6.1%. En Guatemala, contrario a la tendencia de crecimiento que tenía en los últimos cuatro años, el presupuesto judicial disminuyó en términos absolutos en el 2002: el presupuesto del Organismo Judicial se redujo en más de cien millones de quetzales (Urrutia, 2002, con base en ASIES, 2002).

#### **Esfuerzos por ampliar la transparencia en la elección de magistrados y jueces**

La selección de magistrados de la Corte Suprema de Justicia “afines” al Ejecutivo ha sido parte de la historia política de la región y uno de los tradicionales mecanismos de supeditación del Poder Judicial. Actualmente todas las constituciones del

área estipulan que el nombramiento de estas autoridades (los más altos cargos dentro del Poder Judicial) debe ser aprobado por los respectivos Congresos con el requisito de mayorías calificadas. Sin embargo, existe un importante debate público sobre la independencia de los magistrados electos.

Cabe reconocer que hoy en día en varios países se incluyen consideraciones técnicas, participación ciudadana y transparencia en el nombramiento de magistrados, elementos antes ausentes en el proceso. En Honduras recientemente se ha puesto en marcha un nuevo sistema de elección de los miembros de la Corte Suprema de Justicia. Una Junta Nominadora que incluye organizaciones de la sociedad civil propone una lista de 45 abogados para que con base en ella el Congreso elija por mayoría calificada a los 15 magistrados de la Corte (Decreto Legislativo 262-200)<sup>4</sup>. En El Salvador, el Consejo Nacional de la Judicatura es el encargado de proponer candidatos para los cargos de magistrados de la Corte Suprema de Justicia, magistrados de las cámaras de segunda instancia, jueces de primera instancia y jueces de paz (artículo 187 de la Constitución Política) (Díaz et al, 2003)<sup>5</sup>.

Una segunda área de cambio han sido las reformas para la profesionalización y estabilidad de los jueces, pues hasta hace poco, pese a la existencia en algunos países de leyes de carrera judicial, su nombramiento dependía de factores ajenos a su capacidad y mérito. La inestabilidad

laboral y las reglas poco claras para acceder a estos puestos es uno de los mayores problemas para lograr la independencia de la función jurisdiccional. En Guatemala, la aprobación de la carrera judicial, en 1999, y la creación del Consejo de la Carrera Judicial, aunque aún con carácter subordinado respecto de los órganos de gobierno judicial, busca la profesionalización de los funcionarios judiciales mediante pruebas de concurso y oposición. En el caso de Honduras, la escogencia de jueces del tribunal y jueces de ejecución de sentencia ahora pasa por un proceso de selección apoyado por USAID y la cooperación española (Madrid, 2002). También se creó el Consejo General de la Judicatura para el nombramiento de jueces, pero como todavía no se ha instalado por la falta de aprobación de la ley secundaria que lo desarrolle, esta función la sigue realizando la Corte Suprema de Justicia. En Costa Rica los jueces son elegidos por el Consejo Superior del Poder Judicial, órgano dependiente de la Corte Suprema de Justicia, mediante un sistema de concurso y oposición en el que las personas que aprueban pasan a configurar un listado de elegibles.

A pesar de estos avances, el nombramiento de magistrados y jueces sigue adoleciendo de serios defectos para garantizar la independencia del Poder Judicial. En Honduras, el informe sobre la situación general de la carrera judicial del Programa Control Ciudadano estableció que entre 1994 y 1998 se nombró apenas un 40% de los jueces de paz previa aprobación de un examen. A octubre del 2000 la mayor parte había sido removida de su cargo sin consideración a la Ley de la Carrera Judicial de 1980<sup>6</sup>. Igualmente, en los datos de los archivos de la Corte Suprema de este mismo país se aprecia el ascenso de personas recién ingresadas al Poder Judicial como defensores públicos o inspectores de tribunales, que fueron promovidas directamente y en breve plazo a responsabilidades de magistrado (Programa Control Ciudadano, 2000). Señalamientos similares realizó el Comisionado Nacional de Derechos Humanos en su informe especial *La necesidad de proteger la independencia del Poder Judicial* (CNDH, 2002).

En el período 2001-2002, en El Salvador trascendió a la opinión pública el hecho de que una proporción de jueces no tenía los títulos requeridos y, por las garantías de estabilidad laboral, no se había podido despedirlos. En Nicaragua fue público el arreglo entre los dos partidos mayoritarios para “repartirse” la Corte Suprema; nueve de los once magistrados que integraban ese órgano en el 2002 procedían de cargos políticos del FSLN

o el PLC (Díaz y Ruiz, 2003). Por otra parte, subsisten amenazas sobre los administradores de justicia. En Guatemala, jueces y fiscales encargados de causas en las que están vinculados militares o exmilitares han sido presionados y algunos han tenido que abandonar el país (La Nación, 2001). En Nicaragua han trascendido a la prensa las amenazas contra la jueza a cargo del caso de un expresidente de la República. Por cierto que, en este país, la parálisis de la Asamblea Legislativa ha provocado una delicada situación: al cierre de este Informe, los puestos de 9 de los 15 magistrados se encontraban pendientes de nombramiento.

### Renovados instrumentos de control: los mecanismos disciplinarios

Una tendencia regional durante los últimos años es la creación o el fortalecimiento de los regímenes de responsabilidad de los administradores de justicia. Por lo general, estos se encuentran divididos en un aspecto administrativo y otro criminal. Ambos sistemas pueden activarse interna o externamente, de oficio por los órganos correspondientes o mediante denuncias de los ciudadanos.

En Nicaragua la responsabilidad administrativa se establece mediante la Comisión de Régimen Disciplinario, formada por un mínimo de tres magistrados de la Corte Suprema de Justicia elegidos por las dos terceras partes del total de sus miembros. La particularidad de esta institución es que también actúa sobre el gremio de los abogados. Adjunto a esta institución se ha creado otro organismo, denominado Inspectoría Judicial Disciplinaria, que realiza visitas inesperadas a los juzgados, inspecciona expedientes y desempeña otras funciones. En Honduras la responsabilidad disciplinaria es asumida por la Inspectoría General de Tribunales, cuya función es investigar supuestas irregularidades. Si detecta actuaciones sancionables las somete al Consejo de la Carrera Judicial, y éste llama al funcionario a una audiencia de descargo que puede concluir con una sanción disciplinaria. De encontrarse indicios de delito, el caso se traslada al Ministerio Público. La Inspectoría ha incrementado notoriamente su labor: en 1999 recibió 734 denuncias y ninguna la estimó procedente; en el 2000 recibió 1,335 y estimó procedentes 467; en el 2001 recibió 1,765 denuncias y estimó pertinentes 661 (186 pendientes).

En Costa Rica el Tribunal de Inspección Judicial recibe denuncias de los ciudadanos contra los jueces y funcionarios en general del Poder Judicial. Recientemente se planteó una confrontación interna dentro de este órgano de inspección



y, tras una investigación, la Corte Plena encontró que: "...no hay ambiente laboral, existe un ambiente de hostilidad, todos se sienten vigilados, se sienten perseguidos, es un ambiente policiaco el que se vive..." (Acta N° 27-2.2002). En 1993 se realizó la primera evaluación a jueces y magistrados sobre cuestiones administrativas y jurisdiccionales, bajo la responsabilidad del Consejo Nacional de la Judicatura. Mediante este sistema interno, que también se encuentra abierto a procedimientos externos de denuncia, se sancionó a 43 jueces en el 2001. En el caso de Guatemala, una evaluación realizada durante el 2001 determinó que, de 66 jueces evaluados, 49 tenían calificación aceptable y 17 tenían un carácter no satisfactorio (Urrutia, 2002).

En la región no se dispone de información comparable sobre la responsabilidad criminal de los jueces y el personal administrativo del Poder Judicial. Existe una tipificación de categorías delictivas, tales como abuso de autoridad, consunción, peculado, penalidad del corruptor y prevaricato. La demostración de algunos de estos delitos es difícil, pues no sólo se requiere establecer que la decisión es injusta, sino que además debe determinarse la intencionalidad (Barrientos, 2001).

### La organización de los poderes judiciales es similar en la región

En toda Centroamérica la organización de los poderes judiciales es, en términos generales, similar. La Corte Suprema de Justicia es el organismo cúspide de las funciones jurisdiccionales, administrativas y de gobierno del Poder Judicial (gráfico 7.1). Los magistrados son los superiores jurisdiccionales y administrativos del resto de los funcionarios del sistema de administración de justicia.

La función jurisdiccional incluye los despachos encargados de juzgar los casos, es decir, los tribunales. En todos los países su funcionamiento está organizado jerárquicamente. En primer término, conocen las causas los juzgados de paz (o tribunales de menor cuantía) y los juzgados de primera instancia (o de letras en Honduras). Estos juzgados pueden ser departamentales o seccionales (cuando existe más de un juzgado por departamento). Las cortes de apelación (o tribunales superiores de justicia) conocen en segunda instancia, es decir, cuando una de las partes de un litigio apela la sentencia del juez. Estos tribunales están organizados por materia. Finalmente se encuentra la Corte Suprema de Justicia, que es el máximo tribunal. Las cortes son entidades

jurisdiccionales complejas. Están divididas por materias especializadas y en la región, por lo general, se componen de cuatro salas: civil, penal, constitucional y laboral o de lo contencioso-administrativo.

A partir de este esquema común pueden anotarse importantes (aunque pocas) variantes nacionales. En Guatemala, con una clara influencia de la Constitución española de 1978, existe un Tribunal Constitucional encargado exclusivamente de la justicia constitucional, independiente de la Corte Suprema de Justicia. En Costa Rica la jurisdicción penal no cuenta con un tribunal de apelaciones, sino que los recursos se dirigen directamente a la Corte Suprema; este hecho puede considerarse violatorio de principios generales del derecho, como el derecho al debido proceso y el derecho a apelar<sup>7</sup>. En este caso, las cortes inferiores tienen amplios espacios de valoración y práctica probatoria, en tanto que las cortes superiores se encuentran limitadas por las circunstancias recogidas por las cortes inferiores. Finalmente, en Panamá las municipalidades mantienen todavía una función jurisdiccional (juzgados municipales), lo cual hace de este el único país del área donde esta función no es exclusiva del Poder Judicial.

### El desarrollo de la jurisdicción constitucional es el cambio más relevante

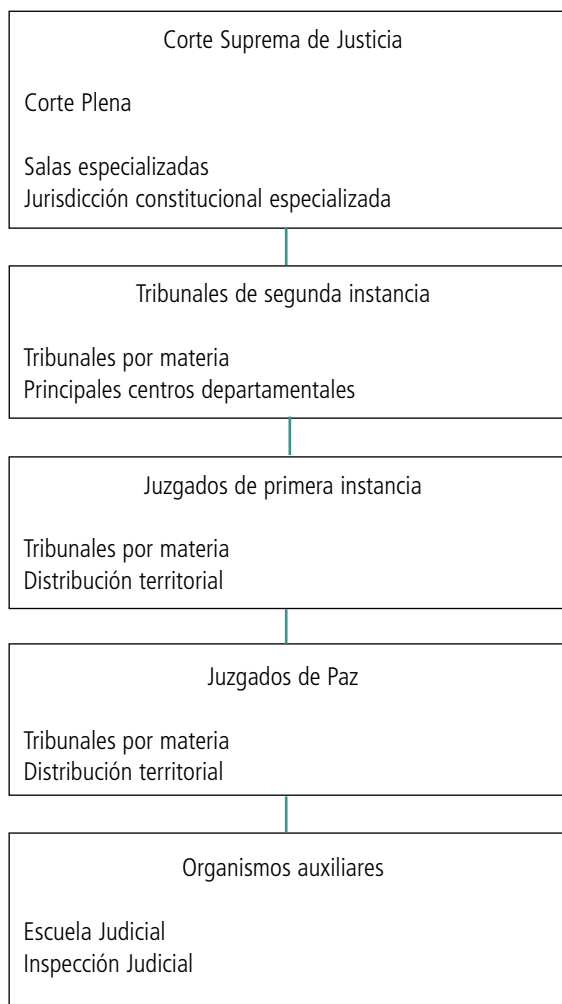
Dentro de la función jurisdiccional, la innovación más importante en la última década ha sido, indudablemente, el desarrollo de la jurisdicción constitucional. Las funciones que por lo general se asigna a los órganos constitucionales son las de garantizar la supremacía de las normas y principios constitucionales y del derecho internacional vigente en la República, su uniforme interpretación y aplicación; resolver conflictos de competencia entre los poderes del Estado (excepto en El Salvador<sup>8</sup>); conocer las consultas sobre proyectos de reforma constitucional, aprobación de convenios internacionales y otros proyectos de ley, y resolver los recursos de hábeas corpus, amparo e inconstitucionalidad.

En Centroamérica la organización de la justicia constitucional ha sido configurada bajo tres sistemas. El primero la concibe como un organismo interno del Poder Judicial (Costa Rica, El Salvador, Nicaragua y Honduras); el segundo la entiende como una entidad independiente (Guatemala) y el tercero -el más tradicional- mantiene la jurisdicción constitucional como una función de la Corte Plena (Panamá). Entre los

GRAFICO 7.1

### Organización de los poderes judiciales: organización predominante y principales diferencias

#### Organización predominante



#### Diferencias

Guatemala  
Tribunal Constitucional (aparte)

Panamá  
No hay jurisdicción constitucional especializada

Costa Rica  
No hay segunda instancia en materia penal

Panamá  
Juzgados municipales

Guatemala  
+ Junta Regional de Prisiones  
+ Tribunal de Cuentas

El Salvador  
+ Consejo Nacional de la Judicatura (Escuela Judicial)

Costa Rica  
+ Policía técnica judicial  
+ Ministerio Público  
+ Defensa Pública

Honduras  
+ Registro de Propiedad  
+ Dirección de Defensa Pública  
+ Consejo General de la Judicatura

Panamá  
+ Instituto de la Defensoría de Oficio  
+ Consejo Judicial

Fuente: Elaboración propia con base en los informes de cada país.

países que han adoptado el primer sistema -creación de una Sala Constitucional dentro de la Corte Suprema- existe una diferencia entre Honduras y los demás. En esa nación, cuando no existe unanimidad en las votaciones de la Sala respecto a alguna cuestión, se remite el caso al pleno de la Corte Suprema; en cambio, en el resto de los países, la Sala es el tribunal máximo en materia constitucional.

Las modalidades de Sala Constitucional y Tribunal Constitucional pueden concurrir con sistemas concentrados o difusos de interpretación constitucional. En un sistema concentrado, como el de Costa Rica, sólo la Sala Constitucional tiene potestad para interpretar la Constitución, abocando cualquier divergencia que se plantee en una corte inferior. Por el contrario, en un sistema difuso o mixto, como el que se presenta en el resto del área, los diferentes tribunales de instancia que conforman el Poder Judicial tienen la potestad mencionada.

La legitimación activa en los procesos constitucionales recae generalmente en la ciudadanía, es decir, la justicia constitucional se pone en funcionamiento por instancia de una persona interesada. En los recursos de inconstitucionalidad la capacidad de iniciar un proceso está reservada a determinadas instituciones (como el Comisionado de Derechos Humanos o el Contralor General de la República), o se necesita un mínimo de ciudadanos (como es el caso de ciertas consultas legislativas de constitucionalidad, que requieren diez o más diputados). Asimismo, se ha ido reconociendo la legitimación procesal a determinados grupos sociales que actúan en defensa de los denominados derechos colectivos o intereses difusos, como la defensa del medio ambiente, por ejemplo Costa Rica.

En el cumplimiento de estas funciones, las salas constitucionales han adquirido cada vez más poder de decisión. En Honduras se ha presentado una situación *sui generis* con respecto a la competencia de interpretación de las leyes. Durante los últimos quince años el Congreso Nacional se atribuyó esa facultad. Sin embargo, con la reciente creación de la Sala de lo Constitucional, esta competencia, reconocida originalmente en la Constitución como propia de la Corte Suprema, se encuentra en disputa. A estos efectos, el Congreso Nacional promulgó dos enmiendas constitucionales<sup>9</sup> que ratifican su facultad para realizar dicha interpretación.

### Las funciones de gobierno y administración se concentran en las Cortes

En Centroamérica las funciones de gobierno y administración del Poder Judicial han sido tradicionalmente ejercidas por las Cortes Supremas

de Justicia. Esto abarca las actividades relacionadas con el nombramiento de jueces, la organización del sistema de administración de justicia y la elaboración de la política judicial, que incluye, por ejemplo, las reformas procesales para la consideración de la Asamblea Legislativa.

Hay indicios recientes de cambio, sin que por el momento, con una excepción, se haya reducido el poder de las Cortes en estas materias. Esta excepción es El Salvador, donde en 1992 se constituyó el Consejo Nacional de la Judicatura, como entidad independiente. Los demás países han creado órganos coadyuvantes para desarrollar las funciones de gobierno y administración, pero no han tomado la decisión de independizar estas instancias de las respectivas Cortes. Guatemala instauró el Consejo de la Carrera Judicial, la Junta de Disciplina Judicial y comisiones de postulación de magistrados a la Corte Suprema de Justicia y a la Corte de Apelaciones (1999). Honduras estableció constitucionalmente la figura del Consejo General de la Judicatura en el año 2000, pero hasta la fecha éste no se ha puesto en marcha. En Costa Rica y Nicaragua las funciones siguen bajo control de los magistrados de la Corte Suprema, aunque ahora de manera indirecta, mediante la intervención de órganos inferiores. En el primer país existe el Consejo Superior del Poder Judicial, subordinado a la Corte Suprema, que asume las funciones de nombramiento, disciplina y política administrativa, pero la Corte Suprema de Justicia puede conocer cualquier materia que sea competencia del Consejo General del Poder Judicial. También funciona el Tribunal de Inspección Judicial, que sanciona actos irregulares de funcionarios y jueces de la Corte. En el caso nicaragüense las funciones de administración, acceso a la carrera judicial y régimen disciplinario son realizadas por comisiones dependientes de la Corte Suprema.

### Incremento de organismos auxiliares en los últimos años

En los últimos años se observa un notable esfuerzo en la creación de organismos auxiliares de justicia, innovación que Costa Rica impulsó con bastante anterioridad. La función auxiliar de justicia incluye a los órganos especializados que colaboran en la tarea de administrar justicia, desarrollando tareas de muy diverso orden, pero que comparten la característica de no tener funciones jurisdiccionales. Entre estos se encuentran el Ministerio Público (responsable de la acusación penal), la Policía Técnica Judicial (encargada de recabar pruebas), el Sistema de Defensores Públicos (que garantiza el derecho a la debida

defensa de las personas que no pueden o no quieren pagar un abogado), la Escuela Judicial (dedicada a capacitar al personal), la Inspección Judicial (que investiga las denuncias contra el personal), el Centro Electrónico de Información Jurisprudencial y el Archivo y Registro Judicial. Estas instituciones están presentes en todos los países, pero no en todos ellos forman parte del Poder Judicial.

En general, los poderes judiciales tienen bajo su égida dos organismos auxiliares: la Escuela Judicial y la Inspección Judicial. A partir de esta base se dan importantes diferencias. El Poder Judicial costarricense agrega tres entidades clave: la Defensa Pública, la policía técnica judicial (llamada Organismo de Investigación Judicial) y el Ministerio Público. El Consejo Nacional de la Judicatura en El Salvador tiene a su cargo la Escuela Judicial. En Guatemala y Honduras se recarga a los poderes judiciales con funciones atípicas; en el primer caso, el Poder Judicial tiene a su cargo la Junta Nacional de Prisiones; en el segundo, el Registro de la Propiedad.

Independientemente de su ubicación, cabe señalar que los Ministerios Públicos simbolizan el cambio de un sistema inquisitivo a otro acusatorio. Sus funciones aparecían diluidas entre lo que representaban las antiguas fiscalías y lo que son las actuales procuradurías. Su mandato varía según los países, pero básicamente tienen el propósito de defender intereses generales de la sociedad y ejercer la acción penal pública. Por su parte, la Defensa Pública y otras instituciones de defensa privada surgieron con la progresiva aceptación de las convenciones internacionales sobre derechos civiles, que establecen la obligación del Estado respecto a las garantías del debido proceso.

En Honduras, con la promulgación de la Ley Orgánica de la Policía, en 1998, se trasladó la Dirección de Investigación Criminal del Ministerio Público al Ministerio de Seguridad. A partir de ese momento se presentó una sucesión de conflictos y una falta de articulación entre las necesidades de investigaciones judiciales en materia criminal y la efectiva realización de las mismas. Recientemente se generó un conflicto que concluyó con la destitución de la Directora de la Oficina de Asuntos Internos, quien denunció serias irregularidades en los cuerpos de seguridad<sup>10</sup> (Fernández, 2003).

### Acceso ciudadano a la justicia: avances que aún no logran paliar rezagos

El estudio sobre el acceso ciudadano a la justicia se basa en cuatro aspectos. En primer lugar se examina la cobertura territorial de los servicios judiciales, para determinar si las personas

tienen acceso a oficinas judiciales cercanas a su lugar de residencia. En segundo lugar se estudia la existencia de barreras económicas para interponer una causa. Luego se enfoca el desarrollo de los sistemas de defensa pública, un asunto clave para el acceso a la justicia en una región con una gran pobreza y desigualdad social (capítulo 2). Finalmente, se analiza un tema específico: la apertura de los sistemas de administración de justicia a la multiculturalidad de sus sociedades, de tal forma que no existan barreras para el acceso a la justicia por cuestiones étnicas. La principal conclusión en esta materia es la persistencia de obstáculos significativos para el acceso a la justicia, pese a los esfuerzos recientes por desarrollar los servicios judiciales y ampliar su cobertura geográfica.

### Esfuerzos recientes por ampliar la cobertura geográfica

La organización judicial en Centroamérica se divide territorialmente en circuitos o departamentos judiciales, que por lo general coinciden con los límites provinciales o departamentales, con excepción de Nicaragua y Panamá, donde los departamentos están agrupados en unidades mayores (regiones). Conforme se asciende en la jerarquía judicial, las oficinas se concentran en las ciudades principales y las capitales nacionales. Algunas ciudades concentran una elevada proporción de los tribunales y juzgados, como la ciudad de San Salvador, donde se encuentra el 23% del total de juzgados del país (Solana, 2003).

Las Cortes Supremas están instaladas en las capitales, los juzgados especializados por materia y los tribunales (de primera y segunda instancia) en las ciudades principales, y los juzgados de paz, sobre todo, en centros urbanos menores. En Panamá, por mandato de la ley debe crearse al menos un juzgado municipal en cada distrito, aunque algunos comparten un mismo juez municipal (Giannareas, 2002). En Costa Rica, 15 de los 81 municipios no cuentan con oficinas judiciales y, por lo tanto, los asuntos de esas localidades deben tramitarse en el municipio más cercano (Proyecto Estado de la Nación, 2002b).

En la región los juzgados de paz representan el 59.8% de todos los tribunales existentes. Honduras, Guatemala, El Salvador y Nicaragua cuentan, cada uno, con más de 300 juzgados de este tipo; Honduras es el país donde estas instancias representan el porcentaje más elevado de tribunales (77.7%). La relación proporcional de los juzgados de primera instancia con respecto a los

tribunales de apelación es similar. Con excepción de Nicaragua, donde existen 11 juzgados de primera instancia por tribunal de apelación, los demás países se encuentran muy próximos a 7,4 juzgados por tribunal (cuadro 7.2).

El promedio centroamericano de habitantes por tribunal o juzgado es de 16,408 personas (gráfico 7.2). Todos los circuitos judiciales panameños están por debajo de esta proporción, así como la mayoría de los departamentos salvadoreños y hondureños, lo que sugiere una mayor distribución territorial de los servicios judiciales en estos países. En cambio, la mayor parte de las provincias costarricenses, los departamentos y regiones de Guatemala y Nicaragua está por encima del promedio regional. Ahora bien, dentro de cada nación existen notables diferencias, exceptuando a Panamá, donde la situación de los circuitos judiciales es muy similar. Los departamentos de Alta Verapaz e Izabal, en Guatemala, son las unidades territoriales donde los servicios judiciales cubren, en promedio, a la mayor cantidad de personas en toda Centroamérica: allí hay casi 40,000 y 36,000 personas por juzgado o tribunal, respectivamente; le siguen Managua y Cortés, en Honduras, que rondan los 35,000 habitantes por juzgado. En términos territoriales,

las zonas donde se ubican las últimas fronteras agrícolas de la región son aquellas donde los pocos tribunales deben cubrir más territorio. En efecto, en la RAAN y la RAAS, en Nicaragua (Mosquitia), hay en promedio un juzgado o tribunal cada 3,215.9 y 2,108.2 km<sup>2</sup>; en Gracias a Dios, Honduras (Mosquitia), hay uno cada 1,991.9 km<sup>2</sup>; Guatemala, Petén e Izabal son los departamentos donde cada juzgado, en promedio, debe cubrir más territorio: 2,428.1 y 1,004.2 km<sup>2</sup> (el promedio centroamericano es un juzgado por 240.7 km<sup>2</sup>)<sup>11</sup>.

El caso de Guatemala merece un comentario aparte. El mandato constitucional de 1986 retiró a los funcionarios municipales de la administración de justicia en sus respectivas localidades, por lo que en los años siguientes se generó una considerable ausencia geográfica del sistema de administración de justicia en varias zonas del país. No fue sino hasta el 2001 que, por primera vez, se logró establecer juzgados de paz en todos los municipios. En otras palabras, el proceso de sustitución de las funciones municipales tomó quince años. En total, en el año 2001 funcionaban 561 órganos jurisdiccionales, frente a 367 que operaban en 1997. De las 193 nuevas oficinas, todos los juzgados de paz, nueve de primera

## CUADRO 7.2

**Centroamérica: número y tipo de oficinas jurisdiccionales. 2002**

País	Tipo de oficina					Número de habitantes por oficina	Número de tribunales por 100,000 habitantes
	Total	Salas	Tribunales de apelación <sup>a/</sup>	Juzgados de primera instancia <sup>b/</sup>	Juzgados de paz <sup>c/</sup>		
Costa Rica	242	4	18	132	88	16,654	6.0
El Salvador	552	4	26	200	322	11,588	8.6
Guatemala <sup>d/</sup>	561	4	24	173	360	20,832	4.8
Honduras	442	4	12	82	344	15,058	6.6
Nicaragua <sup>e/</sup>	246	4	9	99	134	21,170	4.7
Panamá	208	4	12	96	96	14,442	6.9

<sup>a/</sup> Incluye Corte de Apelación, cámaras y tribunales de apelación.

<sup>b/</sup> Incluye juzgados de instrucción, letras, circuito, de distrito y locales (especializados).

<sup>c/</sup> Incluye juzgados de paz, contravencionales, tránsito, pensiones, locales únicos y municipales.

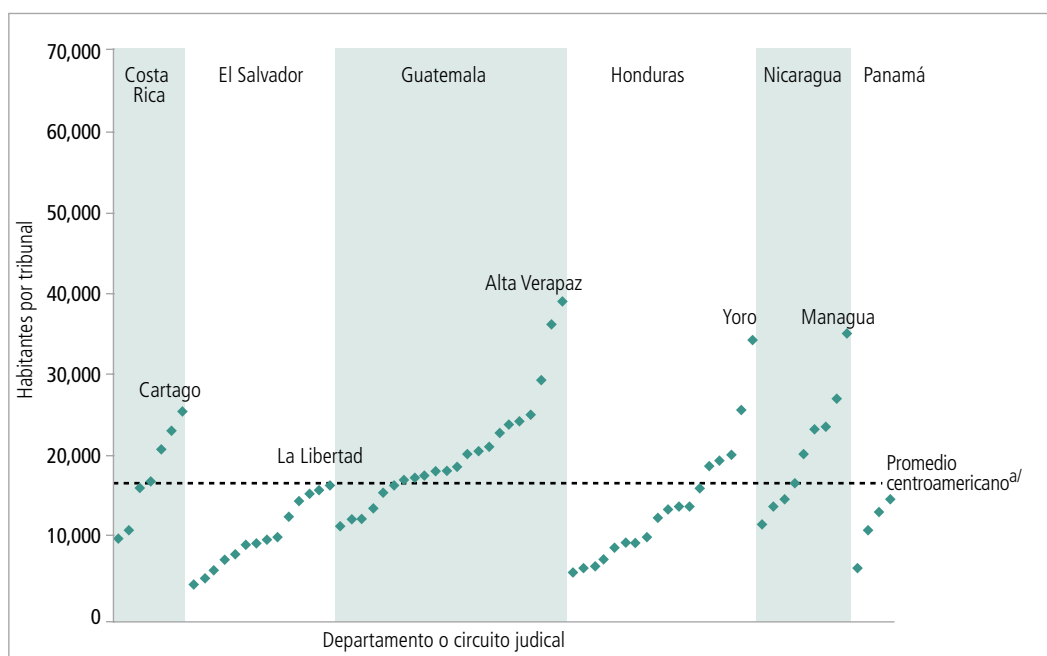
<sup>d/</sup> La información corresponde al 2001.

<sup>e/</sup> No incluye 16 juzgados de registro de propiedad.

Fuente: Solana, 2003, con base en los informes de cada país.

GRAFICO 7.2

### Centroamérica: habitantes por tribunal o juzgado en las provincias, departamentos o circuitos judiciales. 2001



<sup>a/</sup> Cada punto representa un departamento o circuito judicial. El promedio centroamericano corresponde a 16,408 habitantes por tribunal.

Fuente: Elaboración propia con base en los informes de cada país. Población por departamento con base en estimaciones oficiales en cada nación.

instancia y un tribunal de sentencia, fueron creados en el área rural. Sin embargo, en varias zonas persisten importantes problemas de acceso, pues hay comunidades demasiado distantes de la cabecera municipal, o mal comunicadas, cosa más o menos común en el área rural en esa nación (Urrutia, 2002).

#### Subsisten barreras económicas formales

Un segundo indicador del acceso a la justicia es la existencia de barreras económicas para plantear asuntos ante el sistema judicial. Costa Rica es uno de los países que han eliminado los aranceles y depósitos procesales que formalmente obstaculizaban a personas de escasos recursos el planteamiento de asuntos ante la justicia. En las otras naciones centroamericanas existen diversos factores que pueden funcionar como barreras. El denominado arancel de abogados, que

se paga en los mismos tribunales, es uno de ellos. Desafortunadamente, y a pesar de las tarifas indicativas o de carácter mínimo establecidas por los colegios de abogados, las tarifas se liquidan en privado. La *cuota litis* se permite y practica en la región (el abogado asume la defensa de un caso, condicionando sus honorarios a la obtención de un porcentaje de la indemnización o restitución concedida en caso de ganar el juicio). En Honduras se reconoce el principio de gratuidad de la justicia (artículo 303 de la Constitución), pero existen elementos que, indirectamente, limitan este principio, como el pago por comunicaciones judiciales, los gastos de los peritos y testigos y otras tasas, como los embargos judiciales.

Cabe señalar que, en la región, la representación profesional tiene carácter obligatorio, excepto para determinados procesos constitucionales como las garantías de amparo, la exhibición

personal y algunos casos de derecho de familia (como custodias y violencia doméstica). Estas excepciones son avances importantes para hacer que la justicia sea más accesible para la población.

### Desigual desarrollo de los sistemas de defensa pública

Los sistemas de defensa pública muestran un desarrollo desigual en Centroamérica. El Salvador y Costa Rica son los países que se encuentran en mejor situación: tienen la más alta proporción de defensores por cada millón de habitantes (superior a 45) y, consiguientemente, la menor proporción de habitantes por defensor (menos de 25,000). Honduras y Guatemala les siguen de cerca. En el otro extremo se encuentra Nicaragua, donde apenas hay 2.7 defensores por cada millón de personas y cada defensor debe atender, en promedio, a casi cuatrocientas mil personas. Panamá muestra un bajo desarrollo de la defensa pública, medida por estos indicadores, aunque no con la gravedad del caso nicaragüense (cuadro 7.3).

En Nicaragua, la carencia de medios en las oficinas de defensa pública es tal que vulnera el derecho a una defensa profesional: la Defensoría Pública la constituyen 14 defensores. Debido a esta precariedad, el nuevo Código Procesal Penal establece que, en aquellos lugares donde aún no exista Defensoría Pública, el juez podrá designar defensores de oficio. Estos se designan entre los abogados en ejercicio de una localidad y, si no

existen, puede designarse a un egresado de la Escuela de Derecho o, en su defecto, a un “estudiante o entendido en derecho” (artículo 100). Los servicios de la defensoría pública se encuentran centralizados en la capital y hay un defensor público especialmente designado para atender Ciudad Dario, en el departamento de Matagalpa. Ante este panorama, es importante señalar el desequilibrio en el que se encuentran los procesos judiciales, tomando en cuenta que el Ministerio Público tiene una representación nacional con cien fiscales auxiliares<sup>12</sup>. Existen otros organismos que defienden de manera gratuita a las personas, como la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, que atendió 707 casos en el 2002, y el Centro Nicaragüense de los Derechos Humanos, que recibió 992 casos en ese mismo año (Cuarezma, 2002).

La cobertura material de las unidades de defensa pública varía según los países. Mientras en Guatemala y Honduras es fundamentalmente de carácter penal, en El Salvador y Costa Rica abarca las materias penal, civil, laboral y familiar; y en Nicaragua y Guatemala los juicios de niñez y adolescencia. Los defensores costarricenses, aparentemente, son los más recargados del área, con casi 360 asuntos en promedio por defensor por año, una carga que más que cuadruplica la existente en Guatemala (85)<sup>13</sup> (cuadro 7.4).

Las defensas públicas no son el único medio para la defensa gratuita de la población. En los últimos años, en varios países se han creado organismos especializados, como las defensorías de los menores, de la mujer y de grupos indígenas.

CUADRO 7.3

### Centroamérica: cantidad de defensores públicos. 2001-2002<sup>a/</sup>

País	Número de defensores	Población	Número de defensores por millón de habitantes	Número de habitantes por defensor
Costa Rica	178	3,925,329	45.3	22,052
El Salvador	331	6,396,892	51.7	19,326
Guatemala	301	11,686,729	25.8	38,826
Honduras	202	6,655,902	30.3	32,950
Nicaragua	14	5,207,907	2.7	371,993
Panamá	42	3,060,090	13.7	72,859

<sup>a/</sup> En Costa Rica la información corresponde al 2000. En Guatemala, Honduras y El Salvador, al 2001 y en Panamá, al 2002. En Nicaragua corresponde al período agosto 1999 a mayo 2002.

Fuente: Elaboración propia con base en Solana, 2003, y en los informes de cada país.



Además, en Guatemala la asistencia al detenido en la prisión se realiza mediante una defensoría especial. También cumplen una función de asesoría legal las oficinas del *Ombudsman* o procurador de los derechos humanos. Otras instituciones prestan servicios gratuitos de representación procesal o asesoría legal, como los consultorios jurídicos de las universidades. Los de la Universidad de Costa Rica, creados en 1967, mantienen 16 oficinas y en 1998 atendieron 9,688 casos (Proyecto Estado de la Nación, 2001a). La Universidad Nacional de Honduras cuenta con 336 estudiantes que en horarios alternos se desempeñan como defensores (UPE, 2002). Asimismo, organizaciones no gubernamentales (iglesias y asociaciones) prestan servicios de defensoría gratuita. Pese a su innegable contribución, cabe señalar que la cobertura territorial de las organizaciones no gubernamentales y las universidades se circunscribe, por lo general, a los centros urbanos más grandes.

#### Lejos todavía de una disminución sustancial de las barreras étnicas

Los indígenas centroamericanos tienen serios problemas de acceso a la justicia, debido al efecto combinado de múltiples obstáculos: las barreras lingüísticas, la aplicación de normas jurídicas que poco o nada tienen que ver con sus culturas, el escaso desarrollo de servicios judiciales especializados y el racismo existente. Esta situación es común a toda Centroamérica y los pocos avances son todavía pequeños en relación con la magnitud de los problemas. En Costa Rica, el Poder Judicial no tiene mecanismos especiales para tratar los problemas legales de las poblaciones indígenas, que son subsumidas a la ley que rige al resto del país. Mas aún, la asesoría legal a estas poblaciones es proporcionada por organismos voluntarios (Alfaro, 2002)<sup>14</sup>. En Panamá, el Poder Judicial ha nombrado jueces comarcanos, que tienen la misma categoría de los jueces municipales<sup>15</sup>. Empero, para efectos judiciales las comarcas indígenas están subsumidas en el circuito judicial (Giannareas, 2002). En Nicaragua recientemente se nombró la Comisión Especial de Justicia para la Costa Atlántica (Cuarezma, 2002). En Honduras, la Fiscalía de las Etnias, que forma parte del Ministerio Público, está integrada por cuatro fiscales y un asesor. Cabe mencionar que la Constitución hondureña es la única que declara punible todo tipo de discriminación por sexo, raza, clase social o cualquier otra causa lesiva a la humanidad (artículo 60) (Proyecto Estado de la Nación, 2002a).

#### CUADRO 7.4

##### Centroamérica: número de defensores y cantidad de casos atendidos o asignados. 2001-2002

País <sup>a/</sup>	Número de defensores	Casos atendidos	Casos por defensor
Costa Rica	178	63,196	355.04
El Salvador <sup>b/</sup>	331	104,512	315.70
Guatemala	301	24,835	82.51
Honduras	202	32,467	160.73
Nicaragua <sup>c/</sup>	14	2,615	186.70
Panamá	42		

<sup>a/</sup> En Costa Rica la información corresponde al 2000. En Guatemala, Honduras y El Salvador, al 2001 y en Panamá, al 2002.

<sup>b/</sup> Estimación elaborada con base a los datos presentados en la página web de la PGR. Véase [www.pgr.gob.sv](http://www.pgr.gob.sv)

<sup>c/</sup> Los datos corresponden al período entre agosto de 1999 y mayo de 2002 se presentaron 7,408 casos. Bajo el supuesto de que estos se distribuyeron uniformemente por mes, el número de casos atendidos sería de 2,614.5 y el número de casos por defensor sería de 186.7 por años.

Fuente: Elaboración propia con base en Solana, 2003, y en los informes de cada país.

#### RECUADRO 7.2

##### Percepciones sobre el acceso a la justicia

No obstante el avance de las reformas judiciales, la satisfacción de las personas con respecto a los servicios prestados por el sistema de justicia son bajos, de acuerdo con los estudios disponibles en Guatemala, Nicaragua y Costa Rica. En Guatemala, un estudio de opinión señaló que un 40% de los encuestados había utilizado los servicios de justicia y que, de estos, sólo el 29% manifestó encontrarse satisfecho. Esta proporción fue ligeramente inferior comparada con la opinión sobre la policía, cuyos servicios fueron utilizados por el 51% de los entrevistados, de los cuales un 33% manifestó estar conforme. Ese mismo estudio mostró que un 34% de los consultados había requerido los servicios del Ministerio Público, de los cuales solo un 28% estaba satisfecho (ASIES, 2002). Estudios similares realizados en Nicaragua en 1999 mostraron que entre el 66% y el 74% de las personas entrevistadas consideraba que no existía un buen sistema de justicia (IEN, 1999; Ética y Transparencia, 1999). En Costa Rica otro estudio de opinión pública señaló que el 68.4% de las personas estaba de acuerdo con que los procesos judiciales son tan complicados que no vale la pena involucrarse en ellos (UNIMER, 1999).

La cuestión del acceso de las y los indígenas a la justicia es particularmente aguda en Guatemala, el país con la mayor concentración indígena de la región (capítulo 8). En esa nación, las comunidades indígenas rurales viven a diario la contradicción entre “lo legítimo” y “lo legal”, entre la “ley de los ladinos” y la ley propia o, como ejemplifica Durocher para el “país ixil”: entre dos derechos. Prevalece la impresión de que quien recurre a los juzgados lo hace de mala fe - busca amparo en una justicia que “no funciona para los pobres”-, porque si no, lo arreglaría por la “vía honesta”, es decir, por la vía de la legitimidad expresada en las normas consuetudinarias. La ley (ladina) como amenaza, o por lo menos como traba, es el concepto que prevalece en el contexto rural indígena guatemalteco (Grunberg, 2002).

En 1998, el rechazo de las reformas constitucionales afectó severamente las posibilidades de cumplir con los Acuerdos de Paz de 1996, que se establecieron varios compromisos del Estado guatemalteco en esta materia. Aunque la mayoría de ellos está pendiente a la fecha, algunos avances son indicios de cambio:

- En el 2002, el Poder Judicial contaba con 125 operadores de justicia que hablaban idiomas indígenas (98 jueces, 23 auxiliares de justicia y 4 intérpretes bilingües), ubicados en 17 departamentos del país, que deben atender casi 600 tribunales de distinto tipo. Además, el Ministerio Público contaba con un total de 17 intérpretes judiciales en 10 idiomas indígenas. Pese a este esfuerzo, el personal bilingüe o multilingüe es escaso y no cubre todas las regiones e idiomas del país (MINUGUA 2001; ASIES: 2002).
- En noviembre de 2001, como parte de un proyecto piloto, el Instituto de Defensa Pública Penal creó tres defensorías indígenas, en los departamentos de Quetzaltenango, Quiché y Alta Verapaz. Su cometido es garantizar a la población indígena el acceso a la justicia en su propio idioma, mediante la asistencia de defensores bilingües. Este proceso contó con el apoyo de la Academia de Lenguas Mayas. De las 9 personas asignadas a las defensorías, 8 son indígenas bilingües y todas tienen formación jurídica. En la segunda mitad del 2002 se crearon tres nuevas defensorías en los departamentos de Sololá, Totonicapán y Huehuetenango (Urrutia, 2002).
- La Unidad de Modernización del Organismo Judicial desarrolló el proyecto “Capacitación y sensibilización cultural a operadores de justicia”.

Esta iniciativa se ejecutó en Quiché, donde se realizaron 14 talleres con 114 operadores de justicia y 478 representantes de comunidades indígenas (Urrutia, 2002).

Otros esfuerzos procuran encontrar maneras de hacer compatibles “los dos derechos” existentes en Guatemala, en particular a partir de una codificación de un derecho maya unificado<sup>16</sup>. Se han hecho varios estudios de los sistemas jurídicos indígenas<sup>17</sup>, y existen cursos de posgrado para capacitar abogados y jueces en justicia y multiculturalidad (Muni K’at en Quetzaltenango y una maestría en Derecho Indígena en la USAC en Guatemala). Además se han instalado, como proyecto experimental, tres Centros de Administración de Justicia en Nebaj, Santa Eulalia y Poptún. Todavía no se cuenta con conclusiones sobre esta iniciativa (Grunberg, 2002).

### **Dificultades para administrar una justicia pronta y cumplida**

El concepto de justicia pronta y cumplida remite a la eficacia del sistema judicial. En otras palabras, que los casos ingresados a este sistema se traten de manera expedita (justicia pronta) hasta llegar a una resolución final (justicia cumplida), de conformidad con los criterios, procedimientos y plazos estipulados por la ley. Para analizar este tema, primero se expone información sobre el volumen de casos ingresados a los poderes judiciales y se contrasta con los terminados por año. Lamentablemente estos datos, básicos para cualquier análisis del tema, son comparables sólo para algunas materias, por lo que el tratamiento es de carácter exploratorio<sup>18</sup>. Luego se presenta información sobre el funcionamiento judicial específico para dos materias judiciales especialmente sensibles para la protección de los derechos de la población: la constitucional y la penal. En tercer lugar, se desarrolla el tema del trato a los privados de libertad. Por último, como parte de los mecanismos para dispensar una justicia cumplida, se mencionan las innovaciones procesales ensayadas en los últimos años en la región para aumentar la eficacia del sistema de administración de justicia. Con los indicios que la escasa información comparable permite extraer, la principal conclusión es que, en materia de justicia pronta y cumplida, las deficiencias parecen ser todavía más profundas que en el acceso a la justicia y los logros, más modestos.

### Significativa acumulación de expedientes judiciales

La información sobre el volumen de casos que cada año ingresan a los poderes judiciales en Centroamérica con frecuencia es, además de difícilmente comparable, de pobre calidad. En varias naciones los datos oficiales muestran comportamientos muy variables, sin mayor explicación, lo cual podría indicar problemas en el procesamiento de las estadísticas judiciales<sup>19</sup>. Si se compara la información de cada país consigo misma puede afirmarse que, en general, los tribunales resuelven menos casos de los que anualmente les ingresan. Esto significa que los despachos judiciales acumulan expedientes y, en algunos países, esta acumulación es muy importante. En Honduras, en el 2001 los juzgados de letras de las diferentes materias iniciaron un total de 24,815 juicios, en tanto que los juicios terminados fueron 6,866 (27.6% de los iniciados); esta proporción fue menor a la que se presentó en los dos años anteriores. En Nicaragua el porcentaje promedio de juicios penales resueltos con respecto a los ingresados fue de 60% entre octubre de 1996 y octubre del 2000. En Costa Rica, para el 2002, los casos terminados significaron un 91% de los entrados, pero en materia laboral la proporción no ha superado el 50% en los últimos años (Poder Judicial, 2003; Proyecto Estado de la Nación, 2002 y 2001a). Los tribunales de Panamá

en el año 2001 lograron resolver más juicios de los que ingresaron y en los años anteriores este porcentaje se mantuvo por encima del 85% (Giannareas, 2002).

### Los sistemas enfrentan volúmenes de trabajo muy diversos

No todos los poderes judiciales enfrentan el mismo nivel de demanda por sus servicios. La medición de este tema puede aproximarse sólo en dos materias judiciales: la constitucional y la penal. En el primer caso, la Sala Constitucional de Costa Rica tiene un volumen de trabajo anual que casi triplica el de las salas o tribunales constitucionales de El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua juntos. En promedio, las y los costarricenses recurren a la jurisdicción constitucional veinte veces más que el resto de los centroamericanos (cuadro 7.5).

En materia penal el patrón es similar, aunque más atenuado. Siendo Costa Rica el segundo país con menor población en el área, su sistema de administración de justicia es el que soporta la mayor carga de trabajo (cuadro 7.6). Le siguen Nicaragua y Guatemala. Nótese que las cifras oficiales para Honduras y El Salvador (Panamá podría también incluirse) son demasiado bajas y probablemente reflejen un criterio de registro distinto al de los demás países.

**CUADRO 7.5**

#### **Centroamérica: casos ingresados en salas constitucionales. Circa 2001**

País	Exhibiciones personales (hábeas corpus)	Tasa por 100,000 habitantes	Recursos de amparo	Tasa por 100,000 habitantes	Recursos de inconstitucionalidad	Tasa por 100,000 habitantes	Total	Tasa por 100,000 habitantes
Costa Rica	1,442	35.3	10,740	262.7	338	8.3	12,520	306.2
El Salvador	285	4.4	698	10.7	34	0.5	1,017	15.6
Guatemala	2	0.0	1,432	11.9	160	1.3	1,594	13.3
Honduras	52	0.8	977	14.3	19	0.3	1,048	15.4
Nicaragua	23	0.4	891	16.6		0.0	914	17.1

*Fuente: Costa Rica: Departamento de Planificación, Poder Judicial, 2001; El Salvador: FESPAD, 2002; Guatemala: ASIES, 2002; Honduras: Sala Constitucional; Nicaragua: Sala Constitucional.*

CUADRO 7.6

**Centroamérica: casos entrados en materia penal. 1997-2001**

País	Año				
	1997	1998	1999	2000	2001
Costa Rica <sup>a/</sup>	99,430	104,638	105,959	111,126	116,362
El Salvador	14,627	9,325	6,437	5,268	6,854
Guatemala	51,098	14,545	25,114	67,473	79,310
Honduras	6,228	4,600		4,049	7,951
Nicaragua	52,765	56,915	62,970	72,062	88,260
Panamá	25,431	28,179	30,272	25,827	

<sup>a/</sup> Los datos de Costa Rica tienen por fuente al Ministerio Público, mientras que para el resto de los países provienen de la Corte Suprema de Justicia.

*Fuente: Elaboración propia con base en los informes de cada país.*

Un indicador adicional sobre el volumen de casos es el de la carga de trabajo de los jueces (casos ingresados por juez), tema sobre el cual sólo fue posible tener información comparable para Costa Rica y Panamá. Los datos sugieren que los jueces enfrentan un fuerte volumen de trabajo: en el 2002 los juzgadores panameños recibieron aproximadamente 486 casos nuevos (Giannareas, 2002), mientras que los costarricenses, en el 2000, recibieron 895 casos nuevos (Proyecto Estado de la Nación, 2002b). A esto habría que agregar los casos que cada juez tiene en trámite.

La información sobre los tiempos de duración de los juicios, un indicador clave de la justicia pronta, es aún más escasa<sup>20</sup>. Las materias constitucional y penal son, nuevamente, las únicas en las que puede hacerse una comparación preliminar, con base en los datos disponibles, entre algunos países. En Costa Rica, durante el 2001 la duración total promedio de un juicio penal fue de 18 meses y 3 semanas, desde el momento en que se interpuso la denuncia en el Ministerio Público hasta que se resolvió. Sin embargo, un estudio mostró que durante 1999 y el 2001, el 47% de los juicios excedió este promedio y el 13.7% tardó más de 48 meses (Proyecto Estado de la Nación, 2002b). En Nicaragua los juicios ordinarios de materia penal resueltos en el período 1996-2000 tardaron, en promedio, alrededor de siete meses. La buena noticia es que en los últimos años ha habido una reducción del tiempo, lo cual hizo que en el 2001 un juicio ordinario durara solo cuatro meses y medio (Cuarezma, 2002).

### Serías deficiencias en el trato de los privados de libertad

De acuerdo con la información disponible, en Centroamérica el trato a los privados de libertad muestra serias deficiencias. Una alta proporción de presos sin condena es una denegación de una justicia pronta y cumplida. Los resultados en esta materia indican que en Guatemala, Honduras y Panamá, la mayoría de los privados de libertad son presos sin condena y en El Salvador casi la mitad (49,8%). Honduras muestra el peor balance, pues de cuatro personas encarceladas, tres están en espera de que se les dicte sentencia. El mejor resultado se da en Costa Rica, donde el porcentaje es de un 25%, es decir uno de cada cuatro presos<sup>21</sup> (cuadro 7.7).

Por otra parte, la sobrepoblación carcelaria -un indicador del hacinamiento de los centros penitenciarios- mide un aspecto de la justicia cumplida: que el trato a las personas halladas culpables sea respetuoso de sus derechos. En Centroamérica este indicador muestra notables variaciones (cuadro 7.8). La peor situación es la que se presenta en El Salvador seguido de cerca por Honduras. En ese último país a la fecha de preparación de este capítulo (abril-mayo de 2003) se había reportado un grave incidente en una de las prisiones (*New York Times*, mayo de 2003). Los países con menor sobrepoblación carcelaria reportada son Nicaragua y, luego, Costa Rica.

### Innovaciones procesales procuran mejorar la eficacia de la justicia

Las innovaciones procesales orientadas a mejorar la eficacia de la justicia son una tendencia

CUADRO 7.7

**Centroamérica: personas presas y sin condena. 2002<sup>a/</sup>**

País	Total privados de libertad	Presos sin condena	Porcentaje
Costa Rica	7,376	1,880	25.5
El Salvador	10,278	5,119	49.8
Guatemala	8,169	4,971	60.9
Honduras	11,898	9,039	76.0
Nicaragua	5,446 <sup>b/</sup>	1,677	30.8
Panamá	9,864	5,686	57.6

<sup>a/</sup> La información de Nicaragua y Guatemala corresponde a 1999.

<sup>b/</sup> No incluye personas alojadas en comisarías policiales. Datos al 30 de junio.

Fuente: Carranza, 2002.

CUADRO 7.8

**Centroamérica: sobrepoblación carcelaria. 2002<sup>a/</sup>**

País	Población	Capacidad	Exceso	Densidad
Costa Rica <sup>b/</sup>	6,613	6,032	581	110
El Salvador	10,278	6,137	4,141	167
Guatemala	8,169	7,233	936	113
Honduras	13,206	8,417	4,789	157
Nicaragua	5,555 <sup>c/</sup>	5,348	207	104
Panamá <sup>d/</sup>	9,607	7,036	2,571	137

<sup>a/</sup> La información de Guatemala corresponde a 1999 y la de Honduras al 2001.

<sup>b/</sup> Incluye sólo la población a nivel institucional. Datos a junio.

<sup>c/</sup> No incluye a personas alojadas en comisarías policiales. Dato al mes de octubre.

<sup>d/</sup> Datos al mes de abril.

Fuente: Honduras: PNUD Honduras, 2002. Demás países: Carranza, 2002.

regional. Todas las naciones centroamericanas han puesto en práctica medidas para descongestionar el sistema de administración de justicia y hacer más expeditos los juicios. Destacan en estos esfuerzos tres iniciativas: primero, la introducción de la oralidad en los juicios, adaptando la experiencia del derecho anglosajón; en segundo lugar, la implantación de medidas alternativas, como los procesos abreviados cuando el acusado acepta la culpa, o las sanciones alternativas, que buscan opciones al encarcelamiento de las personas; finalmente, deben mencionarse los mecanismos de resolución alternativa de conflictos (RAC), como la negociación, la mediación y el arbitraje, que procuran crear mecanismos más rápidos, de costo más bajo y menos engorrosos para la solución de controversias.

Todos los países para los cuales existe información han implantado la oralidad, de manera parcial limitada por lo general a la materia penal (cuadro 7.9) En materia de medidas alternativas, esta vez sin excepciones, todos los países acogieron alguna modalidad durante el período 1998-2002. En Honduras, por ejemplo, la aplicación del Código Procesal Penal a partir del año 2002 ha significado la utilización de 3,373 medidas alternativas, el 83% de ellas por aplicación del principio de oportunidad<sup>22</sup>. También la resolución alternativa de conflictos se ha desarrollado de manera importante en la región. Todavía es temprano para conocer los efectos de estas innovaciones sobre la eficacia de la justicia.

CUADRO 7.9

**Centroamérica: innovaciones procesales**

Países	Oralidad	Medidas alternativas <sup>a/</sup>	Resolución alternativa de conflictos
Costa Rica	Sí En materia penal, de tránsito y contravenciones (Código Procesal Penal, 1975)	Sí Procesos abreviados, ejecución condicional de la pena, etc.	Sí Ley sobre Resolución Alternativa de Conflictos y Promoción de la Paz Social, N° 7727, de diciembre de 1997
El Salvador	Sí Código Penal y Código de Familia	Sí Normativa penal y procesal, 1998	Sí
Guatemala	Sí Código Procesal Penal		Sí 21 centros de mediación, Decreto 67-95, Ley de Arbitraje
Honduras	Sí Código Procesal Penal 1999, Código de la Niñez y Adolescencia	Sí Código Procesal Penal	
Honduras	Sí Ley 406/2001, Código Procesal Penal	Sí Ley 406/2001, Código Procesal Penal	Sí 124 Casas de la Justicia

<sup>a/</sup> Principio de oportunidad, suspensión condicional de la persecución penal, conversión de la acción pública en privada, procedimiento abreviado.

Fuente: Elaboración propia con base en los informes de cada país.

### Reporte especial: La justicia en manos privadas

La violencia social es un serio problema en Centroamérica, aunque con significativas diferencias nacionales. El “triángulo norte” de la región (Guatemala, El Salvador y Honduras) muestra niveles bastante más elevados de violencia social que la zona sur del área (Costa Rica, Nicaragua y Panamá). Un indicador clave en este tema son los homicidios dolosos. La información disponible a mediados de la década de los noventa indicaba que la tasa de homicidios de El Salvador era más de diez veces superior a la de Costa Rica, Nicaragua y Panamá; la tasa de homicidios de Guatemala era casi cinco veces superior a la de Costa Rica y Nicaragua y tres veces mayor que la de Panamá (Buvinic et al, 1999; OMS, 2002; Proyecto Estado de la Región, 1999). Costa Rica y Nicaragua tenían una tasa de homicidios similar a la de Estados Unidos. En el otro extremo, el primer *Informe Nacional de Desarrollo Humano* de El Salvador estimaba, en 1999, que

en el período 1989-1991 la violencia común había cobrado tantas vidas como la guerra (PNUD, 1999).

Desafortunadamente, esta es una cuestión sobre la que existe muy poca información comparable para años recientes y no puede actualizarse los datos presentados en el primer informe regional. En varios países las estadísticas criminológicas son de pobre calidad y emplean distintas metodologías que impiden la comparación (Solana, 2003). Pese a estas dificultades, se logró recopilar información sobre manifestaciones extremas de violencia social, que evidencian serios problemas de convivencia en las sociedades centroamericanas.

Los linchamientos -actos en los que las personas toman la justicia por su propia mano- son eventos muy frecuentes en Guatemala. Las cifras no son precisas, por las dificultades prácticas para determinar cuándo se trata de este tipo de hechos<sup>23</sup>; sin embargo, de acuerdo con las estimaciones de MINUGUA, se trata de una práctica persistente (cuadro 7.10).



Los principales móviles de los linchamientos son los robos y asaltos en las comunidades (55% del total en el que fue posible identificar la razón que provocó el hecho); asesinato y tentativa de asesinato (10%), acusación de pertenecer a las “maras” (8%), violación y tentativa de violación (6%), problemáticas derivadas del uso de recursos naturales (6%) y descontento con las autoridades (4%) (ASIES, 2002). Los instigadores fueron, en el 70% de los casos, los propios vecinos, seguidos de lejos por los alcaldes auxiliares, con el 12%, y por excomisionados militares y expatrulleros civiles (5%) (ASIES, 2002). El 62% de los linchamientos se produjo en comunidades indígenas, frente al 19% en comunidades ladinas y el 13% en comunidades mixtas. En algunos casos las autoridades no lograron evitar los linchamientos y, en otros, participaron en ellos. A menudo los ataques fueron planificados e instigados pero en otras ocasiones son eventos con cierto grado de espontaneidad. Estos hechos han ocurrido sobre todo en los departamentos pobres donde el conflicto armado tuvo mayor intensidad: Quiché, Alta Verapaz, Huehuetenango, San Marcos, Petén, Totonicapán, Baja Verapaz. Cabe mencionar que la mayoría de estos actos no ha sido llevada a instancias judiciales, principalmente porque las autoridades encargadas de la investigación y persecución penal obvian la información que podría llevar a la captura de los responsables e instigadores de delitos en muchedumbre, como estos. Un tácito código de silencio protege a los perpetradores de tales delitos (MINUGUA, 2002).

Los linchamientos no son la única manifestación de violencia extrema. La “limpieza social” - el asesinato de personas consideradas “indeseables” por algunos sectores- es otro método presente en la región. El *Informe especial sobre muertes violentas de niños, niñas y adolescentes en Honduras* (2002) señaló un fuerte aumento de las muertes violentas de jóvenes en los últimos años: en el 2000 se registraron 289 casos y en el 2001 (hasta septiembre) 621. La mayor parte de las víctimas murió entre los 12 y los 21 años de edad (65%), en forma homicida y por arma de fuego (82%). Los jóvenes muertos de manera violenta por lo general no pertenecían a “maras” o pandillas (66%), ni tenían antecedentes de infracción a las leyes. El citado informe apunta que un factor importante de los asesinatos es el posible “etiquetamiento” de algunos jóvenes por características particulares como su vestimenta, corte de pelo, tatuajes, etc. Para asesinarlos se utilizaron preferentemente armas de fuego de

CUADRO 7.10

### Guatemala: linchamientos documentados por MINUGUA. 1996 a 2001

Año	Número de casos	Muertos	Lesionados
1996	35	23	24
1997	78	30	80
1998	67	54	73
1999	105	48	188
2000	61	33	95
2001	75	27	162

Fuente: MINUGUA, 2002.

grueso calibre y circulación prohibida (AK-47: 36%) o de fabricación artesanal (“chimbas”: 27%). Existe un relevante número de casos que no se encuentra registrado por la Policía ni el Ministerio Público, aún cuando las muertes fueron reportadas por los medios de comunicación o por instituciones privadas. En la gran mayoría de los casos de muertes de jóvenes no se ha realizado una investigación policial exhaustiva sobre las circunstancias y los posibles móviles y, en los pocos que han llegado a conocimiento jurisdiccional, los procesos no han sido impulsados como lo exige la gravedad de los hechos (70% sin impulso procesal), pues existen escasos personamientos fiscales (28%), raramente se han dictado y ejecutado autos de prisión (4%) y, prácticamente no se ha emitido sentencia alguna. En ese sentido, hay indicios de que algunas de las muertes violentas de jóvenes en Honduras son la expresión de actos de grupos que pretenden “hacer justicia” por encima de la ley (UPE, 2002).

Frente a esta compleja situación de inseguridad ciudadana regional, la escasa información comparable sugiere que los cuerpos de policía están creciendo en algunos países (Costa Rica y Panamá), pero no en todos (Nicaragua). Además, existen notables disparidades en la proporción de policías por habitantes. Panamá reporta la mayor cantidad de policías por cada 100,000 habitantes (427.9 en el 2000); le siguen El Salvador y Costa Rica (248.8 y 244.3, respectivamente en el año 2001). Con niveles mucho más bajos se encuentran Guatemala, Honduras y Nicaragua, naciones con severos problemas de seguridad, donde la proporción de policías por 100,000 habitantes era de 175.0, 160.6 y 130.1, respectivamente, en el 2001 (véase Compendio Estadístico).



En contraste, las empresas, y la población en general, recurren cada vez más a servicios privados de seguridad. La información disponible sobre este tema -referida sólo a un subconjunto de estos servicios, aquellos que están inscritos ante un registro público- indica que en todos los países existe un amplio mercado de seguridad privada. En el 2001 en Nicaragua había 50 empresas registradas, cuyos efectivos representaban aproximadamente el 90% de los de la policía (Cuarezma, 2003); en Costa Rica, en el año 2000 estaban registradas 596 empresas con cerca de 8,000 oficiales, en comparación con 9,791 policías (Alfaro, 2002); en el 2002, en Honduras había 84 empresas privadas con 5,783 efectivos (frente a un cuerpo policial de poco más 8,000 elementos) (UPE, 2002); en el 2001, en El Salvador había 295 empresas registradas con 20,643 efectivos (FESPAD, 2002); finalmente, en Guatemala no se cuenta con un registro fiable, pero se estima que operan 260 empresas privadas con cerca de 60,000 efectivos (Urrutia, 2002). Debe tomarse en cuenta que esta información no incluye las empresas que prestan servicios informales de seguridad (no están registradas), ni tampoco a las y los ciudadanos que han adquirido armas para defenderse y no las han registrado.

### La petición y rendición de cuentas: una dimensión pendiente en la democratización regional

La segunda sección del capítulo trata sobre la petición y rendición de cuentas. Las democracias requieren la existencia de redes universales para el ejercicio de la responsabilidad política, legal y administrativa de las personas investidas con autoridad (O'Donnell, 1999a, 1999b y 2001). Todas las democracias modernas han creado normas y mecanismos -controles políticos, jurídicos y administrativos- para garantizar la petición de cuentas por los ciudadanos y la rendición de cuentas (*accountability*) de las autoridades públicas (recuadro 7.3).

Históricamente, las democracias más antiguas no nacieron con normas e instituciones robustas en el ámbito de la petición y rendición de cuentas sobre la gestión pública. Estas fueron desarrollándose a lo largo de, en ocasiones, siglos, hasta alcanzar la importancia que tienen en la actualidad. Hoy en día, la existencia de un robusto marco en esta materia es también una exigencia para los países recientemente democratizados, sea por disposiciones de las propias constituciones, por la ratificación de tratados internacionales

que crean obligaciones, o por razones más pragmáticas, como el cumplimiento de las nuevas condiciones que imponen los organismos internacionales.

El examen de la petición y rendición de cuentas en Centroamérica es un asunto complejo. En primer lugar, en esta región una de las democracias más antiguas de América Latina (y la más estable) coexiste con varias de las más nuevas. Esta situación provoca -casi como en ningún otro tema- que haya una diferencia marcada entre Costa Rica y el resto de los países en la evolución del marco jurídico e institucional en esta materia. Para no caer en un análisis de las excepciones, el Informe hace notar la diferencia sólo en los temas en que ésta es particularmente aguda. En segundo lugar, el escaso desarrollo de la petición y la rendición en el área es entendible desde el punto de vista histórico, pues un vigoroso marco jurídico e institucional no se construye de la noche a la mañana. Sin embargo, esto no hace que el Informe minimice las severas implicaciones del rezago en este campo. Por último, cabe señalar que el presente análisis es el primer estudio comparativo sobre la petición y la rendición de cuentas que se realiza en Centroamérica. Por las serias limitaciones de información, el análisis y las conclusiones tienen un carácter tentativo.

Esta sección final del capítulo se divide en dos acápites. En el primero se describe el marco jurídico de la petición y la rendición de cuentas, incluyendo cuatro aspectos: el reconocimiento legal de la obligación de dar cuentas, el reconocimiento y protección de la petición de cuentas, la legislación que crea los controles sobre la administración pública y, finalmente, los controles y sanciones sobre los actos indebidos de las y los funcionarios públicos. En el segundo acápite se presenta una primera exploración sobre el funcionamiento de los principales mecanismos de control: Parlamento, contralorías o cortes de cuentas, *Ombudsman* y fiscalías.

### Rezago en el marco jurídico de la petición y rendición de cuentas

La legislación relacionada con la petición y la rendición de cuentas se basa en dos principios: el de la soberanía popular y el de legalidad. El primero señala que la soberanía reside en el pueblo y, por lo tanto, las y los ciudadanos tienen derecho a exigir cuentas de las actuaciones de los funcionarios públicos. Este es el fundamento para los derechos ciudadanos asociados con la petición de cuentas. Por otra parte, según el principio

## RECUADRO 7.3

## La petición y la rendición de cuentas

La expresión “rendición de cuentas” es una traducción aproximada del término *accountable* del idioma inglés<sup>24</sup>. En su sentido más básico, (*to be held*) *accountable* significa estar obligado a dar explicaciones que poseen ciertas cualidades. La traducción más precisa es la frase “la obligación de rendir cuentas de manera veraz, completa, oportuna y responsable”<sup>25</sup>, y con ese sentido se empleará este concepto en el capítulo. Por definición, la rendición de cuentas implica reciprocidad: la existencia de otra persona, que es la que recibirá las explicaciones, sin la cual no podría configurarse esta obligación. Esta persona -el receptor- tiene el derecho de pedir que se cumpla con la obligación de dar explicaciones. En síntesis, la rendición de cuentas es una obligación que tiene como contraparte un derecho: el derecho de petición de cuentas.

La rendición de cuentas presupone asimismo la existencia de un conjunto de leyes e instituciones encargados de velar por que se cumpla esta obligación. En efecto, los actores de la rendición de cuentas son parte de un tejido de obligaciones y derechos que los rodea y los

vincula, normando sus comportamientos actuales y generando expectativas hacia el futuro. Ello es así porque la rendición de cuentas no es un evento único, sino una práctica o comportamiento que se reitera en el tiempo. Esta reiteración requiere normas que definan los actores que legítimamente pueden dar y pedir explicaciones, los mecanismos y ocasiones reconocidos para tales fines y los recursos a disposición de cada parte.

Los mecanismos de control diseñados para la rendición de cuentas pueden clasificarse con base en dos criterios: por el *locus* o sitio hacia el que se dirige la rendición de cuentas, y por el ámbito de competencia. En términos del *locus* pueden distinguirse los mecanismos horizontales, que se establecen entre instituciones del Estado (control interno recíproco), y los mecanismos verticales, entre ciudadanos e instituciones del Estado. A su vez, estos pueden dividirse entre aquellos de carácter institucional y los de carácter social (*accountability societal*) (Smulovitz y Peruzzotti, 2002). En este capítulo se privilegia el análisis de los mecanismos de control horizontal (cuadro 7.11).

## CUADRO 7.11

## Mecanismos de rendición de cuentas y ejemplos representativos

Ámbito	Locus		
	Horizontal	Vertical	
		Institucional	Social
Político	Parlamento (comisiones de investigación, interpelaciones), <i>Ombudsman</i>	Elecciones, plebiscitos, referéndum, revocatoria de mandato	Medios de comunicación, organizaciones cívicas, partidos políticos
Legal	Poder Judicial, entidades de fiscalización superior (contralorías, cortes de cuentas)		N.A.
Administrativo	Entidad de fiscalización superior, auditorías internas	N.A.	N.A.

N.A: No aplica.

Fuente: Proyecto Estado de la Nación, 2002c, con base en Smulovitz y Peruzzotti, 2002; O'Donnell, 2001 y Beetham, 1994.

En términos de los ámbitos de competencia, los mecanismos de control se clasifican en tres grupos: políticos, legales y administrativos. El control político abarca los mecanismos para velar por el cumplimiento de las ofertas electorales y de los objetivos propuestos por el gobierno, así como para ejercer un escrutinio público de las y los ciudadanos sobre los actos gubernamentales. El control legal comprende los mecanismos para controlar la legalidad de las acciones del Estado. El control administrativo incluye los mecanismos para

fiscalizar el ajuste de la operación de las instituciones públicas a las disposiciones administrativas que las regulan y a los objetivos de resultado y desempeño establecidos por la autoridad pública correspondiente (Beetham, 1994).

Fuente: Elaboración propia con base en Proyecto Estado de la Nación, 2002c.

de legalidad, los funcionarios públicos están obligados a actuar conforme a la legislación vigente, independientemente de si los ciudadanos les piden cuentas o no. En otras palabras, los funcionarios no pueden ir más allá de lo que estipulan las leyes y reglamentos. Este es el fundamento de un conjunto de mecanismos de control sobre la administración pública, que pueden ser accionados tanto por las y los ciudadanos, como por entidades públicas especializadas. En términos generales, estos principios se encuentran en las constituciones políticas de los países centroamericanos. En los casos de Costa Rica, Guatemala y Honduras, los textos constitucionales literalmente señalan que los funcionarios públicos “son simples depositarios de la autoridad” (artículos 11, 154 y 323, respectivamente).

### La obligación legal de rendir cuentas no está establecida

El punto de partida para el análisis del marco jurídico de la rendición de cuentas en Centroamérica es determinar si la Constitución y las leyes establecen expresamente la obligación de las y los funcionarios públicos de rendir cuentas por sus acciones. El principal hallazgo en esta materia es que en la mayoría de los países de la región, las constituciones no reconocen de manera explícita esta obligación (cuadro 7.12). De hecho, aunque en todas se señala que ellos están sujetos a la ley, por lo general no se estipula el mandato de rendir cuentas (El Salvador, Guatemala, Honduras y Panamá). Sólo en Costa Rica y Nicaragua el texto constitucional tiene un

CUADRO 7.12

### Centroamérica: mención expresa en las constituciones, de la obligación de la administración pública de rendir cuentas. 2002

País	Mención expresa	Referencia	Norma
Costa Rica	Sí	Artículo 11	“La Administración Pública, en sentido amplio, estará sometida a un procedimiento de evaluación de resultados y rendición de cuentas, con la consecuente responsabilidad personal para los funcionarios en el cumplimiento de sus deberes.”
El Salvador	No	Artículo 86	“Los funcionarios del Gobierno son delegados del pueblo y no tienen más facultades que las que expresamente les da la ley.”
Guatemala	No	Artículo 31	“Todos los actos de la administración son públicos.”
		Artículo 154	“Los funcionarios son depositarios de la autoridad, responsables legalmente por su conducta oficial, sujetos a la ley y jamás superiores a ella.”
Honduras	No	Artículo 323	Los funcionarios son depositarios de la autoridad, responsables legalmente por su conducta oficial, sujetos a la ley y jamás superiores a ella.
Nicaragua	Sí	Artículo 130	“Todo funcionario del Estado debe rendir cuenta de sus bienes antes de asumir su cargo y después de entregarlo. La ley regula esta materia.”
		Artículo 131	“Los funcionarios de los cuatro poderes del Estado, elegidos directa o indirectamente, responden ante el pueblo por el correcto desempeño de sus funciones y deben informarle de su trabajo y actividades oficiales. Deben atender y escuchar sus problemas y procurar resolverlos.”
Panamá	No	Artículo 41	Toda persona tiene derecho a presentar peticiones y quejas respetuosas a los servidores públicos por motivos de interés social o particular, y el de obtener pronta resolución. El servidor público ante quien se presente una petición, consulta o queja deberá resolver dentro del término de treinta días.

Fuente: Elaborado con base a las constituciones políticas de cada país.

señalamiento claro en este sentido. No obstante, en el caso nicaragüense la Constitución reconoce una obligación específica referida al patrimonio de los funcionarios públicos, pero no un deber genérico para la administración pública. En Panamá, la Constitución menciona la obligación de responder a “peticiones y quejas respetuosas” de las y los ciudadanos. Empero, esta norma es a todas luces insuficiente, pues prevé la posibilidad de calificar el tipo de peticiones que deben ser atendidas y no obliga a los funcionarios a responder por aquello que nadie pregunta.

La legislación encargada de llevar a la práctica el principio constitucional que obliga a la administración pública a rendir cuentas está muy escasamente desarrollada en Centroamérica. Esto es cierto también para Costa Rica. En la región no existen leyes de responsabilidad fiscal como las vigentes en Nueva Zelanda, Australia y países latinoamericanos como Argentina, Brasil, Perú y México. Estas leyes obligan a las entidades públicas a elaborar y publicar estrategias fiscales con cálculos y políticas claras para períodos superiores a un año; a rendir cuentas ante el Congreso sobre la consistencia de las políticas públicas con la estrategia fiscal de largo plazo; a publicitar las proyecciones de crecimiento del PIB, de la inflación y del endeudamiento público, entre otros, para el corto y mediano plazos; a realizar publicaciones periódicas de los principales datos de las cuentas fiscales; a dar informes especiales con proyecciones sobre la situación fiscal cerca del proceso electoral y, salvo explícitas y justificadas excepciones, a informar sobre la política de gastos del gobierno, así como a facilitar el acceso ciudadano a la información sobre las finanzas públicas. Tampoco existen programas específicos para la transparencia fiscal, como ocurre en Argentina y Colombia, o textos que precisen los derechos de los ciudadanos-contribuyentes frente a la administración pública. Finalmente, en Centroamérica no se ha tomado en cuenta la experiencia internacional para hacer más sencilla y transparente la gestión gubernamental. Por ejemplo, en las naciones de la OECD se tienen claramente establecidos los límites y requerimientos para que una ley, regulación o política sea considerada “transparente”; además se han simplificado las leyes y regulaciones, se han eliminado sus inconsistencias y se ha establecido la obligación de usar lenguaje “simple y cotidiano” en su redacción (Proyecto Estado de la Nación, 2002c).

### Limitada protección del derecho de petición

La contraparte de la obligación de rendir cuentas es el reconocimiento y la protección del

derecho de las y los ciudadanos a pedir las. La petición de cuentas brinda a las personas la oportunidad de plantear sus demandas en relación con cualquier política o acto público, sea por interés personal o colectivo y, en último término, permite ejercer un control ciudadano sobre el gobierno. En realidad, la petición de cuentas involucra varios derechos a la vez: el de petición -el derecho a dirigirse a cualquier funcionario público o entidad oficial para exponer un asunto de su interés-, el de obtener pronta respuesta a la petición, el de información, que reconoce y protege el acceso de las personas a la información pública (con algunas restricciones) y el de acceso a la justicia (Jurado, 2002).

En general, los distintos elementos de la petición de cuentas son reconocidos por las constituciones políticas centroamericanas, aunque existen importantes vacíos y diferencias entre países. El punto común es el reconocimiento del derecho de las personas a plantear peticiones ante la administración pública. En algunos casos incluso se regulan los plazos en que debe darse la respuesta de la administración. En esta materia, la única limitación relevante es la ya comentada en Panamá, donde la Constitución estipula que las peticiones “respetuosas” son las que deben ser respondidas. La segunda coincidencia es el reconocimiento del acceso a la justicia como una garantía constitucional -un derecho fundamental- en toda la región.

Sin embargo, existen notables rezagos en áreas relevantes para el ejercicio y la protección de la petición ciudadana, incluyendo en ciertos asuntos a Costa Rica. En primer lugar, en los países donde se estipulan plazos para responder aún no hay parámetros legales o jurisprudenciales sobre lo que debe ser una respuesta aceptable. Es decir, las normas (o las sentencias de los tribunales competentes) se limitan a señalar que la respuesta, aunque no implique otorgar lo que se pide, debe ser oportuna; empero, no establecen otros requisitos que deberían ser observados: por ejemplo, que la respuesta se refiera al punto señalado en la petición o que explique las razones de la decisión pública.

En segundo lugar, si bien las y los centroamericanos pueden acudir a los tribunales cuando consideran que un derecho suyo ha sido violado por la administración pública, en todos los países se exige que el demandante esté directamente afectado por el asunto en cuestión. Esto dificulta la petición de cuentas, pues hay actuaciones (u omisiones) de las instituciones o los funcionarios públicos que perjudican a una colectividad, sin que pueda precisarse el daño

causado a un individuo en particular. Estos son los casos, por ejemplo, cuando el Estado permite la deforestación de un parque nacional o una reserva natural, o cuando se efectúan recortes en la inversión pública en atención primaria de salud, que inciden en las condiciones de vida de la población más pobre y pueden provocar aumentos en la mortalidad materna e infantil. En otras palabras, las constituciones no reconocen la legitimación de un interés colectivo (*o class action*), lo que, tal como demuestra la experiencia internacional, posibilita una mejor tutela de derechos difusos. En este ámbito, las y los ciudadanos tienen pocas armas para obligar a los funcionarios públicos a asumir la responsabilidad por sus actos. Una excepción (parcial) es el artículo 50 de la Constitución Política de Costa Rica (y la jurisprudencia de la Sala Constitucional al respecto) que establece el derecho a un ambiente “sano y ecológicamente equilibrado”, en virtud del cual toda persona “está legitimada para denunciar los actos que infrinjan ese derecho y para reclamar la reparación del daño causado”.

En tercer lugar, aún es incipiente el desarrollo de legislación sobre el derecho ciudadano a la información que establezca las condiciones y procedimientos para la protección de esta garantía que, como ha sido dicho, es constitucionalmente reconocida en toda la región. En esta materia, dos instrumentos básicos son las leyes de acceso a la información y el *hábeas data*. Las primeras regulan materias como el secreto de Estado, las obligaciones y responsabilidades de las y los funcionarios públicos, las instancias a las que los ciudadanos pueden acudir cuando se les niega

la información y las sanciones por incumplimiento. Por su parte, el *hábeas data* es la acción que una persona interpone para tener acceso a información sobre ella o sus propiedades, o bien para proteger la confidencialidad de esta información ante terceros. En Centroamérica, sólo Panamá tiene una ley de acceso a la información y en varios países no está reconocido el *hábeas data* (Costa Rica, El Salvador y Honduras) (cuadro 7.13). Por lo general, el acceso a la información está regulado por otras leyes -no específicamente elaboradas para tratar esta materia-, por jurisprudencia de los tribunales competentes y, en último término, por la discrecionalidad de las y los funcionarios públicos.

Como se ha dicho, Panamá tiene el mayor desarrollo normativo del derecho a la información pública, en virtud de varias leyes recientes: la Ley 38, del 31 de julio de 2000, modificada por la Ley 45, del 27 de noviembre de 2000 y, principalmente, la Ley 6, del 22 de enero de 2002 y el Decreto Ejecutivo 124, del 21 de mayo de 2002, por el cual se reglamenta esta última ley. Sin embargo, se ha generado un debate público sobre los alcances de este decreto, pues la reglamentación formula definiciones amplias de lo que es una “información confidencial” y una “información de acceso restringido”. Estas definiciones facultan al servidor público a cargo de dar respuesta sobre una información a negar dicha solicitud (Cajar, 2002).

En otros países se observan, más bien, algunos retrocesos. En El Salvador, recientemente el Congreso aprobó tres acuerdos que limitan el acceso a la información. El Acuerdo 211, de julio

CUADRO 7.13

### Centroamérica: leyes de acceso a la información y *hábeas data*. 2002

País	<i>Hábeas data</i>	Año	Acceso a la información	Año
Costa Rica	No		No	
El Salvador	No		No	
Guatemala	No		No	
Honduras	No		No	
Nicaragua	No		No	
Panamá	Ley N°6	2002	Ley N°6, Acceso a la Información Pública	2002

Fuente: Elaboración propia con base en los informes de cada país.

del 2000, estipula que el ciudadano debe obtener el apoyo de al menos un diputado para entregar una pieza de correspondencia al órgano legislativo. El Acuerdo 196, aprobado en el mismo mes pero derogado en agosto, restringía el acceso de los periodistas, los diputados y el público a la información financiera y de gastos internos de la Asamblea, y prohibía a los empleados legislativos facilitar dicha información a los medios. En setiembre del 2002 se reformó la Ley de la Corte de Cuentas, concretamente su artículo 46, para declarar secretas las auditorías en trámite, y se estableció que los informes de este órgano serán públicos hasta que se haya determinado la responsabilidad o exoneración de los imputados en un juicio de cuentas (Díaz et al, 2003). En este mismo país las organizaciones Probidad y Periodistas sin Fronteras realizaron un recuento de al menos seis ocasiones específicas, durante el año 2002, en las cuales les fue negada información pública (Probidad, 2003).

Como prácticas positivas, cabe mencionar que en el 2002 varias alcaldías salvadoreñas aprobaron ordenanzas de participación ciudadana y transparencia, en las cuales se incluyeron regulaciones sobre el derecho de acceso a la información pública. Las más específicas son las de San Salvador (San Salvador), El Carmen (Cuscatlán) y Olocuilta (La Paz). Otras, como las de San Antonio El Monte (*Sonsonate*), Santa Elena, Concepción Batres y San Francisco Javier (Usulután), y Nueva Trinidad, Arcatao, San Antonio de la Cruz, Nombre de Jesús y San Isidro Labrador (Chalatenango), facilitan el acceso a los documentos municipales a través de comisiones de contraloría social designadas por los ciudadanos. No obstante, hasta la fecha ninguna de estas alcaldías ha realizado un balance sobre la implementación de las ordenanzas<sup>26</sup>.

En Costa Rica, ante la falta de una ley que regule el acceso a la información pública, los conflictos que emerjan deben dirimirse directamente por la vía judicial (Sala Constitucional). Una revisión del registro de denuncias ciudadanas por violaciones al derecho de petición ante esta instancia, indica que el ejercicio de este derecho es un punto de fricción constante. En el 2001, doce de los quince casos que recibió la Sala Constitucional por este motivo fueron fallados contra los demandantes. En la mayoría de los casos denegados, la Sala argumentó que la petición ciudadana se refería a información sobre procesos administrativos en marcha, en torno a los cuales la administración pública no había adoptado una resolución. Ante la Defensoría de los

Habitantes (*Ombudsman*) se presentaron veinte denuncias por omisión de respuesta de una institución pública, que en su mayor parte fueron resueltas con la intermediación de la Defensoría (Proyecto Estado de la Nación, 2002b). Resulta positivo que la Sala Constitucional, por la vía jurisprudencial, haya establecido de manera amplia la obligación del Estado de proteger los derechos de y a la información al indicar que: “El Estado, como punto principal de confluencia de informaciones que tienen relevancia pública, es el primer obligado a facilitar no sólo el acceso de esa información, sino también el adecuado conocimiento y difusión de la misma, y para ello tiene la obligación de brindar las facilidades que sean necesarias y eliminar los obstáculos existentes.” (Benavides, 2002).

Los vacíos normativos en esta materia dificultan el acceso a la información pública. Incluso las experiencias de los investigadores que participaron en la elaboración de este Informe reflejan lo difícil que resulta conseguir información. Esto se debe, entre otros, a los siguientes factores: inexistencia de procedimientos y oficinas de atención al público ágiles, que posibiliten este acceso; inexistencia de departamentos de estadísticas, archivo o información, que procesen y resguarden los datos relativos a la gestión institucional; pérdida de continuidad de los registros, por la reciente introducción de sistemas automatizados; desorden en el traspaso de las funciones administrativas (cada cambio de gobierno o a lo interno de la institución conlleva la pérdida de información) y, por último, resistencia y manejo restringido de la información por parte de los funcionarios públicos.

#### Intensa actividad normativa en materia de controles

Una condición necesaria para la rendición de cuentas son los controles sobre la legalidad de los actos de la administración pública. Por lo general estos controles son asignados a instituciones especializadas dentro de los respectivos Estados que, como parte de sus funciones ordinarias, deben velar por la sujeción de las y los funcionarios a lo dispuesto por el marco jurídico y administrativo vigente. En ausencia de una obligación constitucional y legal de rendir cuentas, y dado el rezago en materia del derecho de petición, los controles sobre la administración pública adquieren una importancia aún mayor, pues constituyen el principal (si no el único) medio para hacer efectiva la rendición de cuentas.



A diferencia de los dos temas anteriores, en materia de controles sobre la administración pública todos los países centroamericanos han experimentado un importante desarrollo normativo en los últimos años. La legislación aprobada se orienta, por una parte, a la prevención, detección y sanción de los delitos contra la función pública o, por otra, a la reorganización administrativa y funcional de las entidades a cargo de ejercer los controles. Ejemplos del primer aspecto son las reformas para tipificar nuevos delitos contra la función pública -las reformas a los códigos penales nacionales-, establecer procedimientos para las compras y contrataciones del Estado, prevenir el narcotráfico y el lavado de dinero, impulsar la probidad y la ética en la función pública, y regular el funcionamiento de la administración pública y el servicio civil, entre otros. Buena parte de esta legislación fue aprobada en fecha reciente, lo cual sugiere que en la región se está dando una renovación del marco jurídico que controla la legalidad de los actos de la administración pública (cuadro 7.14). Un área que ha recibido particular atención es el sistema financiero, sobre el cual todos los países cuentan con legislación que ha reemplazado las normas promulgadas en las décadas de 1950 y 1960. Queda pendiente un estudio en profundidad sobre las fortalezas y debilidades de esta legislación.

El tema de la reorganización administrativa y funcional de las entidades contraloras será tratado con mayor detalle en el siguiente acápite.

### Pocos controles y sanciones sobre las actuaciones de los funcionarios públicos

Un tema específico dentro de la rendición de cuentas son los controles y sanciones a los funcionarios públicos por actuaciones indebidas, especialmente las relacionadas con delitos contra la función pública. Estos controles son importantes tanto para sentar responsabilidades específicas sobre quienes violan la ley, como para evitar la impunidad.

Todas las constituciones políticas del área establecen expresamente la responsabilidad de los funcionarios públicos por sus actos. Se reconocen inmunidades, pero por lo general éstas no eliminan la posibilidad de que aún los más altos dignatarios sean acusados y eventualmente condenados por actos contrarios a las leyes. No obstante, queda como tema pendiente de este Informe un estudio jurídico sobre el alcance real de las inmunidades en la región.

Por otra parte, las naciones centroamericanas son signatarias de la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC), el principal

tratado internacional en esta materia. Consecuentemente, en todas ellas se ha aprobado o reformado legislación para ajustar las normas que regulan el ejercicio de la transparencia y la rendición de cuentas de conformidad con la Convención. Así, se ha modificado o incorporado en el ordenamiento de cada país buena parte de los delitos de corrupción contemplados en la CICC, como peculado, cohecho impropio, cohecho propio, aceptación de dádivas y otros. Sin embargo, los marcos jurídicos nacionales continúan rezagados con respecto a dos obligaciones:

- en todos los países está pendiente la tipificación del soborno transnacional y el aprovechamiento de información privilegiada o reservada, así como ajustar la redacción que actualmente tipifica los delitos contra la función pública;
- no hay en Centroamérica leyes de protección a personas que denuncien actos de corrupción. Esta es una obligación contemplada en el capítulo de Medidas Preventivas de la CICC.

Sólo en Nicaragua existe una oficina gubernamental a la que se le ha encargado, por medio de un decreto presidencial, la aplicación de la CICC: la Oficina de Ética Pública (Decreto 67-2002). Este órgano de la Presidencia de la República fue creado en julio del 2002, con el objetivo de que elabore políticas y programas que promuevan la transparencia y la efectividad de la administración de los bienes del Estado. Por lo reciente de su creación es difícil evaluar su desempeño.

Un asunto especialmente investigado para este Informe fueron los controles y las sanciones contra el enriquecimiento ilícito. Se trata de un tema de gran importancia, a la luz de los escándalos que en los últimos años han conmovido la vida política de la región: el caso de un expresidente y otros funcionarios públicos en Nicaragua y las acusaciones contra altos funcionarios en todos los países centroamericanos. El enriquecimiento ilícito, según la definición de la CICC, se refiere al incremento del patrimonio de un funcionario público, con significativo exceso respecto de sus ingresos legítimos durante el ejercicio de sus funciones y que no puede ser razonablemente justificado. Las autoridades encargadas de dar seguimiento a las declaraciones de bienes de los funcionarios son las contralorías o cortes de cuentas, excepto en el caso de El Salvador, donde esta tarea corresponde a la Dirección de Probidad de la Corte Suprema de Justicia.



CUADRO 7.14

### Centroamérica: principal legislación en materia de transparencia de la administración pública

	Antes de los 80	Década de los 80	Década de los 90	2000-2002
<b>Costa Rica</b>	Estatuto del Servicio Civil (1953) Ley General de la Administración Pública (1978)	Ley sobre Enriquecimiento Ilícito de los Servidores Públicos (1983)	Código Procesal Penal (1996) Reglamento de la Asamblea Legislativa (1994) Ley de Carrera Judicial (1993) Código Penal (1998)	Ley General de la Administración Financiera y Presupuestos Públicos (2001)
<b>El Salvador</b>	Ley sobre el Enriquecimiento Ilícito de los Funcionarios y Empleados Públicos (1959) Ley de Servicio Civil (1961)		Reglamento a la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado (1996) Código Penal (1997) Código Procesal Penal (1996) Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado (1995)	Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública (2000) Ley y Reglamento contra el Lavado de Dinero y Activos (1998, 2000)
<b>Honduras</b>	Ley contra el Enriquecimiento Ilícito de los Servidores Públicos (1975) Ley de Servicio Civil (1967)	Ley de la Carrera Judicial (1980) Código Penal (1983) Ley de la Jurisdicción de lo Contencioso-Administrativo (1987) Ley de Procedimiento Administrativo (1987)	Códigos de Ética de los Funcionarios y Empleados del Poder Judicial (1993) Código Procesal Penal (1999) Ley de Facilitación Administrativa (1998) Código Tributario (1997)	Ley de Contratación del Estado (2001) Ley contra el Lavado de Activos (2002)
<b>Guatemala</b>	Código Penal (1973) Ley de Servicio Civil (1968)	Ley de Servicio Civil del Congreso de la República (1986)	Ley contra la Defraudación y el Contrabando Aduaneros (1990) Código Procesal Penal (1992) Código Tributario (1991) Ley de Probidad y Responsabilidades de Funcionarios y Empleados Públicos (1997) Ley de Compras y Contrataciones del Estado (1992) Ley de la Carrera Judicial (1999) Ley Orgánica de Presupuesto (1997) Ley de Servicio Civil del Organismo Judicial (1999)	Ley Contra el Lavado de Dinero y otros Activos (2001) Código Municipal (2002) Ley de Supervisión Financiera (2002)
<b>Nicaragua</b>			Normas de Ética del Servidor Público (1999) Código Penal Código Procesal Penal	Ley de Contrataciones del Estado (2000) Ley Orgánica del Ministerio Público (2000) Ley de Probidad de los Funcionarios Públicos (2002) Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República (2001)

Fuente: Elaboración propia con base en Hernández, 2003 y en los informes de cada país.

Los datos disponibles evidencian que el control sobre la veracidad de las declaraciones de bienes es escaso y, por lo tanto, hay una baja posibilidad de que las autoridades detecten eventuales delitos (cuadro 7.15). En El Salvador desde 1959 se incorporó a la Constitución Política una ley sobre enriquecimiento ilícito, pero no se tiene conocimiento de alguna persona que haya sido sancionada por este delito (Rodríguez et al, 2002).

El caso costarricense merece un comentario, pues se declaró inconstitucional el artículo 26 de la Ley de Enriquecimiento Ilícito -que tipificaba esta conducta- porque invertía la carga de la prueba y, con ello, violaba el principio de

presunción de inocencia establecido en el artículo 39 de la Carta Magna. Hoy en día, este país carece de instrumentos robustos para detectar y sancionar este ilícito. Hay un proyecto de ley en la Asamblea Legislativa que pretende corregir esta situación<sup>27</sup>.

### Desafíos para los incipientes sistemas de control sobre la gestión pública

En Centroamérica, las principales instituciones especializadas para el control de la administración pública (control horizontal) son los *Ombudsmen* (control político), las contralorías o

CUADRO 7.15

### Información sobre las declaraciones de bienes de los funcionarios públicos. 2001

Costa Rica		El Salvador		Honduras (2000)		Nicaragua		Panamá (1998)	
Contraloría General de la República		Corte Suprema de Justicia		Dirección de Probidad <sup>a/</sup>		Contraloría General de la República		Contraloría General de la República	
Recepción y custodia de las declaraciones juradas de bienes	3,676	Declaración de bienes inicial	3,410	Investigaciones por enriquecimiento ilícito	50	Declaraciones patrimoniales	3,366	Nuevas investigaciones de delitos contra la administración y el patrimonio	59
		Declaración de bienes al final	426	Casos investigados desestimados	40	Al iniciar funciones	2,887	Investigaciones concluidas de delitos contra la administración y el patrimonio	84
		Concejales con declaración de bienes de 1997-2000	2,078	Casos investigados con responsabilidad	10	Al cese de funciones	469		
		Concejales con declaración de bienes al cese de funciones de 1997-2001	998			Verificadas	567		

<sup>a/</sup> Actualmente forma parte del Tribunal Superior de Cuentas.

Fuente: Costa Rica, Contraloría General de la República; El Salvador, Sección de Probidad de la Corte Suprema de Justicia y Fundación Guillermo Manuel Ungo; Honduras, Dirección de Probidad Administrativa; Nicaragua, Contraloría General de la República; Panamá, Dirección de Responsabilidad Patrimonial de la Contraloría General de la República.

## RECUADRO 7.4

### El combate a la corrupción promovido desde organismos internacionales

En las dos últimas décadas, diversos organismos internacionales han asumido un rol importante en los esfuerzos por colocar los temas de la transparencia y la lucha contra la corrupción en las agendas nacionales centroamericanas y latinoamericanas. El Sistema de Naciones Unidas, la Organización de Estados Americanos, Transparencia Internacional e incluso entidades financieras como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y la Organización Mundial del Comercio, consideran que estos son elementos indispensables para el desarrollo, y se han preocupado por darles seguimiento desde diversas perspectivas.

El Banco Mundial ha establecido un Centro de Lucha contra la Corrupción. La OEA ha promovido acciones para que los países cumplan con la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC) y con su Programa Interamericano para combatir la Corrupción. Una de las actividades que muestran cómo el tema se ha ido posicionando entre los debates internacionales,

es la Conferencia Bienal Internacional contra la Corrupción (IACC, por sus siglas en inglés), organizada por Transparencia Internacional desde 1983. Los fondos de la cooperación internacional han apoyado distintas iniciativas de instituciones públicas y organizaciones sociales relacionadas con el combate a la corrupción en cada país.

En el período 1999-2003, la comunidad internacional ha sido un factor relevante en la promoción de mecanismos de control y transparencia, así como de la denuncia de actos de corrupción en la función pública, como lo atestiguan los acontecimientos ocurridos en Nicaragua y Guatemala.

*Fuente: Elaboración propia con información de [www.oas.org](http://www.oas.org), [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org), [www.transparencia.org](http://www.transparencia.org), [www.10iacc.org](http://www.10iacc.org)*

cortes de cuentas y las oficinas de auditorías internas (control legal y administrativo), los ministerios públicos y las procuradurías (control legal). Todas ellas han sido adicionadas al tradicional sistema de pesos y contrapesos entre los poderes del Estado, según el cual el Congreso ejerce el control político sobre la administración pública y el Poder Judicial realiza el control legal<sup>28</sup>.

Este aparato institucional de control es el encargado de lograr la transparencia y la rendición de cuentas en la administración pública de la región. Su funcionamiento supone una serie de facultades jurídicas, capacidades administrativas y técnicas, y recursos financieros para cumplir sus objetivos. Empero, como se verá, con la excepción de Costa Rica y, en menor grado, Panamá, en el resto del área estos elementos se encuentran en una etapa incipiente de desarrollo.

#### Los parlamentos ejercen débiles controles políticos

Las constituciones políticas otorgan a los congresos o asambleas legislativas un conjunto de mecanismos para el control político de la administración pública. Entre los controles que son comunes a todos los parlamentos centroamericanos están las comisiones de investigación sobre asuntos de interés nacional, la interpelación a

funcionarios públicos, el levantamiento de la inmunidad de altos funcionarios para que comparezcan ante los tribunales, y el nombramiento de las autoridades a cargo de las principales entidades de control, como contralores, magistrados, *Ombudsman* y procuradores.

El hallazgo más relevante de este Informe es que los parlamentos, sin excepción, hacen un escaso uso de estos mecanismos de control. Además, en algunos países esta situación se agrava por los esfuerzos de los partidos en el Congreso para afincar su dominio sobre las entidades especializadas de control horizontal. Un primer indicador sobre el poco desarrollo del control político de los parlamentos es la falta de información sistematizada sobre la labor que realizan en este campo. De los mecanismos de control político, el único sobre el que existe información comparable para la mayoría de parlamentos son las comisiones de investigación. El Salvador fue el país que creó más comisiones en el año 2001, llegando a siete, mientras que en Honduras y Costa Rica se crearon tres. Los resultados de estas comisiones no se encuentran sistematizados en los registros legislativos. En el caso costarricense se efectuó un procesamiento de los registros de la Asamblea Legislativa durante el período 1990-2000 y se concluyó que, de un total de 81 comisiones de investigación

creadas en ese período, 34 (42%) cumplieron con la presentación de informes finales. Entre estas últimas, el 86% estudió casos de levantamiento de inmunidad y su resultado generalmente fue no suspender este privilegio (Proyecto Estado de la Nación, 2002b).

Con respecto a los demás mecanismos de control, como las interpelaciones y las mociones de censura, la información -un tanto disgregada- evidencia también un uso escaso. En Guatemala durante el período 2000-2001 se cerró, por falta de resultados, la “Comisión específica de fiscalización de la administración pública” y se rechazó en dos ocasiones una solicitud para investigar al Vicepresidente de la República; también se rechazó un antejuiicio contra 24 diputados (Cabrera, 2002). En Honduras en el año 2001 no hubo ninguna interpelación a un funcionario público, ni tampoco se produjo alguna declaratoria con lugar para la formación de una causa (Rivera y Silva, 2002). En Costa Rica, en el mismo año, sólo se interpeló a un funcionario público y la hora diaria de control político prevista en la agenda parlamentaria se suspendió en el 70% de las ocasiones (Proyecto Estado de la Nación, 2002b). Finalmente, el prolongado y conflictivo proceso para el desafuero legislativo de un expresidente en Nicaragua, durante el 2002, ilustra las dificultades que enfrenta el ejercicio del control político por el Parlamento; este proceso paralizó la Asamblea Legislativa por varios meses.

Una de las principales oportunidades para el ejercicio del control político es la aprobación anual del presupuesto general del gobierno, que todas las constituciones centroamericanas reconocen como una potestad legislativa. Sin embargo, el control parlamentario en este campo es casi nulo en la región. En primer lugar, las leyes no obligan al Ejecutivo a organizar el presupuesto con base en objetivos y a rendir informes sobre el cumplimiento de estos, como requisitos para la aprobación del plan de gastos. En segundo lugar, en los parlamentos no hay oficinas técnicas de control de los ingresos y gastos del gobierno, con información y proyecciones que permitan verificar la información que aporta el Ejecutivo. Finalmente, las instancias parlamentarias para la deliberación de estas propuestas de presupuestos -las comisiones permanentes- generalmente están dominadas por el partido oficialista. El trámite de deliberación de los presupuestos no requiere participación ciudadana de ningún tipo o consulta a expertos independientes (recuadro 7.5).

En Costa Rica, en fecha muy reciente (2001) se han empezado a crear condiciones para un mejor control parlamentario sobre los presupuestos públicos, mediante la Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos. No obstante, en términos de la aplicación de los controles previstos, el resultado obtenido al finalizar el primer año de su vigencia fue magro.

#### RECUADRO 7.5

### Aprobación de presupuestos públicos en Centroamérica

El control del Parlamento sobre la aprobación de presupuestos se inicia al recibirse el proyecto del Poder Ejecutivo. Además de debatirlo y aprobarlo, el Congreso tiene injerencia en la fiscalización del presupuesto, a través de la corte de cuentas o de comisiones especializadas en el tema.

Para la aprobación legislativa del presupuesto existe una comisión permanente que se encarga de estudiar el proyecto. En Nicaragua se llama Comisión de Asuntos Económicos; en Costa Rica, Comisión de Asuntos Hacendarios; en Honduras, Comisión Legislativa de Presupuesto, etc. En esta comisión se realizan los cambios que se consideran necesarios y se emite un dictamen preliminar, antes

de que el proyecto sea aprobado o no en el Plenario. Los protagonistas son los diputados que forman parte de la comisión encargada; en ningún país se logró identificar participación ciudadana en el debate legislativo del presupuesto. La publicidad de este proceso es escasa y consiste básicamente en las notas de prensa consignadas en las gacetas del Congreso y en los medios de comunicación que cubren los acontecimientos parlamentarios. En general, estos proyectos son aprobados sin modificaciones sustanciales, luego de negociaciones interpartidarias sobre la asignación de recursos en ciertos rubros específicos.

Hay una serie de gastos discrecionales o confidenciales que no pasan por la aprobación

legislativa. Lo mismo sucede con algunos empréstitos importantes, como las donaciones para la reconstrucción luego del huracán Mitch. Tampoco todos los presupuestos públicos deben someterse a trámite legislativo. Los gobiernos locales en Costa Rica y en El Salvador únicamente deben presentar sus presupuestos a las cortes de cuentas o controlarías. En Costa Rica, este procedimiento también es válido para las instituciones autónomas; en este país, dos terceras partes del gasto público no son aprobadas por el Congreso.

*Fuente: Elaboración propia con base en los estudios por país.*

Las entidades que la ley señala como responsables de valorar el cumplimiento de los objetivos presupuestarios se declararon imposibilitadas para hacerlo, por falta de información (CGR, 2003). En Guatemala, el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) y el Sistema de Auditoría Gubernamental (SAG) (Acuerdo Gubernativo No. 217-95, 1995) han dado forma a un sistema de rendición de cuentas, pero sus logros han sido limitados (CIEN, 2001).

### La difícil consolidación de las cortes de cuentas en las nuevas democracias

Las cortes de cuentas o contralorías son los principales órganos de control sobre la administración pública en Centroamérica. Por lo general, su presupuesto representa el 50% o más del total con que cuentan las entidades de control horizontal (procuradurías, fiscalías, *Ombudsman* y contralorías). Casi todas fueron creadas en la primera mitad del siglo XX —sólo en Nicaragua es de fecha más reciente—, como instituciones con rango constitucional especializadas en la fiscalización de los fondos estatales. Sin embargo, en los últimos años han sufrido modificaciones importantes y hoy todas se encuentran regidas por leyes constitutivas aprobadas recientemente (cuadro 7.16).

La actividad fundamental de estas instituciones es la fiscalización *a posteriori* de los activos y pasivos, ingresos y egresos de las instituciones públicas o las organizaciones que reciben fondos del Estado. Únicamente las contralorías de Panamá y Costa Rica realizan fiscalización previa, pues les corresponde aprobar los presupuestos de ciertas instituciones y autorizar la ejecución de gasto. En el caso costarricense, la Contraloría tiene un considerable poder institucional, ya que dos terceras partes del presupuesto del Estado son aprobadas directamente por ella, sin pasar por el Congreso (instituciones autónomas y municipalidades) (Proyecto Estado de la Nación, 2001a).

En todos los casos, la legislación otorga a los órganos de control de la hacienda pública autonomía e independencia para el desarrollo de sus funciones. Entre estas garantías están las protecciones especiales para la estabilidad del jerarca; por ejemplo, éste sólo puede ser destituido o suspendido por causas muy graves. El nombramiento de este funcionario en toda Centroamérica le corresponde al Congreso, que debe elegirlo con una mayoría calificada de votos, para períodos que van desde tres años en Nicaragua, hasta

ocho años en Costa Rica. Dada la debilidad institucional prevaleciente en algunos países, esta protección no impide que, a fuerza de intensas presiones sobre el Parlamento, el Ejecutivo consiga destituir a un contralor, como ocurrió en Nicaragua durante el 2000 y el 2001 (posteriormente, con nuevas presiones sobre el Poder Judicial, se logró además encarcelar al contralor destituido).

En el área hay una tendencia a modificar la forma de nombramiento y la composición de los jerarcas de las cortes de cuentas. De ser instituciones con un jerarca unipersonal, en tres países (Honduras, Nicaragua y El Salvador) han pasado a ser dirigidas por un cuerpo colegiado. Aunque existen motivos políticos detrás de estas decisiones, estos no parecen ser los mismos. En el caso nicaragüense, la modificación fue una iniciativa del Ejecutivo, para resolver un agudo conflicto con el Contralor y ejercer dominio sobre la institución, que contó con el apoyo del principal partido de oposición (que recibió una “cuota” en el órgano colegiado). En Honduras, la decisión de colegiar la Contraloría parece tener mayor relación con el hecho de que la nueva ley fundió tres instituciones, cada una de las cuales recibió representación en la dirección de la nueva entidad. En El Salvador, la Corte de Cuentas está integrada por un presidente y dos magistrados y se divide en las cámaras de primera y segunda instancia.

En algunos países se nota una preocupación por introducir criterios técnicos y de idoneidad, así como la participación de la sociedad civil organizada, en la designación de estas autoridades. Tal es el caso de Guatemala, donde el Contralor actual fue electo, por primera vez, en el marco de un proceso que fue acompañado por organizaciones de la sociedad civil agrupadas en la Coalición por la Transparencia. El Contralor electo en este proceso fue el que obtuvo las mejores calificaciones entre todos los candidatos. En Honduras, la ley que creó el Tribunal Superior de Cuentas establece que la elección de los tres titulares se realizará mediante concurso público, siguiendo un proceso de selección técnica. Sin embargo, en la elección de los actuales magistrados, un conjunto de organizaciones sociales sugirió al Parlamento trece posibles candidatos, que no fueron tomados en cuenta (FOSDEH y ASO-NOG, 2002), pues los diputados establecieron en la ley una serie de inhabilitaciones que excluían algunos de los nombres propuestos en esa lista. En El Salvador la organización Probidad ha denunciado que la Contraloría es una institución

CUADRO 7.16

## Centroamérica: información general sobre las contralorías o cortes de cuentas

País	Guatemala	Panamá	Honduras	El Salvador	Costa Rica	Nicaragua
Año de creación		1904	1928	1939	1949	1979
Nombre	Contraloría General de Cuentas de la Nación (CGC)	Contraloría General de la República	Tribunal Superior de Cuentas	Corte de Cuentas	Contraloría General de la República	Contraloría General de la República (CGR)
Ley	Nueva Ley Orgánica de la CGC, del 2002	Rango constitucional desde 1946; la Ley por la que se rige actualmente es la N° 6, de 1941. Modificaciones en la estructura administrativa en 1990 y 1998	Una reforma constitucional creó el Tribunal Superior de Cuentas. Decreto Legislativo 2-2002, del 25 de enero del 2002, entró en vigencia en diciembre del 2002	Rango constitucional, y reforma en la Ley de la Corte de Cuentas en 1995	Rango constitucional, Ley 7428, de 1994	Rango constitucional, actualmente se rige por la Ley Orgánica de la CGR y sus reformas, de 1980, además de la reforma constitucional del 2000
Jerarca	Contralor General	Contralor	Tres magistrados	Tiene dos Cámaras, primera y segunda. La primera está integrada por el presidente de la Corte de Cuentas y dos magistrados	Contralor	Con la reforma Constitucional del 2000 se estableció un Consejo Superior, integrado por cinco miembros propietarios y tres suplentes. El Contralor es uno de los miembros propietarios.
Forma de elección	La Comisión de Postulación propone los candidatos y el Contralor es elegido por mayoría absoluta de los votos de los diputados	Es nombrado por el Presidente y aprobado por la Asamblea Nacional	Electos por Congreso Nacional con dos tercios de los votos de los diputados	Es elegido por la Asamblea Legislativa	Es elegido por la Asamblea Legislativa	La Asamblea Nacional elige a cuatro de los cinco miembros propietarios y a dos de los tres miembros suplentes.

CUADRO 7.16 (continuación)

Centroamérica: información general sobre las contralorías o cortes de cuentas

País	Guatemala	Panamá	Honduras	El Salvador	Costa Rica	Nicaragua
Año de creación		1904	1928	1939	1949	1979
Período	4 años, sin derecho a reelección	5 años	5 años, sin derecho a reelección	3 años, pueden ser reelegidos	8 años, con derecho a reelección	El Consejo es elegido por 5 años
Instancias internas de participación ciudadana	La Comisión de Postulación y la Coalición de Transparencias son instancias de participación ciudadana en aspectos como la postulación de candidatos a contralor, promover cambios legales, etc.		Cuenta con la Contraloría Social para la participación ciudadana	Tiene una Unidad de Participación Ciudadana, donde la sociedad puede denunciar anomalías	Tiene una Unidad Especial de Atención de Denuncias (UED) abierta a la ciudadanía	Tiene una Oficina de Denuncia Ciudadana

Fuente: Elaboración propia con base en los informes de cada país.

Fuente: Elaboración propia con base en los informes de cada país.



controlada por un partido político, pues los jerarcas que ha tenido desde 1985 son reconocidos miembros de esa agrupación (Díaz et al, 2003).

Solamente en el caso de Guatemala la Contraloría General de Cuentas (CGC) tiene asignado por ley un 0.7% del total de ingresos ordinarios del gobierno. En el resto de los países estas instancias dependen de la asignación presupuestaria que realice el Parlamento. Empero, no siempre la asignación presupuestaria por ley es beneficiosa para la institución; según los cálculos de la Contraloría guatemalteca, su presupuesto actual es menor que el que manejó la CGC en el pasado. Con esta nueva forma de cálculo, su asignación disminuyó en 12% y 32% respecto a la que tuvo en los años 2000 y 2001, respectivamente (Cabrera, 2002).

El presupuesto sumado para el 2001 de cuatro de estas instituciones de fiscalización de la hacienda pública alcanzó poco más de 32 millones de dólares y, en general, muestra una tendencia al crecimiento real en los últimos cuatro años. Hay diferencias significativas entre países: en términos absolutos los presupuestos de las contralorías de Costa Rica, Panamá y El Salvador triplican los de Honduras y Nicaragua (cuadro 7.17). Al combinar las variables de tamaño de la entidad (medido por su presupuesto anual) con las potestades de control sobre el gasto público,

emergen dos situaciones polares: por un lado están Panamá y Costa Rica, con las contralorías más grandes y con amplias potestades de control del gasto, y por el otro, Honduras y Nicaragua, con contralorías pequeñas y con potestades restringidas. El Salvador se acerca a la primera situación, mientras que Guatemala está más próxima a la segunda.

Los instrumentos para realizar la fiscalización del gasto público varían en cada Contraloría (fiscalizaciones, auditorías, relaciones de hecho, pliegos, etc.), pero el proceso tiene una dinámica similar en todos los países (gráfico 7.3). Una función común es la atención de denuncias ciudadanas sobre irregularidades en el uso de los recursos públicos. Hoy en día, las contralorías no sólo son entidades de control interinstitucional, sino también de control vertical (Estado-sociedad). Es precisamente a través de estos mecanismos de atención de denuncias que se ha logrado detectar delitos contra la función pública que difícilmente podrían haber sido captados por los instrumentos convencionales de fiscalización. También se debe indicar que las contralorías investigan algunos casos después de que han sido denunciados por los medios de comunicación colectiva.

En Nicaragua la Contraloría tiene una Unidad de Participación Ciudadana, que durante el año 2000 recibió 38 denuncias ciudadanas y

CUADRO 7.17

### Centroamérica: presupuestos y funciones de las contralorías o cortes de cuentas

Presupuesto anual promedio 1998-2001	Control amplio <sup>a/</sup>	Control restringido <sup>b/</sup>
Más de US \$10 millones	Costa Rica Panamá	El Salvador
US \$5 millones a US \$10 millones		Guatemala
Menos de US \$5 millones		Honduras Nicaragua

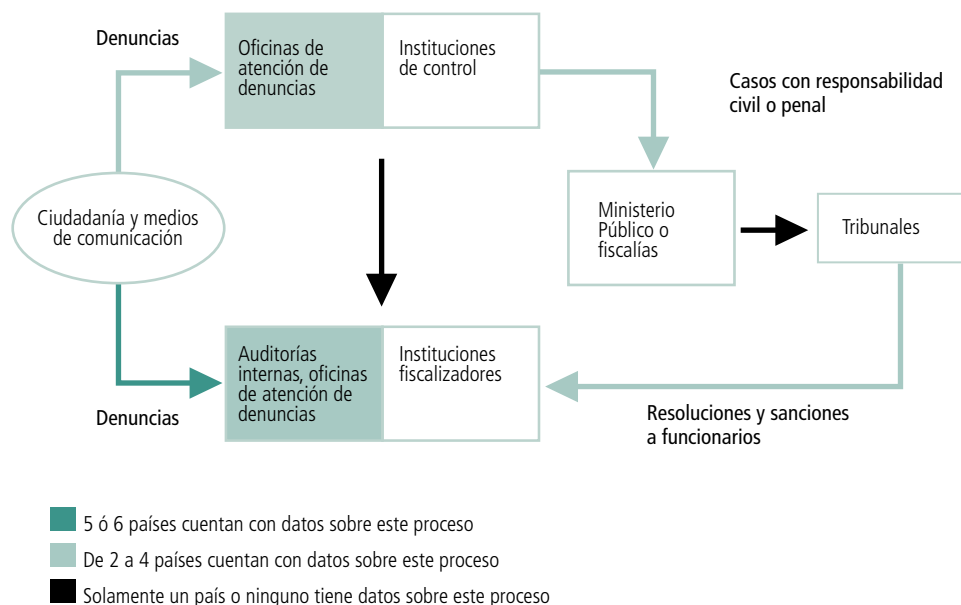
<sup>a/</sup> Control amplio: la entidad tiene potestades de control previo y posterior del gasto público y aprueba presupuestos públicos.

<sup>b/</sup> Control restringido: la entidad tiene potestad de control posterior del gasto público.

*Fuente: Elaboración propia con base en los informes de cada país.*

GRAFICO 7.3

### Centroamérica: funcionamiento de los mecanismos de control sobre la administración pública



Fuente: Elaboración propia con base en los informes de cada país.

aprobó 29; para el 2001, las denuncias aumentaron a 100, y 79 de ellas fueron aprobadas. En Costa Rica, la Unidad de Atención de Denuncias de la Contraloría fue creada a finales del 2000; recibió 305 denuncias en el 2001 y 350 en el 2002. Más de la mitad de los informes de fiscalización emitidos en estos años se originaron en denuncias ciudadanas (Proyecto Estado de la Nación, 2002b). En Honduras, la ley del Tribunal Superior de Cuentas (TSC) dispone la creación de una Contraloría Social, que “coadyuve a la legal, correcta, ética, honesta, eficiente y eficaz administración de los recursos y bienes del Estado” (artículo 70); además, el Consejo Nacional Anticorrupción (CNA) se estableció como un órgano de apoyo y colaboración para el TSC (artículo 72). A la fecha de redacción de este Informe, estos mecanismos no habían empezado a funcionar.

El ingreso de la denuncia a la contraloría o corte de cuentas da lugar a una investigación y, si procede, a la elaboración de un informe, pliegos de responsabilidades, auditorías, relaciones de hecho, etc. Estas actividades también son realizadas de oficio, es decir, por iniciativa de las contralorías, sin que exista una denuncia previa. Aunque se cuenta con información para todos los países sobre las principales labores de fiscalización, las estadísticas no son comparables, pues las actividades son distintas. Bajo el rubro de

“auditorías realizadas”, en el 2001 Costa Rica tiene 202, El Salvador 201 y Nicaragua 351. Con respecto a casos, para ese mismo año, en los que se han detectado responsabilidades administrativas, en Costa Rica se reportan 46 relaciones de hecho, en Honduras 54 pliegos de responsabilidades y 16 denuncias trasladadas a la Procuraduría de la República, y en la Contraloría de Guatemala 1,098 sanciones.

El seguimiento de las recomendaciones emitidas es muy limitado. Por lo general en las contralorías no existen indicadores de cumplimiento de las mismas. En Costa Rica, de 202 informes de fiscalización elaborados en el 2001, únicamente 9 fueron de seguimiento a disposiciones anteriores de la Contraloría. En El Salvador, las labores de seguimiento para el 2001 reportaron que, de un total de 4,058 recomendaciones financieras y de control interno, un 25.2% había sido cumplido, el 50.3% estaba en proceso y el resto fue incumplido (Díaz et al, 2003).

#### La reciente creación de los *Ombudsman* amplía las oportunidades para la defensa de derechos

Los *Ombudsman*, defensorías del pueblo o comisionados de derechos humanos centroamericanos tienen el mandato de procurar el respeto y la vigencia de los derechos y libertades fundamentales en la

gestión pública. Son instituciones que nacieron durante la década de los noventa, con excepción de Guatemala, que creó su Procuraduría de los Derechos Humanos en 1985, convirtiéndose en el primer país de América en otorgar rango constitucional al *Ombudsman*. En la mayoría de los países, esta instancia está creada por legislación ordinaria, aunque en El Salvador, además de Guatemala, tiene un rango constitucional (cuadro 7.18). La función de control de estas instituciones se realiza a través de lo que se denomina una “magistratura de influencias”. Ello significa que sus resoluciones no son de carácter vinculante para la administración y el acatamiento de sus recomendaciones depende de la autoridad moral del jerarca y de la voluntad de los funcionarios públicos. No obstante, los *Ombudsman* están facultados para plantear denuncias por la vía judicial.

La elección del defensor o procurador la efectúan los congresistas con el voto de una mayoría calificada. Los requisitos son similares a los utilizados para el nombramiento de magistrados. Los periodos oscilan entre tres años en El Salvador y seis años en Honduras. En dos países de la región se han presentado fuertes pugnas durante los más recientes procesos de designación del *Ombudsman*. En El Salvador, el titular electo en 1988 renunció en el 2000 como resultado de grandes presiones de la opinión pública; la Procuraduría quedó a cargo del Procurador Adjunto hasta julio del 2001, cuando se nombró a la actual Procuradora. En Costa Rica la elección del actual Defensor tardó cuatro meses en el Congreso. La institución quedó parte del tiempo a cargo del Defensor Adjunto y completamente acéfala al vencerse el nombramiento de este último. En Honduras y Nicaragua se ha desarrollado un método participativo para la selección del *Ombudsman*, en el cual las organizaciones civiles tienen posibilidad de presentar y evaluar candidatos.

En la región los presupuestos de estos organismos son muy distintos, pero en general son bajos si se comparan con los de otras instituciones de control, como las contralorías. En el 2001, en El Salvador, Guatemala y Costa Rica los *Ombudsman* tuvieron presupuestos que oscilaron entre los 3 y 4 millones de dólares. En cambio, en Honduras y Guatemala las procuradurías de derechos humanos recibieron menos de 1.5 millones de dólares. En el mismo año, los presupuestos de las contralorías superaron entre tres y siete veces los de los *Ombudsman*: 7.9 en Nicaragua; 5.3 en Costa Rica, 4.1 en El Salvador, 3.5 en Honduras y 3.1 en Guatemala. Cabe agregar que una fuente importante de recursos para estas instituciones es la cooperación europea, gracias a la cual han podido desarrollar programas de extensión y

capacitación que de otra manera no habrían sido posibles (Uggla, 2003).

El uso que la ciudadanía hace de los *Ombudsman* se puede aproximar mediante el número de casos que se reciben anualmente. Este indicador muestra variaciones importantes entre los países, que permiten identificar al menos tres clases de instituciones defensoras. Un primer tipo está conformado por aquellas cuyo volumen de casos supera los 15,000 anuales; tal sería la situación de Guatemala y Costa Rica. El segundo grupo, conformado por El Salvador y Honduras, presenta una cifra cercana a los 4,000 casos anuales, y el tercero corresponde a las instituciones de Nicaragua y Panamá, que tramitan aproximadamente 1,000 casos anuales (cuadro 7.19). Debe aclararse que los métodos para clasificar los asuntos entrados no son comparables en ninguna de estas entidades, por lo que, para algunos países, este dato se refiere a rubros generales como quejas y consultas y, para otros, a asuntos más específicos, como denuncias tramitadas o casos de corrupción.

En cuatro países fue posible identificar cuáles instituciones fueron denunciadas ante el *Ombudsman*. En tres de ellos el Poder Ejecutivo fue el principal blanco de las denuncias ciudadanas (para periodos distintos) y solamente en uno, Costa Rica, las denuncias (41%) se concentraron en el sector privado, pese a que ello excede las competencias de la Defensoría. El segundo porcentaje más alto de denuncias correspondió al Poder Judicial en Honduras, al órgano electoral en Nicaragua y en Costa Rica y a Panamá las instituciones descentralizadas, incluyendo las que prestan servicios públicos (cuadro 7.20). No fue posible identificar las temáticas o derechos que más reclaman las personas, ya que cada institución clasifica sus casos de distinta manera.

Un estudio reciente que compara los *Ombudsman* de distintos países latinoamericanos encontró que la consolidación y el prestigio de estas entidades varía notablemente. En Centroamérica, la trayectoria del Comisionado de Derechos Humanos de Honduras, o de la Defensoría de los Habitantes de Costa Rica, contrastan con la profunda crisis en que se vio sumida la Procuraduría de Derechos Humanos en El Salvador en los últimos dos años (Uggla, 2003).

### Las fiscalías contra la corrupción: recientes, desfinanciadas y poco utilizadas

En la década de los noventa los ministerios públicos centroamericanos, con excepción de Nicaragua, crearon unidades o fiscalías internas

CUADRO 7.18

Centroamérica: información básica sobre los *Ombudsmen*

País	Guatemala	Costa Rica	El Salvador	Honduras	Nicaragua	Panamá
Fecha de creación	1987	1992	1993	1995	1996	1997
Nombre completo	Procuraduría de Derechos Humanos	Defensoría de los Habitantes	Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos	Comisionado Nacional de Derechos Humanos	Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos	Defensoría del Pueblo
Ley de creación	Ley 32-87 de Comisión de Derechos Humanos del Congreso de la República pública. Ley del Procurador de los Derechos Humanos	Ley 7319, del Defensor de los Habitantes de la República	Ley 183 de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos	Ley 153-95 Orgánica del Comisionado de Derechos Humanos	Ley 212, creadora de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos	Ley 7, de Creación de la Defensoría del Pueblo en la República de Panamá
Procedimiento de elección del jefar	Elegido por el Congreso de la República con dos tercios de los votos	Elegido por Asamblea Legislativa, por mayoría absoluta	Elegido por la Asamblea Legislativa con dos tercios de los votos	Elegido por el Congreso Nacional	Elegido por la Asamblea Nacional con el 60% de los votos	Elegido por la Asamblea Legislativa por mayoría absoluta
Período de nombramiento	5 años	4 años	3 años, con posibilidad de reelección	6 años	5 años	5 años
Autonomía presupuestaria	No tiene asignación presupuestaria legalmente establecida	No tiene asignación presupuestaria legalmente establecida	No tiene asignación presupuestaria legalmente establecida	No tiene asignación presupuestaria legalmente establecida	Obligación legal de garantizar presupuesto	No tiene asignación presupuestaria legalmente establecida
Sector que tutela	Administración pública	Administración pública	Sector público. Puede formular recomendaciones sobre el sector privado	Administración pública	Denuncias contra la administración pública y particulares	Administración pública o sectores privados que presten servicios públicos
Sedes regionales	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí

Fuente: Elaboración propia con base en los informes de cada país y consultas directas a cada institución.

CUADRO 7.19

**Centroamérica: denuncias presentadas ante los *Ombudsman*. 1995-2001**

País	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Costa Rica <sup>a/</sup>	19,916	26,109	19,405	13,077	19,998	19,787	17,612
El Salvador <sup>b/</sup>		4,533	5,694	3,858	3,243	2,572	2,898
Guatemala <sup>c/</sup>	17,204	19,763	19,935	11,842	16,754	18,321	20,941
Honduras <sup>d/</sup>				263	607		4,431
Nicaragua <sup>e/</sup>						1,120	1,103
Panamá <sup>f/</sup>							4,803

<sup>a/</sup> Consultas de la ciudadanía.<sup>b/</sup> Casos ingresados.<sup>c/</sup> Denuncias tramitadas.<sup>d/</sup> Quejas del público. En 1998 y 1999 únicamente se incluyen quejas relacionadas con corrupción de funcionarios públicos. En el 2001 se incluyeron todas las quejas recibidas.<sup>e/</sup> Denuncias tramitadas; incluye tramitadas con expediente ordinario, orientación y conciliación<sup>f/</sup> Quejas admitidas, datos de 1998-2002. Promedio anual, 960.

Fuente: Costa Rica, Defensoría de los Habitantes; El Salvador, Procuraduría de la Defensa de los Derechos Humanos; Guatemala Procuraduría de los Derechos Humanos; Nicaragua, Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos y Panamá, Defensoría del Pueblo.

CUADRO 7.20

**Centroamérica: porcentaje de denuncias ante los *Ombudsman* por institución denunciada. Varios años**

Institución	Nicaragua <sup>a/</sup>	Honduras <sup>b/</sup>	Panamá <sup>c/</sup>	Costa Rica <sup>d/</sup>
Poder Ejecutivo	39.2	73.0	44.4	16.5
Poder Legislativo	0.1	1.0		0.4
Poder Judicial	16.9	18.0	0.9	2.3
Órgano electoral	18.3			0.2
Gobiernos regionales y municipales	1.6		20.2	9.1
Instituciones descentralizadas y de servicios públicos	0.5	8.0	34.5	30.3
Particulares	23.4			41.2
Total absoluto	3,011	870	4,803	17,612

<sup>a/</sup> Incluye los años 2000 a mayo del 2002.<sup>b/</sup> Incluye las quejas relacionadas con corrupción para los años 1998 y 1999.<sup>c/</sup> Incluye los años 1998-2002.<sup>d/</sup> Sólo incluye las consultas del 2001.

Fuentes: Costa Rica, Defensoría de los Habitantes; El Salvador, Procuraduría de la Defensa de los Derechos Humanos; Guatemala Procuraduría de los Derechos Humanos; Nicaragua, Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos y Panamá, Defensoría del Pueblo.

especializadas en los delitos de corrupción. En la Fiscalía General de la República de El Salvador, dentro de la División de Defensa de los Intereses de la Sociedad, existe desde el 2001 la Unidad Anticorrupción y de Delitos Complejos. También se cuenta con la Unidad Penal y el Departamento de Gestión de Cobros, ambos de la División de Defensa de los Intereses del Estado, que por sus funciones tienen relación con delitos de corrupción. En el Ministerio Público hondureño se estableció la Fiscalía Especial contra la Corrupción. En Panamá, las Fiscalías Primera y Segunda Anticorrupción forman parte de la Procuraduría General de la Nación desde 1995, pero además hay otras instancias encargadas de llevar a cabo procesos contra las personas que cometen actos de corrupción: la Dirección de Responsabilidad Patrimonial, adscrita a la Contraloría General de la República, y la Dirección Anticorrupción del Ministerio de Economía y Finanzas. En Costa Rica, a partir de 1998 la Unidad de Delitos Económicos pasó a ser la Fiscalía Adjunta de Delitos Económicos, Corrupción y Tributarios. En Nicaragua la ley otorga al Fiscal General la facultad de nombrar fiscales especiales para situaciones específicas que así lo ameriten, con lo cual se podría crear una fiscalía anticorrupción, pero todavía no se ha hecho. Los casos más recientes de corrupción han sido denunciados por el propio Fiscal General.

El funcionamiento de estas fiscalías refleja los problemas del sistema de administración de justicia para detectar y sancionar los delitos contra los deberes de la función pública (abuso de autoridad, cohecho, concusión, peculado, penalidad corruptor y prevaricato). En primer lugar, las fiscalías carecen de personal especializado para investigar las denuncias que reciben. En Costa Rica, la Unidad de Delitos Económicos depende de la colaboración de otras entidades del Poder Judicial, pues tiene un personal reducido (Proyecto Estado de la Nación, 2001a y 2002b).

En segundo lugar, pese a que en la región prevalece la percepción ciudadana de que existe una extendida corrupción en el manejo de los asuntos públicos, las fiscalías reciben un volumen muy bajo de denuncias, que en general no sobrepasan las mil por año (cuadro 7.21). Únicamente Costa Rica reportó para el año 2000 un total de 1,644 denuncias por delitos contra la función pública. De las denuncias presentadas, una proporción que no supera el 10% es elevada anualmente a los juzgados o tribunales, es decir pasa a una etapa de juicio (se dispone de esta

información para Costa Rica y Honduras). Más de nueve de cada diez casos que ingresan a las fiscalías son desestimados por falta de mérito o trasladados hacia otras instancias competentes. Finalmente, los juicios terminados con sentencias condenatorias son muy pocos: en el año 2001 fueron 35 en Costa Rica y 14 en Honduras (UPE, 2002 y Proyecto Estado de la Nación, 2001b). Aunque en los otros países no se cuenta con estadísticas, los especialistas señalan que la tendencia es similar.

En El Salvador, las unidades del Ministerio Público relacionadas con delitos de corrupción registraron un total de 400 denuncias en el período 1999-2002; los tres rubros más significativos fueron peculado (115 casos), negociaciones ilícitas (29) y enriquecimiento ilícito (15) (Díaz et al, 2003).

En Honduras, de acuerdo con los registros del Ministerio Público, específicamente de la Fiscalía Especial contra la Corrupción, en la última década se han incoado 11 causas judiciales contra funcionarios de alto rango de gobiernos anteriores, incluyendo una contra un expresidente. Hasta el momento ningún imputado ha sido condenado. De 1,941 denuncias investigadas en cuatro años (1998-2001), apenas 369 fueron desestimadas, lo que significa que el 81% de los casos fue procesado. Las investigaciones más comunes se refieren a delitos de prevaricato, malversación de caudales públicos, defraudación fiscal, falsificación de documentos públicos, cohecho, enriquecimiento ilícito y abuso de autoridad<sup>29</sup>. En el mismo período, 203 casos llegaron a los juzgados penales o de oficio; no obstante, sólo se reportan 24 casos con sentencia (Rivera y Silva, 2002).

En Panamá, desde 1995 las fiscalías anticorrupción han manejado un promedio de 350 casos por año. La Dirección de Responsabilidad Patrimonial, creada en 1990, tramitó 1,398 expedientes en el período 1990-2001; el 70% de estos procesos se cerró por falta de mérito. En este período se recuperaron 55.1 millones de balboas de los 82 millones considerados como lesión patrimonial (Cajar, 2002).

En Costa Rica, en el año 2000 ingresaron al Ministerio Público 1,644 denuncias por delitos contra la función pública. Al finalizar el proceso, es decir, concluidas las fases de investigación y juicio, fueron condenadas 35 personas (una proporción cercana al 2%). Cuando se examina el tipo de pena, se observa que casi 6 de cada 10 (57.1%) recibieron ejecución condicional de la pena, resultado que

es inverso al observado, en general, para el resto de los delitos penales. En el 2001, la Unidad de Delitos Económicos y Corrupción concluyó 144 casos, pero sólo 11 (7.9%) dieron paso a una acusación fiscal (Proyecto Estado de la Nación, 2002b).

### Reporte especial: actitudes ciudadanas sobre la corrupción en el ejercicio de la función pública

Las actitudes de la población constituyen “la otra cara de la moneda” en los esfuerzos institucionales para detectar y sancionar la corrupción. Las prácticas corruptas encuentran un terreno fértil cuando las personas las toleran. Por el contrario, aún en contextos de una débil institucionalidad pública, una baja tolerancia ciudadana es una valiosa herramienta para fiscalizar a la administración pública y presionar en favor de una mejora de los mecanismos de prevención, control y sanción de tales prácticas. Sin embargo, existe poco conocimiento sobre lo que las personas entienden por corrupción pública y acerca de su tolerancia hacia ella. Para avanzar en la comprensión de este tema, se realizó una serie de sesiones de grupos focales en Costa Rica y Honduras<sup>30</sup> (UNIMER, 2003).

En ambos países hubo coincidencia en definir la corrupción como un abuso de poder para obtener un beneficio propio. A esta idea básica se le agre-

garon, en los grupos costarricenses, los adjetivos “ilegal” y “deshonesto”, y en el caso de los hondureños más bien se la comparó con el robo: “la corrupción es una forma de robar”. Las personas creen que la corrupción es una característica inherente a la naturaleza humana y, por lo tanto, inevitable. Los participantes de los dos países argumentaron que “todos somos corruptos, alguna vez hemos cometido algún acto de corrupción”.

Empero, el hallazgo más importante es que en todos los grupos focales las personas distinguieron escalas de corrupción y expresaron niveles de tolerancia muy distintos según la gravedad del acto. En primer lugar, se distinguieron tres tipos de actos corruptos: leves, intermedios y graves (aunque cada grupo utilizó diferentes nombres), una adaptación de los conceptos de pecado “venial” y de pecado “mortal”. El principal criterio para distinguir cada nivel es la implicación colectiva del acto corrupto: la consideración del fin que lo motiva (es menos grave cuando se comprueba que se hizo por necesidad apremiante y no sólo por avaricia) y de las personas que fueron afectadas (es más grave si se ha perjudicado a una gran cantidad de gente o a personas de escasos recursos). Otro criterio empleado fue la consideración de la persona que realiza el acto corrupto (es más grave entre mayor sea el poder y la autoridad) (cuadro 7.22).

CUADRO 7.21

### Centroamérica: delitos de corrupción ingresados al Ministerio Público. 1999-2001

País	1999		2000		2001	
	Total delitos de corrupción	Por cada 1,000 casos ingresados en materia penal	Total delitos de corrupción	Por cada 1,000 casos ingresados en materia penal	Total delitos de corrupción	Por cada 1,000 casos ingresados en materia penal
Costa Rica <sup>a/</sup>	1,450	16.3	1,644	14.8	1,576	14.0
El Salvador <sup>b/</sup>	66	10.3	47	8.9	50	7.3
Guatemala <sup>c/</sup>			1,372	20.3	1,162	14.7
Honduras <sup>d/</sup>	425		537	132.6	453	57.0
Nicaragua <sup>d/</sup>	118	1.9	150	2.1	169	1.9
Panamá <sup>e/</sup>	502	16.6	709	27.5	808	

<sup>a/</sup> Delitos contra los deberes de la función pública.

<sup>b/</sup> Delitos de corrupción.

<sup>c/</sup> Denuncias.

<sup>d/</sup> Delitos de funcionarios públicos.

<sup>e/</sup> Casos entrados.

Fuente: Costa Rica, Ministerio Público; El Salvador, Fiscalía General de la República; Guatemala, Fiscalía contra la Corrupción; Honduras, Fiscalía Especial de Corrupción, Nicaragua, Corte Suprema de Justicia, y Panamá, fiscalías de corrupción.



CUADRO 7.22

Costa Rica y Honduras: niveles de corrupción y tolerancia en los grupos focales realizados para estudiar las percepciones sobre corrupción. 2003

Grupo/tema	Costa Rica			Honduras	
	Nivel socioeconómico medio (18-24 años)	Nivel socioeconómico medio (30-49 años)	Nivel socioeconómico bajo (18-24 años)	Nivel socioeconómico bajo (30-49 años)	Nivel socioeconómico bajo
Criterios para establecer grados de corrupción	1. Cantidad de gente a la que afectan. 2. Quién realiza el acto de corrupción.	1. Cantidad de dinero implicada. 2. Rango o grado de responsabilidad social de la persona que esté involucrada 3. Motivación del acto.	1. Impacto del acto. 2. Motivación del acto.	1. Cantidad de dinero implicada. 2. Quién realiza el acto corrupto.	1. Cantidad de dinero implicada
Niveles de corrupción identificados	Bajo y alto	Bravos, intermedios y veniales	Leves, graves y muy graves	Alta y baja	Graves, intermedios y leves
Umbral de tolerancia	No le ven mayor problema a convivir con actos de corrupción baja; de hecho conviven con ella todos los días.	Hay tolerancia con los actos corruptos de baja intensidad.	Hay tolerancia hacia los actos leves de corrupción, porque los consideran casi un mecanismo de "justicia" o que equilibra la inequidad. La tolerancia emerge de que ellos admiten, sin empacho, haber cometido muchas veces actos que caracterizaron como corruptos y no sienten remordimientos por ello.	Hay tolerancia total hacia los actos de bajo nivel. Estos se ven como un mecanismo para reducir las desigualdades entre la gente.	Con la corrupción principal y media no hay tolerancia porque el daño es grave, pero con la baja no hay tanto problema. Pueden convivir, y de hecho lo hacen, con este tipo de actos de corrupción.

Fuente: UNIMER, 2003.

Un acto de corrupción leve es aquel en que se viola la ley, pero con el fin de resolver una necesidad y sin que terceras personas se vean perjudicadas. Esto es algo muy extendido y cotidiano. Entre los ejemplos señalados de manera común en ambos países fueron: pagar a un policía (“pues sale más barato que la multa”), sustraer materiales de oficinas públicas para uso personal de los funcionarios, utilizar influencias en las instituciones para realizar ciertos trámites, sobornos en las aduanas, piratería de libros y discos, entre otros.

Un acto de corrupción grave es aquel en que, además de violarse la ley, se perjudica a importantes grupos de la población y está motivado por la avaricia o el afán de poder. Actos específicos de corrupción política señalados en Costa Rica fueron los cobros indebidos en los hospitales públicos, los pagos para aprobar la revisión técnica vehicular y las donaciones ilegales en las campañas políticas. En Honduras fueron mencionados los sobornos a jueces, magistrados y periodistas, la compra de inmunidades y los negocios de los funcionarios municipales.

En segundo lugar, en ambos países los participantes se mostraron tolerantes con la corrupción leve, pero intolerantes con la intermedia y la

grave. Señalaron que estos últimos tipos de corrupción deben ser detectados y sancionados. En los dos casos se observó una mayor disposición a denunciar la corrupción si se trata de actos intermedios o graves en el sector público. No les pareció tan relevante denunciar los actos de corrupción leve. Sin embargo, la mayoría se mostró renuente a denunciar, particularmente si el acto es grave, pues teme represalias. Asimismo, en el improbable caso de que decidieran denunciar un hecho corrupto, las personas preferirían en forma hacerlo anónima o a través de los medios de comunicación.

El miedo a que se produzca un ajuste de cuentas es atizado por precedentes en ambos países y por la escalada general de la violencia en la región. En particular, en Costa Rica salió a colación en todas las sesiones el asesinato del periodista Parmenio Medina, considerado un evento intimidante y aleccionador de lo que puede pasarle a quien decida plantear una denuncia. En Honduras, además del temor, otro elemento que desmotiva la denuncia es la desconfianza en las instituciones y la percepción de que con denunciar no se llegará a nada, porque hay inequidad incluso en el tratamiento que la justicia dispensa a los hechos de corrupción según quién los comete.

### Notas

- 1 La Comisión para el Esclarecimiento Histórico en Guatemala denominó "Denegación de la Justicia" el capítulo acerca del sistema de justicia durante los años de conflicto armado (Urrutia, 2002). Uno de los objetivos prioritarios de los Acuerdos de Paz (El Salvador y Guatemala) y de los procesos de democratización fue el fortalecimiento de los sistemas de administración de justicia como medio de protección de los derechos ciudadanos.
- 2 Costa Rica, artículo 9; El Salvador, artículo 172; Guatemala, artículo 203; Honduras, artículo 303; Panamá, artículo 207, Nicaragua, artículo 165.
- 3 En el caso costarricense, para hacer el análisis con una cifra más comparable, no se tomó en cuenta el presupuesto dedicado a los órganos auxiliares de justicia, ya que en el resto de los países generalmente estos tienen presupuestos separados del Poder Judicial.
- 4 La nominación la realiza una junta integrada por siete miembros propietarios y siete suplentes, pertenecientes a diversos sectores de la sociedad (Corte, Comisionado de Derechos Humanos, Corte Suprema de Justicia, Colegio de Abogados, Consejo Hondureño de la Empresa, profesores de ciencias jurídicas, organizaciones de la sociedad civil, confederaciones de trabajadores).
- 5 Una parte de los candidatos a magistrados es seleccionada por el Pleno del Consejo, sin más trámite, y propuesta a la Asamblea Legislativa; otra parte se selecciona por el voto directo, igualitario y secreto, de los abogados hábiles para el ejercicio profesional, para luego ser propuesta a la Asamblea Legislativa a través del Consejo. Los magistrados de Cámaras y los demás jueces son seleccionados por el mismo Pleno, mediante el seguimiento, revisión y comparación de sus méritos y tiempo dentro de la carrera judicial, procedimiento que se realiza por medio de una unidad dedicada exclusivamente a ello. En todos los casos el Consejo propone ternas y la Corte decide a discreción.
- 6 La Ley de la Carrera Judicial fue promulgada en 1980 por la Junta Militar de Gobierno en Consejo de Ministros, y su reglamento se emitió en 1987.
- 7 Dictamen del Comité de Derechos Humanos de la ONU, 69º Período de Sesiones, 10 a 28 de julio de 2000.
- 8 En El Salvador el órgano constitucional no tiene específicamente la posibilidad de resolver conflictos de competencia, sino que decide sobre las "controversias en el procedimiento de formación de la ley", mecanismo de control previo que opera cuando el Presidente de la República veta un proyecto de ley por razones de inconstitucionalidad y la Asamblea Legislativa supera el veto con mayoría de dos terceras partes. La Corte Suprema, luego de oír a ambos órganos, decide si el proyecto es o no constitucional (Universidad Carlos III de Madrid, 2003). Además existe un proceso especial, denominado "procedimiento de suspensión, pérdida y rehabilitación de los derechos de la ciudadanía".
- 9 El Congreso Nacional, mediante el Decreto Legislativo No. 161-99, del 20 de octubre de 1999 (publicado en el diario oficial *La Gaceta* No. 29,034, del 30 de noviembre de 1999), que ratificó el Decreto No. 307-98, dispuso: "Refórmese el artículo 218: No será necesaria la sanción, ni el Poder Ejecutivo podrá poner el veto en los casos y resoluciones siguientes: (...) 9) En las interpretaciones que se decreten a la Constitución de la República por el Congreso Nacional...". En otra reforma constitucional (Decreto Legislativo No. 276-2002, del 8 de agosto de 2002, publicado en *La Gaceta* No. 29,861, del 16 de agosto de 2002) se establece: "...reafirmar el artículo 205 de la Constitución de la República (...) corresponden al Congreso Nacional las atribuciones siguientes: (...) 10) Interpretar la Constitución de la República en sesiones ordinarias, en una sola legislatura, con dos tercios de los votos de la totalidad de sus miembros. Por este procedimiento no podrán interpretarse los artículos 373 y 374 constitucionales".
- 10 Más información en <http://www.latribunahon.com> 12/01/2002 y <http://catrachos.centroamerica.com/noticias>.
- 11 Estos cálculos se realizaron con base en los estudios de país para el número de jueces y las siguientes páginas en Internet para la extensión por departamento: El Salvador, [www.cipotes.com/ElSalvador/Espanol/Departamentos.asp](http://www.cipotes.com/ElSalvador/Espanol/Departamentos.asp); Guatemala, [www.prensalibre.com/suplementos/RYS/vgt/](http://www.prensalibre.com/suplementos/RYS/vgt/); Honduras: [www.angelfire.com/ca5/mas/depemapas/dt.html](http://www.angelfire.com/ca5/mas/depemapas/dt.html); Nicaragua, [www.xolo.com.ni/nicaragua/demo](http://www.xolo.com.ni/nicaragua/demo); Costa Rica [www.cientec.or.cr/provincias.provincias.html](http://www.cientec.or.cr/provincias.provincias.html)
- 12 Entrevista a la Fiscal Adjunta del Ministerio Público de Nicaragua sobre el "Balance Nacional del Nuevo Código", publicado por *El Nuevo Diario*, 27 de diciembre de 2002.
- 13 Es importante considerar que aquí únicamente se hacen comparaciones de tipo cuantitativo, sin incluir aspectos de tipo cualitativo como, por ejemplo, si existe semejanza en la labor que desempeñan los defensores (asistencia a audiencias de diferentes tipos, atención de juicios orales y visita a cárceles).
- 14 El Programa de Apoyo Jurídico a Pobladores Rurales Indígenas y Campesinos (PAPRIC) de la iglesia luterana, creado en 1991, atiende en promedio más de cien asuntos de comunidades indígenas al año.
- 15 Actualmente se han nombrado dos, uno para Kuna Yala y otro para la comarca Emberá Wounan.
- 16 Las convergencias en conceptos y normas de los diferentes pueblos mayas en Guatemala, sin duda, harían viable la codificación y aplicación de un derecho maya unificado, relacionando su vigencia con un territorio geográficamente específico y con homogeneidad étnica relativa. Esta territorialidad debe incluir formas variadas de autonomía y autogobierno, especialmente en lo que se refiere a la aplicabilidad del derecho consuetudinario, de formas organizativas y de tenencia y manejo de recursos naturales, del uso oficial de las lenguas vernáculas, de una educación formal bilingüe e intercultural y de las expresiones de la religiosidad ancestral. Para definir y viabilizar este reordenamiento territorial se debe partir de un "mapeo" no sólo etnolingüístico, sino considerar también las formas de tenencia de tierra y el dominio real sobre los recursos naturales en ecosistemas definidos, configurando entidades de autonomía según criterios étnicos y socioambientales actuales, y dejando de lado reclamos y proyecciones históricas (Grunberg 2002).

17 Sobre este tema pueden consultarse los estudios sobre la normativa K'iche' a nivel de los alcaldes comunales de Totonicapán, en Tzaquitzaal/Ixchiu/Tiu, 2000 y a nivel general en Oxlajuj Ajpop, 2001.

18 No es posible obtener tener información comparable sobre los casos ingresados a los poderes judiciales en Centroamérica. En algunos países no se contabilizan los casos ingresados en primera instancia; por ejemplo, en Panamá no se cuenta con estadísticas sobre el número de casos que resuelven los jueces municipales. En otros países, aunque sí se registra ese dato, la información no es comparable porque las fuentes, materias y formas de clasificación difieren. Un ejemplo típico es la materia de tránsito en Costa Rica, que representa la mitad del total de casos; en este país las infracciones simples de tránsito (aproximadamente medio millón de casos al año) ingresan directamente al Poder Judicial (Poder Judicial, 2003).

19 En Honduras, en el 2001 se registró un descenso de alrededor del 40% con respecto a los casos ingresados en 1999 a los juzgados de letras (Rivera y Silva, 2002). En Nicaragua, entre octubre de 1996 y octubre del 2000 se duplicaron los casos ingresados en los juzgados de competencia penal (Cuarezma, 2002).

20 La dificultad para conseguir información reside, en parte, en el hecho de que la forma de medir la duración de los juicios varía según la materia judicial (en esto influyen los procedimientos procesales); también obedece a la dificultad de tener información que mida los mismos eventos iniciales y finales, y, además, a la inexistencia de registros sobre el tema o a la baja calidad de la información.

21 Estas cifras pueden presentar variaciones según la fuente de información que se utilice. De acuerdo con un informe sobre el funcionamiento de la justicia penal en la región, auspiciado por el PNUD en 1999, en las cárceles hondureñas el 87% de los presos no había recibido condena y solamente el 13% había sido sentenciado (Comisionado Nacional de Derechos Humanos, 2001). Ese mismo año un estudio realizado por técnicos del gobierno de los Estados Unidos reveló que casi el 90% de los presos permanece sin condena. En El Salvador, las cifras de la Dirección General de Centros Penales reflejan que el porcentaje de reos sin condena se ha mantenido en un promedio de 55%, mientras que informes de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos expresan que, para julio del 2001, el porcentaje de reos sin sentencia era del 70%. No obstante, según declaraciones del Presidente de la Corte Suprema de Justicia, El Salvador es uno de los países con menor mora judicial de América Latina, pues se tiene una mora de 1,500 casos, que representan un 3.5% de los procesos actuales (Díaz et al, 2003).

22 El Ministerio Público, en virtud del principio de oportunidad, podrá archivar administrativamente los casos que cumplan alguna de las siguientes condiciones: que la pena sea menor a cinco años, que la afectación al bien público sea mínima, que la persona imputada no sea peligrosa o haya demostrado interés para evitar el daño causado, que el imputado o su cónyuge o un familiar no haya sufrido un daño físico o moral grave como efecto del delito; o bien podrá suspender condicionalmente la pena cuando, en la lucha contra la delincuencia organizada, el encausado colabora con la autoridad.

23 Hay numerosos actos de linchamiento que no culminan con la muerte del o los sospechosos, y hay otros actos de protesta colectiva que no tienen esa finalidad, pero que el amarillismo de la prensa califica como linchamientos.

24 La palabra *accountable* significa, literalmente, "*answerable, bound to give an explanation; able to be explained*" (obligado a dar una explicación; capaz de ser explicado). *Accountability*, a su vez, significa "*the quality of being accountable*" (la calidad de ser *accountable*) (Lexicon, 1993).

25 Por ello no toda explicación constituye un acto de rendición de cuentas, sólo lo es el subconjunto de explicaciones que cumplen con las cualidades o atributos aquí mencionados.

26 Ver ordenanzas completas en <http://probidad.org/regional/legislacion/2002/022.html>, <http://probidad.org/regional/legislacion/2002/027.html> y <http://probidad.org/regional/legislacion/2002/046.html>

27 Proyecto de "Ley contra la corrupción y el enriquecimiento ilícito en la función pública", presentado por la Contraloría General de la República al Presidente de la Asamblea Legislativa en agosto de 1999. Actualmente esta iniciativa forma parte de una agenda consensuada entre dos de los principales partidos políticos representados en el Congreso, según la cual el proyecto sería aprobado en la legislatura 2003-2004.

28 Por ser este de un primer estudio sobre el tema, se privilegió el análisis de las instituciones de control cuyas funciones son de amplio espectro, pues se desempeñan en diversas áreas de actividad de la administración pública. Para el futuro se procurará incluir aquellas que tienen una mayor especialización de funciones. Por esta razón, entidades que realizan control en áreas específicas (las superintendencias financieras, las autoridades reguladoras de los servicios públicos y varias oficinas de control interno que poseen las instituciones públicas) no son estudiadas en este Informe.

29 Según entrevista con el abogado Roy Edmundo Medina, Fiscal General del Estado, diciembre de 2002.

30 Se realizaron seis sesiones de grupo durante el mes de marzo del 2003, cuatro en Costa Rica -como piloto para afinar el abordaje del tema- y dos en Honduras. En el primer país se contemplaron diferencias tanto por edad como por nivel socioeconómico, pero no se observaron discrepancias relevantes entre los diversos grupos etarios. En razón de lo anterior, las sesiones de Honduras se distinguieron precisamente por el nivel socioeconómico de los panelistas. Durante el reclutamiento de los participantes, en ambos países se hizo hincapié en contar con personas que estuvieran informadas de la actualidad nacional política, económica y social, y que estuvieran interesados en estos temas (UNIMER, 2003).

CAPÍTULO  
7

**La coordinación del capítulo** correspondió a la Unidad de Prospectiva y Estrategia del PNUD de Honduras. Un primer borrador fue preparado por Héctor Leiva y Guillermo Molina, a partir de los estudios de país.

**Como insumos para la elaboración** del texto se contó con un conjunto de estudios sobre administración de la justicia en cada país, realizados por Ronald Alfaro (Costa Rica), Edmundo Urrutia (Guatemala), Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho (El Salvador), Unidad de Prospectiva y Estrategia (Honduras), Sergio Cuarezma (Nicaragua) y Jorge Giannareas (Panamá); un conjunto de estudios sobre transparencia y rendición de cuentas en cada país, elaborados por Ronald Alfaro (Costa Rica), Francisco Díaz, Varinia Arévalo y Roberto Cañas (El Salvador), Mynor Cabrera (Guatemala), Reina Rivera y Francisco Rodríguez (Honduras), Silvio Grijalva (Nicaragua) y Rubiel Cajar (Panamá); Manuel Fernández y Gina Hernández realizaron una compilación regional de estos estudios. Además se contó con el estudio "Grupos focales sobre corrupción política en Honduras y Costa Rica", preparado por UNIMER.

**El "Desafío de la democratización** de la justicia y el fortalecimiento de la rendición de cuentas" se complementó con la elaboración de los "Perfiles del sistema nacional de integridad", realizados con el financiamiento de PRODECA y la asesoría técnica de Transparencia Internacional. Los estudios base para la preparación de los perfiles fueron elaborados por: Francisco Díaz, Varinia Arévalo y Roberto Cañas, El Salvador; Gina Hernández, Honduras; Silvio Grijalva, Nicaragua; y Rubiel Cajar, Panamá.

**La edición técnica** del capítulo estuvo a cargo de Evelyn Villarreal y Jorge Vargas Cullell, con la colaboración de Roslyn Jiménez. La edición crítica de los cuadros sobre administración de justicia la realizó Emilio Solana.

**Los talleres de consulta** se efectuaron el 20 de noviembre del 2002 en San José, el 22 de noviembre en Tegucigalpa, el 26 de noviembre en ciudad de Panamá, el 28 de noviembre en ciudad de Guatemala, el 5 de diciembre en Managua y el 24 de enero de 2003 en San Salvador. En ellos se contó con la asistencia de las siguientes personas: Abraham Abrego, Haydeé Acosta, Varinia Arévalo, José Enrique Argumedo, Adán Arnulfo Arjona, Alvaro Artiga, Marlin Oscar Avila, Esaú Beltetón, Marisela Bustillo, Maynor Cabrera, Rubiel Cajar, Ulises Caldera, Leonor Calderón, Alvaro Cáliz, Antonio Cañas, Roberto Cañas, Margarita Castillo, Jorge Alfredo Cea, Carlos Fernando Chamorro, Felipe Chapman, María Chavez, Roberto Courtney, Francisco Díaz, Roberto Espinal Irias, Julissa Estrada, Carlos Fernández, Manuel Fernández, Sindy Fortin, Paulina Franceschi, Guido Fuentes, Randall García, Jorge Giannareas, Miguel Gutiérrez, Amado Hernández, Evelyn Hernández, Roberto Herrera Cáceres, David Holliday, Jorge Huescas, Jorge Irias, Maribel Landau, Héctor Leyva, Marco Lezcano, Carlos Mack Fernández, Kenneth Madrid, Isabel St. Malo de Alvarado, Manfredo Marroquín, Max Marroquín, Vika Martell, Antonio Martínez Uribe, Marvin Martínez, Patricia Mayorga, Angélica Maytín, Violeta Mazariegos, Alba Esperanza Mejía, Guillermo Molina Chocano, Ana Montero, María Elena Montiel, Ricardo Vladimir Montoya, Manuel Ortega, Mayra Palencia, Guillermo Palma, José Ricardo Pineda, Leslie Quiñónez Basagoitia, Ileana Rogel, Rómulo Rivas Blanco, Reina Rivera, Leila Rodríguez, Alejandro Salas, Octavio Rubén Sánchez, Alejandro Salas, Consuelo Sequeira, Rolando Sierra, Francisco Silva, Pablo Slon, Karin Slowing, Israel Enrique Solórzano, Alejandro Serrano, Sarty Taylor, René Adán Tome, Adela Torrente, Leonardo Urbina, Oscar René Vargas, Pablo Varela, Leo Valladares, Roberto Vidales, Otto Eric Vidaurre, Aura Emérita de Villalaz y Lorena Zamora.

**Información adicional brindada** por José Alfredo Cea (Corte Suprema de Justicia ELS) y Jorge Arostegui (Nicaragua).

**Por las lecturas críticas** a los documentos de rendición de cuentas: Angélica Maytín Justiniani (TI Panamá), Leo Valladares Lanza (Honduras), Carol Zardetto (Guatemala), Kelly Josh (El Salvador), Alejandro Salas (Transparencia Internacional).

**Al personal** de las oficinas de PNUD en cada país por su colaboración en la organización de los talleres de Transparencia y Administración de la Justicia, especialmente a Tania Martínez (UPE, Honduras), Morena Valdez (El Salvador), Maribel Landau y Carmen Barroso (Panamá) y Berny Mayela Salazar (Guatemala).

## SEGUNDO INFORME SOBRE DESARROLLO HUMANO EN CENTROAMÉRICA Y PANAMÁ

### RESUMEN DEL CAPÍTULO 8: EL DESAFÍO DE LA MULTICULTURALIDAD

---

#### EL RECONOCIMIENTO DE LA MULTICULTURALIDAD

Centroamérica ha sido siempre multicultural, pero no es sino hasta los últimos diez años que se han iniciado procesos de reconocimiento constitucional y legal de esta condición. Los progresos son incipientes, y todavía insuficientes para compensar las desigualdades sociales y para dar respuesta a las reivindicaciones planteadas por las distintas comunidades y sus organizaciones. De ahí que el futuro de la democratización regional dependa, en parte, de cómo se decida profundizar las transformaciones que exige el reconocimiento de esa multiculturalidad.

En su capítulo sobre el tema, el *Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá* ofrece una visión panorámica de las variables demográficas, históricas, sociales, económicas, culturales y políticas que caracterizan a las etnias de la región. Para ello, utiliza estimaciones basadas en los datos censales recientemente disponibles, aprovechando el hecho de que, gracias al reconocimiento internacional que la década de los noventa dio a los grupos étnicos, casi todos los países del área han incorporado en censos y encuestas preguntas sobre la ubicación y las características de los diferentes grupos, lo que hoy permite contar con un nivel de detalle inédito. Por otra parte, el Informe registra los avances y rezagos en el reconocimiento de la multiculturalidad, área en la que destacan los progresos en los marcos constitucionales de la mayoría de las naciones, así como en los espacios de poder político y administrativo para las organizaciones indígenas y afrodescendientes.

#### UN PANORAMA COMPLETO DE LA MULTICULTURALIDAD CENTROAMERICANA

El conocimiento de la magnitud y ubicación de los distintos grupos étnicos que comparten la región constituye el punto de partida obligado para el reconocimiento de la multiculturalidad. En este sentido, un aporte fundamental del Segundo Informe es el mapa titulado “Centroamérica: diversidad étnica y cultural de los pueblos, 2000” (mapa 8.2, página 339 del Informe), que fue elaborado con base en un conjunto de estudios e información disponible tal como los dos mapas preparados por *Native Lands* (Center for the Support of the Native Lands), bajo la dirección de Mac Chapin, los mapas lingüísticos de *Ethnologue*, los mapas de Nühn y de Davidson, y la información de los censos realizados entre 1994 y 2001.

En el año 2000 la población indígena de Centroamérica se estima entre 6 y 7 millones de personas. Las lenguas y culturas mesoamericanas se extienden desde Yucatán y Chiapas (México) hasta Matambú, en la península de Nicoya (Costa Rica). Su presencia es masiva en los altiplanos y las tierras bajas del Petén, en Guatemala, y se va dispersando al descender hacia Honduras, El Salvador y Nicaragua. Los pueblos indígenas del sureste habitan las tierras bajas de la vertiente caribeña, en las montañas de Talamanca (Costa Rica) y en varios enclaves del centro de Honduras. La cultura lenca, localizada en las montañas del occidente de Honduras y en el oriente de El Salvador, se asienta en un espacio de transición entre las culturas indígenas mesoamericanas y las del sureste centroamericano. El pueblo garífuna vive en las costas de Belice y Honduras y en Laguna de Perlas, en la Mosquitia nicaragüense. Los afrocaribeños que hablan inglés *creole* se ubican a lo largo de la costa caribeña de la región, incluyendo las pequeñas islas cercanas al litoral, en el centro y el sureste del istmo de Panamá.

#### ?? Particularidades subregionales

**Guatemala.** La diversidad étnica es una característica fundamental de la población indígena de este país. Actualmente se distinguen 24 grupos, incluyendo al pueblo garífuna. En el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, firmado en 1995, el Estado reconoció que Guatemala es una nación “multicultural, pluriétnica y multilingüe” y que en su interior conviven tres pueblos indígenas: mayas, xincas y garífunas. Las relaciones interétnicas de Guatemala están en un rápido proceso de transformación. Sin embargo, los datos estadísticos disponibles para entender estos cambios son limitados. Es posible que esta situación cambie al contarse con los datos del censo de población realizado en 2002.

## SEGUNDO INFORME SOBRE DESARROLLO HUMANO EN CENTROAMÉRICA Y PANAMÁ

### RESUMEN DEL CAPÍTULO 8: EL DESAFÍO DE LA MULTICULTURALIDAD

---

**El Salvador.** Un estudio reciente definió a los indígenas de El Salvador como “pueblos o agrupaciones mayoritariamente rurales con fuerte ascendencia indígena y autodefinidos como indígenas”. Una encuesta efectuada en 2001 detectó 67 comunidades en las cuales se observa la persistencia de rasgos y prácticas culturales indígenas. El estudio también identificó tres grupos étnicos: los nahua/pipiles, los lenca y los cacaoperas. Ni el lenca ni el cacaopera sobreviven lingüísticamente; el nahua es hablado por algunos ancianos y sólo en familia.

**Honduras y Nicaragua.** En estos dos países confluyen pueblos y culturas en forma mucho más marcada que en el resto del área. En Honduras, los garífunas se extienden a lo largo de la costa caribeña hasta la desembocadura del río Sico o Tinto, distribuidos en 43 pueblos y aldeas. En las Islas de la Bahía habitan grupos afrocaribeños, hablantes de inglés *creole*. Lenca y chortís se han convertido desde hace mucho tiempo en “campesinos de tradición indígena”. Los tolupanes o xicaques están distribuidos en 28 tribus, en los municipios de Yoro, Olanchito, Victoria, Negrito, Yorito, Orica y Morazán; la mayoría de ellos ya no habla su lengua. Los pech o payas habitan en el oriente de la Mosquitia hondureña y el noroeste del departamento de Olancho, en 12 comunidades. Los tawahkas o sumos viven en el interior de la Mosquitia hondureña, en 7 comunidades. El pueblo miskito se asienta ampliamente sobre la Mosquitia de Nicaragua. En las tierras bajas de la costa caribeña de ese país conviven miskitos, sumos, ramas, garífunas y afrocaribeños. En el centro y el occidente se ubican algunos grupos de tradición cultural mesoamericana: nahuas, nicaraos, subtiavas y matagalpas.

**Costa Rica y Panamá.** Los pueblos indígenas de estos países tienen un importante rasgo en común: en su mayoría habitan en territorios delimitados, reconocidos por el Estado y ubicados en el trópico húmedo. En Costa Rica existen 22 territorios indígenas pertenecientes a pueblos de las etnias maleku, cabécar, bribri, térraba, brunca, ngöbe, huetar y chorotega. Estos dos últimos pueblos muestran un grado tan fuerte de aculturación que se les puede considerar como “campesinos de tradición indígena”. En Panamá, la comarca indígena Kuna-Yala quedó legalmente establecida en 1953, luego de largas luchas con el Estado. En 1983 se estableció la comarca Emberá-Wounaan y, más recientemente, la comarca kuna de Madungandi (1996), la Ngöbe Buglé (1997) y la de Wargandi (2000). El pueblo naso teribe lucha todavía por una comarca propia en la zona del río Sixaola, en la frontera con Costa Rica. En las tierras indígenas del Darién se localizan 81 comunidades de más de 5 casas, agrupadas en 20 “zonas de subsistencia”. Hay traslapes entre los territorios abarcados por las diferentes “zonas”, y las comunidades involucradas pertenecen a tres etnias diferentes: emberá, wounaan y kuna.

### CIFRAS Y POBLACIONES

**Guatemala.** La población indígena ha crecido significativamente durante el último siglo. Entre 1893 y 1994 se multiplicó por 5.3, al pasar de 882,733 a 4,676,832 personas.



## SEGUNDO INFORME SOBRE DESARROLLO HUMANO EN CENTROAMÉRICA Y PANAMÁ

### RESUMEN DEL CAPÍTULO 8: EL DESAFÍO DE LA MULTICULTURALIDAD

**Guatemala: población indígena, 1880-2000**

Año	Población indígena	Población total	Porcentaje de población indígena	Porcentaje de población indígena según Early	Fuente
1880	844,744	1,224,602	69		Censo
1893	882,733	1,364,678	65		Censo
1921	1,299,927	2,004,900	65		Censo
1940	1,344,000	2,400,000	56		Censo
1950	1,491,868	2,790,868	53	56	Censo
1964	1,808,942	4,287,997	42	50	Censo
1973	2,260,024	5,160,221	44	48	Censo
1981	2,536,523	6,054,227	42		Censo
1994	3,554,756	8,331,874	43		Censo
1994	4,676,832	9,715,402	48		Censo corregido
1998	5,184,731	10,801,523	48		Estimación
2000	5,410,759	11,272,414	48		Estimación según la Enigfam
2000	4,847,138	11,272,414	43		Estimación según Encovi, ajustada.

Fuente: Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá, capítulo 8.

**Belice.** El censo de 2000 registró un total de 240,204 habitantes, con la distribución étnica que aparece en el cuadro adjunto.

**Belice: pueblos y etnias**

Pueblos y etnias	Población	Porcentaje
Yucatecos (mayas)	11,000	4.6
Mopanes (mayas)	6,000	2.5
Kekchí (mayas)	13,000	5.4
Garífunas	15,000	6.2
Afrocaribeños (creoles)	72,000	30.0
Ladinos	115,000	47.9
Otros	8,204	3.4
Total	240,204	100.0

Fuente: Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá, capítulo 8.

**El Salvador.** La última vez en que hubo un recuento de la población indígena fue en el censo de 1930. Se registraron 79,573 indígenas sobre un total de 1,434,361 habitantes, lo que representa un 5.6% de la población total.

**Honduras.** Según el censo de 2001, un 7.2% de la población total se autoidentifica con algún grupo étnico diferente de la categoría "otros". Esta es, obviamente, una categoría residual, que agrupa a todos los que se identificaron simplemente como "hondureños".

**SEGUNDO INFORME SOBRE DESARROLLO HUMANO EN CENTROAMÉRICA Y PANAMÁ**  
**RESUMEN DEL CAPÍTULO 8: EL DESAFÍO DE LA MULTICULTURALIDAD**

**Honduras: grupos étnicos. 1996-2002**

Fecha	2001	2002	1999	1998	1996
Etnias	Censo nacional	Estimación de Chapin	Estimación de Lázaro Flores/Banco Mundial	Estimación de Ortiz/Banco Mundial	Estimación de Barahona/Rivas
Chortí	34,453	6,000	6,000	6,000	4,200
Garífuna	46,448	200,000	200,000	200,000	98,000
Texihuat		2,306			
Isleño		80,000	26,000	80,000	
Lenca	279,507	110,000	110,000	110,000	100,000
Miskito	51,607	64,000	64,000	64,000	29,000
Nahoa		1,300	1,300	1,300	
Pech	3,848	2,900	2,900	2,900	2,586
Tawahka	2,463	1,353	1,353	1,353	700
Tolupan	9,617	25,000	25,000	25,000	19,300
Negro inglés	12,370				
Subtotal	440,313	492,859	436,553	490,553	253,786
Otros	5,636,572				
Población total	6,076,885				

Fuente: Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá, capítulo 8.

**Nicaragua.** El censo de 1995 no incluyó una pregunta sobre grupo étnico, pero sí registró la lengua materna del encuestado: español, miskito, sumu, inglés u otros. Las estimaciones más recientes se presentan en el cuadro adjunto. El total de los grupos étnicos de Nicaragua se acerca a los 400,000 habitantes, un 7.7% de la población del país en el año 2000.

**Nicaragua: grupos étnicos. 1980-2002**

Fuente	Chapin	Censo <sup>a/</sup>	Davidson
Año	2000/2002	1995	Inicios de la década de 1980
Chorotega	19,000		
Cróele	43,000	20,932	
Garífuna	2,000		800
Matagalpa	97,500		
Miskitu	125,000	60,784	70,900
Nahua	40,000		
Nicarao	12,000		
Rama	1,350		600
Sumu/Mayangna	13,500	6,226	4,200
Subtiaba	40,500		
Total	393,850	87,942	76,000

<sup>a/</sup> El censo solo registra hablantes de lenguas indígenas.

Fuente: Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá, capítulo 8.

## SEGUNDO INFORME SOBRE DESARROLLO HUMANO EN CENTROAMÉRICA Y PANAMÁ

### RESUMEN DEL CAPÍTULO 8: EL DESAFÍO DE LA MULTICULTURALIDAD

---

**Costa Rica.** El censo de 2000 incluyó un módulo sobre territorios indígenas y una pregunta sobre autoidentificación étnica y cultural. Se registraron 63,876 indígenas (1.7% del total de habitantes), de los cuales el 52% habitaba en territorios indígenas. Los demás se encontraban en la periferia de esos territorios (cerca de un 30%) y en el resto del país (20%). El censo también registró a los afrocostarricenses (1.9% del total) y a la población de “cultura” china.

#### Costa Rica: pueblos indígenas que habitan en los territorios indígenas. 2000

Territorios	Población
Salitre	1,403
Cabagra	2,353
Talamanca Bribri	6,866
Kekoldi	440
Boruca	2,954
Rey Curré	982
Alto Chirripó	4,701
Ujarrás	1,030
Tayni	1,817
Talamanca Cabecar	1,369
Telire	536
Bajo Chirripó	372
Nair Awurí	350
Matambú	995
Abrojo Montezuma	406
Osa	118
Conte Burica	1,111
Coto Brus	1,094
Guatuso	1,115
Térraba	1,425
Zapatón	466
Quitirrisí	1,225
Total	33,128

Fuente: Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá, capítulo 8.

**Panamá.** La población indígena ha sido registrada regularmente en los censos de población. En el 2000, 284,754 personas se autoidentificaron como indígenas (10% de la población). La distribución por etnias muestra amplia mayoría de indígenas ngöbe (59.4%), seguida por un 21.7% de kunas. El 18.9% restante se distribuye en 6 grupos (cuadro adjunto). Aunque en Panamá existen 5 comarcas indígenas y hay una sexta en curso de creación, muchos indígenas viven fuera de las comarcas.

## SEGUNDO INFORME SOBRE DESARROLLO HUMANO EN CENTROAMÉRICA Y PANAMÁ

### RESUMEN DEL CAPÍTULO 8: EL DESAFÍO DE LA MULTICULTURALIDAD

Panamá: población indígena según etnias. 1990, 2000

Etnias	1990		2000	
	Población	Porcentaje	Población	Porcentaje
Kuna	47,298	24.4	61,707	21.7
Ngöbe	123,626	63.7	169,130	59.4
Bugle			17,731	6.2
Teribe	2,194	1.1	3,305	1.2
Bokota	3,748	1.9	993	0.3
Embera	14,659	7.6	22,485	7.9
Wounaan	2,605	1.3	6,882	2.4
Bribri			2,521	0.9
Total	194,130	100.0	284,754	100.0

Fuente: Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá, capítulo 8.

#### LA DESIGUALDAD DE OPORTUNIDADES: EDUCACIÓN Y POBREZA

Las poblaciones indígenas han sufrido una larga historia de discriminaciones y desigualdad de oportunidades. Esto lo ilustran con claridad los indicadores de pobreza y analfabetismo.

**Pobreza.** En Guatemala, hacia 1998, el 74% de la población indígena era pobre (contra un 41% en los no indígenas), mientras que el 39% de los indígenas estaba en situación de extrema pobreza (contra un 15% en los no indígenas). Con variaciones según el país, el mismo fenómeno se observa en el resto de Centroamérica.

**Alfabetismo.** Aunque el nivel general de alfabetización es muy alto en Costa Rica y Panamá, la población indígena tiene porcentajes bastante menores que los no indígenas (diferencias de un 15% y un 30%, respectivamente). En Guatemala la diferencia es de 29% en detrimento del grupo indígena, con tasas de alfabetización que son bajas en los contextos centroamericano y latinoamericano. En Nicaragua se observan menores diferencias entre ambos grupos y destaca un nivel general de alfabetización aún más bajo que en Guatemala.

#### ORGANIZACIONES INDÍGENAS Y AFRODESCENDIENTES EN CENTROAMÉRICA

En años recientes, los grupos indígenas y afrodescendientes se han convertido en actores sociales y políticos que reivindican para sí el derecho de autoadscripción, llamándose “pueblos”, naciones o comunidades étnicas con derechos inéditos hace veinte o treinta años. Se han creado organizaciones diversas y heterogéneas, que reflejan la amplia variedad de condiciones demográficas, económicas, sociales y culturales de estas comunidades. Aunque en muchos casos enfrentan problemas similares, relacionados sobre todo con la protección de su patrimonio natural y cultural, las soluciones que adoptan son tan variadas como sus propias tradiciones y los contextos políticos en que se desenvuelven en cada uno de los países.

## SEGUNDO INFORME SOBRE DESARROLLO HUMANO EN CENTROAMÉRICA Y PANAMÁ

### RESUMEN DEL CAPÍTULO 8: EL DESAFÍO DE LA MULTICULTURALIDAD

#### RECONOCIMIENTO CONSTITUCIONAL DE LA MULTICULTURALIDAD

El reconocimiento constitucional sobre el carácter pluriétnico y multicultural de las sociedades es uno de los aspectos en que más ha avanzado Centroamérica. Así sucede en el preámbulo de cinco de las siete constituciones de la región. También hay progresos en la suscripción del Convenio 169 de la OIT; entre 1993 y 1996, tres Estados (Costa Rica, Honduras y Guatemala) suscribieron este convenio internacional, que representa el instrumento legal más importante para la defensa de los derechos de los pueblos indígenas y negros. Sin embargo, en ninguna constitución se reconoce el carácter de pueblos o naciones indígenas. Evidentemente existe temor a ese reconocimiento, por las supuestas implicaciones del derecho de autodeterminación de los pueblos para la soberanía de los Estados. Este temor está igualmente reflejado en la resistencia a suscribir el Convenio 169 de la OIT, a pesar de que el mismo señala explícitamente, en su artículo 1, que "La utilización del término de pueblos en este Convenio no deberá interpretarse en el sentido de que tenga implicación alguna en lo que atañe a los derechos que pueda conferirse a dicho término en el derecho internacional" (OIT, 1999).

En el tema de los territorios, comarcas o regiones autónomas, las constituciones de Panamá, Costa Rica y Nicaragua son las que reconocen de manera más precisa esos derechos. La Constitución nicaragüense, junto a la "Ley de uso oficial de las lenguas de las comunidades de la costa caribe de Nicaragua" (Ley N° 162) parece ser la que mejor recoge el derecho a la educación en la propia lengua.

#### Constituciones y multiculturalidad en Centroamérica

Las nueve categorías analizadas en el cuadro adjunto proporcionan un indicador básico sobre cómo se refleja en los ámbitos jurídico y formal el reconocimiento de la naturaleza multiétnica, plurinacional y multicultural de los Estados centroamericanos.

País	Carácter multiétnico	Convenio 169	Educación bilingüe	Educación intercultural	Autonomía	Derecho consuetudinario	Derecho a la autodeterminación de los pueblos	Propiedad comunitaria	Propiedad comunal inalienable
Belice	No	No ratificado	No figura	No figura	No figura	No figura	No figura	No figura	No figura
Costa Rica	Sí	Ratificado (1993)	No figura	No figura	No figura	No figura	No figura	No figura	No figura
El Salvador	No	No ratificado	No figura	No figura	No figura	No figura	No figura	Artículo 105, tierra rústica comunal	No figura
Guatemala	Sí	Ratificado (1996)	Artículo 76	No figura	Respeto a sus formas de vida (art. 66)	No explícitamente (art. 66)	No figura	Art. 67	No figura
Honduras	Sí	Ratificado (1995)	No figura	No figura	No figura	No figura	Artículo 15. Principio de Naciones Unidas	Tierras ejidales (art. 300)	No figura
Nicaragua	Sí	No ratificado	Artículo 121	Artículo 121	Artículos 5, 89, 175, 177, 180, 181, art. 20 transit.	No figura directamente (cfr. "Autonomía" y art. 89)	Figura hacia otros pueblos	Artículos 5, 89, 103, 107, 180	No figura
Panamá	Sí	No ratificado	Artículo 84	Indirectamente (art. 104)	Comarcas indígenas (art. 141)	No se especifica (art. 141)	No figura	Artículos 122, 1 y 2, 123	Prohibición de apropiación privada, art. 123

Fuente: Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá, capítulo 8.

## CAPÍTULO

## 9

## Indicadores del desarrollo humano

### Introducción

Este capítulo tiene un objetivo metodológico y se puede considerar como una primera aproximación a los indicadores necesarios para dar seguimiento al desempeño de la región en su conjunto. Para ellos se ha organizado la información en tres partes:

- Índices de desarrollo humano. En esta sección se muestra el desempeño de la región en materia de desarrollo humano, valorado por medio de los índices sintéticos propuestos por el PNUD para ese efecto. Estos índices y algunos de sus componentes dan cuenta de la existencia simultánea en Centroamérica de zonas con altos índices de desarrollo humano y de zonas con privaciones humanas de gran magnitud y, por ende, con bajo desarrollo humano.
- Estado de situación de los indicadores asociados a las “metas del milenio”: La *Declaración del Milenio*, adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas en septiembre de 2000, acordó un conjunto de metas de desarrollo basadas en los valores de libertad, igualdad, solidaridad, tolerancia, respeto por la naturaleza, y responsabilidad compartida (PNUD, 2002). A la vez, con el propósito de traducir estos valores en acciones, se identificó un conjunto de objetivos comunes en ocho áreas clave, para cada una de las cuales la declaración enumera un conjunto de propósitos que debieran orientar

acciones específicas. Sobre esa base, esta sección del capítulo presenta un conjunto de fichas que resumen los “Objetivos de desarrollo del milenio” con algunos indicadores propuestos para su seguimiento y, en la medida de lo posible, información relevante sobre la situación actual de la región en las materias respectivas.

- En un último apartado se ha hecho el esfuerzo de generar un conjunto de indicadores sobre diversos aspectos relativos a los temas tratados en los capítulos precedentes.

### Los indicadores de desarrollo humano en Centroamérica

El propósito del informe anual sobre desarrollo humano, que desde 1990 publica el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, es proporcionar una evaluación de los logros en desarrollo humano alcanzados por los países del mundo, y brindar un análisis crítico sobre este tema.

El índice de desarrollo humano (IDH) es una medida sintética de los adelantos medios de un país en tres aspectos básicos: una vida larga y saludable (esperanza de vida al nacer), conocimientos (tasa de alfabetización de adultos y tasas brutas de matriculación primaria, secundaria y terciaria), y un nivel de vida decoroso (PIB per cápita). El índice mide el desarrollo nacional medio, y no de qué manera éste se distribuye en el país.

El IDH se calcula utilizando datos internacionales disponibles. Para hacer comparaciones

entre países y a lo largo del tiempo, se estandariza la información internacionalmente, por lo que es posible que los ajustes provoquen diferencias respecto de las fuentes nacionales. Para el año 2000, más de 360 informes nacionales y subnacionales de desarrollo humano habían sido elaborados en 120 países, así como 9 informes regionales. En el 2002 todos los países de Centroamérica tenían al menos un informe nacional publicado.

En el esfuerzo por mejorar las aproximaciones metodológicas, el PNUD ha venido desarrollando un conjunto de índices complementarios al de desarrollo humano: el índice de pobreza humana, el índice de desarrollo relativo al género y el índice de potenciación de género (cuadro 9.1). Además, en el Informe del 2001 el PNUD incluyó un indicador sintético para medir el grado de adelanto tecnológico de los países, y en el 2002 incorporó una propuesta de indicadores para eva-

CUADRO 9.1

### Cálculo de los índices de desarrollo humano

Indicador	Objetivo	Variables
Indice de desarrollo humano (IDH)  173 países	Indice sintético que mide los adelantos medios de un país en desarrollo humano, en tres dimensiones: vivir una vida larga y saludable, tener acceso a la educación y a un nivel de vida digno.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Esperanza de vida al nacer.</li> <li>• Tasa de alfabetización de adultos.</li> <li>• Tasa combinada de matriculación en primaria, secundaria y nivel terciario.</li> <li>• PIB per cápita PPA en US\$.</li> </ul>
Indice de pobreza humana para países en desarrollo (IPH-1)  88 países	Mide las privaciones en los tres aspectos básicos del desarrollo humano que refleja el IDH: longevidad, conocimiento y nivel de vida decente. Aproxima la distribución del progreso de un país e identifica la proporción de personas que vive con carencias básicas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Probabilidad al nacer de no vivir más de 40 años.</li> <li>• Tasa de analfabetismo de adultos.</li> <li>• Porcentaje de población sin abastecimiento de agua potable.</li> <li>• Porcentaje de niños menores de 5 años con peso insuficiente.</li> </ul>
Indice de desarrollo relativo al género (IDG)  146 países	Ajusta el progreso medio en desarrollo humano (IDH) para reflejar las desigualdades entre hombres y mujeres. Primero se calculan los índices femeninos y masculinos de cada componente del IDH y luego se combinan, de tal forma que se penalicen las diferencias en el grado de adelanto entre hombres y mujeres. Finalmente, para cada variable se construye el índice de la variable igualmente distribuida.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Indice de esperanza de vida al nacer igualmente distribuido.</li> <li>• Indice de educación igualmente distribuido.</li> <li>• Indice de ingreso igualmente distribuido (estimación del ingreso proveniente del trabajo).</li> </ul>
Indice de potenciación de género (IPG)  66 países	Mide las oportunidades de las mujeres, más que su capacidad, y refleja las desigualdades en tres esferas: participación política, participación económica y poder sobre los recursos económicos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proporción de hombres y mujeres que ocupan escaños parlamentarios.</li> <li>• Participación porcentual de hombres y mujeres en cargos de legisladores, altos funcionarios y ejecutivos.</li> <li>• Participación porcentual de hombres y mujeres en puestos profesionales y técnicos.</li> <li>• Estimación del ingreso proveniente del trabajo para hombres y mujeres.</li> </ul>

Fuente: PNUD, 2002.



luar el progreso mundial en el cumplimiento de las metas de la *Declaración del Milenio*.

Al desagregar los datos, la primera conclusión a la que se llega es que la población de Centroamérica tiene distintos niveles de desarrollo humano. El 86.4% de ella (31.2 millones de personas) vive en regiones con IDH medio, el 11.3% (4.09 millones de personas) se ubica en regiones con IDH alto, y el restante 2.3% (menos de un millón de personas) reside en zonas con IDH bajo. En todos los países existen diferencias importantes

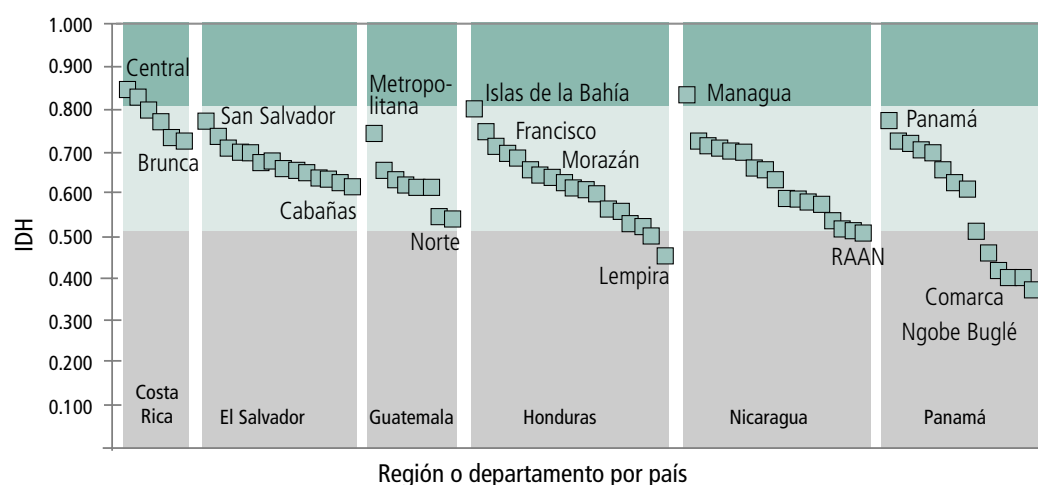
entre las distintas regiones (gráfico 9.1).

En las estimaciones del IDH realizadas en los informes nacionales de desarrollo humano se utilizan algunas medidas alternativas a las definidas en el cálculo del IDH presentado en el informe mundial (cuadro 9.2). Con base en esas estimaciones propias de los países, se puede afirmar que en la última década las distancias promedio entre las naciones del área se han acortado (de 1.46 veces el valor del IDH a 1.29, gráfico 9.2).

A partir de la desagregación que realizan los

GRAFICO 9.1

**Centroamérica: índice de desarrollo humano por regiones o departamentos según país. 2000<sup>a/</sup>**



<sup>a/</sup> Para El Salvador, 2001 y para Honduras, 2002.

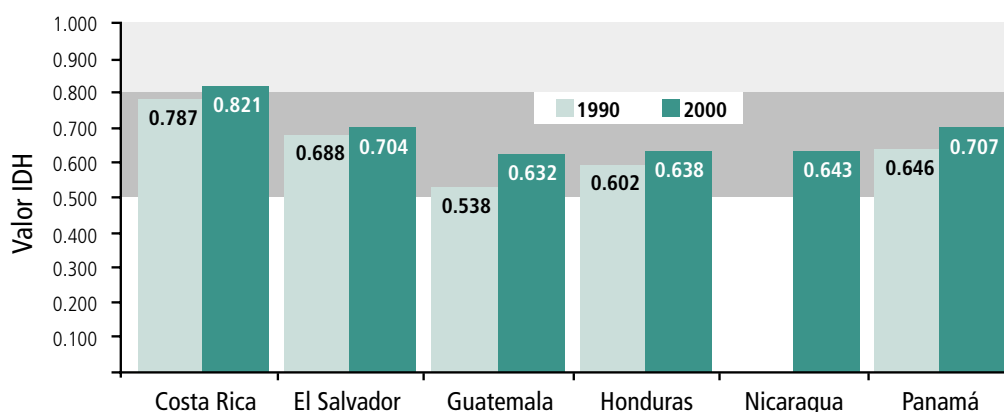
Fuente: Costa Rica: estimación propia. El Salvador: PNUD-El Salvador, 2001. Guatemala: Sistema de las Naciones Unidas en Guatemala, 2002. Honduras: PNUD-Honduras, 2002. Nicaragua: PNUD-Nicaragua, 2002. Panamá: Proyecto Informe Nacional de Desarrollo Humano, 2002.

países se observa que en todos ellos el componente que mide los logros en salud es el que tiene mayor peso en el resultado del IDH (gráfico 9.3). En contraste, el menor peso lo tiene la dimensión que representa el nivel de vida decente. Sólo para

el caso de Guatemala el desempeño relacionado con el crecimiento económico es mejor que el de desarrollo social (Sistema de Naciones Unidas en Guatemala, 2002).

GRAFICO 9.2

### Centroamérica: índice de desarrollo humano. 1990<sup>a/</sup> y 2000<sup>b/</sup>



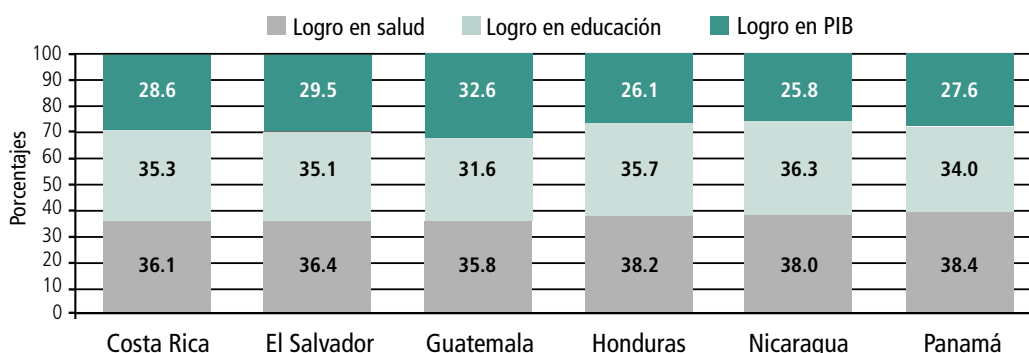
<sup>a/</sup> Para Costa Rica y Honduras corresponde a 1991; El Salvador, 1996; Guatemala, 1989.

<sup>b/</sup> Para El Salvador 1999, para Honduras 2002 y para Nicaragua 1998.

Fuente: Costa Rica: PNUD, 1992 y 2002. El Salvador: PNUD-El Salvador, 2001. Guatemala: Sistema de las Naciones Unidas en Guatemala, 2002. Honduras: PNUD-Honduras, 2000 y 2002. Nicaragua: PNUD-Nicaragua, 2000. Panamá: Proyecto Informe Nacional de Desarrollo Humano, 2002.

GRAFICO 9.3

### Centroamérica: peso relativo de los componentes del índice de desarrollo humano. 2000<sup>a/</sup>



<sup>a/</sup> Para El Salvador, 1999, para Guatemala y Nicaragua, 1998. Para Honduras.

Fuente: Costa Rica: PNUD, 2002. El Salvador: PNUD-El Salvador, 2001. Guatemala: Sistema de las Naciones Unidas en Guatemala, 2002. Honduras: PNUD-Honduras, 2002. Nicaragua: PNUD-Nicaragua, 2000. Panamá: Proyecto Informe Nacional de Desarrollo Humano, 2002.

CUADRO 9.2

### Centroamérica: indicadores utilizados en el cálculo del índice de desarrollo humano desagregado

	Longevidad	Dimensión del IDH Conocimiento	Nivel de vida decente
<b>Costa Rica<sup>a/</sup></b> (por regiones)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Esperanza de vida al nacer.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tasa de alfabetización de adultos (10 y más años).</li> <li>• Tasa bruta de matrícula combinada (primaria, secundaria, terciaria; 6 a 24 años).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ingreso promedio per cápita de los hogares (PPA en dólares).</li> </ul>
<b>El Salvador</b> (por departamento)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Esperanza de vida al nacer.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tasa de alfabetización de adultos (15 y más años).</li> <li>• Tasa bruta de matriculación combinada.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• PIB per cápita (PPA en dólares).</li> </ul>
<b>Guatemala</b> (por regiones administrativas)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Esperanza de vida al nacer.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tasa de alfabetización de adultos (15 y más años).</li> <li>• Tasa de escolaridad (15 a 24 años).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• PIB per cápita (PPA en dólares).</li> </ul>
<b>Honduras</b> (por municipios)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tasa de nutrición<sup>b/</sup></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tasa de alfabetización de adultos (15 y más años).</li> <li>• Tasa de matrícula combinada de educación primaria y secundaria.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nivel de ingresos promedio de los jefes de hogar (ajustados con PPA).</li> </ul>
<b>Nicaragua</b> (por municipios)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Esperanza de vida al nacer.</li> <li>• Cobertura de agua potable.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tasa de alfabetización de la población de 10 años y más.</li> <li>• Tasa bruta de matriculación combinada: preescolar, primaria y secundaria.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consumo promedio per cápita anual de los hogares.</li> </ul>
<b>Panamá</b> (por provincia, comarca, área y distrito)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Esperanza de vida al nacer.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tasa de alfabetización de personas de 10 años y más.</li> <li>• Tasa de matriculación combinada o asistencia escolar: primaria, secundaria y terciaria (6 y 24 años).</li> <li>• Promedio de años de escolaridad de la población de 15 años y más</li> <li>• Capacitación docente: porcentaje de educadores con educación superior (15 años y más de estudios)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ingreso promedio anual per cápita de los hogares, corregido por cuentas nacionales (remuneraciones agregadas y otras rentas).</li> <li>• Condiciones de vivienda (índice de los indicadores: porcentaje de viviendas con materiales -piso, techo y pared- adecuados, porcentaje de viviendas con servicios -alumbrado, agua y saneamiento- adecuados, personas por dormitorio y porcentaje de viviendas con materiales y servicios adecuados.</li> <li>• Indicador de empleo (porcentaje de la PEA ocupada y que recibe el salario mínimo o más).</li> </ul>

<sup>a/</sup> Para efectos de tener una medición desagregada del desarrollo sostenible en Costa Rica, se calcula, para cada uno de los cantones y distritos del país, el índice de desarrollo social. Este índice contiene, entre otras, las mismas tres dimensiones que se utilizan en el cálculo del IDH.

<sup>b/</sup> Se sustituye por la tasa de desnutrición.

Fuente: Costa Rica: estimación propia. El Salvador: PNUD-El Salvador, 2001. Guatemala: Sistema de las Naciones Unidas en Guatemala, 2002. Honduras: PNUD-Honduras, 2002. Nicaragua: PNUD-Nicaragua, 2002. Panamá: Proyecto Informe Nacional de Desarrollo Humano, 2002.

### Índice de pobreza humana para países en desarrollo (IPH-1)

Al igual que en el caso del IDH, en las estimaciones de los países del índice de pobreza humana que se presentan en los informes nacionales, hay algunos cambios en términos de las variables consideradas<sup>1</sup>. Teniendo en cuenta las limitaciones ya señaladas para la comparación de las estimaciones, se puede decir que el bajo nivel de vida el conocimiento y son las principales privaciones que sufre la población centroamericana.

De acuerdo con las últimas estimaciones, Costa Rica y Panamá se ubican entre los países de América Latina que muestran un índice de pobreza humana menor al 10%. El Salvador y Honduras se sitúan en el medio, y Nicaragua y Guatemala muestran el mayor índice de pobreza humana (gráfico 9.4).

En Costa Rica, Guatemala, Honduras y Nicaragua, la dimensión de privación de conocimiento es la que muestra mayor peso en la determinación del índice, en tanto que la dimensión de privación del nivel de vida es el componente más débil, excepto en Nicaragua, donde es el segundo

componente del IPH-1. Contrario es el caso de El Salvador y Panamá, donde el primer componente del índice es el nivel de vida aceptable, seguido por el conocimiento y luego por la salud. En promedio, las privaciones en términos del ingreso son las más importantes en este índice, ya que representan más del 40% (gráfico 9.5).

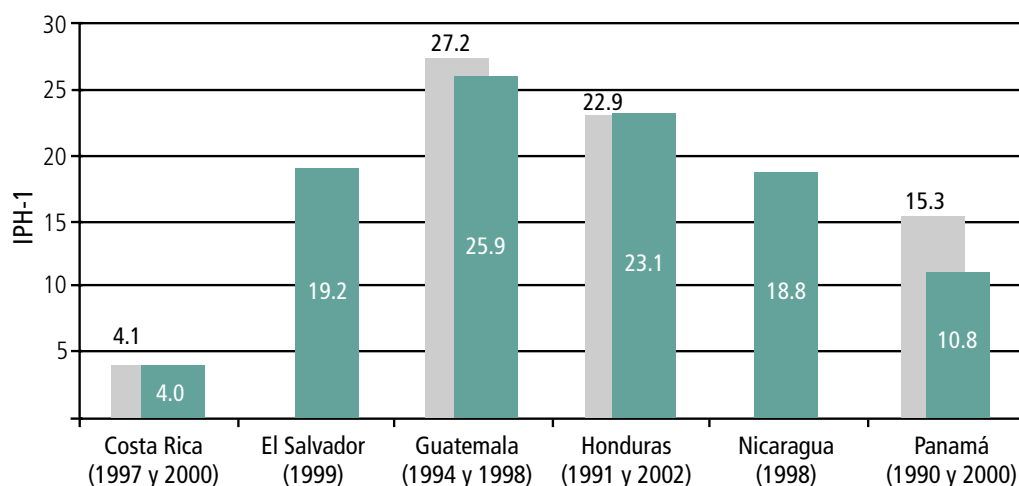
### Índices relativos a las brechas de equidad entre géneros

Si existiera igualdad de género en el desarrollo humano, el IDH y el IDG serían iguales (PNUD, 2001). Sin embargo, en todos los países el IDG es inferior al IDH, lo cual indica que existe desigualdad, en contra de las mujeres, en los logros en desarrollo humano. Así, aunque la esperanza de vida de las mujeres es superior a la de los hombres, en los ingresos y en educación se presentan mayores desigualdades en detrimento de ellas.

Cuando se recalifica la posición de los países según su desarrollo relativo al género, cuatro países de la región pierden una o dos posiciones (Costa Rica, El Salvador, Honduras y Nicaragua),

GRAFICO 9.4

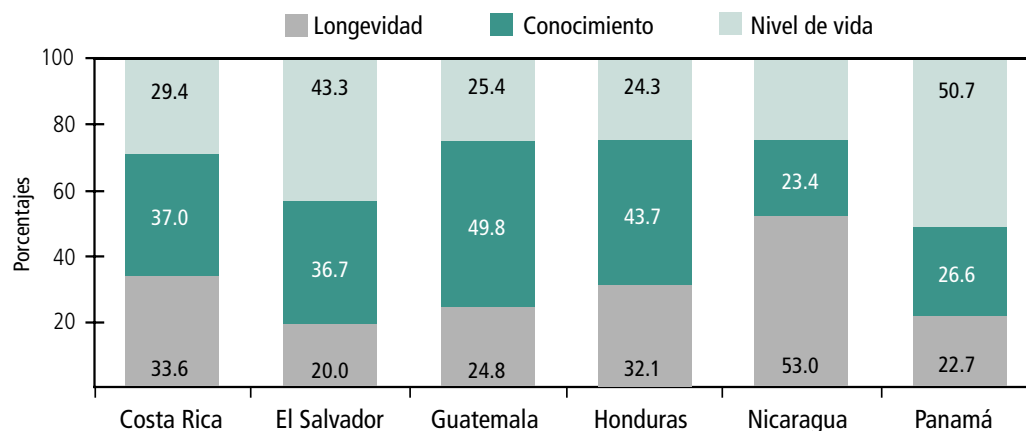
### Centroamérica: índice de pobreza humana



Fuente: Para Costa Rica: PNUD 1999 y 2002. El Salvador: PNUD-El Salvador, 2001. Guatemala: Sistema de las Naciones Unidas en Guatemala, 2001. Honduras: PNUD-Honduras, 2000 y 2002. Nicaragua: PNUD-Nicaragua, 2000. Panamá: Proyecto Informe Nacional de Desarrollo Humano, 2002.

GRAFICO 9.5

**Centroamérica: peso relativo de las privaciones en salud, educación y nivel de vida en el índice de pobreza humana. 2000<sup>a/</sup>**

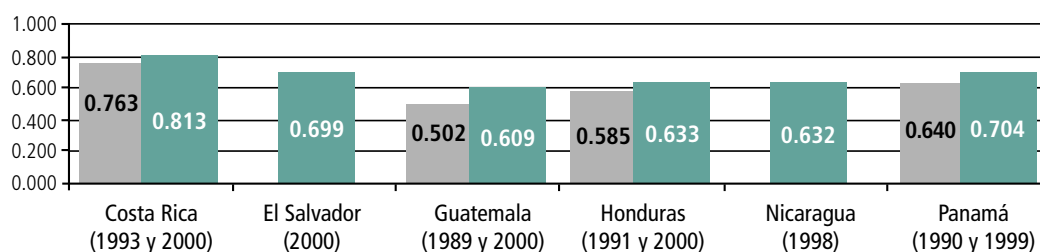


<sup>a/</sup> Para El Salvador, 1999, Guatemala y Nicaragua, 1998 y para Honduras, 2002.

Fuente: Costa Rica: PNUD, 2002. El Salvador: PNUD-El Salvador, 2001. Guatemala: Sistema de las Naciones Unidas en Guatemala, 2001. Honduras: PNUD-Honduras, 2002. Nicaragua: PNUD-Nicaragua, 2000. Panamá: Proyecto Informe Nacional de Desarrollo Humano, 2002.

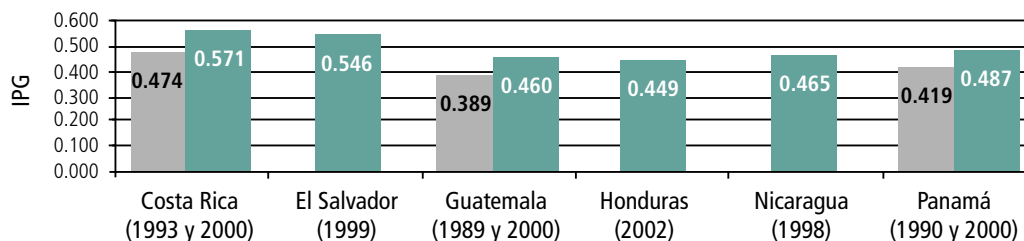
GRAFICO 9.6

**Centroamérica: evolución del índice relativo al género**



Fuente: Costa Rica: PNUD, 1995 y 2002. El Salvador: PNUD-El Salvador, 2001. Guatemala: Sistema de las Naciones Unidas en Guatemala, 2002. Honduras: PNUD-Honduras, 2000 y 2002. Nicaragua: PNUD-Nicaragua, 2000. Panamá: Proyecto Informe Nacional de Desarrollo Humano, 2002.

GRAFICO 9.7

**Centroamérica: índice de potenciación de género**

Fuente: Costa Rica: PNUD, 1995 y 2002. El Salvador: PNUD-El Salvador, 2001. Guatemala: Sistema de las Naciones Unidas en Guatemala, 2002. Honduras: PNUD-Honduras, 2002. Nicaragua: PNUD-Nicaragua, 2000. Panamá: Proyecto Informe Nacional de Desarrollo Humano, 2002.

CUADRO 9.3

**Centroamérica: principales componentes del índice de desarrollo relativo al género. 2000<sup>a/</sup>**

	Esperanza de vida		Tasa de alfabetismo		Tasa de matriculación		PIB per cápita (mujeres/hombres)
	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	
Costa Rica	79.3	74.6	95.7	95.5	66.0	67.0	36.6
El Salvador	72.8	66.9	77.7	83.5	61.2	64.0	47.4
Guatemala	68.7	63.0	60.2	77.2	4.9 <sup>b/</sup>	5.7 <sup>b/</sup>	22.6
Honduras	30.1 <sup>c/</sup>	38.4 <sup>c/</sup>	71.3	71.6	63.7	60.2	42.0
Nicaragua	71.3	66.5	76.8	76.4	58.7	54.1	39.7
Panamá <sup>d/</sup>	76.2	71.7	91.8	92.9	69.3	67.2	52.2

<sup>a/</sup> Para El Salvador, 1999, para Honduras, 2002 y para Nicaragua, 1998.

<sup>b/</sup> Guatemala utiliza la tasa de escolaridad de jóvenes entre 15 y 24 años.

<sup>c/</sup> Utiliza la tasa de nutrición en lugar de la esperanza de vida.

<sup>d/</sup> Utiliza la misma metodología del índice de desarrollo humano.

Fuente: Costa Rica: PNUD, 2002. El Salvador: PNUD-El Salvador, 2001. Guatemala: Sistema de las Naciones Unidas en Guatemala, 2002. Honduras: PNUD Honduras, 2002. Nicaragua: PNUD-Nicaragua, 2000. Panamá: Proyecto Informe Nacional de Desarrollo Humano, 2002.

y sólo dos no cambian su posición relativa del IDH (Guatemala y Panamá). Como tendencia, al igual que ocurre con el IDH, las naciones del área han mejorado el valor del índice con respecto a inicios de la década de los noventa.

Desagregando los índices por sus componentes, se observa que en el IDG la brecha más importante está en el nivel de ingreso per cápita, que en el mejor de los casos para las mujeres apenas representa el 50% del ingreso de los hombres

(Panamá). También es notable la diferencia en las tasas de alfabetismo, especialmente en Guatemala (cuadro 9.3).

Respecto al IPG, el componente más significativo es la proporción de mujeres en puestos profesionales y técnicos, excepto en Costa Rica, donde tiene más relevancia la proporción de mujeres en el Parlamento, que para el año 2002 fue de 35.1% (Proyecto Estado de la Nación, 2002; cuadro 9.4)

CUADRO 9.4

### Centroamérica: componentes del índice de potenciación de género. 2000<sup>a/</sup>

	Participación femenina en puestos legislativos	Participación femenina en puestos administrativos y ejecutivos	Participación femenina en puestos profesionales y técnicos
Costa Rica	19.3	33.0	46.0
El Salvador	19.5 <sup>b/</sup>	34.2	46.5
Guatemala	10.2	41.1	41.5
Honduras	8.6	54.4	56.6
Nicaragua	11.0	43.0	41.0
Panamá	11.5	39.1	49.2

<sup>a/</sup> Para El Salvador 1999, para Honduras, 2002 y para Nicaragua, 1998.

<sup>b/</sup> Se refiere a la proporción de puestos municipales ocupados por mujeres.

Fuente: Costa Rica: PNUD, 2002. El Salvador: PNUD-El Salvador, 2001. Guatemala: Sistema de las Naciones Unidas en Guatemala, 2002. Honduras: PNUD-Honduras, 2002. Nicaragua: PNUD-Nicaragua, 2000. Panamá: Proyecto Informe Nacional de Desarrollo Humano, 2002.

### Los “Objetivos de desarrollo del milenio”

En septiembre de 2000, 147 jefes de Estado y de gobierno y 191 naciones aprobaron la *Declaración del Milenio*, que expresa un conjunto de preocupaciones relacionadas con la paz, la seguridad y el desarrollo, e incluye áreas como el medio ambiente, los derechos humanos y el buen gobierno. Pone también de relieve las necesidades especiales del continente africano. La Declaración incorpora una serie de objetivos de desarrollo interrelacionados que se refuerzan mutuamente en una agenda mundial, así como un conjunto de metas. De la consolidación de ambos, surgió la lista de “Objetivos de desarrollo del milenio” (PNUD, 2001).

Esta lista de objetivos no menoscaba en modo alguno los acuerdos adoptados en las cumbres y conferencias mundiales celebradas durante el decenio de 1990; antes bien, incorpora la mayor parte de los objetivos y metas establecidos en ellas.

Los “Objetivos de desarrollo del milenio” concentran su interés en ocho temas prioritarios:

- Erradicar la pobreza y el hambre.
- Lograr la enseñanza primaria universal.

- Promover la equidad de género y fortalecer la posición de las mujeres.
- Reducir la mortalidad infantil.
- Mejorar la salud materna.
- Combatir el VIH/SIDA, malaria y otras enfermedades.
- Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente.
- Fomentar una coalición mundial para el desarrollo.

Para cada objetivo se han fijado metas numéricas que deberán alcanzarse, en la mayoría de los casos, durante el período de veinticinco años comprendido entre 1990 y 2015. La *Declaración del Milenio* incluye además una serie de indicadores para que, tanto las Naciones Unidas como los países individualmente puedan valorar el progreso hacia las metas.

A continuación se presenta una ficha para cada uno de los ocho temas prioritarios que resume la meta acordada, los indicadores propuestos para su seguimiento y algunos datos para conocer la situación de Centroamérica en las áreas respectivas.



## OBJETIVO

## 1

## ERRADICAR LA POBREZA EXTREMA Y EL HAMBRE

## META 1

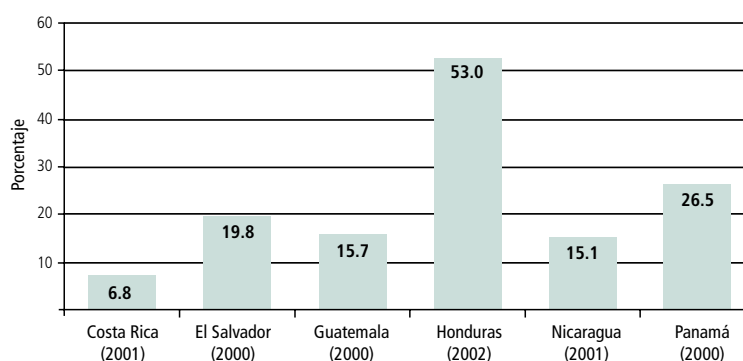
Reducir a la mitad el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a 1 dólar por día PPA.

## INDICADORES

- Porcentaje de la población cuyos ingresos son inferiores a 1 dólar por día.
- Coeficiente de la brecha de pobreza.
- Proporción del consumo nacional que corresponde a la quinta parte más pobre de la población.

GRAFICO 9.8

### Centroamérica: porcentaje de la población bajo el límite nacional de pobreza extrema<sup>a/</sup>



<sup>a/</sup> Costa Rica, El Salvador, Honduras y Panamá utilizan el método de línea de pobreza por ingresos. Guatemala y Nicaragua utilizan el método de línea de pobreza por consumo.

Fuente: Costa Rica: INEC, a partir de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples del año 2001; El Salvador: PNUD-El Salvador, con datos obtenidos de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples del año 2000; Guatemala: Sistema de las Naciones Unidas en Guatemala, 2002, con base en la Encuesta Nacional sobre Condiciones de Vida del año 2000 (ENCOVI 2000); Honduras: resultados proporcionados por el PNUD-Honduras, a partir de la Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples de mayo de 2002; Nicaragua: INEC-Nicaragua, con datos de la Encuesta Nacional sobre Medición del Nivel de Vida 2001; Panamá: PNUD Panamá, con base en el Censo de Población del año 2000.

## OBJETIVO

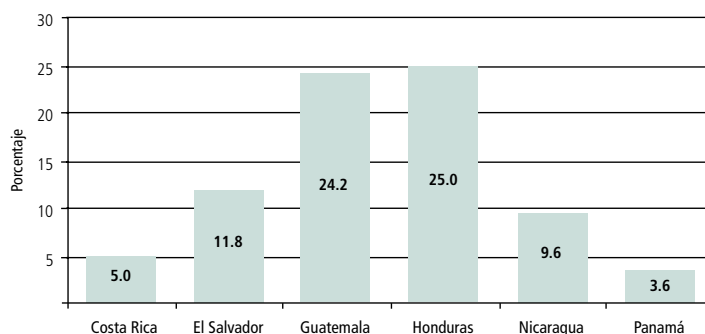
**1 ERRADICAR LA POBREZA EXTREMA Y EL HAMBRE****META 2**

Entre 1990 y el 2015, reducir a la mitad el porcentaje de personas que padezcan hambre.

**INDICADORES**

- Porcentaje de niños menores de 5 años con peso inferior al normal.
- Porcentaje de la población por debajo del nivel mínimo de consumo de energía.

GRAFICO 9.9

**Centroamérica: porcentaje de niños menores de cinco años con peso insuficiente. 2000<sup>a/</sup>**

<sup>a/</sup> Para Costa Rica corresponde a 1996, para El Salvador 1998, para Guatemala 1999 y para Nicaragua 2001

Fuente: Costa Rica: Ministerio de Salud, Encuesta Nacional de Nutrición 1996; El Salvador: Encuesta Nacional de Salud Familiar, 1998; Guatemala: Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil, 1999; Honduras: Informe de Desarrollo Humano 2002; Nicaragua: Encuesta de Demografía y Salud, Informe Preliminar 2000; Panamá: Ministerio de Salud, Encuesta de Niveles de Vida del Ministerio de Economía y Finanzas, 2000.

## OBJETIVO

**2** LOGRAR LA ENSEÑANZA PRIMARIA UNIVERSAL**META 3**

Lograr que todos los niños y niñas del mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria.

**INDICADORES**

- Tasa neta de matriculación primaria.
- Porcentaje de estudiantes que comienzan el primer grado y llegan al quinto.
- Tasa de alfabetización de las personas entre 15 y 24 años.

GRAFICO 9.10

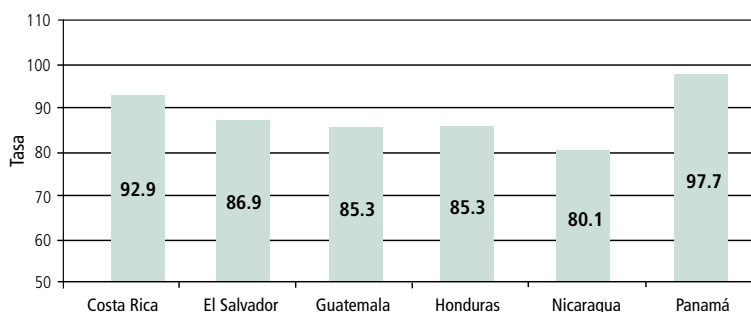
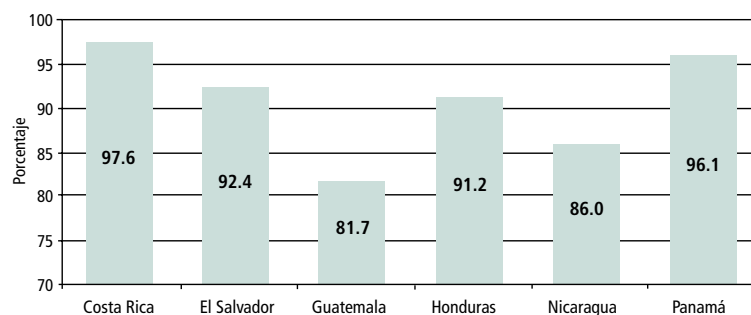
**Centroamérica: tasa neta de matriculación primaria. 2000**

GRAFICO 9.11

**Centroamérica: tasa de alfabetización de las personas con edades entre 15 y 24 años. 2000<sup>a/</sup>**

<sup>a/</sup> Para Honduras y Nicaragua, 2001.

**Fuentes:**

Gráfico 9.10: Costa Rica: Ministerio de Educación Pública; El Salvador: Ministerio de Educación; Guatemala: Informe de Desarrollo Humano de Guatemala, 2002; Honduras: Informe de Desarrollo Humano de Honduras, 2000; Nicaragua: Ministerio de Educación, Cultura y Deportes; Panamá: Ministerio de Educación.

Gráfico 9.11: Costa Rica: Censo Nacional de Población y Vivienda, 2000; El Salvador: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, Dirección General de Estadística y Censos; Guatemala: Metas del milenio: informe de avance de Guatemala, 2002; Honduras: Informe de Desarrollo Humano de Honduras, 2002; Nicaragua: Encuesta de Medición de Nivel de Vida 2001. Panamá: Censo Nacional de Población y Vivienda, 2000.

## OBJETIVO

**3 PROMOVER LA IGUALDAD ENTRE LOS SEXOS Y LA AUTONOMÍA DE LA MUJER****META 3**

Eliminar las desigualdades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para el 2005, y en todos los niveles de la enseñanza antes del fin del año 2015.

**INDICADORES**

- Relación entre niñas y niños en la educación primaria, secundaria y superior.
- Relación entre las tasas de alfabetización de las mujeres y los hombres de edades comprendidas entre los 15 y los 24 años.
- Proporción de mujeres entre los empleados remunerados en el sector no agrícola.
- Proporción de puestos ocupados por mujeres en el Parlamento nacional.

GRÁFICO 9.12

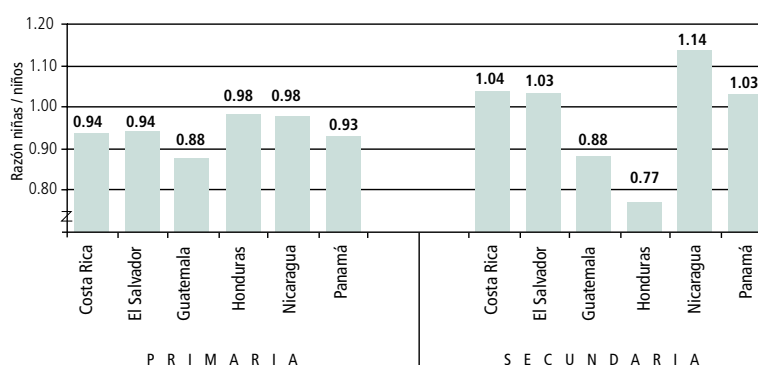
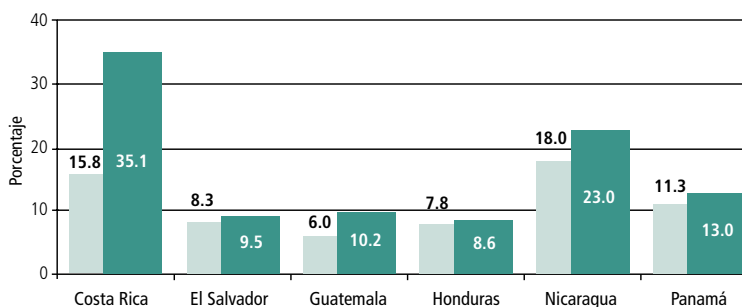
**Centroamérica: relación entre niñas y niños en la matrícula inicial en la educación regular primaria y secundaria. 2000**


GRÁFICO 9.13

**Centroamérica: proporción de mujeres en el Parlamento nacional según años electorales<sup>a/</sup>**


<sup>a/</sup> Para Costa Rica se refiere a los años 1994 y 2002; para El Salvador a 1991 y 2000; para Guatemala a 1989 y 1999; para Honduras a 1990 y 2001; para Nicaragua a 1990 y 2001 y para Panamá a 1990 y 2000.

**Fuentes:**

Gráfico 9.12: Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana. Anuario Centroamericano de Estadísticas de Educación, número 5, 2003.

Gráfico 9.13: Costa Rica: Estado de la Nación, 2000; El Salvador: Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador, 2001. Guatemala: Tribunal Supremo Electoral; Honduras: Informe Desarrollo Humano de Honduras 1999 y 2002; Nicaragua: Asamblea Nacional; Panamá: Censo Nacional de Población 1990 y 2000.

## OBJETIVO 4 REDUCIR LA MORTALIDAD INFANTIL

### META 5

Entre 1990 y 2015, reducir en dos terceras partes la mortalidad de los niños menores de 5 años.

### INDICADORES

- Tasa de mortalidad de los niños menores de 5 años.
- Tasa de mortalidad infantil.
- Porcentaje de niños de 1 año vacunados contra el sarampión.

#### Fuentes:

Gráfico 9.14 y 9.15: Costa Rica: Centro Centroamericano de Población; El Salvador: Encuesta Nacional de Salud Familiar, 1993 y 1998; Guatemala: Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil, 1987, 1998-99; Honduras: Encuesta de Salud 1991-92, 2001. Nicaragua: Encuesta de Demografía y Salud, Panamá: Gabinete Social de la República de Panamá. Objetivos de desarrollo del milenio: primer informe de Panamá.

Gráfico 9.16: Costa Rica: Encuesta Nacional de Salud Reproductiva 1993 y 1999; El Salvador: Encuesta Nacional de Salud Familiar, 1993 y 1998; Guatemala: Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil 1987, 1998-99; Honduras: Encuesta Nacional de Salud Epidemiología y salud familiar, 1991-92 y 1996; Nicaragua: Encuesta sobre Salud Familiar, 1992-93 y Encuesta Nicaragüense de Demografía y Salud, 1998; Panamá: Ministerio de Salud.

GRAFICO 9.14

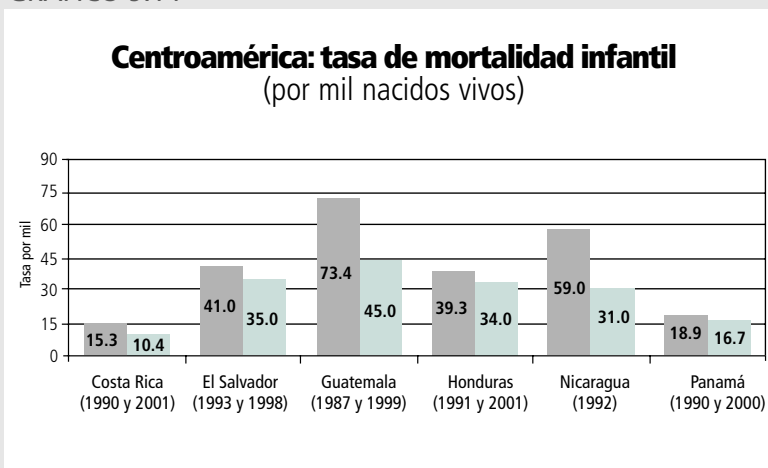


GRAFICO 9.15

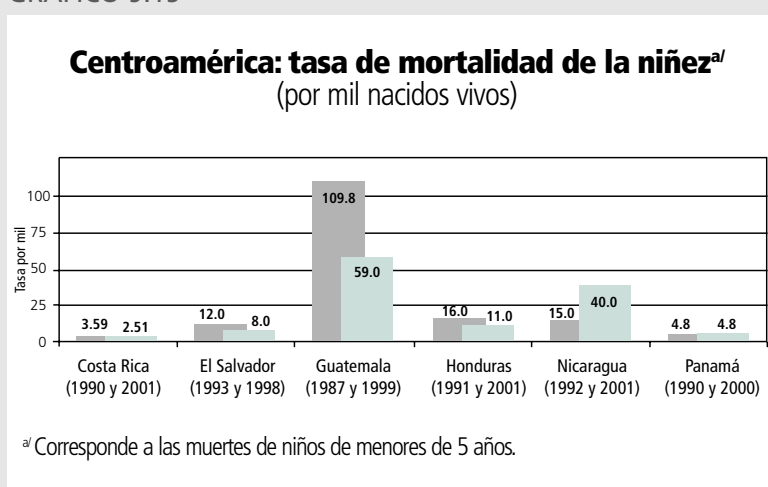
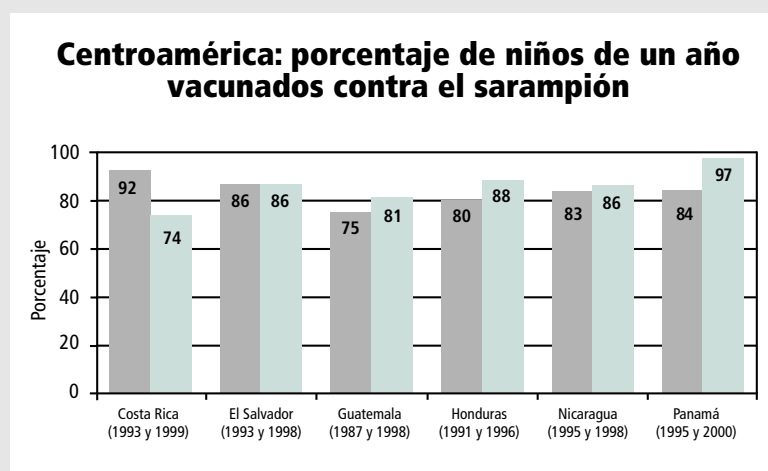


GRAFICO 9.16



## OBJETIVO

## 5 MEJORAR LA SALUD MATERNA

## META 6

Entre 1990 y 2015, reducir la mortalidad materna en tres cuartas partes.

## INDICADORES

- Porcentaje de partos con asistencia de personal sanitario especializado.
- Tasa de mortalidad materna.

GRAFICO 9.17

### Centroamérica: razón de mortalidad materna (por cien mil nacimientos)

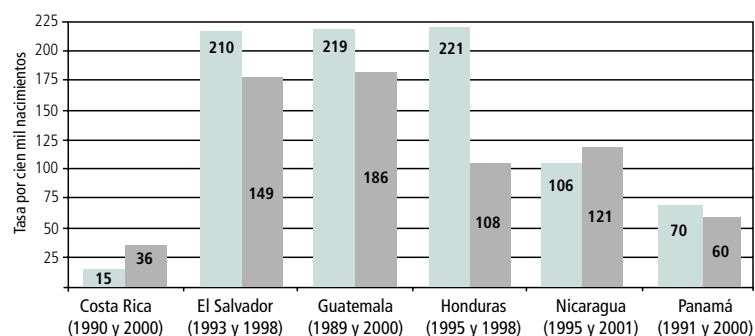
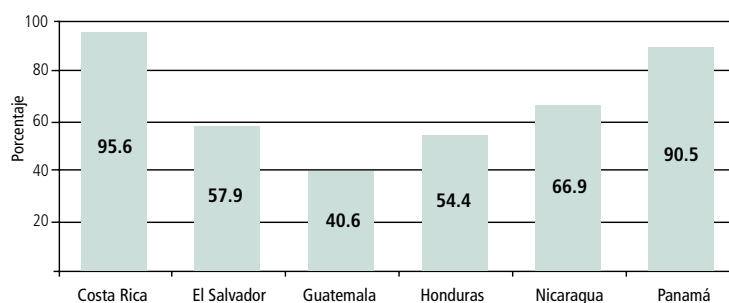


GRAFICO 9.18

### Centroamérica: porcentaje de partos atendidos por personal sanitario calificado. 2001<sup>a/</sup>



<sup>a/</sup> Para Costa Rica 2001, para El Salvador 1998, para Guatemala 1998-1999, para Panamá 2000.

## Fuentes:

Gráfico 9.17: Costa Rica: Ministerio de Salud; El Salvador: Encuesta Nacional de Salud Familiar, 1993 y 1998; Guatemala: Metas del milenio: informe de avance de Guatemala, 2002; Honduras: Boletín de Información Estadística de Atención Ambulatoria en Salud, 2000 y 1998, según Encuesta de Mortalidad Materna, 1996; Nicaragua: Ministerio de Salud; Panamá: Contraloría General de la República.

Gráfico 9.18: Costa Rica: Caja Costarricense de Seguro Social; El Salvador: Encuesta Nacional de Salud Familiar, FESAL, varios años; Guatemala: Metas del milenio: informe de avance de Guatemala, 2002; Nicaragua: Ministerio de Salud. Panamá: Ministerio de Salud.

## OBJETIVO

**6 COMBATIR EL VIH/SIDA, EL PALUDISMO Y OTRAS ENFERMEDADES****META 7**

Para el año 2015 haber detenido, y comenzado a reducir, la propagación del VIH/SIDA.

**INDICADORES**

■ Tasa de morbilidad del VIH entre las mujeres embarazadas de edades comprendidas entre los 15 y los 24 años.

■ Tasa de uso de anticonceptivos.

■ Número de niños huérfanos por causa del VIH/SIDA.

GRAFICO 9.19

**Centroamérica: número estimado de personas adultas de 15 a 49 años con VIH/SIDA y tasa de incidencia estimada. 2001**

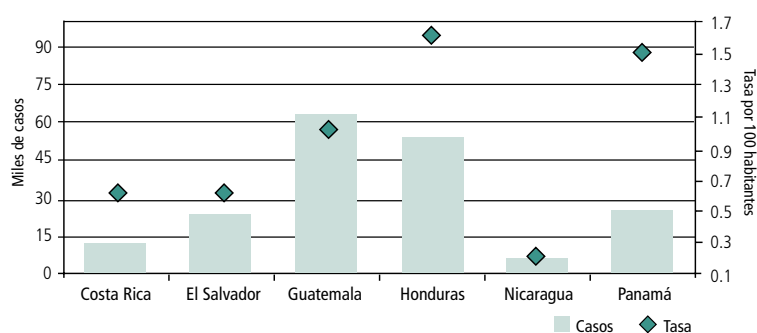
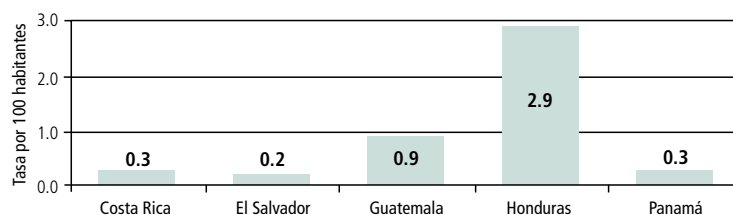


GRAFICO 9.20

**Centroamérica: prevalencia de VIH en mujeres en dispensarios de atención prenatal en las principales zonas urbanas. 1998<sup>a/</sup>**



<sup>a/</sup> Para Costa Rica y El Salvador, 1997; para Panamá 1994.

Fuentes:

Gráficos 9.19 y 9.20: ONUSIDA. Informe sobre la epidemia mundial de VIH/SIDA, 2002, en:

[http://www.unaids.org/epidemic\\_update/report\\_july02/spanish/contents.html](http://www.unaids.org/epidemic_update/report_july02/spanish/contents.html)



## OBJETIVO

**6 COMBATIR EL VIH/SIDA, EL PALUDISMO Y OTRAS ENFERMEDADES****META 8**

Para el 2015, haber detenido, y comenzado a reducir, la incidencia del paludismo y otras enfermedades graves.

**INDICADORES**

- Índices de morbilidad y mortalidad palúdicas.
- Proporción de la población en zonas de riesgo de paludismo, que aplica medidas eficaces de prevención y tratamiento del paludismo.
- Tasas de morbilidad y mortalidad asociadas a la tuberculosis.
- Proporción de casos de tuberculosis detectados y curados con el tratamiento breve bajo observación directa.

GRAFICO 9.21

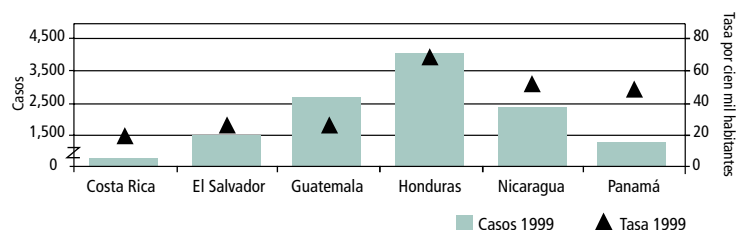
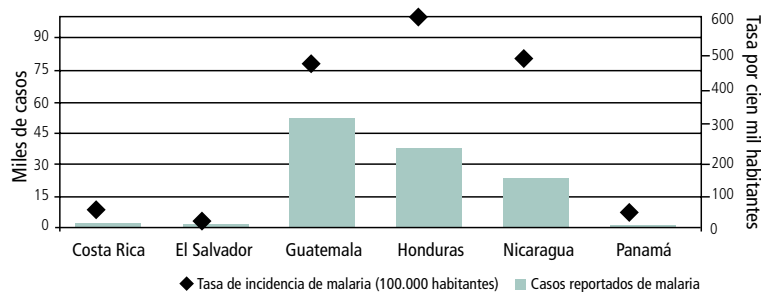
**Centroamérica: casos notificados de tuberculosis y tasa de incidencia de tuberculosis**

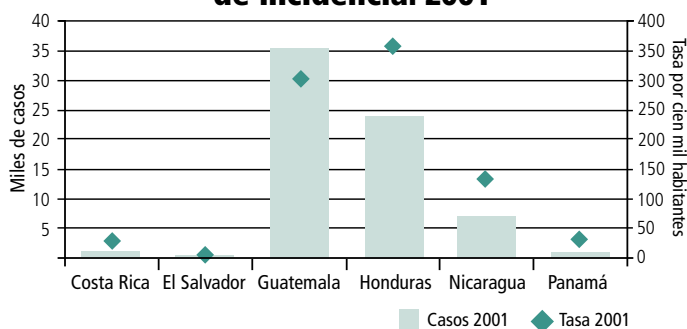
GRAFICO 9.22

**Centroamérica: casos reportados de malaria<sup>a/</sup> y tasa de incidencia<sup>b/</sup>. 2000**

<sup>a/</sup> Corresponde a los casos positivos en zonas de mediano y alto riesgo.

<sup>b/</sup> Para El Salvador incluye los casos por *P. falciparum* y casos asociados, por *P. vivax* y por *P. malariae* en zonas de bajo, mediano y alto riesgo.

GRAFICO 9.23

**Centroamérica: personas en zonas de riesgo alto y moderado con diagnóstico positivo en países con programas activos contra la malaria y tasa de incidencia. 2001**

Fuentes:

Gráficos 9.21 y 9.22: OPS, 2002, *La salud en las Américas*. Vol. 1, ed. 2002.

Gráfico 9.23: OPS/OMS, *Informe de la Situación de los programas de malaria en las Américas*, en <http://www.paho.org/Spanish/GOV/CD/cd43-inf1-s.pdf> y <http://www.paho.org/Spanish/GOV/CSP/csp26-inf3-s.pdf>

## OBJETIVO

**7 GARANTIZAR LA SOSTENIBILIDAD DEL MEDIO AMBIENTE****META 9**

Incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales e invertir la pérdida de recursos del medio ambiente.

**INDICADORES**

- Proporción de la superficie de las tierras cubiertas por bosques.
- Superficie de las tierras protegidas para mantener la diversidad biológica.
- Producto interno bruto (PIB) por unidad de utilización de energía.
- Emisiones de dióxido de carbono (per cápita).

Fuentes:

Gráfico 9.24: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y Alimentación (FAO).

Gráficos 9.25 y 9.26: Observatorio del Desarrollo de la Universidad de Costa Rica, en <http://www.odd.ucr.ac.cr/cbm/archivos/cbm0023.pdf>

GRAFICO 9.24

**Centroamérica: superficie forestal total. 1990 y 2000**  
(en miles de hectáreas)

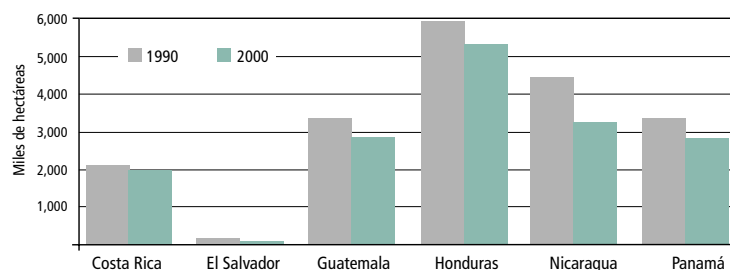


GRAFICO 9.25

**Centroamérica: número total de áreas protegidas. 1990 y 2000**

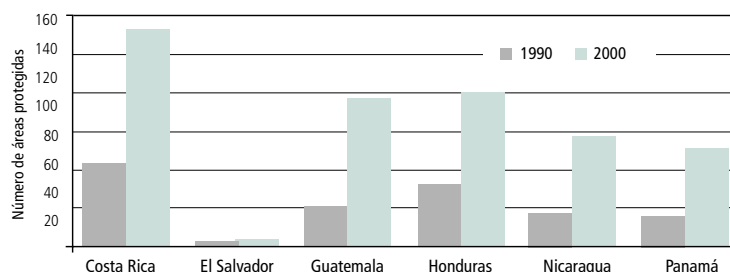
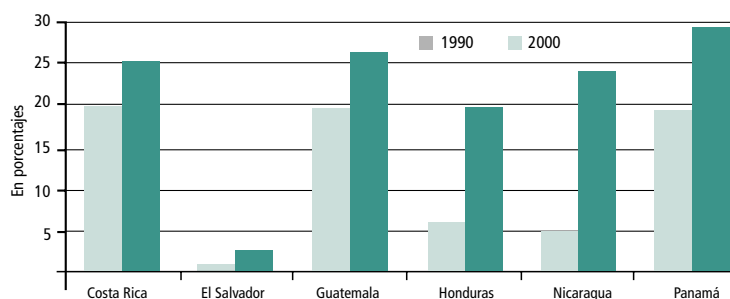


GRAFICO 9.26

**Centroamérica: áreas protegidas como porcentaje del territorio nacional. 1990 y 2000**



**OBJETIVO****7 GARANTIZAR LA SOSTENIBILIDAD DEL MEDIO AMBIENTE****META 10**

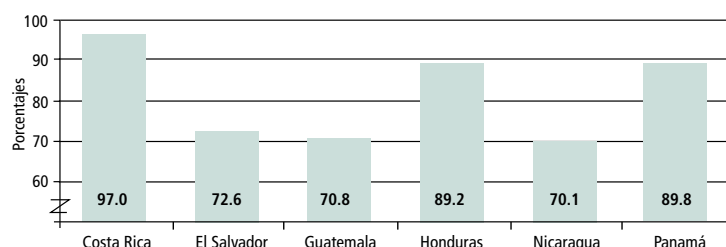
Para el año 2015, reducir a la mitad el porcentaje de personas que carezcan de acceso sostenible a agua potable.

**INDICADOR**

- Proporción de la población con acceso sostenible a mejores fuentes de abastecimiento de agua.

GRAFICO 9.27

**Centroamérica: porcentaje de las viviendas con acceso a agua potable o fuentes mejoradas de agua. 2000<sup>a/</sup>**



<sup>a/</sup> Honduras, 1999 y Nicaragua, 2001.

**META 11**

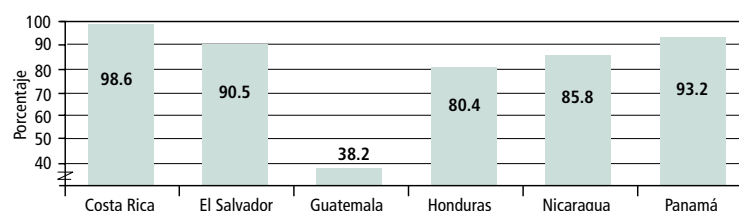
En el 2020, haber mejorado considerablemente la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios.

**INDICADORES**

- Proporción de la población con acceso a mejores servicios de saneamiento.
- Proporción de la población con derecho seguro a la tenencia de tierra.

GRAFICO 9.28

**Centroamérica: porcentaje de viviendas con acceso a saneamiento. 2000<sup>a/</sup>**  
(eliminación de excretas)



<sup>a/</sup> Para Honduras, 1999 y para Nicaragua, 2001.

*Fuentes:*

Gráfico 9.27: Costa Rica: Censo de Población 2000, Instituto Nacional de Estadística y Censos. El Salvador: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, Dirección General de Estadística y Censos; Guatemala: Encuesta Nacional sobre Condiciones de Vida, 2000. Honduras: Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples. Nicaragua: Encuesta de Medición de Nivel de Vida 2001; Panamá: Censo de Población y Vivienda 2000.

Gráfico 9.28: Costa Rica: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, Instituto Nacional de Estadística y Censos; El Salvador: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, Dirección General de Estadística y Censos; Guatemala: Encuesta Nacional sobre Condiciones de Vida, 2000; Honduras: Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples; Nicaragua: Encuesta de Medición de Nivel de Vida 2001; Panamá: Censo de Población y Vivienda 2000.

## OBJETIVO

## 8 FOMENTAR UNA ASOCIACIÓN MUNDIAL PARA EL DESARROLLO

## META 12

Fomentar el desarrollo de un sistema comercial y financiero abierto, basado en normas, previsible y no discriminatorio.

## META 13

Atender las necesidades especiales de los países menos adelantados.

## META 14

Atender las necesidades especiales de los países sin litoral y de los pequeños Estados insulares en desarrollo.

## META 15

Encarar de manera general los problemas de la deuda de los países en desarrollo.

INDICADORES<sup>2</sup>

- Proporción de la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) destinada a los servicios sociales básicos).
- Proporción de las exportaciones (por su valor y sin incluir las armas) admitidas libre de derechos y cupos.
- Aranceles y cupos medios aplicados a los productos agrícolas y textiles y el vestido.

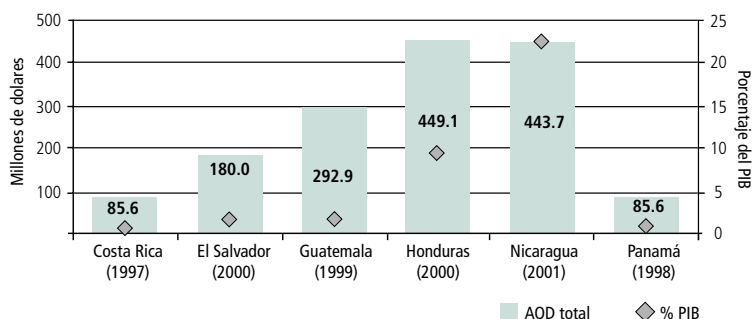
## Fuentes

Gráfico 9.29: Informe Mundial de Desarrollo Humano PNUD y, para Nicaragua, Banco Central de Nicaragua.

Cuadro 9.4: Página web de la OECD.

GRAFICO 9.29

### Centroamérica: asistencia oficial para el desarrollo total en millones de dólares y como porcentaje del PIB



CUADRO 9.5

### Centroamérica: distribución porcentual de la asistencia oficial para el desarrollo destinada a servicios de salud. 2001

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Políticas de salud, población y manejo administrativo	53	24	23	42	53	29
Atención básica de la salud y de la salud reproductiva, planificación familiar	4	49	39	30	22	7
Control de enfermedades infecciosas y de transmisión sexual	43	18	4	6	4	5
Servicios médicos, capacitación e investigación	0	2	26	1	3	59
Infraestructura de la salud	0	7	8	21	18	0
Total (millones de dólares)	2.2	16.7	26.4	37.1	56.3	0.7

## OBJETIVO

## 8 FOMENTAR UNA ASOCIACIÓN MUNDIAL PARA EL DESARROLLO

## META 16

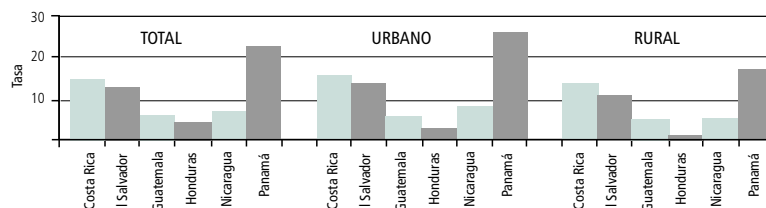
En cooperación con los países en desarrollo, elaborar y aplicar estrategias que proporcionen a las y los jóvenes un trabajo digno y productivo.

## INDICADOR

- Tasa de desempleo de las personas comprendidas entre los 15 y los 24 años de edad.

GRAFICO 9.30

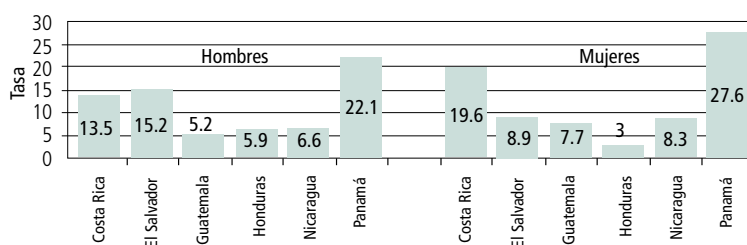
### Centroamérica: tasa de desempleo de las personas entre 15 y 24 años, total y por zona. 2000<sup>a/</sup>



<sup>a/</sup> Para Costa Rica y Nicaragua, 2001; y para Honduras, 1999.

GRAFICO 9.31

### Centroamérica: tasa de desempleo de las personas entre 15 y 24 años, por sexo. 2000<sup>a/</sup>



<sup>a/</sup> Para Costa Rica y Nicaragua, 2001; y para Honduras, 1999.

## Fuentes:

Gráficos 9.30 y 9.31: Costa Rica: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, Instituto Nacional de Estadística y Censos. El Salvador: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, Dirección General de Estadística y Censo. Guatemala: Encuesta Nacional sobre Condiciones de Vida, 2000. Honduras: Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples. Nicaragua: Encuesta de Medición de Nivel de Vida 2001; Panamá: Encuesta de Hogares, Contraloría General de la República.

## OBJETIVO

## 8

## FOMENTAR UNA ASOCIACIÓN MUNDIAL PARA EL DESARROLLO

## META 18

En colaboración con el sector privado, velar por que se puedan aprovechar los beneficios de las nuevas tecnologías, en particular de las tecnologías de la información y de las comunicaciones.

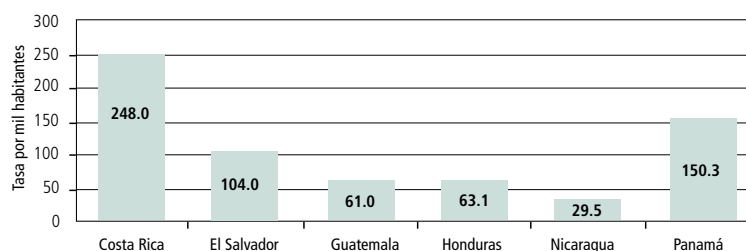
## INDICADOR

■ Número de líneas de teléfono por 1,000 habitantes.

■ Número de computadoras personales por 1,000 habitantes.

GRAFICO 9.32

### Centroamérica: líneas telefónicas fijas por mil habitantes. 2001<sup>a/</sup>



<sup>a/</sup> El dato para Honduras y Panamá corresponde a 2000.

Fuente:

Costa Rica: Instituto Costarricense de Electricidad; El Salvador: Superintendencia de Telecomunicaciones; Guatemala: Superintendencia de Telecomunicaciones; Honduras: Banco Central de Honduras; Nicaragua: Instituto Nicaragüense de Telecomunicaciones y Correos; Panamá: Censo de Población y ente regulador de los servicios públicos.

## El seguimiento del desempeño regional

La diversidad de los desafíos regionales descritos en los capítulos anteriores requiere un conjunto de respuestas que abarca distintos ámbitos y sectores. Asimismo, son necesarias múltiples acciones tendientes a ampliar las oportunidades de la población, de manera que éstas se conviertan en mejoras medibles en el desarrollo humano. Estas acciones de distinta naturaleza deben ir acompañadas de un sistema de seguimiento que permita dar cuenta de la medida en que se traducen en bienestar para la población. Se trata de medir no la ejecución, sino los resultados en términos de las personas.

Existen distintos sistemas para evaluar el desempeño de los países en la ejecución de sus proyectos y programas. Una agenda regional, sin embargo, amerita un seguimiento comparable, como se dijo, en términos de personas. Ello es lo que permite registrar aquellas experiencias que, si bien deben adaptarse a situaciones específicas, pueden generar resultados tangibles en el bienestar de la población.

En los capítulos precedentes se han expuesto algunos de los temas que requieren ser examinados con perspectiva regional. En Centroamérica existe una experiencia importante en el seguimiento del desarrollo humano, que cuenta hasta la fecha con dos informes regionales y un conjunto importante de informes nacionales. Si bien los informes de desarrollo humano preparados por los países constituyen la principal forma de dar seguimiento a ciertos temas a nivel nacional, los indicadores publicados no siempre son directamente comparables, y aunque hay concordancia en los asuntos tratados, su abordaje en ocasiones no coincide. Dada la relevancia de tratar ciertos temas en forma conjunta y para un mismo momento en toda la región, resulta pertinente el ejercicio de valorar el desempeño regional en desarrollo humano a través de índices-resumen de la situación global.

Existe, evidentemente, un límite a las posibilidades de un tratamiento regional. La producción de información sobre ciertos temas aún

requiere mejoras sustanciales, tanto en la inversión técnica necesaria para poder generarla, como en la oportunidad y calidad de la que ya se produce. Esto resulta en temas sobre los cuales se dispone de una cantidad importante de información, por tener una ubicación institucional precisa -tal como ocurre con los temas económicos- y otros que, por haber cobrado relevancia recientemente, todavía no son objeto de seguimiento por parte de instituciones con una responsabilidad clara al respecto, o bien tratados por múltiples iniciativas a la vez, como sucede por ejemplo con los distintos ámbitos en que es necesario dar seguimiento a los temas de medio ambiente.

Por último, un tratamiento regional, idealmente, debería permitir un tratamiento de los temas por encima de las fronteras nacionales. Si bien las posibilidades de seguimiento pasan por el fortalecimiento de los sistemas nacionales de producción de información, la comparabilidad requiere una mayor sistematización en cada uno de los países. En los capítulos de este Informe se han documentado esfuerzos en este sentido: hoy se puede tener mediciones comparables de los niveles de pobreza, y la inclusión de preguntas sobre origen étnico hace posible una comparación que, con excepción de un país, abarca ahora toda a la región. Igualmente en este trabajo se ha procurado sistematizar información que permite comparar las prácticas en torno al fortalecimiento de la democracia, tales como la transparencia, la rendición de cuentas y la administración de justicia.

A continuación se presenta un conjunto de indicadores que abarcan los diversos temas tratados en el Informe. Estos provienen de una recopilación en distintas fuentes de los países, que tuvo como propósito recoger información comparable. Para ello, en distintos momentos de la recopilación, se compararon fuentes, unidades de medida, métodos de recolección y procesamiento. Por las razones antes comentadas, no en todos los casos fue posible llegar a un conjunto de indicadores enteramente comparable entre todos los países. Los cuadros siguientes contienen aquellos indicadores comparables que complementan los distintos temas tratados en el Informe.



CUADRO 9.6

### Centroamérica: porcentaje de hogares pobres encabezados por mujeres según país

#### Porcentaje de hogares pobres encabezados por mujeres

País	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Costa Rica <sup>a/</sup>	18.9	26.0	26.3	27.1	27.1	33.0	31.4	32.1
El Salvador		46.9	52.2	49.2	45.9	41.8		
Guatemala							37.0	
Honduras								
Nicaragua					18.1			12.5
Panamá							23.3	

#### Porcentaje de hogares pobres urbanos encabezados por mujeres

País	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Costa Rica <sup>a/</sup>	29.7	41.8	35.3	39.2	35.8	43.3	37.9	38.6
El Salvador		41.8	46.8	43.7	40.6	37.3		
Guatemala							18.0	
Honduras								
Nicaragua					20.3			11.4
Panamá							38.7	

#### Porcentaje de hogares pobres rurales encabezados por mujeres

País	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Costa Rica <sup>a/</sup>	14.8	22.2	20.9	20.7	22.3	26.4	25.2	26.0
El Salvador		56.5	62.3	58.9	57.8	51.4		
Guatemala							59.0	
Honduras								
Nicaragua					15.3			13.9
Panamá							18.3	

<sup>a/</sup> Hogares con ingreso conocido.

Fuente: Costa Rica: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, Instituto Nacional de Estadística y Censos; El Salvador: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, Dirección General de Estadística y Censos; Guatemala: Desarrollo Humano, mujeres y salud, 2002; Nicaragua: Elaboración propia con base en las Encuestas de Medición de Niveles de Vida 1993, 1998 y 2000; Panamá: Contraloría General de la República.

CUADRO 9.7

**Centroamérica: tasa de alfabetización de adultos, por sexo****Tasa de alfabetización de adultos, hombres**

País	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Costa Rica <sup>a/</sup>							94.7	
El Salvador <sup>b/</sup>						83.5		
Guatemala <sup>c/</sup>	69.7						77.2	
Honduras	74.8	80.7	79.9	80.5	82.1	81.4		
Nicaragua <sup>b/</sup>					78.3			79.3
Panamá	88.9						92.9	

**Tasa de alfabetización de adultos, mujeres**

País	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Costa Rica <sup>a/</sup>							95.1	
El Salvador <sup>b/</sup>						77.7		
Guatemala <sup>c/</sup>	51.7						60.2	
Honduras	72.6	79.3	79.4	78.8	79.8	80.2		
Nicaragua <sup>b/</sup>					79.6			79.7
Panamá	88.2						91.8	

<sup>a/</sup> Mayores de 15 años.<sup>b/</sup> De 10 años y más.<sup>c/</sup> De 15 años y más.

Fuente: Costa Rica: Censo 2000, Instituto Nacional de Estadística y Censos; El Salvador: Ministerio de Educación, Dirección Nacional de Evaluación e Investigación, Unidad de Indicadores Educativos (MINED); Guatemala: Informe Nacional de Desarrollo Humano, 2002, con base en Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos 1998 y Encuesta Nacional de Condiciones de Vida 2000; Honduras: Informe Nacional de Desarrollo Humano de Honduras 2002, con base en las Encuestas Permanentes de Hogares de Propósitos Múltiples; Nicaragua: Encuesta de Medición de Niveles de Vida 1993, 1998 y 2001; Panamá: Censo Nacional de Población y Vivienda, 1990 y 2000.

CUADRO 9.8

**Centroamérica: tasa bruta de matriculación terciaria**

País	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Costa Rica <sup>a/</sup>	13.6		13.2				12.1
El Salvador	9.0			17.8			
Guatemala		7.0					
Honduras	7.6	8.2		9.8	9.1		
Nicaragua		7.3	7.3	8.6	8.9	9.4	9.1
Panamá <sup>b/</sup>	13.9		25.0	27.9	32.1	33.5	32.6

<sup>a/</sup> No se cuenta con información sobre matrícula en universidades privadas. Para el cálculo se utilizó la población matriculada en universidades estatales entre población de 18 a 24 años.

<sup>b/</sup> Se utiliza el número total de personas (matrícula) que asisten a la educación superior con respecto a la población total entre 18 y 24 años.

Fuente: Costa Rica: Consejo Nacional de Rectores; El Salvador: Informe de Desarrollo Humano de El Salvador, 1999; Guatemala: Informe de Desarrollo Humano de Guatemala, 1998; Honduras: PNUD-Honduras, Informe preparado para este capítulo; Nicaragua: Consejo Nacional de Universidades (CNU); Panamá: Ministerio de Educación, Encuesta de Hogares 1996 a 1999 y Censo de Población 2000.

CUADRO 9.9

**Centroamérica: tasa de desempleo abierto, por sexo****Tasa de desempleo abierto para hombres**

País	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Costa Rica	4.8	4.6	5.3	4.9	4.4	4.9	4.4	5.2
El Salvador <sup>a/</sup>	10.2	8.7	8.4	9.5	8.2	8.2	9.0	
Guatemala	1.6				2.2			
Honduras	4.4	3.1	4.3		3.8	3.7		4.0
Nicaragua		15.9			8.8			
Panamá		10.8	11.3	10.7	10	8.9	11.1	

**Tasa de desempleo abierto para mujeres**

Costa Rica	7.4	6.5	8.3	7.5	8.0	8.2	6.8	7.6
El Salvador <sup>a/</sup>	7.7	5.9	6.5	5.3	5.9	5.9	3.7	
Guatemala	3.2				1.4			
Honduras	4.1	3.4	4.4		4.2	3.8		4.8
Nicaragua		19.3			14.5			
Panamá		20.1	20.0	18.1	19.9	16.9	18.0	

<sup>a/</sup> El dato de 1990 corresponde a 1992.

Fuente: Costa Rica: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, Instituto Nacional de Estadística y Censos; El Salvador: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, Dirección General de Estadísticas y Censos, 1992-2000; Guatemala: Instituto Nacional de Estadística, 1990. Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos Familiares, 1998; Honduras: Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples, Instituto Nacional de Estadística; Nicaragua: Banco Central de Nicaragua; Panamá: banco de datos del Sistema de Información y Análisis Laboral, Organización Internacional del Trabajo-Panamá.

CUADRO 9.10

**Centroamérica: porcentaje de ocupados que trabaja en el sector agrícola**

País	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Costa Rica <sup>a/</sup>	25.5	21.6	21.6	20.6	20.1	19.7	17.3	15.6
El Salvador <sup>b/</sup>		27.0	28.1	25.5	24.2	21.4	20.9	
Guatemala	49.9				39.3		38.4	
Honduras	40.5			37.0	37	35.1		32.8
Nicaragua <sup>c/</sup>	38.7	39.5	40.0	41.0	41.3	41.5	42.6	41.9
Panamá		20.8	20.1	18.6	17.8	17.4	17.0	

<sup>a/</sup> Porcentaje de ocupados en agricultura, caza, silvicultura y pesca.

<sup>b/</sup> Según rama de actividad económica, de acuerdo con CIIU Revisión 3 de la agricultura, la ganadería, la caza y la silvicultura. Los años 1995 y 1996 incluyen también la pesca.

<sup>c/</sup> Se calculó tomando el número de ocupados que trabaja en el sector agropecuario como porcentaje del total de ocupados de la PEA general. El dato para el 2001 es preliminar.

Fuente: Costa Rica: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, Instituto Nacional de Estadística y Censos; El Salvador: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples; Guatemala: Instituto Nacional de Estadística, Secretaría de Planificación-Programación de la Presidencia; Honduras: Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples; Nicaragua: Banco Central de Nicaragua; Panamá: banco de datos del Sistema de Información y Análisis Laboral, Organización Internacional del Trabajo-Panamá.

CUADRO 9.11

**Centroamérica: población económicamente activa rural,  
como porcentaje de la población económica total**

País	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Costa Rica <sup>a/</sup>	54.8	53.5	54.0	54.3	54.3	50.6	38.0	38.1
El Salvador		41.0	41.0	40.5	37.8	37.3	37.2	
Guatemala					56.5		58.1	
Honduras	55.4			52.0	51.4	52.5		49.8
Nicaragua					45.0			40.7
Panamá		35.7	35.4	34.5	34.1	33.8	34.2	

<sup>a/</sup> A julio de cada año. A partir del año 2000, se considera urbano como urbano y periferia urbana; se realizaron ajustes a los factores de expansión según el censo de 2000.

Fuente: Costa Rica: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, Instituto Nacional de Estadística y Censos; El Salvador: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, Dirección General de Estadísticas y Censos, 1995-2000; Guatemala: Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos Familiares, Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos Familiares y Encuesta sobre Condiciones de Vida; Honduras: Encuesta Permanente de Hogares con Propósitos Múltiples; Nicaragua: estimaciones propias a partir de las encuestas nacionales de hogares sobre medición del nivel de vida 1998 y 2001; Panamá: banco de datos del Sistema de Información y Análisis Laboral, Organización Internacional del Trabajo-Panamá.

CUADRO 9.12

**Centroamérica: población económicamente activa, por zona**

País	1998		1999		2000		2001	
	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano
Costa Rica <sup>a/</sup>	746,831	629,709	700,159	683,293	584,020	951,372	629,518	1,023,803
El Salvador	909,386	1,493,808	911,065	1,533,894	928,027	1,568,338		
Guatemala	2,379,170	1,828,776			2,710,850	1,955,701		
Honduras	1,115,673	1,053,574	1,252,846	1,135,453			1,214,483	1,223,513
Nicaragua	746,263	915,521					795,514	1,159,274
Panamá	369,073	714,507	367,874	721,548	371,738	715,411		

<sup>a/</sup> A julio de cada año.

Fuente: Costa Rica: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, Instituto Nacional de Estadística y Censos; El Salvador: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, Dirección General de Estadísticas y Censos, 1995-2000; Guatemala: Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos Familiares, 1998 e Informe Nacional de Desarrollo Humano, 2001, con base en Encuesta Nacional de Condiciones de Vida, 2000; Honduras: Encuesta Permanente de Hogares con Propósitos Múltiples; Nicaragua: estimaciones propias a partir de las encuestas nacionales de hogares sobre medición del nivel de vida 1998 y 2001; Panamá: banco de datos del Sistema de Información y Análisis Laboral, Organización Internacional del Trabajo-Panamá.

CUADRO 9.13

**Centroamérica: población económicamente activa, por sexo**

País	1998		1999		2000		2001	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Costa Rica <sup>a/</sup>	928,056	448,484	925,223	458,229	1,024,301	511,091	1,068,789	584,532
El Salvador	1,465,681	937,513	1,474,380	970,579	1,511,173	985,192		
Guatemala	2,685,501	1,522,445			3,011,540	1,655,011		
Honduras	1,458,986	710,261	1,528,728	859,571			1,567,968	870,029
Nicaragua	1,101,003	560,781					1,271,072	683,716
Panamá	693,821	389,759	700,117	389,305	702,688	384,461		

<sup>a/</sup> A julio de cada año.

Fuente: Costa Rica: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, Instituto Nacional de Estadística y Censos. El Salvador: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, Dirección General de Estadísticas y Censos, 1995-2000. Guatemala: Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos Familiares, 1998 e Informe Nacional de Desarrollo Humano 2001, con base en Encuesta Nacional de Condiciones de Vida, 2000. Honduras: Encuesta Permanente de Hogares con Propósitos Múltiples; Nicaragua: estimaciones propias a partir de las encuestas nacionales de hogares sobre medición del nivel de vida 1998 y 2001; Panamá: banco de datos del Sistema de Información y Análisis Laboral, Organización Internacional del Trabajo-Panamá.

CUADRO 9.14

**Centroamérica: tasa de mortalidad infantil**  
(por mil nacidos vivos)

País	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Costa Rica	14.8	13.2	11.8	14.2	12.6	11.8	10.2	10.8
El Salvador <sup>a/</sup>	41.0				35.0			
Guatemala					45.0			
Honduras <sup>b/</sup>	39.3							34.0
Nicaragua					39.5			31.0
Panamá <sup>b/</sup>	26.6	23.2	22.6	21.9	21.3	20.6	20.0	

<sup>a/</sup> El dato de 1990 corresponde a 1993. Tasa de mortalidad infantil según período de referencia de las encuestas.

<sup>b/</sup> El dato de 1990 corresponde a 1991.

Fuente: Costa Rica: Instituto Nacional de Estadística y Censos; El Salvador: Encuesta Nacional de Salud Familiar, 1993 y 1998; Guatemala: Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil 1998-99; Honduras: Encuesta de Salud 1991-92, 2001; Nicaragua: para 1998 los datos provienen de la Encuesta Nicaragüense de Demografía y Salud, 1998; para 2001 de la Encuesta de Demografía y Salud, Informe Preliminar; Panamá: Contraloría General de la República, Proyecciones de Población, Dirección de Estadística y Censos, Área de Análisis Demográfico.

CUADRO 9.15

**Centroamérica: tasa de mortalidad materna<sup>a/</sup>**

País	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Costa Rica	15.0	20.0	29.0	37.0	16.0	19.0	36.0	
El Salvador <sup>b/</sup>	155.0				120.0			
Guatemala					88.8	111.1		
Honduras		221.0	108.0	108.0	108.0			
Nicaragua		105.7	125.0	121.0	106.0	118.0	87.0	121.0
Panamá <sup>c/</sup>	70.0	80.0	70.0	60.0	70.0	60.0	60.0	

<sup>a/</sup> Medida por cien mil nacidos vivos.

<sup>b/</sup> Año 1990 se refiere al período de estimación 1983-1993 y el de 1998 al período 1988-1998.

<sup>c/</sup> El dato de 1990 corresponde a 1991.

*Fuente: Costa Rica: Ministerio de Salud (Memoria Anual, abril 2002); El Salvador: Encuesta Nacional de Salud Familiar, 1993 y 1998; Guatemala: indicadores básicos de análisis de situación de salud, República de Guatemala, Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social; Honduras: Boletín de Información Estadística de Atención Ambulatoria en Salud, año 2000, Dirección de Planeamiento y Evaluación de la Gestión, Departamento de Estadística; a partir de 1998 según encuesta de mortalidad materna 1996; Nicaragua: Ministerio de Salud. Panamá: Contraloría General de la República, Dirección de Estadística y Censo, Área de Análisis Demográfico, proyecciones de población.*

CUADRO 9.16

**Centroamérica: porcentaje de menores de un año vacunados contra el sarampión**

País	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Costa Rica <sup>a/</sup>	90	91	84	99	83	88	82	82
El Salvador <sup>b/</sup>	98	93	94	99	99	99	97	97
Guatemala <sup>c/</sup>	68	83	69	74	79	83	88	90
Honduras <sup>d/</sup>	90	89	91	99	98	98	98	95
Nicaragua	82	81	90	94	99	99	99	99
Panamá	73	84	90	92	96	90	97	97

*Fuente: WHO / UNICEF Review of National Immunization Coverage, junio del 2002.*

CUADRO 9.17

**Centroamérica: porcentaje de mujeres atendidas en control prenatal<sup>a/</sup>**

País	1990 <sup>b/</sup>	2001 <sup>c/</sup>
Costa Rica	96.6	95.4
El Salvador	97.4	98.3
Guatemala	34.2	59.6
Honduras	41.1	79.5
Nicaragua	99.2	85.5
Panamá	89.1	73.6

<sup>a/</sup> No incluye atención de partera.

<sup>b/</sup> Para El Salvador corresponde a 1993, Guatemala a 1987, Honduras a 1991-1992, Nicaragua 1992-1993 y Panamá 1995.

<sup>c/</sup> Para Costa Rica 1999, para El Salvador 1998, para Guatemala 1998-1999 y para Panamá 2000.

*Fuente: Costa Rica: Centro Centroamericano de Población, datos de 1990 y 1999; El Salvador: Encuesta Nacional de Fecundidad de 1993 y 1998; Guatemala: Encuesta Nacional de Fecundidad de 1987 y 1998-1999; Honduras: Encuesta Nacional de Fecundidad de 1991-1992 y 2001; Nicaragua: Encuesta Nacional de Fecundidad de 1992-1993 y 2001; Panamá: Ministerio de Salud, datos de 1995 y 2000.*

CUADRO 9.18

**Centroamérica: tasa global de fecundidad**

País	1980-1985	1985-1990	1990-1995	1995-2000
Costa Rica	3.5	3.4	2.9	2.6
El Salvador	4.5	3.9	3.5	3.2
Guatemala	6.3	5.8	5.4	4.9
Honduras	6	5.4	4.9	4.3
Nicaragua	6.2	5.1	4.8	4.3
Panamá	3.5	3.2	2.9	2.8

*Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía, Población y Desarrollo; Boletín demográfico n° 71.*



CUADRO 9.19

**Centroamérica: biodiversidad****Número total de especies conocidas, 2000**

País	Mamíferos	Aves	Reptiles	Anfibios	Peces	Plantas
Costa Rica	205	600	214	162	130	12,119
El Salvador	135	251	73	23	16	2,911
Guatemala	250	458	231	99	220	8,681
Honduras	173	422	152	56	46	5,680
Nicaragua	200	482	161	59	50	7,950
Panamá	218	732	226	164	101	9,915

**Número total de especies en peligro de extinción, 2000**

Especie	Mamíferos	Aves	Reptiles	Peces	Invertebrados	Plantas
Costa Rica	14	13	7		9	109
El Salvador	2		4	1	1	23
Guatemala	6	6	8	1	8	77
Honduras	9	5	6	1	2	108
Nicaragua	6	5	7	1	2	39
Panamá	20	16	7	3	2	193

*Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y Universidad de Costa Rica, GEO Estadísticas Ambientales de América Latina y el Caribe (trabajo en proceso, para discusión), 2000.*

CUADRO 9.20

**Centroamérica: extracción anual de madera en rollo**

País	miles de (m³)	Año
Costa Rica	949	2000
El Salvador <sup>a/</sup>		
Guatemala	13,300	1999
Honduras	756	2000
Nicaragua	145	2001
Panamá	90	2000

<sup>a/</sup> No existe industria forestal en el país.

*Fuente: Costa Rica: Plan Nacional de Desarrollo Forestal; El Salvador: PNUD-El Salvador: informe preparado para este capítulo; Guatemala: Informe Nacional de Desarrollo Humano, 2002; Honduras: Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal; Nicaragua: Sistema de Registro y Control de Operaciones Forestales, Instituto Nacional Forestal; Panamá: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.*

CUADRO 9.21

**Centroamérica: población que utiliza leña o carbón para cocinar**

País	Porcentaje	Año
Costa Rica	11.8	2000
El Salvador	38.6	2000
Guatemala		
Honduras		
Nicaragua	64.3	2001
Panamá	20.7	2000

*Fuente: Costa Rica: CENSO 2000, Instituto Nacional de Estadística y Censos; El Salvador: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2000; Nicaragua: Encuestas Nacionales de Medición de Niveles de Vida 1993, 1998 y 2001; Panamá: Censo de Población y Vivienda.*

CUADRO 9.22

**Centroamérica: área cubierta por plantaciones forestales**

País	Hectáreas	Año
Costa Rica	11,000	2001
El Salvador	6,593	1996
Guatemala		
Honduras	36,000	2000
Nicaragua	51,267	1997
Panamá	35,000	1998

*Fuente: Costa Rica: Plan Nacional de Desarrollo Forestal; El Salvador: Estrategia Nacional de Diversidad Biológica 2000; Honduras: Centro de Información y Estadísticas Forestales; Nicaragua: Proyecto Forestal; Panamá: Autoridad Nacional del Ambiente.*

CUADRO 9.23

**Centroamérica: especies madereras amenazadas incorporadas al Anexo 1<sup>a/</sup> de la Convención sobre comercio internacional de especies de flora y fauna en peligro de extinción**

País	Número	Año
Costa Rica <sup>b/</sup>	6	2001
El Salvador <sup>c/</sup>	51	1999
Guatemala	6	2000
Honduras		
Nicaragua <sup>d/</sup>	1	2000
Panamá	6	2000

<sup>a/</sup> Incluye especies en peligro de extinción. El comercio de especímenes de estas especies es permitido solamente en circunstancias excepcionales.

<sup>b/</sup> Las especies incluidas corresponden a: *Caryocan Costarricense* (ajo, ajillo, monú), *Guaicum sectum* L. (guayacán real) *Oreomunnea pterocarpa* Oerst (gavilán), *Platymiscium* (crístóbal) *Swietenia macrophylla king* (caoba), *Swietenia humilis* Zucc.

<sup>c/</sup> Sólo incluye especies en peligro de extinción.

<sup>d/</sup> Especie correspondiente a *Platymiscium pleiostachyum* (comúnmente conocido como ñambar o roble colorado) perteneciente al género *Dalbergia retusa*.

Fuente: Costa Rica: Sistema Nacional de Áreas de Conservación; El Salvador: Ministerio de Agricultura, Dirección General de Recursos Naturales Renovables, Servicio de Parques Naturales y Vida Silvestre; Guatemala: Convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestre-Guatemala; Nicaragua: Convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestre-Nicaragua, Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales; Panamá: Secretaría Técnica de la Convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestre.

CUADRO 9.24

**Centroamérica: pesca marina de peces**  
(en toneladas métricas)

País	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Costa Rica	11,511	17,481	19,275	16,493	19,611	23,809	25,782
El Salvador <sup>a/</sup>			299	334	286	239	186
Guatemala							
Honduras							
Nicaragua	5,743	6,351	6,434	6,871	6,055	6,232	6,826
Panamá	141,019	104,283	128,198	180,471	93,717	182,856	

<sup>a/</sup> Los datos se refieren a la categoría de pesca industrial de pescado, atún y afines.

Fuente: Costa Rica: Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura; El Salvador: Centro de Desarrollo Pesquero; Nicaragua: indicadores económicos del Banco Central de Nicaragua, abril de 2002; Panamá: Autoridad Marítima de Panamá.

CUADRO 9.25

**Centroamérica: acuicultura, producción de camarones**  
(en toneladas métricas)

País	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Costa Rica				2,348	2,465	1,350	1,800
El Salvador			951	1,602	1,054	410	507
Guatemala							
Honduras <sup>a/</sup>	6,962	9,296	9,083	10,037	9,200	8,583	9,970
Nicaragua <sup>b/</sup>	2,305	2,457	3,449	4,785	4,198	5,422	5,698
Panamá		5,011	7,128	10,075	2,579	1,344	

<sup>a/</sup> Los datos corresponden a los datos de exportaciones.

<sup>b/</sup> Los datos corresponden a las cosechas registradas de camarón entero.

*Fuente: Costa Rica: Memoria Institucional (1998-2002), Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura; El Salvador: estadísticas del Ministerio de Agricultura, Centro de Desarrollo Pesquero; Honduras: Banco Central de Honduras; Nicaragua: Administración Nacional de Pesca y Acuicultura; Panamá: Autoridad Marítima de Panamá.*

CUADRO 9.26

**Centroamérica: acuicultura, producción de peces**  
(en toneladas métricas)

País	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Costa Rica <sup>a/</sup>				5,450	6,769	8,350	8,710
El Salvador <sup>b/</sup>			384	398	279	260	395
Guatemala	12						
Honduras							
Nicaragua <sup>c/</sup>		52	45	15	16	24	64
Panamá							

<sup>a/</sup> Incluye tilapia y trucha.

<sup>b/</sup> Incluye acuicultura artesanal y continental.

<sup>c/</sup> Corresponde a la producción de tilapia proveniente de la acuicultura rural en pequeña escala.

*Fuente: Costa Rica: Memoria Institucional (1998-2002), Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura; El Salvador: estadísticas del Ministerio de Agricultura, Centro de Desarrollo Pesquero; Nicaragua: Administración Nacional de Pesca y Acuicultura.*

CUADRO 9.27

**Centroamérica:  
área de manglares**

País	Hectáreas	Año
Costa Rica	40,996	1997
El Salvador	26,772	2000
Guatemala <sup>a/</sup>	8,872	2000
Honduras	3,379	2000
Nicaragua	74,980	2001
Panamá	17,100	1998

<sup>a/</sup> Corresponde a una estimación.

Fuente: Costa Rica: Sistema Nacional de Áreas de Conservación; El Salvador: Informe Nacional del Estado del Medio Ambiente 2000; Guatemala: Plan de Acción Forestal para Guatemala, Instituto Nacional de Bosques, Comisión Nacional de Áreas Protegidas, Comisión Nacional del Medio Ambiente; Honduras: Administración Forestal del Estado, Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal; Nicaragua: Dirección General de Áreas Protegidas, Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales; Panamá: Autoridad Nacional del Ambiente.

CUADRO 9.28

**Centroamérica: área cubierta  
por proyectos de conservación  
de cuencas**

País	(Km <sup>2</sup> )	Año
Costa Rica <sup>a/</sup>	13,043	2001
El Salvador	5,400	2001
Guatemala		
Honduras	12,148	1998
Nicaragua	132,781	2001
Panamá		

<sup>a/</sup> Área de cuencas ubicadas en áreas silvestres protegidas.

Fuente: Costa Rica: Sistema Nacional de Áreas de Conservación, Ministerio del Ambiente y Energía; El Salvador: Programa Ambiental de El Salvador; Honduras: Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente; Nicaragua: Sistema Geográfico, Ministerio Agropecuario Forestal.

CUADRO 9.29

**Centroamérica: porcentaje de emisiones  
de dióxido de carbono por sector. 1995**

País	Energía	Industrial	Cambios en uso de la tierra
Costa Rica <sup>a/</sup>	90.8	9.2	0.0 <sup>b/</sup>
El Salvador	45.1	5.2	49.6
Guatemala			
Honduras	66.0	9.5	24.8
Nicaragua			
Panamá <sup>c/</sup>	38.7	2.7	58.6

<sup>a/</sup> Las mediciones de contaminantes corresponden a 1996.

<sup>b/</sup> Para 1996 se indica 0%, debido a una absorción de CO<sub>2</sub>, por parte de este sector.

<sup>c/</sup> Corresponde a 1994.

Fuente: Costa Rica: Instituto Meteorológico Nacional; El Salvador: Informe Nacional del Estado del Medio Ambiente 2000; Honduras: Secretaría de Recursos Naturales y el Ambiente, 2000; Panamá: Primer Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero.

CUADRO 9.30

**Centroamérica: porcentaje de generación de energía, según sector****Porcentaje de generación de energía térmica<sup>a/</sup>**

País	1996	1997	1999	2000
Costa Rica	8.7	3.2	2.4	1.2
El Salvador	31.8	47.1	47.0	43.5
Guatemala	46.5	50.6	54.4	52.5
Honduras	33.3	26.9	46.0	38.1
Nicaragua	61.4	65.9	76.1	84.8
Panamá	20.4	28.3	29.0	31.0

**Porcentaje de generación de energía hidráulica**

País	1996	1997	1999	2000
Costa Rica	80.9	85.7	83.0	82.0
El Salvador	56.2	40.1	40.1	34.7
Guatemala	53.5	49.4	45.5	44.1
Honduras	66.7	73.0	54.0	61.9
Nicaragua	23.5	22.5	19.0	9.3
Panamá	79.6	71.7	71.0	69.0

**Porcentaje de generación de otro tipo de planta<sup>b/</sup>**

País	1996	1997	1999	2000
Costa Rica	10.4	11.1	14.6	16.7
El Salvador	12.0	12.8	12.9	21.9
Guatemala			0.1	3.4
Honduras				
Nicaragua	15.1	11.6	4.9	5.9
Panamá				

<sup>a/</sup> Se produce por la conversión de energía térmica obtenida de una planta de quemado de combustible.

<sup>b/</sup> Incluye: geotérmica, solar y eólica.

Fuente: Organización Latinoamericana de Energía, Sistema de Información Económica Energética, Energía en cifras, boletines 9, 10, 12 y 13.

CUADRO 9.31

**Centroamérica: consumo de energía final en miles de "Boe", como porcentaje del PIB real<sup>a/</sup>**

País	1996	1997	1999	2000
Costa Rica	2.4	2.1	2.2	2.0
El Salvador	4.6	3.4	3.0	2.8
Guatemala	3.4	3.7	3.5	3.5
Honduras	5.4	5.2	4.9	4.4
Nicaragua	6.2	5.2	5.2	5.0
Panamá	2.6	1.8	1.7	1.7

<sup>a/</sup> Boe: equivalente en barriles de petróleo. Año base: 1990.

Fuente: Organización Latinoamericana de Energía, Sistema de Información Económica Energética, Energía en cifras, boletines 9, 10, 12 y 13.

CUADRO 9.32

**Centroamérica: consumo de energía per cápita<sup>a/</sup>**

País	1996	1997	1999	2000
Costa Rica	1,290.9	1,267.4	1,383.0	1,429.0
El Salvador	534.7	537.6	569.0	583.0
Guatemala	266.4	311.8	318.0	335.0
Honduras	350.6	403.1	434.0	497.0
Nicaragua	284.4	313.2	338.0	338.0
Panamá	1,139.0	1,213.4	1,240.0	1,457.0

<sup>a/</sup> KW/h por habitante.

Fuente: Organización Latinoamericana de Energía, Sistema de Información Económica Energética, Energía en cifras, boletines 9, 10, 12 y 13.

CUADRO 9.33

**Centroamérica: tasa anual de crecimiento de la demanda de fluido eléctrico**

País	1999	2000	2001
Costa Rica <sup>a/</sup>	5.1	16.2	1.3
El Salvador <sup>b/</sup>		3.6	
Guatemala			
Honduras	7.0		
Nicaragua	6.3	2.2	4.5
Panamá	3.7	7.3	

<sup>a/</sup> El incremento en el año 2000 se debe a un aumento del consumo eléctrico por parte de los sectores residencial y comercial.

<sup>b/</sup> Demanda pronosticada de energía eléctrica; tasa de crecimiento proyectada para cada 5 años. Año base para proyección 1995.

Fuente: Costa Rica: Dirección Sectorial de Energía; El Salvador: estudio de opciones de mitigación de gases de efecto invernadero en el sistema energético de El Salvador; Honduras: Secretaría de Recursos Naturales y el Ambiente, 2000; Nicaragua: serie de balances energéticos nacionales, Instituto Nicaragüense de Energía; Panamá: Contraloría General de la República.



CUADRO 9.34

**Centroamérica: población total**  
(miles de personas)

País	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Costa Rica	3,075.7	3,474.9	3,562.6	3,654.0	3,746.6	3,837.9	3,925.3	4,008.4	4,088.9	4,167.4
El Salvador	5,110.2	5,668.6	5,787.1	5,908.5	6,031.3	6,154.3	6,276.0	6,396.9	6,517.8	6,638.2
Guatemala	8,749.0	9,975.9	10,243.6	10,519.0	10,801.5	11,090.5	11,385.3	11,686.7	11,995.1	12,309.4
Honduras	4,878.8	5,653.5	5,815.8	5,980.8	6,147.9	6,316.3	6,485.5	6,655.9	6,828.0	7,001.1
Nicaragua	3,823.7	4,426.4	4,551.8	4,678.6	4,807.3	4,938.1	5,071.4	5,207.9	5,347.3	5,488.7
Panamá	2,410.9	2,670.4	2,724.7	2,780.0	2,835.9	2,892.0	2,948.0	3,004.0	3,060.1	31,16.3

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía. Boletín demográfico n° 71.

CUADRO 9.35

**Centroamérica: densidad de la población**  
(habitantes por km<sup>2</sup>)

País	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Costa Rica	60	68	70	72	73	75	77	78	80	82
El Salvador	243	269	275	281	287	293	289	304	311	317
Guatemala	80	92	94	97	99	102	105	107	110	113
Honduras	44	50	52	53	55	56	58	59	61	62
Nicaragua	32	37	38	39	40	41	42	43	44	46
Panamá	32	35	36	37	38	38	39	40	40	40

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía. Boletín demográfico n° 71.

CUADRO 9.36

**Centroamérica: tasa de crecimiento de la población**  
(por mil)

País	1980-1985	1985-1990	1990-1995	1995-2000
Costa Rica	25.2	24.5	20.6	17.4
El Salvador	22.8	22.8	22.9	21.6
Guatemala	32.2	30.7	30.5	29.2
Honduras	33.4	32.3	31.0	28.1
Nicaragua	35.3	30.7	31.7	29.7
Panamá	22.9	21.9	19.8	19.0

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía. Boletín demográfico n° 71.

CUADRO 9.37

**Centroamérica: ingresos totales del gobierno central como porcentaje del PIB**

País	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Costa Rica <sup>a/</sup>	15.2	12.0	12.3	12.2	12.3	12.1	12.2	13.1
El Salvador		13.1	12.9	11.8	11.7	11.3	12.1	12.0
Guatemala <sup>b/</sup>			9.5	9.9	10.3	10.9	10.8	11.3
Honduras	16.4	18.0	17.0	16.9	18.7	19.4	19.7	
Nicaragua	14.6	22.0	22.6	25.1	27.5	25.8	24.5	22.5
Panamá	24.4	21.9	25.6	31.1	29.2	26.7	28.1	

<sup>a/</sup> El dato de 1990 corresponde a 1991.

<sup>b/</sup> El dato del 2000 es preliminar y el del 2001 es estimado.

*Fuente: Costa Rica: Banco Central de Costa Rica; El Salvador: Banco Central de Reserva de El Salvador; Guatemala: Ministerio de Finanzas Públicas; Honduras: Secretaría de Finanzas; Nicaragua: Banco Central de Nicaragua; Panamá: Contraloría General de la República.*

CUADRO 9.38

**Centroamérica: gasto total del gobierno central como porcentaje del PIB**

País	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Costa Rica	24.2	16.1	16.2	14.9	14.7	14.3	15.0	15.7
El Salvador	24.5	13.6	14.9	12.9	13.6	13.5	14.4	15.5
Guatemala		9.4	9.4	10.7	12.5	13.8	13.0	13.2
Honduras	25.2	21.7	20.8	20.2	20.6	23.9	24.1	
Nicaragua <sup>a/</sup>	34.8	30.9	31.2	30.8	30.7	38.1	38.2	39.8
Panamá	21.9	19.1	21.8	26.9	25.0	22.9	24.0	

<sup>a/</sup> Los datos del año 2001 son preliminares.

*Fuente: Costa Rica: Banco Central de Costa Rica; El Salvador: revista trimestral del Banco Central de Reserva de El Salvador, julio-septiembre de 2001; Guatemala: estadísticas financieras del Gobierno Central, Dirección de Análisis y Estudios Económicos, Ministerio de Finanzas Públicas; Honduras: Secretaría de Finanzas; Nicaragua: Banco Central de Nicaragua; Panamá: Contraloría General de la República.*

CUADRO 9.39

**Centroamérica: déficit o superávit del gobierno central como porcentaje del PIB**

País	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Costa Rica <sup>a/</sup>	-2.7	-4.0	-3.9	-2.7	-2.5	-2.2	-2.9	-2.7
El Salvador		-0.6	-2.0	-1.1	-2.0	-2.1	-2.3	-3.5
Guatemala	-2.1	-0.7	-0.1	-0.8	-2.2	-2.8	-1.8	-1.9
Honduras	-6.4	-3.1	-3.5	-3.1	-1.6	-4.2	-4.1	
Nicaragua	-20.2	-8.8	-8.7	-5.7	-3.3	-12.3	-13.8	-16.5
Panamá	-4.8	-0.3	-1.2	-1.5	-1.5	-1.2	-1.4	

<sup>a/</sup> El dato para 1990 corresponde a 1991.

Fuente: Costa Rica: Banco Central de Costa Rica; El Salvador: Banco Central de Reserva de El Salvador; Guatemala: Banco de Guatemala; Honduras: Secretaría de Finanzas; Nicaragua: Banco Central de Nicaragua; Panamá: Contraloría General de la República.

CUADRO 9.40

**Centroamérica: exportaciones como porcentaje del PIB**

País	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Costa Rica <sup>a/</sup>	26.4	29.7	31.7	32.8	39.2	42.2	36.7	31.0
El Salvador		17.4	17.3	21.8	20.3	20.1	22.4	20.9
Guatemala			12.8	13.4	14.2	14.1	14.1	12.0
Honduras	29.6	31.1	33.2	30.9	29.5	21.7	23.4	21.1
Nicaragua <sup>b/</sup>			24.3	29.3	27.7	24.6	26.6	23.4
Panamá	8.4	7.3	7.0	7.5	7.5	7.4	7.8	

<sup>a/</sup> El dato de 1990 corresponde a 1991.

<sup>b/</sup> Los datos del año 2001 son preliminares.

Fuente: Costa Rica: Banco Central de Costa Rica; El Salvador: revista trimestral del Banco Central de Reserva de El Salvador, julio-septiembre de 2001; Guatemala: Banco de Guatemala; Honduras: Banco Central de Honduras, balanza de pagos; Nicaragua: Banco Central de Nicaragua; Panamá: Informe de Desarrollo Humano de Panamá, 2002.

CUADRO 9.41

**Centroamérica: importaciones como porcentaje del PIB**

País	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Costa Rica	32.1	34.9	36.5	38.7	44.3	40.2	40.1	40.6
El Salvador		35.0	31.2	33.6	33.0	32.9	37.7	36.6
Guatemala		22.5	19.8	22.1	25.7	26.0	27.1	26.3
Honduras		41.9	46.4	46.0	48.7	49.8	48.7	47.3
Nicaragua <sup>a/</sup>	40.7	50.0	54.7	73.9	72.1	84.1	74.3	71.0
Panamá	28.1	32.1	34.1	34.7	36.6	36.2	34.0	

<sup>a/</sup> Los datos del año 2001 son preliminares.

Fuente: Costa Rica: Banco Central de Costa Rica; El Salvador: revista trimestral del Banco Central de Reserva de El Salvador, enero-marzo de 2002; Guatemala: Banco de Guatemala; Honduras: Banco Central de Honduras; Nicaragua: Banco Central de Nicaragua; Panamá: Informe de Desarrollo Humano de Panamá, 2002.

CUADRO 9.42

**Centroamérica: deuda externa como porcentaje del PIB**

País	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Costa Rica <sup>a/</sup>	45.6	27.8	24.1	20.5	20.4	19.4	19.7	19.8
El Salvador		22.8	24.4	24.1	22.0	22.4	21.5	22.9
Guatemala <sup>b/</sup>	32.7	14.4	13.0	12.2	13.1	15.2	13.7	13.6
Honduras	118.3	100.7	98.0	81.0	73.5	78	70.7	
Nicaragua <sup>b/</sup>	684.8	541.6	317.3	304.8	304.1	296	274.8	250.6
Panamá <sup>c/</sup>		74.5	62.2	58.3	57.2	58.3	55.7	60.3

<sup>a/</sup> El dato de 1990 corresponde a 1991.

<sup>b/</sup> El dato del 2000 es preliminar y el del 2001 es estimado.

<sup>c/</sup> Saldo bruto al 31 de diciembre.

Fuente: Costa Rica: Banco Central de Costa Rica; El Salvador: Banco Central de Reserva de El Salvador; Guatemala: Banco de Guatemala; Honduras: Secretaría de Finanzas; Nicaragua: Banco Central de Nicaragua; Panamá: Contraloría General de la República.

CUADRO 9.43

### Centroamérica: exportaciones según destino

(en millones de dólares)

#### Centroamérica: exportaciones hacia Panamá

País	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Costa Rica <sup>a/</sup>	39.0	90.9	79.4	76.4	88.8	82.3	87.6	109.2
El Salvador	10.2	15.5	24.5	24.7	24.3	35.4	39.0	48.9
Guatemala		36.6	46.3	42.5	67.4	64.4	54.7	43.4
Honduras								
Nicaragua	0.9	11.0	3.2	2.4	1.4	4.3	4.2	9.4
Panamá								

#### Exportaciones hacia Nicaragua

País	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Costa Rica <sup>a/</sup>		87.3	104.0	111.0	138.0	173.0	173.0	156.0
El Salvador	10.4	40.4	46.6	64.9	75.0	91.1	108.0	120.0
Guatemala		71.0	79.9	83.2	92.6	93.1	114.0	131.0
Honduras	1.7	56.2	64.0	66.1	65.7	73.7	30.8	26.5
Nicaragua								
Panamá	3.0	4.5	4.3	8.2	12.9	19.6	18.0	

#### Exportaciones hacia Honduras

País	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Costa Rica <sup>b/</sup>		54.6	64.7	66.8	85.2	92.5	97.4	99.4
El Salvador	19.9	79.5	97.5	136.1	148.7	171.6	225.1	184.3
Guatemala		125.8	140.2	177.3	215.9	192.2	233.1	295.3
Honduras								
Nicaragua	8.8	13.7	17.9	28.3	22.9	37	37.5	47.6
Panamá <sup>c/</sup>	3.7	12.4	9.9	27.2	22.2	23	22.3	

#### Exportaciones hacia El Salvador

País	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Costa Rica <sup>b/</sup>		90.9	94.9	99.5	101.6	105.1	118.7	131.4
El Salvador								
Guatemala		269.0	258.0	311.0	320.0	279.0	341.0	477.0
Honduras	9.2	51.9	59.1	61.0	83.3	83.3	120.0	135.0
Nicaragua	9.6	41.2	56.7	58.4	57.5	68.2	73.5	75.0
Panamá <sup>c/</sup>	6.4	9.9	9.4	11.7	11.3	8.9	9.5	

#### Exportaciones hacia Guatemala

País	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Costa Rica <sup>b/</sup>		117.0	122.0	136.0	157.0	161.0	169.0	176.0
El Salvador	115.0	217.0	211.0	266.0	284.0	284.0	319.0	323.0
Guatemala								
Honduras	10.5	49.2	56.1	57.8	88.7	72.9	83.5	129.0
Nicaragua	13.0	10.4	8.7	14.3	16.6	15.0	20.3	24.0
Panamá <sup>c/</sup>	6.4	14.8	15.0	12.5	18.0	14.9	21.2	

**CUADRO 9.43 (continuación)****Exportaciones hacia Costa Rica**

País	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Costa Rica								
El Salvador	54.7	88.3	93.3	112.0	110.0	91.9	85.7	94.6
Guatemala		101.0	99.8	112.0	120.0	121.0	127.0	156.3
Honduras	1.5	23.5	27.2	28.1	24.6	27.3	30.3	35.3
Nicaragua	12.3	17.1	17.5	24.1	26.0	27.5	39.2	32.4
Panamá <sup>c/</sup>	26.7	41.8	37.9	41.5	45.6	35.4	40.5	

<sup>a/</sup> El dato de 1990 corresponde a 1991. Cifras acumuladas al mes de diciembre.

<sup>b/</sup> Cifras acumuladas al mes de diciembre.

<sup>c/</sup> El dato de 1990 corresponde a 1991.

*Fuente: Costa Rica: Banco Central de Costa Rica; El Salvador: Banco Central de Reserva de El Salvador; Guatemala: Banco de Guatemala; Honduras: Banco Central de Honduras; Nicaragua: Banco Central de Nicaragua; Panamá: Contraloría General de la República.*

**CUADRO 9.44**
**Centroamérica: ingresos totales del gobierno central**  
(millones de dólares corrientes)

País	1995	1996	1997	1998	1999	2000 <sup>a/</sup>	2001 <sup>b/</sup>
Costa Rica	1,360.5	1,430.1	1,546.9	1,695.1	1,890.4	2,041.2	1,965.3
El Salvador	1,164.1	1,312.1	1,289.5	1,390.1	1,394.2	1,490.2	1,603.1
Guatemala	1,200.6	1,437.8	1,582.0	1,873.2	1,899.8	2,070.0	2,223.0
Honduras	727.0	681.7	797.5	986.0	1,054.9	1,079.0	
Nicaragua	416.5	433.0	493.1	555.0	569.2	593.8	565.5
Panamá			1,670.0	1,767.0	1,945.0	2,112.0	2,088.0

<sup>a/</sup> Cifras preliminares.

<sup>b/</sup> Cifras estimadas.

*Fuente: Panamá: Estadísticas Económicas, Ministerio de Economía y Finanzas, segundo trimestre de 2002; demás países: Consejo Monetario Centroamericano.*

CUADRO 9.45

**Centroamérica: gasto total del gobierno central**  
(millones de dólares corrientes)

País	1995	1996	1997	1998	1999	2000 <sup>a/</sup>	2001 <sup>b/</sup>
Costa Rica	1,739.8	1,809.7	1,824.7	1,968.8	2,169.5	2,326.7	2,485.0
El Salvador	1,294.2	1,541.0	1,437.7	1,636.4	1,681.1	1,888.0	2,132.0
Guatemala	1,349.4	1,435.5	1,885.5	2,415.7	2,532.8	2,463.9	2,714.8
Honduras	850.1	823.5	942.9	1,073.7	1,284.6	1,410.1	
Nicaragua	583.8	599.2	605.8	657.5	840.8	927.7	933.8
Panamá			1,702.0	2,229.0	2,173.0	2,240.0	2,289.0

<sup>a/</sup> Cifras preliminares.

<sup>b/</sup> Cifras estimadas.

Fuente: Costa Rica: Banco Central de Costa Rica; El Salvador: Banco Central de Reserva de El Salvador; Guatemala: Banco de Guatemala; Honduras: Consejo Monetario Centroamericano; Nicaragua: Consejo Monetario Centroamericano; Panamá: Estadísticas Económicas, Ministerio de Economía y Finanzas, segundo trimestre de 2002.

CUADRO 9.46

**Centroamérica: impuestos por sector, como porcentaje de los ingresos del gobierno provenientes de impuestos**

**Impuestos a los ingresos y utilidades como porcentaje de los ingresos del gobierno provenientes de impuestos**

País	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Costa Rica	16.7	19.7	17.3	16.9	18.9	24.5	22.0	23.6
El Salvador <sup>a/</sup>	22.7	27.9	27.8	28.1	28.6	30.8	31.9	29.8
Guatemala <sup>b/</sup>		20.1	17.7	12.5	14.0	13.6	13.4	14.8
Honduras	23.2	30.3	27.7	26.5	22.8	20.9	19.9	21.5
Nicaragua	22.3	13.7	14.8	15.4	14.4	15.2	16.3	17.7
Panamá	36.8	40.9	39.8	42.2	36.2	42.0	44.1	

**Impuestos a la propiedad como porcentaje de los ingresos del gobierno provenientes de impuestos**

País	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Costa Rica	3.1	3.6	2.7	3.5	3.8	3.2	3.9	3.1
El Salvador <sup>a/</sup>	4.0	1.2	0.9	1.1	1.1	1.1	0.9	0.8
Guatemala		0.5	0.3	0.2	0.9	0.1	0.1	0.1
Honduras	0.9	0.8	1.0	1.1	0.1	0.1	1.3	1.07
Nicaragua <sup>c/</sup>	4.2	0.0	0.1	0.1	0.1	-0.2	-0.2	1.1
Panamá	7.0	5.6	5.7	4.9	5.0	4.9	4.7	

**Impuestos sobre los bienes y servicios como porcentaje de los ingresos del gobierno provenientes de impuestos**

País	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Costa Rica	50.0	51.2	62.4	60.5	62.5	61.3	65.5	65.1
El Salvador <sup>d/</sup>	14.9	44.5	49.4	51.6	52.9	52.5	53.1	55.9
Guatemala <sup>b/</sup>		36.0	42.5	44.8	45.8	46.7	47.1	66.4
Honduras		41.8	30.5	46.0	47.6	77.2	78.3	77.1
Nicaragua <sup>c/</sup>	56.3	63.1	62.5	60.4	54.7	50.2	50.2	49.2
Panamá	26.3	16.8	16.2	18.2	25.6	23.9	24.5	



CUADRO 9.46 (continuación)

**Impuestos a las importaciones como porcentaje de los ingresos del gobierno provenientes de impuestos**

País	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Costa Rica	25.3	20.5	14.3	12.0	10.8	7.5	7.2	6.8
El Salvador <sup>fi</sup>	14.5	14.8	15.0	12.7	11.8	11.6	10.5	10.1
Guatemala <sup>ai</sup>		23.6	17.5	15.0	14.5	13.6	12.1	12.4
Honduras	26.9	23.4	24.4	23.9	15.0	14.4	14.2	15.3
Nicaragua <sup>ci</sup>	15.7	23.2	22.6	24.1	26.9	29.6	28.7	28.7
Panamá	20	35.7	37.3	34.1	33	29.1	26.6	

**Impuestos a las exportaciones como porcentaje de los ingresos del gobierno provenientes de impuestos**

País	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Costa Rica	3.1	3.8	2.0	3.7	2.6	0.9	0.4	0.2
El Salvador <sup>ei</sup>	7.9							
Guatemala								
Honduras	11.7	2.9	1.4	1.0	0.5	0.06	0.04	0.04
Nicaragua <sup>gi</sup>	0.05							
Panamá	2.0	1.1	1.0	0.6	0.3	0.05	0.01	

<sup>ai</sup> Gobierno central consolidado.

<sup>bi</sup> Se utilizaron los ingresos directos, divididos entre los ingresos tributarios.

<sup>ci</sup> El año 2001 es preliminar.

<sup>di</sup> Gobierno central consolidado, impuestos al valor agregado.

<sup>ei</sup> Gobierno central consolidado, derechos arancelarios.

<sup>fi</sup> No hay impuesto a las exportaciones desde 1994.

<sup>gi</sup> Esta información la registraba y publicaba el Banco Central de Nicaragua hasta 1992.

*Fuente: Costa Rica: Contraloría General de la República, Memoria Anual; El Salvador: Banco Central de Reserva de El Salvador; Guatemala: Informe Nacional de Desarrollo Humano, 2002; Honduras: Secretaría de Finanzas; Nicaragua: Banco Central de Nicaragua; Panamá: Contraloría General de la República.*

CUADRO 9.47

**Centroamérica: indicadores macroeconómicos****Tipo de cambio interbancario**

País	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Costa Rica		199.4	219.9	243.8	270.6	297.6	317.7	341.0
El Salvador		8.8	8.8	8.8	8.8	8.8	8.8	8.8
Guatemala		5.9	6.0	6.2	6.7	7.7	7.7	8.0
Honduras		10.4	12.9	13.3	13.9	14.7	15.3	16.1
Nicaragua <sup>a/</sup>	4.3	7.5	8.4	9.4	10.6	11.8	12.7	13.4
Panamá								

**Tasa de inflación**

País	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Costa Rica	27.3	22.6	13.9	11.2	12.4	10.1	10.2	10.9
El Salvador	9.8	11.4	7.4	1.9	4.2	-1.0	4.3	1.4
Guatemala	60.6	8.6	10.9	7.1	7.5	4.9	5.1	8.9
Honduras	36.7	26.8	25.3	12.8	15.7	10.9	10.1	8.8
Nicaragua <sup>b/</sup>		10.9	11.6	9.2	13.0	11.2	11.5	7.5
Panamá								

<sup>a/</sup> Promedio de compra del último mes. Corresponde al promedio anual de compra-venta.

<sup>b/</sup> Promedio anual.

Fuente: Costa Rica: Banco Central de Costa Rica; El Salvador: Banco Central de Reserva de El Salvador; Guatemala: Banco de Guatemala; Honduras: Banco Central de Honduras; Nicaragua: Banco Central de Nicaragua.

CUADRO 9.48

**Centroamérica: tasa de interés pasiva y activa del sistema bancario****Tasa de interés pasiva real del sistema bancario (seis meses plazo)<sup>a/</sup>**

País	1995	1996	1997	1998	1999	2000 <sup>b/</sup>	2001 <sup>c/</sup>
Costa Rica	7.1	8.9	8.5	10.8	7.4	4.8	4.5
El Salvador	4.2	4.2	10.6	6.3	11.8	2.7	0.9
Guatemala	-0.4	-2.8	-1.8	-1.2	5.2	5.92	-0.4
Honduras	-7.6	-4.3	7.9	5.2	6.9	3.6	3.6
Nicaragua <sup>d/</sup>	15.0	15.2	17.9	6.4	14.7	3.6	3.6
Panamá	7.2	7.2	7.0	6.7	6.9	7.7	7.2

**Tasa de interés activa real del sistema bancario (a un año plazo)<sup>a/</sup>**

País	1995	1996	1997	1998	1999	2000 <sup>b/</sup>	2001 <sup>c/</sup>
Costa Rica	13.9	14.8	13.9	12.5	15.7	14.4	12.2
El Salvador	7.8	8.6	13.5	10.5	16.3	7.6	4.7
Guatemala	12.5	10.4	8.7	9.9	15.1	15.0	9.0
Honduras	1.3	3.4	17.1	12.9	16.7	13.1	13.1
Nicaragua <sup>d/</sup>	21.4	21.1	26.9	15.4	24.9	24.9	24.9
Panamá	10.6	10.5	10.1	9.9	9.9	11.1	10.3

<sup>a/</sup> Promedio ponderado hasta un año plazo al mes de diciembre. En Costa Rica comprende la tasa activa para el rubro "Otras actividades" en bancos estatales, deflatada por el índice de precios al consumidor a fin de período.

<sup>b/</sup> Cifras preliminares.

<sup>c/</sup> Cifras estimadas.

<sup>d/</sup> Con cláusula de mantenimiento de valor.

Fuente: Panamá: Superintendencia de Bancos; demás países: Consejo Monetario Centroamericano.

CUADRO 9.49

**Centroamérica: ratificación de tratados internacionales sobre derechos humanos**

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP)	1968	1979	1992	1966		1977
Protocolo Facultativo del PIDCP	1998	1995	1996			1977
Segundo Protocolo Facultativo del PIDCP sobre la abolición de la pena de muerte	1998					
Convención Americana sobre Derechos Humanos	1970	1978	1978			1978
Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes	1993	1994	1989	1984		1987
Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, relativo a la abolición de la pena de muerte	1998					1991
Convención sobre el estatuto de los refugiados	1977	1983	1983		1980	
Protocolo sobre el estatuto de los refugiados	1977	1983	1983		1980	
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	1969	1979	1987	1966	1980	1977
Convención interamericana para prevenir y sancionar la tortura	1999	1994	1989			1991
Convención interamericana sobre desaparición forzada de personas	1996					1996
Convención para la prevención y la sanción del delito de genocidio	1950	1950	1949	1952	1952	1950
Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial	1967		1982		1997	1967
Convención sobre la represión y el crimen del <i>Apartheid</i>	1986		1982			1977
Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer	1985		1982			1981
Convención sobre los derechos de los niños	1990		1990	1989		1990
Convenio Constitutivo del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe	1995					1994

*Fuente: Costa Rica: Asamblea Legislativa, Departamento de Archivo; El Salvador: Normas básicas sobre derechos humanos, 2000, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos en El Salvador; Guatemala: Ministerio de Relaciones Exteriores; Honduras: PNUD-Honduras, informe preparado para este capítulo; Nicaragua: Cancillería de la República; Panamá: Ministerio de Relaciones Exteriores.*

CUADRO 9.50

**Centroamérica: porcentaje del presupuesto general del gobierno, asignado por la Constitución Política al sistema de administración de justicia**

País	1998	1999	2000	2001
Costa Rica <sup>a/</sup>	6	6	6	6
El Salvador <sup>b/</sup>	6	6	6	6
Guatemala	1	1	1	1
Honduras	3	3	3	3
Nicaragua	4	4	4	
Panamá				

<sup>a/</sup> Incluye Poder Judicial, Ministerio Público y Organismo de Investigación Judicial.

<sup>b/</sup> Porcentaje fijado a partir de 1994.

*Fuente: Costa Rica: Constitución Política de la República de Costa Rica; El Salvador: Constitución de la República de El Salvador; Guatemala: Constitución Política de Guatemala; Honduras: Constitución Política de la República de Honduras; Nicaragua: Constitución Política.*

CUADRO 9.51

**Centroamérica: gasto ejecutado por el sistema de administración de justicia**  
(miles de dólares corrientes)

País	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Costa Rica <sup>a/</sup>				232,362	262,780	319,269	382,550
El Salvador <sup>b/</sup>	53,669	63,771	71,291	83,040	98,011		
Guatemala		44,860	47,760	56,393	54,046	61,469	69,291
Honduras		16,300	20,400	24,200	27,400	30,500	33,400
Nicaragua	9,059	12,879	17,394	23,268	40,403	29,042	
Panamá <sup>c/</sup>	60,748	62,542	66,537	71,740	73,012	70,782	

<sup>a/</sup> Incluye el gasto de los ministerios de Gobernación, Seguridad Pública y Justicia y Gracia, así como del Poder Judicial.

<sup>b/</sup> Gastos efectivos por el órgano ejecutivo.

<sup>c/</sup> Incluye el gasto de los tribunales de justicia, de reclusión y del Ministerio Público.

*Fuente: Costa Rica: Contraloría General de República; El Salvador: Ministerio de Hacienda, Unidad de Asesoría Macroeconómica y Fiscal, Informe de Gestión Financiera del Estado; Guatemala: Ministerio de Finanzas Públicas; Honduras: Secretaría de Finanzas; Nicaragua: Banco Central de Nicaragua y Anuarios del Presupuesto General de la República; Panamá: Contraloría General de la República.*

CUADRO 9.52

**Centroamérica: gasto judicial ejecutado  
como porcentaje de los gastos de gobierno**

País	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Costa Rica <sup>a/</sup>				4.0	3.6	2.7	4.2
El Salvador	2.7	2.6	2.9	2.5	1.4	4.9	4.9
Guatemala		3.0	2.5	2.3	2.1	2.5	2.6
Honduras		1.8	1.9	2.0	1.9	1.9	
Nicaragua <sup>b/</sup>	1.4	2.0	2.5	3.2	2.5	3.2	3.2
Panamá <sup>c/</sup>	3.6	3.2	2.6	2.8	3.0	2.6	

<sup>a/</sup> Considera sólo el Poder Judicial.

<sup>b/</sup> El dato incluye gastos de la Corte Suprema de Justicia y de la Procuraduría General de Justicia.

<sup>c/</sup> El dato incluye gastos de los tribunales de justicia, de reclusión y del Ministerio Público.

*Fuente: Costa Rica: Contraloría General de la República; El Salvador: Informe de Gestión Financiera del Estado, Ley de Presupuestos 2000 y 2001, Ejercicios Fiscales; Guatemala: Ministerio de Finanzas Públicas; Honduras: Secretaría de Finanzas; Nicaragua: Anuarios del Presupuesto General de la República, Ministerio de Hacienda y Crédito Público; Panamá: Contraloría General de la República.*

CUADRO 9.53

**Centroamérica: porcentaje que representa  
el gasto militar en el gasto total del Estado**

País	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Costa Rica <sup>a/</sup>						
El Salvador		5.5	5.2	3.0	5.4	4.9
Guatemala	10.0	8.0	6.0	5.0	6.0	7.0
Honduras	3.4	3.8	2.6	2.7	2.9	3.6
Nicaragua	11.8	9.6	9.1	7.2	7.7	8.1
Panamá <sup>a/</sup>						

<sup>a/</sup> No aplica.

*Fuente: El Salvador: Ley de Presupuestos, Sección Gobierno Central, Ministerio de Hacienda; Guatemala: Ministerio de Finanzas Públicas; Honduras: Honduras en cifras; Nicaragua: Anuarios del Presupuesto General de la República.*

CUADRO 9.54

**Centroamérica: gasto militar**  
(millones de dólares corrientes)

País	1997	1998	1999	2000	2001
Costa Rica <sup>a/</sup>					
El Salvador	138.7	153.4	60.7	112.1	109.2
Guatemala	142.6	131.2	118.3	157.9	195.8
Honduras	39.4	31.6	37.1	44.2	57.4
Nicaragua	58.2	57.6	61.3	66.5	68.4
Panamá <sup>a/</sup>					

<sup>a/</sup> No aplica.

Fuente: El Salvador: Ley de Presupuestos, Sección Gobierno Central, Ministerio de Hacienda; Guatemala: Ministerio de Finanzas Públicas; Honduras: Honduras en cifras, datos para el año 2001 proporcionados por la Secretaría de Defensa; Nicaragua: Banco Central de Nicaragua y Anuarios del Presupuesto General de la República.

CUADRO 9.55

**Centroamérica: número de medios de comunicación colectiva. 2001**

	Costa Rica <sup>a/</sup>	El Salvador	Guatemala	Honduras <sup>b/</sup>	Nicaragua	Panamá
Canales de televisión	19	20	5	52	12	22
Periódicos	6	5	5	4	4	6
Emisoras de radio	104	209	342	497	146	137

<sup>a/</sup> Canales con mayor cobertura.

<sup>b/</sup> Principales canales de televisión.

Fuente: Para canales de televisión: Costa Rica: Oficina Nacional de Control de Radio; El Salvador: Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicación, Boletín de telecomunicaciones; Guatemala: Young & Rubicam Guatemala; Honduras: Honduras en cifras; Nicaragua: Instituto Nicaragüense de Telecomunicaciones y Correos; Panamá: ente regulador de los servicios públicos. Para periódicos: Costa Rica: Servicios Publicitarios Computarizados; El Salvador: Asociación de Medios Publicitarios; Guatemala: Young & Rubicam Guatemala; Honduras: Honduras en cifras; Nicaragua: Universidad Centroamericana, encuesta sobre preferencia de medios; Panamá: ente regulador de los servicios públicos. Para emisoras de radio: Costa Rica: Oficina Nacional de Control de Radio; El Salvador: Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicación, Boletín de telecomunicaciones; Guatemala: Young & Rubicam Guatemala; Honduras: Honduras en cifras; Nicaragua: Instituto Nicaragüense de Telecomunicaciones y Correos; Panamá: ente regulador de los servicios públicos.



## Notas

1 El Salvador y Honduras incorporan el porcentaje de la población sin acceso a servicios de salud. Panamá sustituyó el indicador porcentaje de niños menores de cinco años con peso insuficiente, por porcentaje de hogares con ingreso inferior a la canasta básica, e incorporó el porcentaje de hogares sin acceso a servicio sanitario.

2 Otros indicadores asociados a este objetivo son: AOD neta como porcentaje del ingreso nacional bruto de los países donantes del Comité de Asistencia para el Desarrollo; proporción de la AOD que no está condicionada; proporción de la AOD destinada al medio ambiente de los

pequeños Estados insulares en desarrollo; proporción de la AOD destinada al sector del transporte de los países sin litoral; subsidios a la exportación y la producción de productos agrícolas en los países de la OCDE; proporción de la AOD ofrecida para ayudar a crear la capacidad comercial; proporción de la deuda bilateral oficial de los países pobres muy endeudados que ha sido cancelada; servicio de la deuda como porcentaje de las exportaciones de bienes y servicios; proporción de la AOD ofrecida como alivio de la deuda; número de países que alcanzan los puntos de decisión y de culminación en la iniciativa para la reducción de la deuda de los países muy endeudados

## CAPITULO 9

**La recopilación de indicadores** para este capítulo se hizo en forma conjunta con los equipos de los informes nacionales de desarrollo humano de los países. En la recopilación participaron: Elisa Sánchez, Erick Irigaray y Enrique González, de Costa Rica; Carolina Trigueros, de El Salvador; Frank Fritzche y Gustavo Arriola, de Guatemala; Miguel Ramos, de Honduras; Mayra Calero, de Nicaragua y Martín Fuentes de Panamá. Además colaboraron, en Costa Rica, Nancy Pérez, en Nicaragua, Arlen Duarte, Cristhian Ortega, Fabio Palacios, Suyen Sánchez y Mayarí Villagra; en Panamá, Fermina Chamorro, Manuel Córdoba, Cruz María Díaz, Daniel Fuentes y Rolando Jonson. La recopilación de información fue coordinada por Susan Rodríguez.

**La propuesta original** a partir de la cual se elaboró el capítulo fue preparada por Arodys Robles y Karol Acón.

**La edición técnica** la realizaron Susan Rodríguez, Arodys Robles y Marcela Román. Elisa Sánchez tuvo a su cargo la revisión de la información estadística, labor en la que contó con el apoyo de Enrique González y Natalia Morales. Además, la edición crítica de los cuadros la realizaron Emilio Solana, en el caso de democracia.

**Los talleres de consulta** se efectuaron del 13 al 15 de junio y el 8 y 9 de agosto del 2002 en San José, con la asistencia de Marta Aguilar, Mayra Calero, Frank Fritzsche, Martín Fuentes, Leonardo Garnier, Pascal Giro, Miguel Gutiérrez, Raquel Herrera, Reinaldo Herrera, Erick Irigaray, Miguel Lobo, Tatiana Mora, Gerardo Munck, Héctor Pérez, Elisa Sánchez, Javier Santacruz, Pablo Sauma, Carolina Trigueros, Eiliana Ulate y Jorge Vargas. La relatoría de los talleres la realizaron Marta Aguilar, Reinaldo Herrera y Eiliana Ulate.