

SECCIÓN  
I

# Sinopsis



## RECONOCIMIENTOS

### **Elaboración y edición técnica del capítulo**

Marisol Guzmán Benavides, Alberto Mora Román y Jorge Vargas Cullell.

Se agradece el apoyo de Miguel Gutiérrez Saxe en el proceso de edición técnica final de este documento.

### **Lectores críticos:**

El borrador de este capítulo fue presentado y discutido en una reunión virtual realizada el 17 de junio de 2021 en la que participaron:

- **Integrantes del Consejo Consultivo del Informe e invitados/as especiales.**

Ana Sojo, Jorge Arosemena Román, Ana Evelyn Jacir de Lovo, Alida Spadafora, Otilia Lux, Dante Mossi, Elaine White, Miguel Gutiérrez Saxe, Arturo Condo, Eduardo Núñez, Jaime Incer, Jonathan Menkos, Mauricio Chacón, Félix Cristiá, Mimi Prado, Ottón Solís, Pedro Caldentey, Álvaro Cáliz, Ricardo Sol, Alberto Menghini, Alberto Cortés, Jaime Incer.

- **Integrantes del equipo del Programa Estado de la Nación.**

Alberto Mora, Marisol Guzmán, Sebastián González, Stwarth Piedra, Susan Rodríguez, Karol Arroyo, Ronald Alfaro, Evelyn Villarreal, Arlene Méndez, Karen Chacón, Leonardo Merino, Jorge Vargas Cullell.

Además se realizaron reuniones bilaterales y se recibieron comentarios por escrito de: Juan Alberto Fuentes, Álex Segovia, Álvaro Cáliz, Félix Cristiá, Alta Hooker, Héctor Dada Hirezi, Fabrice Lehoucq, Ronald Alfaro, Karen Chacón, Isabel Román, Miguel Gutiérrez Saxe.

### **Elaboración de ilustraciones y revisión de cifras**

Sebastián González Rosales y Stwarth Piedra Bonilla.

### **Corrección de estilo y edición de textos:**

Juan Bejarano.

### **Diseño y diagramación:**

Erick Valdelomar/Insignia Ng.

## CAPÍTULO

## 1

## / Sinopsis

**Valoración general** 

El Bicentenario de la Independencia de la mayoría de los países de Centroamérica encuentra a esta región sumida en la peor crisis en décadas, en concreto, desde la época en que los conflictos político-militares asolaban el área. Esta difícil situación ha sido provocada por la convergencia de tres factores. En primer lugar, las tendencias de largo plazo en la gestión (insostenible) del patrimonio natural, la profundización de las asimetrías estructurales de desarrollo entre los territorios de la región y la crónica debilidad en las capacidades institucionales de los Estados centroamericanos para promover el desarrollo humano. En segundo lugar, tendencias desfavorables del desarrollo humano y la democracia durante la segunda década del siglo XXI, sobre las que se enfoca esta edición del Informe; y finalmente, los graves efectos de la pandemia de covid-19, que ha provocado crisis sanitarias, económicas, sociales y, en algunos casos, políticas.

Estas tres evoluciones se anudan en la presente coyuntura, lo que crea una compleja situación de pronóstico reservado en la región. Sin embargo, como se señala en esta edición, en el pasado reciente Centroamérica y su proceso de integración han tenido la capacidad para encontrar salidas progresivas a las crisis y, en nuestros días, poseen fortalezas que pueden apalancar la acción conjunta para enfrentar los urgentes desafíos regionales. En efecto, el impulso integracionista inaugurado por el Acuerdo de Esquipulas II en 1987 y consolidado por la fundación del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA)

en 1991 fue clave para salir de la crisis de los años ochenta y abrió una época de esperanza y cooperación entre Estados y sociedades. No obstante, el SICA muestra en la actualidad evidentes signos de agotamiento político, pese a los logros obtenidos, sobre todo en materia económica y energética.

En el período 2015-2019, Centroamérica experimentó ciertos avances económicos y sociales. Sin embargo, el ritmo de ese progreso fue, en el balance, claramente inferior si se lo compara con el registrado durante la primera década del siglo. Desde una óptica regional, esos avances fueron específicos y dispares entre las naciones. Los países más rezagados tuvieron un peor desempeño en desarrollo humano, lo que amplió las brechas estructurales entre un sur del Istmo más desarrollado y un centro-norte con persistentes atrasos económicos, sociales y políticos. Estas diferencias se agudizan a nivel interno en los diferentes países y en ciertos grupos de población, como se ha reportado en las sucesivas ediciones del Informe Estado de la Región. La inclusión de República Dominicana en el estudio, por su condición de Estado miembro del SICA, reforzó estas brechas pues, junto con Panamá y Costa Rica, constituyen las economías más desarrolladas y dinámicas del área.

En los años inmediatamente anteriores a la pandemia, la crónica debilidad de la mayor parte de los estados centroamericanos para promover el desarrollo humano, ya analizada en anteriores ediciones del Informe, se vio agudizada por importantes retrocesos político-institucionales. En varios países

se revirtieron los avances en materia de democracia electoral experimentados después del cese de los conflictos armados a finales del siglo pasado. Fueron evidentes los retrocesos en la gestión electoral, la calidad de los padrones electorales y las cortapisas al derecho de elegir y ser electo. Todo ello coincidió con el deterioro de la independencia entre los poderes del Estado debido al dominio y la creciente concentración del poder en el Ejecutivo. Unido al robustecimiento de las fuerzas armadas y su involucramiento en actividades civiles y a un menor apoyo de la población a la democracia, la situación política regional al cierre del año 2019 implicaba riesgos importantes para la tutela efectiva de la libertad y los derechos humanos en la región.

En este panorama ya frágil y desfavorable, la pandemia indujo rápidos deterioros en los mercados laborales y en el nivel de ingresos de las poblaciones, con los consecuentes aumentos en el desempleo y la pobreza. Los países, que ya tenían limitados márgenes de maniobra fiscal fruto de los elevados déficits, tuvieron que recurrir a un todavía mayor endeudamiento público para financiar las intervenciones necesarias para hacer frente a la crisis sanitaria. En paralelo, la coyuntura fue instrumentalizada en ciertos Estados para ensayar prácticas autoritarias, restringir las libertades ciudadanas y evadir la transparencia y la rendición de cuentas, lo que agudizó el retroceso institucional y político.

## → Valoración general > continuación

En efecto, la pandemia activó de manera oportuna distintos mecanismos e instrumentos de acción del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA). Se aprobó un Plan de Contingencia Regional, con múltiples objetivos y frentes de acción, que abrió paso a actuaciones regionales concretas de apoyo a la situación fiscal, la actividad económica y el mantenimiento del intercambio comercial en el área. Sin embargo, en temas claves para el manejo de la crisis sanitaria, como los de política de salud, educativa y ambiental, las acciones de la institucionalidad de integración quedaron limitadas a esfuerzos de coordinación o de información, sin mayor incidencia ni articulación con las políticas productivas, sanitarias y sociales nacionales.

En la práctica, cada uno de los gobiernos del área se concentró en atender los problemas de la manera que creyó más conveniente. Ello impidió potenciar el alcance de las medidas promovidas a nivel regional, sobre todo en lo relacionado con la contención de los contagios y la posibilidad de optimizar los limitados recursos disponibles en los países para enfrentar la pandemia.

La necesidad y los beneficios potenciales de la acción regional contrastan con las asimétricas capacidades del SICA. Robustas instituciones y marcos de acción en las áreas de financiamiento del desarrollo y la integración del mercado eléctrico coexisten con múltiples entidades con débiles capacidades de acción y escasos resultados. A este hecho se suma, crucialmente, la falta de voluntad política de los Estados miembros para honrar los compromisos que suscriben y su desinterés en concebir la integración como una plataforma para la implementación concertada de políticas públicas. Buena parte de la institucionalidad regional continúa dependiendo de la cooperación internacional para viabilizar su funcionamiento, lo que suele inducir la dispersión de su quehacer para responder a las agendas de los cooperantes, y no a las prioridades y necesidades de acción regional.

El carácter global de los efectos de la covid-19 se suma a otras dinámicas del desarrollo que trascienden las fronteras entre los países y que es evidente que requieren ser atendidas de manera conjunta. Esta edición del Informe provee insumos para dimensionar la importancia de la acción regional en temas como la gestión del riesgo y la vulnerabilidad a desastres, encadenamientos productivos y de empleo, la pertinencia de la educación y formación técnico-profesional y las dinámicas de la violencia homicida.

En la conmemoración del Bicentenario de la Independencia de la mayoría de los países del Istmo, el Informe constata que Centroamérica y República Dominicana no han logrado construir un círculo virtuoso entre la acción nacional y la regional para impulsar su desarrollo humano sostenible. Esta posibilidad se ve limitada por la ausencia, en amplios sectores de población, de una robusta identidad regional, lo que deja la atención de los retos compartidos a la voluntad política de los gobiernos de turno. A pesar de esta difícil situación, el Informe logra identificar fortalezas reales en el accionar de la integración regional y en las disposiciones integracionistas de la población, a los que rescata como valiosos activos para el establecimiento, por parte de Estados y sociedades, de un marco más efectivo de cooperación para atender los desafíos estratégicos de la región.

En ese contexto, la presente edición del Informe formula tres ideas principales, o ideas fuerza, que hilvanan los hallazgos de las múltiples investigaciones efectuadas para la preparación del documento. Estas ideas proponen una lectura estratégica sobre la situación actual y perspectivas del desarrollo humano, la democracia y la integración regional en Centroamérica y República Dominicana.

Las ideas fuerza no solo actualizan el diagnóstico del *Quinto Informe Estado de la Región* (2016), sino que además constituyen una guía para identificar los nuevos temas, datos y análisis que los capítulos del Informe aportan para entender la compleja realidad

por la que atraviesa el área. Sin embargo, en lo fundamental, configuran la secuencia narrativa básica de la historia contemporánea regional documentada en esta edición. Así mismo, plantean un relato que se mueve desde el diagnóstico de la situación hasta la identificación de claves para construir, con el apoyo ciudadano, una integración regional más profunda y efectiva. Las tres ideas principales planteadas en este Informe son:

- Centroamérica cerró la segunda década del siglo XXI sumida en la peor crisis de las últimas tres décadas.
- El impulso integracionista inaugurado a finales del siglo pasado obtuvo logros tangibles de desarrollo humano en años recientes, pero muestra claras señales de agotamiento político.
- Las identidades regionales son claves para fortalecer el apoyo ciudadano a la integración de Centroamérica y República Dominicana.

A partir del nuevo conocimiento generado por la presente edición del Informe, el cierre del capítulo invita a la reflexión estratégica a partir de la formulación de una pregunta acuciante: desde el punto de vista de la acción regional concertada entre Estados y sociedades de Centroamérica y República Dominicana, ¿qué cabe hacer ante las regresiones en el desarrollo humano sostenible y la democracia experimentadas, y frente al agotamiento político de la integración regional?

El Informe no puede dar una respuesta completa y definitiva a esta cuestión, una tarea imposible. Sin embargo, sí aporta propuestas concretas que pueden ayudar a la (re)construcción de la esperanza de que Centroamérica podrá, como lo hizo hace cuarenta años, encontrar salidas a favor del progreso y la democracia cuando parece que la oscuridad se apodera del presente.

## CAPÍTULO

## 1

## / Sinopsis

INDICE	Encuadre del Informe
<b>Valoración general</b> 33	<p>El <i>Informe Estado de la Región</i> valora el desempeño de Centroamérica y República Dominicana en materia de desarrollo humano desde la publicación de la última edición, en 2016. Este ejercicio supone un conjunto de definiciones conceptuales y metodológicas que encuadran el alcance del documento, su enfoque, temas, así como su cobertura temporal y geográfica. En esta sección se explica este encuadre de manera resumida, con el propósito de aclarar desde un inicio las claves de lo que el Informe es y lo que no es.</p>
<b>Encuadre del informe</b> 35	
Principales conceptos 35	
Período de análisis 37	
Temas del informe 37	
Asuntos relevantes no investigados en profundidad en esta edición 38	
<b>Principales mensajes</b> 41	
Primera idea fuerza: la región cerró la segunda década del siglo XXI sumida en la peor crisis de las últimas tres décadas 41	
Segunda idea fuerza: el impulso integracionista inaugurado a finales del siglo pasado generó logros tangibles de desarrollo humano, pero muestra claras señales de agotamiento político 59	
Tercera idea fuerza: las identidades regionales son claves para fortalecer el apoyo ciudadano a la integración 67	
<b>Cierre</b> 70	<p><b>Principales conceptos</b></p> <p>Centroamérica, región e integración regional conforman la tríada conceptual sobre la que se sustentan las investigaciones del <i>Informe Estado de la Región desde 1999</i>. El concepto del desarrollo humano fija la perspectiva desde la cual se examina la evolución de Centroamérica y República Dominicana. Por su parte, los conceptos de región e integración delimitan el objeto de estudio del Informe. Con frecuencia estos términos han sido empleados como sinónimos, pero, como se explica en este acápite, refieren a objetos distintos, aunque muy entrelazados. Además, en esta ocasión es importante aclarar, desde un inicio, las razones por las cuales se incluye por primera vez a República Dominicana en el análisis, un país que históricamente no forma parte de Centroamérica.</p> <p><b>El concepto del desarrollo humano sostenible regional</b></p> <p>El presente Informe se basa en el concepto de desarrollo humano</p>
	<p>sostenible propuesto por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y elaborado teóricamente por Amartya Sen (1999, 2009). Según este enfoque, el desarrollo debe entenderse como un proceso de generación de capacidades y oportunidades de y para la gente, de manera que puedan acrecentarse la libertad y la equidad que disfrutaron las presentes y las futuras generaciones (PNUD, 1994). Se trata de una visión alternativa y contrastante de las corrientes que predominaron hasta hace unos años, que reducían el concepto de desarrollo al mero crecimiento económico.</p> <p>Desde esta perspectiva, el desarrollo humano está vinculado de manera muy estrecha con la democracia y los derechos humanos (O'Donnell, 2007, 2010) e implica enfocarse en las condiciones de vida de los seres humanos, en reconocimiento de la multiculturalidad de las condiciones y la atención a las demandas y aspiraciones. En el caso del Estado de la Región, el estudio del desarrollo humano sostenible no se aplica a un solo país,</p>

sino a una delimitación espacial más amplia que comprende varias sociedades y Estados nacionales.

### Los conceptos de región, integración regional y la inclusión de República Dominicana

Desde el *Primer Informe Estado de la Región* (1999) se ha trazado una distinción entre los conceptos de región e integración regional, dos términos que no se presuponen mutuamente pero que, por razones políticas e históricas, han sido empleados como sinónimos en Centroamérica.

Una región es la expresión territorial de procesos históricos, casi siempre no planificados, mediante los cuales grupos de población desarrollan vínculos cotidianos, aunque asimétricos y hasta contradictorios, capaces de crear una unidad funcional territorial delimitada y delimitable. La conformación de una región (a modo de una red cohesiva de relaciones sociales, económicas, políticas e institucionales y ambientales) puede ser propiciada por la geografía del territorio: los accidentes naturales pueden facilitar los intercambios o, por el contrario, crear barreras a ellos. Sin embargo, desde la perspectiva que interesa al Informe, la región es una construcción histórica y no una ontología natural y es, además, un constructo susceptible a diversas definiciones y escalas espaciales dependiendo de los criterios específicos de interés (Suorsa, 2014; Schmitt-Egner, 2002; Kasala y Sifta, 2017; Agnew, 2018).

En este Informe se emplean como sinónimos los conceptos región y Centroamérica. En ambos casos se está incluyendo a siete países: Guatemala, Belice, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá, aunque es necesario reconocer que, en la práctica, no siempre fue posible incorporar a Belice en los análisis, debido a la falta de información comparable. Esta definición de Centroamérica privilegia el criterio de las interrelaciones históricamente construidas entre estas naciones, teniendo como telón de fondo la contigüidad geográfica, pues incluye a las siete naciones que ocupan la estrecha franja de tierra entre el océano Pacífico y el mar Caribe

y las grandes masas continentales de América del Sur y América del Norte. Sin embargo, aquí se reconoce que esta singularidad geográfica ha propiciado el surgimiento de territorios con fuertes lazos entre sí y cierta cohesividad en sus dinámicas compartidas. El capítulo 5 de esta edición aporta evidencia de que Centroamérica, sus contornos y definiciones, constituye un concepto "disputado" tanto en el pensamiento de destacados intelectuales centroamericanos e internacionales, como a los ojos de la población.

Por su parte, el proceso de integración regional es el resultado de políticas y estrategias cuyo fin es enlazar las diversas economías y sociedades de una región, mediante la creación de un espacio económico, social y político regido por un marco institucional común (no necesariamente un gobierno común) que establece reglas y modos de operación comunes. Como tal, se trata de un proceso multidimensional que supone un vector de ingeniería social e institucional: las acciones deliberadas y concertadas por parte de una constelación de agentes. En tanto diseños sociales, los procesos de integración social puede ser sujetos a métricas y evaluaciones de cumplimiento (Ghica, 2013; Maza y Villaverde, 2011; De Lombaerde et al., 2012).

Desde un punto de vista temático, la multidimensionalidad de un proceso de integración comprende los diversos ámbitos de acción en los que intervienen los actores que la impulsan para crear marcos de cooperación supra y transnacional. Estos entornos pueden ser ambientales, económicos, sociales, políticos y culturales, como se da cuenta en las sucesivas secciones del Informe Estado de la Región. Por otra parte, un proceso de integración regional tiene dimensiones institucionales y no institucionales, distinción reconocida ya desde el *Primer Informe Estado de la Región* (1999).

La primera dimensión comprende a las instancias e instituciones creadas por los Estados centroamericanos (y más recientemente, República Dominicana) con la autoridad y responsabilidad para llevar a cabo políticas supranacionales aprobadas por medio de tratados internacionales

y reconocidas de manera explícita por la legislación interna de los países. La segunda dimensión incluye a los lazos que, en la práctica, unen a las diversas sociedades, por medio de los esfuerzos empresariales de inversión, las migraciones intrarregionales y las vinculaciones de las organizaciones de la sociedad civil, influidas por los marcos normativos y las políticas públicas, a la vez que independientes de ambos. Por lo general, esta dimensión tiene poca visibilidad, pero es parte medular de la dinámica regional, incluso cuando los Estados desatienden sus obligaciones para con el proceso de integración. Como se explica más adelante, esta segunda dimensión no ha sido suficientemente estudiada.

La distinción entre región/Centroamérica e integración regional permite explicar la inclusión de República Dominicana, por primera vez, en los estudios del Estado de la Región. Esta incorporación obedece a un dato de la realidad: República Dominicana es un socio pleno del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) desde el año 2013. En la medida que el Informe no versa solo sobre la región, sino también sobre la integración, ha sido necesario efectuar un primer esfuerzo para recopilar, analizar y comparar datos de ese país con el resto de la región, sin asumir que República Dominicana sea parte de Centroamérica. Así, el título "Centroamérica y República Dominicana", utilizado de manera reiterada en los contenidos de este Informe (tanto en el texto como en las visualizaciones) refleja que este último país no forma parte de Centroamérica, pero sí del proceso de integración regional. En la medida que, como se señaló con anterioridad, una región puede construirse a partir de procesos deliberados de política pública, República Dominicana pudiera llegar a convertirse en una pieza de una región más amplia que incluya tanto al Caribe continental como a parte del Caribe insular, territorios con un denso entramado de lazos que interconecten las distintas partes. Sin embargo, todavía no es así.

Para finalizar, la definición de los conceptos "región" e "integración regional"



tiene consecuencias para el estudio del desarrollo humano sostenible que realiza este Informe. Si Centroamérica, como región, es una unidad distinta a los países y territorios que la componen, entonces el estudio de su desarrollo humano sostenible no puede reducirse a la suma y comparación de promedios nacionales. El valor agregado del Estado de la Región es, precisamente, desentrañar las tendencias que dinamizan a la región sin diferenciar fronteras ni nacionalidades. Las comparaciones país por país se efectúan cuando ello es necesario para enfatizar algún punto, pero se procura privilegiar los hallazgos y tendencias regionales. Esta decisión tiene el costo de obviar especificidades por nación, pero gana y aporta una interpretación del conjunto.

### Período de análisis

El presente Informe se enfoca en el estudio de la evolución de Centroamérica y República Dominicana durante el período comprendido entre 2015 y 2019, es decir, a la segunda mitad de la década anterior. El año 2019 es la fecha de término, pues en la mayoría de los indicadores del desarrollo humano la última información disponible está actualizada a esa fecha. Debe recordarse que la edición anterior, publicada en 2016, contenía información actualizada hasta el año 2014, por lo que este Informe da continuidad a las tendencias identificadas hasta ese momento, aunque no se agota en el estudio de los años indicados.

En primer lugar, el Informe acostumbra a generar series temporales de varias décadas, cuya extensión varía según la información que es posible recabar para cada tema, con el objeto de ofrecer un contexto de más largo plazo sobre el desempeño reciente de Centroamérica y República Dominicana. Por ejemplo, en dos capítulos, la ampliación del enfoque permitió estudios de largo plazo: el capítulo 6, “Análisis espacial de desastres en el largo plazo: aproximación sobre el riesgo a partir de variables seleccionadas”, cubre un período de más de setenta años y el capítulo 8, “Evolución político-institucional (1900-2018)”, más de un siglo. Lo usual, sin embargo, es que las series temporales cubran las dos primeras

décadas del presente siglo, especialmente en la mayoría de los asuntos económicos, sociales, políticos y ambientales.

La ampliación de lente temporal obedece a la naturaleza misma del Informe: no se trata de un estudio de coyuntura, sino de las tendencias estructurales que moldean el desempeño del desarrollo humano sostenible y la integración regional. En ese sentido, ofrece un marco de interpretación para entender (y, en algunos casos, explicar) los eventos más recientes, dado que el ejercicio analítico en todos los capítulos se guía por la siguiente pregunta: ¿en qué medida las tendencias de corto plazo del período 2015-2019 modifican (o no) las tendencias de más largo plazo?

En segundo lugar, en esta edición se efectuó un esfuerzo especial por incluir información del año 2020 y, en ciertos temas, del primer trimestre de 2021. Ello fue posible, en algunas ocasiones, por el acceso que los Institutos de Estadística de los países concedieron a las cifras de 2020. En otros casos, para realizar el Informe se llevó a cabo un esfuerzo especial de investigación para levantar información de primera mano a partir de encuestas a la población, recopilación de registros administrativos y noticias de medios de comunicación para elaborar estudios inéditos.

El empeño por llevar esta edición del Informe al tiempo más actual posible se fundamenta en dos razones. La primera y principal es la pandemia de covid-19 que, a partir de inicios de 2020 impactó profundamente a Centroamérica y República Dominicana (como al resto del mundo) y supuso cambios en las tendencias que se venían observando durante los años previos en las materias económica y social. Por esta razón, el Informe procura documentar, allí donde fue posible, los primeros efectos de la pandemia sobre el desarrollo humano sostenible regional e incluye el capítulo 4, dedicado a esa materia en especial. La segunda razón es la celebración en 2021 del Bicentenario de la Independencia en cinco países centroamericanos, que implicó investigaciones especiales en asuntos sobre los cuales no existía casi información.

La situación en Centroamérica y República Dominicana es muy dinámica. A finales de 2020 y a lo largo del presente año han sucedido acontecimientos que han modificado el estado actual y las perspectivas del desarrollo humano sostenible y la integración regional. En algunas ocasiones, estos eventos profundizan tendencias que el Informe ya había identificado; sin embargo, en otras, suponen puntos de giro con el potencial de inaugurar nuevos senderos de evolución. En cualquier caso, es importante subrayar que, pese a su relevancia, dichos eventos no fueron incluidos en el análisis, pues cuando sucedieron, las investigaciones para la preparación del Informe ya habían concluido. Para mayor información sobre esos acontecimientos, ver el recuadro 1.1; la relevancia y repercusiones de estos eventos serán objeto de análisis en las próximas ediciones.

### Temas del Informe

El *Sexto Informe Estado de la Región* recorre una extensa gama de asuntos relevantes del desarrollo humano sostenible y la integración regional en Centroamérica y República Dominicana. Su temario es resultado de una amplia consulta realizada en 2018 a personas de todos los países de la región y aprobado en su versión final por el Consejo Consultivo en una sesión celebrada en julio de ese año. En este acápite se describe el proceso que llevó a la escogencia de los contenidos de la presente edición.

### Sobre el proceso de selección de temas

La consulta que sirvió de base para la selección del temario se basó en 175 entrevistas y sesiones de grupo en las que participaron alrededor de doscientas personas de todos los países centroamericanos, Estados Unidos, España, Chile, México, Reino Unido y Suiza durante el segundo semestre de 2017 y el primer semestre de 2018. Ello permitió recabar una amplia gama de opiniones y sugerencias sobre la situación y los asuntos que la nueva edición del Informe debía tratar.

El procesamiento y análisis de los resultados de la consulta partió de las notas de las entrevistas y sesiones de

### Recuadro 1.1

#### Eventos relevantes sucedidos tras la conclusión de las investigaciones del Sexto Informe Estado de la Región

Desde finales de 2020 y durante el primer semestre de 2021 se han desarrollado acontecimientos de alto perfil con potencial para impactar no solo dinámicas socio-políticas en los países centroamericanos, sino también de afectar la dinámica de los procesos regionales. La siguiente es una selección con fines indicativos de algunos de ellos:

- Impactos ambientales y sociales del inédito doble golpe de los huracanes Iota y Eta en noviembre de 2020, que afectó con especial dureza al Caribe nicaragüense. El capítulo 6 –“Análisis espacial de desastres en el largo plazo: aproximación sobre el riesgo a partir de variables seleccionadas”– ofrece un contexto de largo plazo sobre el tema.
- Cambio en las políticas migratorias de Estados Unidos por el inicio de la administración del presidente Joe Biden. En el capítulo 11 –“Nuevos flujos migratorios”– se efectúa un estudio de las políticas migratorias hasta el gobierno de Donald Trump, e identifica algunos cambios introducidos por el nuevo gobierno.
- Elecciones parlamentarias en El Salvador que dan mayoría absoluta al partido del

Ejecutivo y que son sucedidas por la destitución y reemplazo de magistrados de la Sala de lo Constitucional. El capítulo 8 –“Evolución político-institucional (1900-2018)”– y el capítulo 13 –“Perfiles de apoyo a la democracia”– permiten enmarcar estos acontecimientos dentro de la dinámica política regional.

- Identificación y sanciones de altos funcionarios de gobiernos centroamericanos por parte de la administración Biden por su vinculación con actos de corrupción y narcotráfico.
- Nuevos flujos migratorios generados durante la pandemia.
- Escándalo de corrupción pública en varios países, ligados a la compra de vacunas, el uso de recursos destinados a políticas sociales y en la contratación de obra pública.
- Arresto de opositores políticos en Nicaragua durante mayo y junio de 2021. El capítulo 8 –“Evolución político-institucional (1900-2018)”– identifica las regresiones democráticas en la región durante la última década.

grupo, la mayor parte de las cuales fueron revisadas y completadas con la transcripción de las conversaciones grabadas. A partir de ese material, el equipo técnico del PEN-Conare elaboró una propuesta que fue discutida y modificada por el Consejo Consultivo. El Consejo propuso estudiar, como tema especial, los retos y oportunidades de la acción regional frente a las crisis internas de los países en un contexto internacional hostil y en determinar si las tendencias señaladas por el *Quinto Informe Estado de la Región* (2016) se mantenían o, por el contrario, surgían nuevas evoluciones y desafíos.

Es un hecho que la pandemia de covid-19 afectó al proceso de preparación del Informe e introdujo nuevas prioridades.

Por una parte, ha sido inevitable tratar la crisis sanitaria, por haber significado profundas interrupciones sobre las dinámicas nacionales, regionales e internacionales. Por otra, la postergación de las fechas de cierre de edición introdujo un asunto que no estaba previsto: la convergencia temporal con la celebración del Bicentenario de la Independencia en cinco países de la región, un acontecimiento muy apropiado para la reflexión sobre la actualidad y el futuro de esas sociedades. Este hecho llevó a una reformulación del tema especial del Informe en los términos que finalmente se plantean en el capítulo 5 de este Informe, titulado “Visiones sobre Centroamérica y la integración regional”.

### Los capítulos de esta edición

El presente Informe está formado por trece capítulos, además de esta sinopsis, que se distribuyen en tres secciones: panorama regional, dilema estratégico y miradas sobre la región (cuadro 1.1).

En la sección “Panorama regional” se da seguimiento a las tendencias recientes de evolución de Centroamérica y República Dominicana y de la institucionalidad de integración regional. Consta de tres capítulos cuyo análisis se centra en el período 2015-2019, con una extensión a 2020 e inicios de 2021 para documentar los primeros efectos de la crisis inducida por la pandemia de covid-19.

En la sección “Dilema estratégico” se presentan los resultados de un estudio novedoso sobre las creencias y actitudes de decenas de miles de centroamericanos sobre el significado de Centroamérica y la integración regional. Este aporte permite aproximarse a una cuestión crucial: ¿cómo concitar apoyo popular a favor de identidades regionales compartidas que propicien una profundización de la acción conjunta entre países y sociedades para resolver desafíos estratégicos? Esta pregunta es especialmente oportuna ante la muy difícil situación por la que atraviesan Centroamérica y República Dominicana.

En la sección “Miradas sobre la región” se abordan estudios en profundidad sobre asuntos relevantes del desarrollo humano sostenible sugeridos por el Consejo Consultivo. En estos casos, las investigaciones fueron más allá de dar seguimiento a tendencias: procuraron examinar nuevos temas y fuentes de información con el fin de ampliar el conocimiento y la deliberación regional.

### Asuntos relevantes no investigados en profundidad en esta edición

El *Informe Estado de la Región* no es una radiografía exhaustiva sobre la situación y las perspectivas de la región. En efecto, algunos asuntos de gran importancia no han sido incluidos en esta edición. Más allá del hecho evidente de la imposibilidad de retratar la realidad en toda su complejidad, las decisiones específicas que explican la ausencia de



## Cuadro 1.1

## Capítulos del Sexto Informe Estado de la Región (2021)

Sección	Capítulo	Título	Temas
Panorama regional	2	Tendencias recientes del desarrollo humano sostenible	Ambiente, demografía, economía, equidad social, política
	3	Tendencias del proceso de integración regional	Instituciones del SICA
	4	La pandemia de covid-19:	Crisis sanitaria, impactos, medidas adoptadas
Dilema estratégico	5	Visiones sobre Centroamérica y la integración regional	Cultura política, identidades
Miradas sobre la región	6	Análisis espacial de desastres en el largo plazo	Riesgo y vulnerabilidad, uso del suelo, variabilidad climática
	7	Conflictividad ambiental	Ambiente, gestión ambiental, política
	8	Evolución político-institucional (1990-2018)	Régimen político, estado de derecho
	9	Redes y encadenamientos productivos y de empleo	Estructuras económicas y patrones sectoriales de las economías, creación de empleo
	10	Pertinencia de la educación y formación técnica profesional	Educación, mercado laboral
	11	Dinámicas territoriales de la violencia homicida	Violencia social
	12	Nuevos flujos migratorios	Migración, políticas migratorias, derechos humanos, desplazamiento forzado, refugio
	13	Perfiles de apoyo a la democracia	Cultura política
	14	Votación de los Estados centroamericanos y República Dominicana en la Asamblea General de Naciones Unidas	Política exterior

ciertos temas de innegable interés son, en cada caso, resultado de una combinación de los siguientes motivos:

- No existía información actualizada y comparativa para un tratamiento sistemático de la materia que arrojara un panorama sobre la situación prevalente.
- El asunto se había tratado en profundidad en una edición anterior del Informe y la situación no ha variado sustancialmente desde la publicación respectiva.
- El presupuesto de investigación no permitía abordarlos otra vez sin afectar al tratamiento de nuevos temas, no estudiados con anterioridad, que permitirían ampliar la frontera de conocimiento sobre la región.

En este acápite se presenta una lista de asuntos que no fueron incluidos dentro del presente Informe, con una breve mención de las razones específicas que lo impidieron y, cuando corresponde, un recordatorio de la edición en la que

fueron abordados. En lo fundamental, se procurará que estas materias formen parte de la agenda de investigación de próximos Informes.

#### El carácter multiétnico y pluricultural de las sociedades centroamericanas y de República Dominicana

En estas páginas no se ha incluido un estudio sobre la multiétnicidad y pluriculturalidad de las sociedades en la región, con énfasis en las poblaciones originarias y afrodescendientes. La principal razón ha sido la falta de estadísticas, en la mayoría de los países, con el nivel de desagregación requerido para establecer los perfiles específicos, valorar los cambios ocurridos desde inicios de siglo y medir las asimetrías entre diversos grupos étnicos. En los casos en los que existen esas desagregaciones, la mayoría no se encuentran actualizadas, sobre todo por la falta de implementación de censos recientes.

El tema ha sido tratado en anteriores ediciones del *Informe Estado de la Región*. En el Primer Informe (1999) se analizaron las visiones de Centroamérica, una de las cuales fue denominada “visión

ausente”, la de actores históricamente excluidos de las decisiones políticas y de los intercambios económicos y sociales, sobre todo las poblaciones indígenas, afrodescendientes y migrantes fuera de la región. Se dijo que, para ellas, cualquier definición de la región es posible pero poco relevante; incluso, para varios líderes indígenas, no existe Centroamérica como entidad supranacional, pues, en muchos casos, no se ha resuelto siquiera su inclusión en la nación que habitan. Para la población migrante, Centroamérica es donde reside su familia (o parte de ella), pero el futuro está en otro lugar.

El capítulo 8 –“El desafío de la multiculturalidad”– del *Segundo Informe Estado de la Región* (2003) estudió el tema con las fuentes más actuales a esa fecha. Con base en fuentes censales, determinó la composición étnica de la población centroamericana y el reconocimiento de la multiculturalidad por parte del Estado (reconocimiento legal) y de los distintos grupos étnicos (grado de organización). Se dio especial énfasis a las poblaciones afrodescendientes e indígenas.

### Las dimensiones no institucionales del proceso de integración

En las últimas ediciones, el tratamiento del Informe sobre la situación y las perspectivas del proceso de integración regional se ha enfocado en las dimensiones institucionales de la integración: capítulo 7 “Integración regional”– del Cuarto Informe (2011) y Quinto Informe (2016), y capítulo 3 –“Tendencias del proceso de integración regional”– en el presente Informe. Se ha procurado identificar fuentes de información novedosas que permitan valorar el desempeño de la institucionalidad y las dinámicas del proceso de integración promovido por los Estados centroamericanos.

Las dimensiones no institucionales de la integración no han sido objeto de un tratamiento similar por parte de las últimas ediciones del *Informe Estado de la Región*. En realidad, fueron abordadas con especial atención en el Primer Informe (1999): capítulo 12 –“Los esfuerzos empresariales para la integración regional”–; capítulo 13 –“Los esfuerzos de la sociedad civil para la integración regional”– y capítulo 14 –“Los esfuerzos de las poblaciones: las migraciones en Centroamérica”–. No obstante, desde esa ocasión, con excepción del tema de la migración intrarregional, no se han vuelto a estudiar. Constituye una omisión que fue señalada en la sesión del Consejo Consultivo del Informe realizada en junio de 2021 y que queda como materia pendiente para una futura agenda de investigación.

### La exclusión social

En el Cuarto Informe (2011) se desarrolló una conceptualización y una medición novedosa para medir la exclusión social en Centroamérica, distinta a las mediciones de la pobreza utilizadas para analizar las carencias que viven las personas y los hogares. En el capítulo 10 –“El dilema estratégico de reducir la exclusión social”– se abordó en profundidad este tema desde distintas perspectivas: económica, social, política e institucional. Se la identificó como un problema estructural en la región y una modalidad de la desigualdad social extrema.

En el Quinto Informe (2016) se actua-

lizaron las estimaciones de la exclusión económico-social, lo que permitió obtener una visión sobre el panorama vigente en Centroamérica durante la primera mitad de la década anterior y constatar pocos cambios en los altos niveles de exclusión que habían sido detectados en la cuarta edición.

En virtud de la escasa variación encontrada en esta materia, en el presente Informe no se incluyó un abordaje específico sobre la exclusión social; sin embargo, su actualización será tratada en la próxima edición.

### Debilidad infraestructural de los Estados centroamericanos

En el capítulo 8 del Cuarto Informe Estado de la Región (2011) se efectuó un estudio pionero a nivel regional sobre las capacidades institucionales de los Estados centroamericanos para promover políticas de desarrollo humano y garantizar libertades y derechos democráticos. El texto utilizó como referencia los conceptos de poder infraestructural (Mann, 1986, 2008) y la vinculación entre Estado, democracia y desarrollo humano (O’Donnell, 2010, 2007).

La principal fuente de información de la investigación fue inédita, desarrollada por el PEN-Conare especialmente para esa edición: la “Base de datos de entidades públicas en Centroamérica”, que contenía una recopilación detallada sobre la naturaleza jurídica, estructura y presupuestos de las instituciones estatales. Se realizó un análisis estructural sobre la configuración y las capacidades de los Estados.

En ese Informe se identificó “un tipo de Estado, presente en varios países de la región, que es particularmente hostil a la democracia. Se trata de Estados cuyos aparatos institucionales son pequeños y poseen redes institucionales precarias en ámbitos clave de su quehacer. En ellos el Ejecutivo es un actor dominante, que controla en forma directa el presupuesto y la dirección de la mayoría de las entidades públicas y, en un contexto de fragilidad institucional, ha sido penetrado en la toma de decisiones por redes corporativistas, aprobadas por ley, que en el balance otorgan más poder a los

sectores empresariales. Esta configuración de aparato institucional converge, en Centroamérica, con una acentuada debilidad infraestructural: son Estados que, por su reducida base fiscal, no pueden pagar el costo de tutelar los derechos democráticos y tienen una magra dotación de recursos y personal especializados, con lo cual se les dificulta imponer una presencia institucional a lo largo y ancho del territorio de sus países”.

La presente edición no efectuó un nuevo estudio sobre la materia, pues más allá de las inevitables modificaciones que siempre ocurren, el diagnóstico del Cuarto Informe mantiene una amplia vigencia. Lo que sí se hizo fue actualizar la base de datos sobre entidades públicas, ahora con información actualizada hasta el año 2018 (puede consultarse en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)); en este capítulo se efectúa una breve referencia sobre el tema.

A pesar de que hubiera sido relevante, con el estallido de la pandemia de covid-19 se decidió no realizar un nuevo estudio sobre el estado de los sistemas públicos de salud en la región, cuya precariedad en la mayor parte de los países se convirtió en una traba para ofrecer una respuesta más efectiva a la crisis sanitaria experimentada.

La cuestión de los sistemas de salud solo ha sido tratada específicamente en el Informe publicado en 2008 (capítulo 4 –“El desafío regional de contar con personas saludables”– y capítulo 5 –“El desafío regional de garantizar alimentos a los habitantes”–), y en los sucesivos Informes el análisis se ha limitado al seguimiento de los indicadores generales. Este es un tema pendiente que será investigado en una futura edición.

### El desempeño de los sistemas nacionales de educación

Ampliar el acceso y la calidad educativa es clave para el desarrollo humano. En esta ocasión este tema se aborda en general, mediante la actualización de los indicadores más elementales sobre la matrícula y el logro educativo en Centroamérica y en República Dominicana. La principal razón para esta falta de profundidad es que este

asunto ya fue tratado de manera especial en el *Quinto Informe Estado de la Región* (2016).

En esa ocasión, el dilema regional seleccionado tenía que ver con la situación y las perspectivas de la educación en la región. Se aportó información amplia y novedosa para responder la siguiente pregunta: ¿cómo mejorar rápidamente la cobertura, calidad y pertinencia de la educación, en un contexto regional caracterizado por una baja capacidad fiscal para incrementar los niveles de inversión pública y poca voluntad para ajustar las políticas educativas?

El presente Informe no contiene otro análisis en profundidad sobre la educación, pero los indicadores sugieren que, hasta inicios del año 2020, antes de la pandemia, no ha habido cambios significativos en esta materia durante el período transcurrido. Lo que sí incluye es un capítulo enfocado en la pertinencia de la oferta de la educación y formación técnico-profesional (capítulo 10). Esta es una manera de seguir avanzando en el conocimiento, mientras se realiza otro estudio de amplio espectro sobre este tema.

### La corrupción en la función pública

La corrupción ha sido identificada de manera reiterada como un grave y endémico problema en la gestión pública en Centroamérica y en República Dominicana, que conspira contra el desarrollo humano sostenible y contribuye a la erosión de la democracia y su Estado de derecho. En años recientes, los escándalos de corrupción han provocado la caída de gobiernos (Guatemala), el encarcelamiento de expresidentes de la República (El Salvador y Costa Rica) y, más recientemente, ha afectado las relaciones de los países con Estados Unidos.

En esta edición se efectúa un estudio sobre las calificaciones que obtienen los países en índices internacionales que valoran la situación de las naciones (capítulos 2 y 8). Sin embargo, este Informe no contiene una investigación que sistematice los perfiles, resultados y consecuencias específicas de los principales eventos de corrupción que se han identificado en los últimos años sobre la vida política y

social. Estos asuntos serán abordados en la próxima edición del Informe.

La última vez que este tema se trató en profundidad fue en el capítulo 8 del Tercer Informe (2008), titulado “El desafío regional de la lucha contra la corrupción”. La investigación procuró identificar factores legales o institucionales que obstaculizan la lucha contra la corrupción. Se concluyó que el carácter ilícito y encubierto de la corrupción hace imposible cuantificar su extensión en Centroamérica. En general, las naciones no contaban con registros históricos sobre denuncias o casos presentados ante diversas instancias, lo cual imposibilitaba también el análisis de tendencias en esa materia. Además, se encontraron grandes diferencias entre distintos indicadores, y además entre mediciones sobre corrupción y su percepción. Así mismo, pese a la promulgación de nuevas leyes, se reportaron muy pocos avances en el fortalecimiento de las capacidades institucionales de lucha contra la corrupción en la función pública.

Aunque esta materia no se aborda específicamente en la presente edición, durante su preparación se comisionó un estudio sobre las percepciones y actitudes acerca de la corrupción en Centroamérica (Solórzano, 2020), algunos de cuyos resultados se publican en este capítulo. Destacan, entre otros, que ésta no es considerada por las ciudadanías como el principal problema de sus países y que, pese a una percepción sobre su aumento y al severo enjuiciamiento sobre la integridad de diversos funcionarios e instituciones, existe una aquiescencia de ciertas prácticas corruptas entre amplios segmentos de la población y una extendida experiencia de pago de sobornos para acceder a servicios públicos.

### Principales mensajes

En esta sección se desarrolla la lectura estratégica que la presente edición del *Informe Estado de la Región* efectúa sobre la evolución reciente y la situación actual del desarrollo humano sostenible y la integración regional en Centroamérica y República Dominicana. El contenido se organiza a partir de tres ideas principales,

o ideas fuerza, que procuran hilvanar los hallazgos más relevantes documentados en los sucesivos capítulos, como fue indicado en el apartado de valoración general, y actualizan el panorama trazado por el *Quinto Informe Estado de la Región* (2016).

En lo fundamental, las ideas fuerza configuran la secuencia narrativa básica de la historia contemporánea del área que este Informe propone y, como tal, deben leerse en su conjunto, como una unidad de sentido y no como partes separadas. Plantean un relato que va desde el diagnóstico de la situación hasta la identificación de claves para construir, con apoyo ciudadano, una integración regional más profunda y efectiva.

Cada idea fuerza se desagrega en mensajes claves, las afirmaciones más específicas que anclan el relato general del Informe en los análisis y evidencia empírica de los distintos capítulos. Se trata, por supuesto, de una selección del amplio material que el Informe contiene, de manera que a lo largo del texto se hacen constantes referencias a los capítulos en los que se pueden encontrar datos y análisis más detallados sobre los distintos temas.

### Primera idea fuerza: la región cerró la segunda década del siglo XXI sumida en la peor crisis de las últimas tres décadas

Centroamérica y República Dominicana (países CARD) cierran la segunda década del siglo XXI con una preocupante evolución en materia de desarrollo humano sostenible que los aleja de la aspiración planteada por la Alianza para el Desarrollo Sostenible de Centroamérica (Alides) en 1994: construir una región de paz, libertad, democracia y desarrollo, y de los compromisos internacionales suscritos durante los últimos años por los países, en especial los objetivos de desarrollo sostenible (ODS). Las realidades del desarrollo humano sostenible en Centroamérica y República Dominicana muestran avances, también retrocesos y en algunos casos estancamientos, pero en general, no se modificaron las condiciones estructurales que han limitado las oportunidades de bienestar para amplios sectores de población.

Tampoco se han fortalecido las capacidades institucionales en los países CARD más rezagados para avanzar hacia la consolidación de la democracia y la promoción del bienestar económico y social. Por el contrario, durante el lustro inmediatamente anterior a la pandemia de covid-19 se desaceleró el ritmo de los avances experimentado a inicios del presente siglo, en especial en producción y empleo, y hubo claros retrocesos sobre todo en materia ambiental y política, en un contexto de involuciones en el conjunto del continente americano.

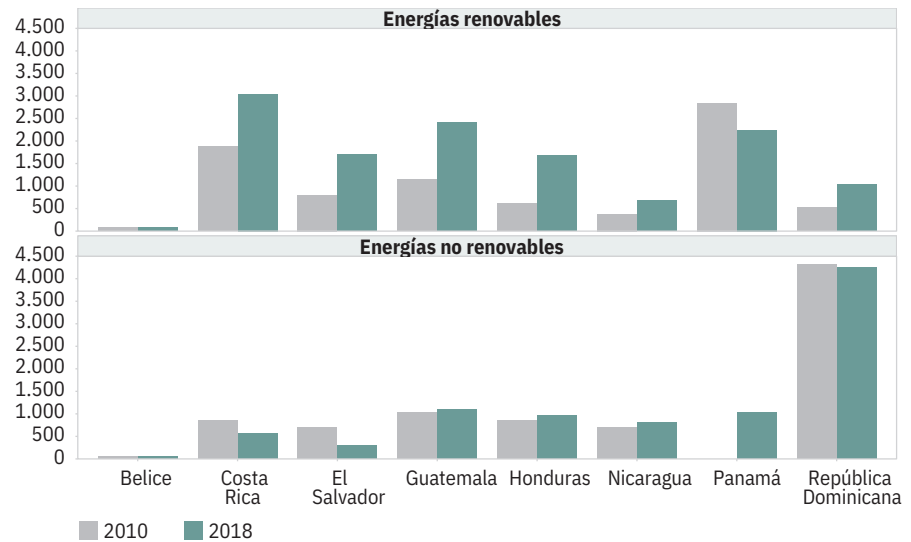
### Durante el período 2015-2019 la región experimentó algunas mejoras, pero también se agudizaron determinadas amenazas y riesgos sobre su desarrollo humano sostenible

A pesar de la difícil situación por la que atraviesa la región CARD, algunas luces se desprenden de las mejoras observadas en algunas áreas del desarrollo humano sostenible regional en los años previos a la pandemia de covid-19. Estas mejoras se registraron sobre todo en materia de generación de energías renovables, el acceso a servicios básicos como el agua y la infraestructura de saneamiento. Además, cabe notar la reducción de la mortalidad infantil y de los niveles de pobreza, junto con caídas recientes en las tasas de violencia homicida en la mayor parte de los países de Centroamérica.

Un primer ámbito de progreso fue el incremento de la participación de fuentes renovables en la matriz de generación eléctrica en la región. Entre los años 2010 y 2018 se observó que la capacidad instalada para producir energía eléctrica con fuentes renovables creció en Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y República Dominicana (gráfico 1.1). En 2018, Costa Rica contaba con la mayor capacidad instalada de energía renovable de la región: 3.046 megavatios, mientras que República Dominicana tenía la mayor capacidad instalada no renovable: 4.244 megavatios. Por otro lado, en este período se observó un importante crecimiento en la capacidad instalada en El Salvador (112,8%), Guatemala

Gráfico 1.1

### Capacidad instalada para producir energía eléctrica de fuentes renovables<sup>a/</sup> y no renovables<sup>b/</sup>, por país, según año (megavatios)



a/Fuentes renovables incluyen: hidroeléctrica, térmica renovable, geotermia, eólica, solar y otras.

b/Fuentes no renovables incluyen: térmica no renovable.

Fuente: González, 2021, con datos de la Olade.

(109,5%) y Honduras (172,5%). En efecto, el país más rezagado en este ámbito es República Dominicana.

Las tres principales fuentes de energía renovable (la hidráulica, la generada a partir de la caña de azúcar y sus derivados, así como la energía producida con leña) han tenido un importante posicionamiento en la matriz energética. La leña es de uso destacado en Guatemala, Honduras y Nicaragua, con una presencia superior al 50% de la energía renovable, mientras que la hidroenergía es la principal fuente en Costa Rica y Panamá, y la caña de azúcar en Belice.

Otro aspecto medular para el bienestar de las personas es el acceso a agua potable y a infraestructuras de saneamiento. Este Informe identifica una mejora generalizada en la cobertura a estos servicios básicos en todos los países CARD. Entre los años 2010 y 2017, en todos los países de la región y en República Dominicana se incrementó el acceso a servicios de saneamiento, con la excepción de Guatemala (gráfico 1.2). En 2017, en todos los Estados salvo Guatemala y Nicaragua, el 80% o más

de la población tenía acceso a servicios de saneamiento. En cuanto al acceso a fuentes básicas de agua, la cobertura es mayor. En este mismo año, Belice, Costa Rica, El Salvador, Honduras, Panamá y República Dominicana tenían una cobertura superior al 95%. Es importante destacar también que en el período del cual se tienen datos disponibles, Nicaragua presenta un rezago importante, especialmente en el acceso a fuentes básicas de agua.

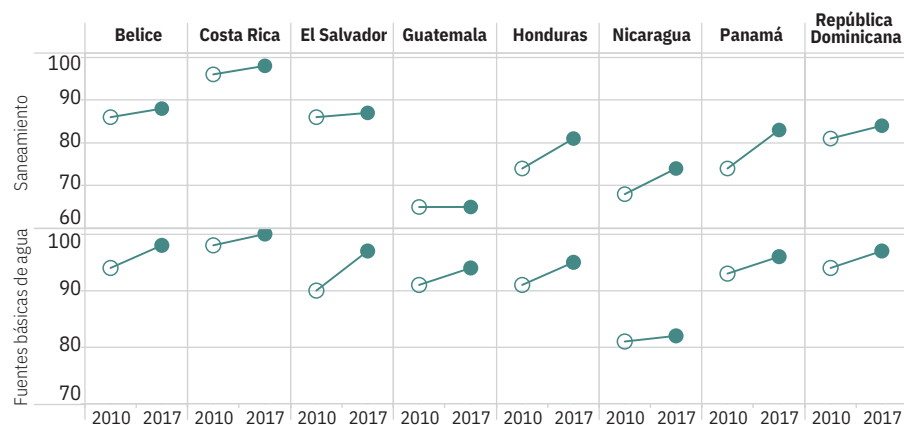
De acuerdo con el Global Water Partnership (2017), los avances que se muestran sobre el acceso a estos servicios básicos son el resultado de una mayor atención por parte de los gobiernos, los cuales se suscribieron a las iniciativas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y a la declaratoria de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el derecho humano de acceso al agua potable y al saneamiento de 2010.

Otra buena noticia del desempeño de los países CARD en materia de desarrollo humano es la sostenida disminución de la mortalidad infantil. Esta es una tendencia muy relevante, pues se c



Gráfico 1.2

**Acceso de la población a servicios de saneamiento<sup>a/</sup> y a fuentes básicas de agua<sup>b/</sup>, por año, según país**  
(porcentajes)



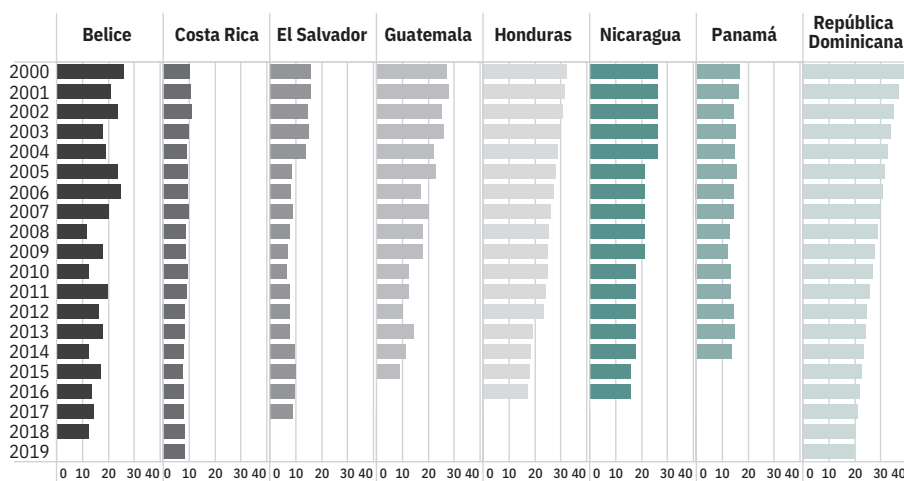
a/ Infraestructura que no se comparte con otros hogares y permiten un manejo seguro de los servicios sanitarios.

b/ Consumo de agua de una fuente mejorada que no tome más de 30 minutos para conseguir. Una fuente mejorada consiste en tuberías, pozos protegidos, nacientes protegidas o agua empaquetada.

Fuente: Guzmán, 2021 con datos de la OMS.

Gráfico 1.3

**Tasa de mortalidad infantil, según país**  
(tasa por mil nacidos vivos)



Fuente: Piedra, 2021b a partir de PEN, 2021 con datos de los institutos de estadística de los países.

considera que la mortalidad infantil es un indicador sintético del estado de salud de la población, cuyo análisis debe hacerse con una perspectiva de largo plazo.

En las últimas décadas, la mortalidad infantil por cada mil nacimientos vivos ha tenido un decrecimiento importante

en la mayoría de los países (gráfico 1.3). Costa Rica, El Salvador y Guatemala cerraron el período con tasas inferiores a diez fallecimientos por cada mil nacidos vivos. En los demás Estados, con excepción de República Dominicana, los valores oscilaron entre 12,6 y 17,5. En

República Dominicana se observó una destacable reducción de casi el 50% entre los años 2000 y 2019; sin embargo, continúa teniendo el mayor índice de mortalidad infantil.

La Cepal (2021a) identifica que este avance es el resultado de varios procesos de mejora de la atención primaria, programas de vacunación masiva, mejor control médico de los infantes y de la expansión de los cuidados prenatales. Aunado a esto, se encuentra el mejoramiento a la cobertura de acceso a servicios básicos, como los descritos anteriormente, y progresos en materia nutricional y en logros educativos de las mujeres, que también han reducido las tasas de fecundidad.

La mejora en ciertos indicadores del desarrollo humano regional en los años prepandemia se extiende al ámbito de la pobreza, que se redujo de manera sustantiva entre 2005 y 2019. De los seis países de los que se cuenta con información, en cinco se observó una tendencia decreciente en la incidencia de la pobreza, medida según el método de línea de pobreza<sup>1</sup>. Esta evolución es especialmente notable en El Salvador y en República Dominicana entre los años 2015 y 2019 (gráfico 1.4). Pese a estos hechos positivos, en 2019 el nivel de pobreza continuaba siendo alto en la mayoría de los países, y en el caso de Honduras era superior al 60%. Por otro lado, la pobreza extrema mostró una tendencia decreciente desde 2005, excepto en Costa Rica, que alcanzó su punto máximo del 7,16% en 2015.

La mejora en estos ámbitos del bienestar ha sido acompañada por reducciones en los niveles de algunos tipos de violencia en las sociedades. En efecto, Centroamérica continúa siendo una de las regiones más violentas a nivel mundial, sin contar las naciones en guerra; sin embargo, durante los últimos años y sobre todo a partir de 2015, la mayor parte de los países han experimentado un fuerte descenso en las tasas de homicidios (gráfico 1.5).


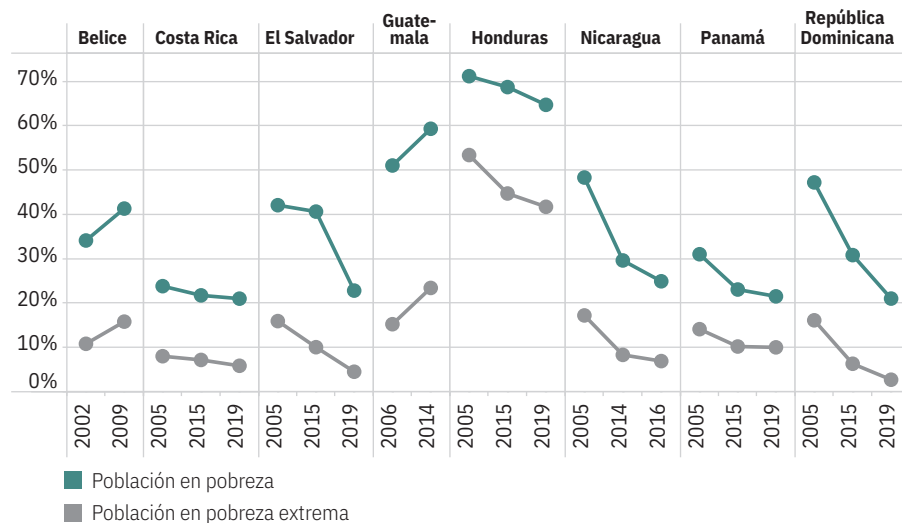
 Para más información sobre **tendencias del desarrollo humano sostenible**, ver el **capítulo 2** de este Informe.



Gráfico 1.4

**Incidencia de la pobreza total y extrema<sup>a/</sup>, según país**  
(porcentaje de personas)



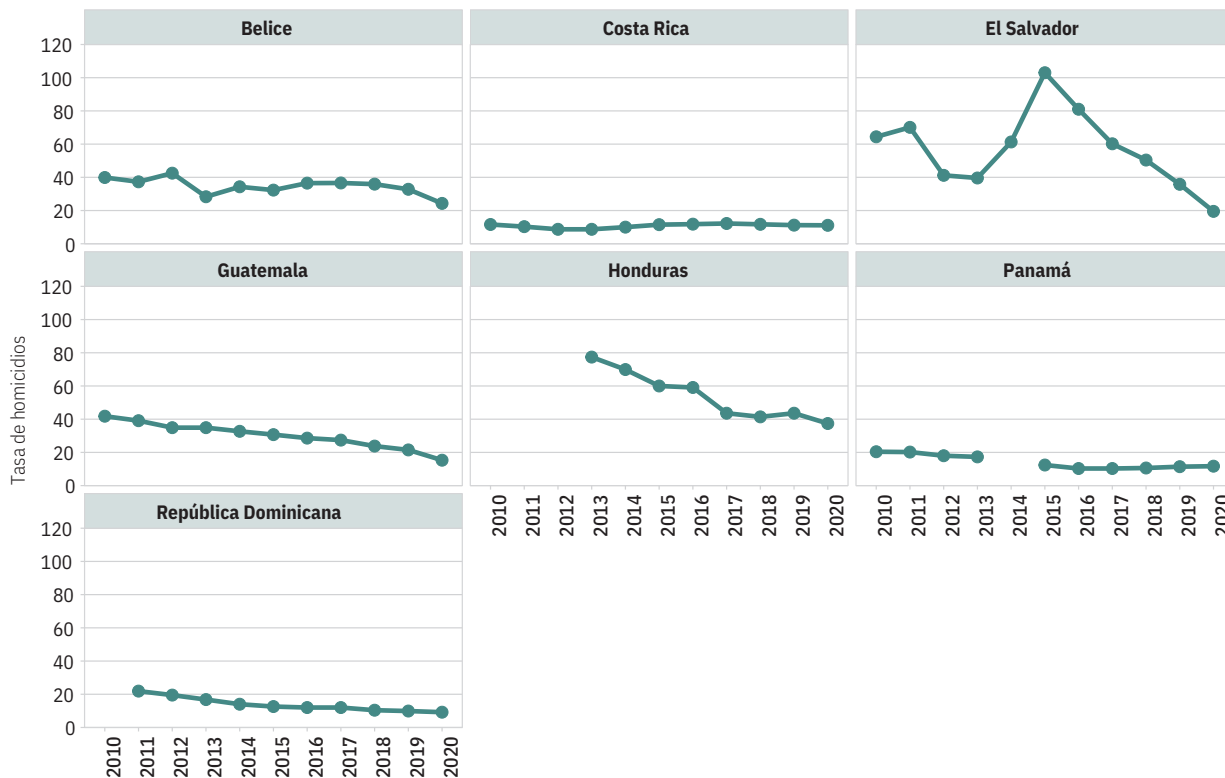
a/ Según el método de la línea de pobreza oficial de cada país.  
Fuente: Guzmán, 2021, a partir de PEN, 2021 con datos de los institutos de estadística de los países.

Este Informe identifica además patrones espaciales en las tasas de homicidio a nivel local. En todos los países de la región existen municipios con altas tasas de homicidios (más de veinticinco homicidios por cada 100.000 habitantes) y también territorios con bajas tasas (cerca o menores a diez por cada 100.000 habitantes). Los niveles son mayores en áreas urbanas, fronteras y costas, y suelen ser menores en las zonas rurales y en las que habita población indígena (mapa 1.1).

Para más información sobre **violencia homicida en Centroamérica y en República Dominicana**, ver el **capítulo 11** de este Informe.

Gráfico 1.5

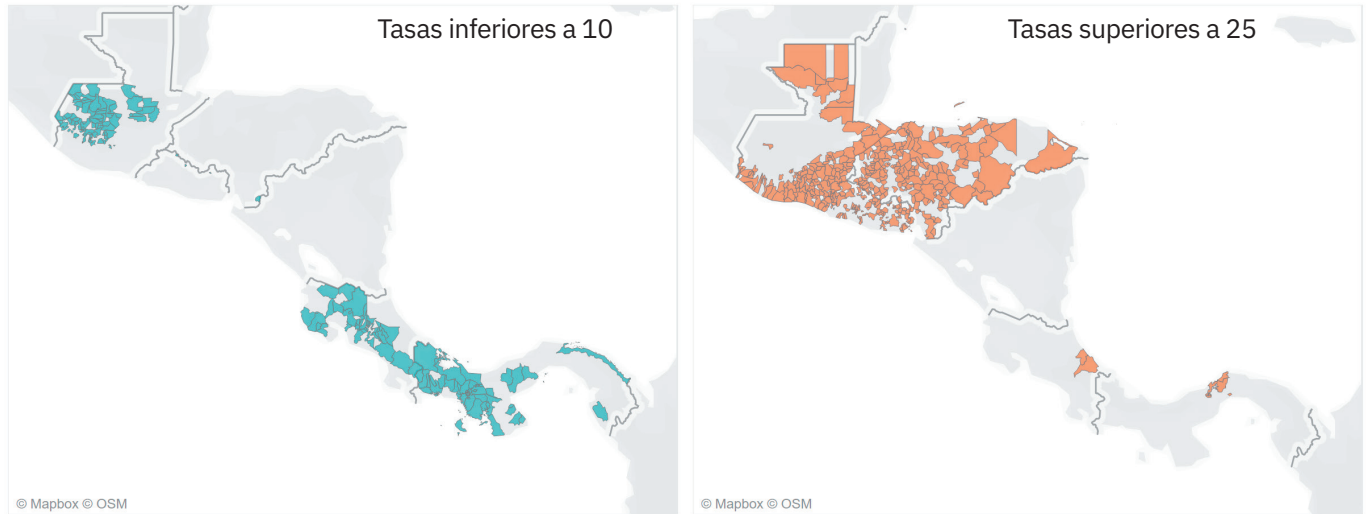
**Tasa de homicidios por 100.000 habitantes, según país**



Fuente: González, 2021 a partir de Salazar y Madrigal, 2021 con datos de Infosegura, PNUD; y el Ministerio Público de Panamá, 2021.

Mapa 1.1

Centroamérica: Municipios de baja y alta violencia homicida con estabilidad en el tiempo<sup>a/</sup>. 2010-2017



a/ Se mide como aquellos municipios que muestran una desviación estándar inferior al promedio de Centroamérica de todas las localidades que tienen alta/baja tasa de homicidios entre 2010 y 2017.

Fuente: Herrera, 2019 con base en datos de las fuentes oficiales de cada país.

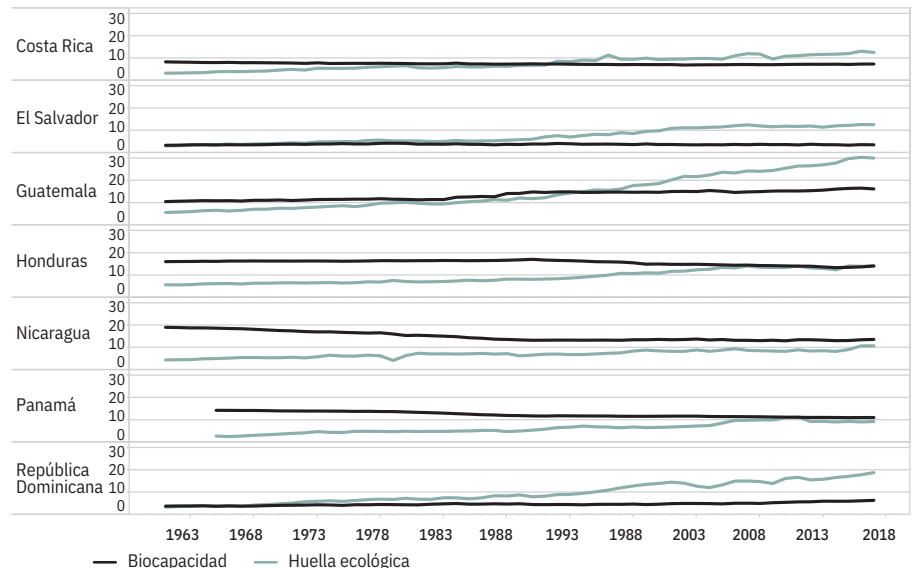
A pesar de las buenas noticias descritas, cuando se observa la evolución regional en conjunto, la principal conclusión es que, tras la llegada de la pandemia de covid-19 se han agudizado las amenazas y riesgos que ponen en peligro el desarrollo humano en los países CARD.

En el capítulo 2 del Informe se presenta un examen más detallado sobre este tema mediante la metáfora del desarrollo humano sostenible como si se tratara de un edificio de varios pisos, desde el uso del patrimonio natural, la demografía, la creación de riqueza, su distribución y, finalmente, las reglas y métodos para la toma de decisiones colectivas en una sociedad. En este capítulo no se reproduce en profundidad ese análisis, pero se destacan de manera selectiva algunas constataciones que fundamentan el panorama negativo.

En primer lugar, pese al reconocimiento de lo invaluable que son los recursos naturales, la persistencia de patrones de uso insostenible del territorio y los recursos han generado mayores presiones ambientales y han aumentado la huella ecológica. Estas presiones han generado un desbalance que propicia el deterioro ambiental y compromete las bases materiales del desarrollo humano sostenible.

Gráfico 1.6

Evolución de la huella ecológica y la biocapacidad, según país (millones de hectáreas globales)



Fuente: Piedra, 2021b con datos de Global Footprint Network, 2021.

Durante los últimos años, los países han continuado incrementando el consumo de recursos y la contaminación, lo que generó una deuda ecológica que en 2017 (último dato disponible), a nivel regional era un 20% mayor a la del año

2011. Aunque cerca de una cuarta parte del territorio de la región está protegido, el aumento de la deuda ecológica evidencia la erosión de su rico patrimonio natural (gráfico 1.6).

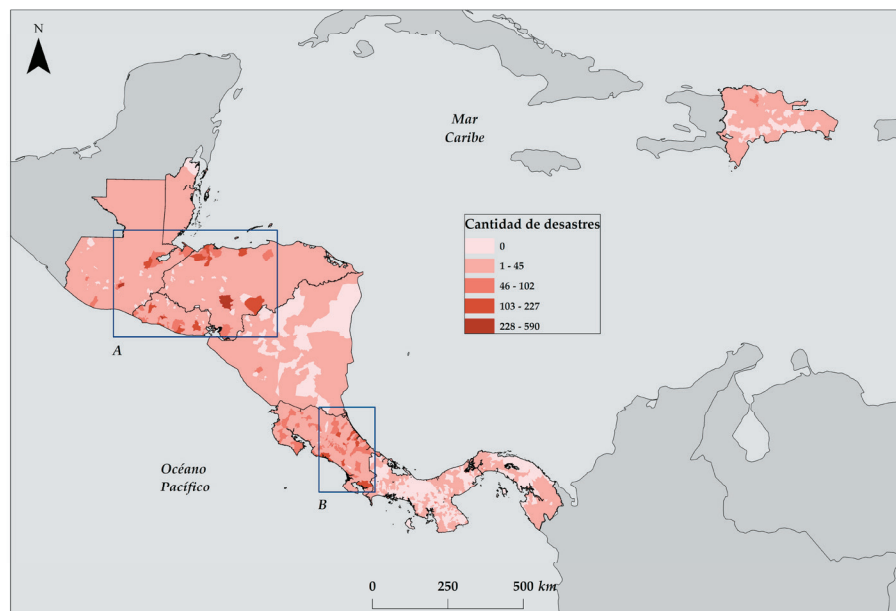
Si bien, como ya se ha dicho, los países CARD han avanzado en la sostenibilidad de sus matrices eléctricas, la electricidad es solo uno de los componentes de las fuentes de energía que mueven a las diferentes naciones. Este Informe señala que uno de los principales motivos del uso insostenible de este patrimonio natural son las conformaciones de las matrices energéticas en la región (ya no solo las eléctricas). Estas matrices siguen dependiendo en su mayoría de hidrocarburos importados, que es la principal fuente energética para el sector de transporte y la industria. Este hecho se manifiesta en especial en Belice, Honduras, Costa Rica y Nicaragua, en los que más de la mitad de la oferta energética proviene de esa fuente, mientras que solo Guatemala tiene una dependencia menor (38%). Cabe destacar que el consumo energético total de la región creció a un ritmo del 3% anual entre 1990 y 2018, y conforme avanza la electrificación en la región, aumenta la importancia de la energía eléctrica renovable y no renovable tanto en el sector industrial como en el residencial (Cepal y Olade, 2019).

El acelerado y desordenado crecimiento urbano durante las últimas décadas, unido al aumento en la concentración de población en esos territorios, ha agudizado la vulnerabilidad y el riesgo, en un área que a través de la historia ha estado expuesta a sufrir los impactos de fenómenos extremos de la naturaleza y es hoy altamente vulnerable a sufrir los efectos del cambio climático. Seis de los ocho Estados de la región se ubicaron entre las primeras cuarenta posiciones (las de mayor nivel de exposición al riesgo) en el *ranking* del Índice de Riesgo Climático 2019 que evaluó 180 países a nivel mundial. El riesgo y la vulnerabilidad se materializan en cada temporada de lluvias, huracanes o sequía en recurrentes pérdidas humanas y económicas, así como de infraestructura pública y de los hogares.

Tanto el riesgo climático como los desastres son amenazas latentes en todos los países CARD. En el capítulo 6 de este Informe se aporta un análisis espacial sobre los desastres en el largo plazo, el cual permite identificar territorios críticos y factores asociados a la vulne-

Mapa 1.2

### Centroamérica y República Dominicana: cantidad de desastres registrados en DesInventar. 1950-2020



Fuente: Muñoz, 2021, con base en DesInventar, 2020.

abilidad para fortalecer la gestión del riesgo y reducir las recurrentes pérdidas humanas y económicas que se derivan de estos fenómenos. Aunque el SICA ha generado mecanismos e instrumentos para la gestión mediante órganos especializados como el Cepredenac, la Comisión Centroamericana de Recursos Hídricos (CCRH) y la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD), las dinámicas de esos fenómenos se expresan de manera diferenciada entre los países y, sobre todo, a nivel interno en cada uno de ellos. No obstante, existen elementos compartidos: la mayor incidencia de eventos se concentra en zonas metropolitanas, ciudades secundarias y las costas (mapa 1.2). Esa aproximación territorial en cada país permite priorizar los esfuerzos de inversión y gestión del riesgo.

Las presiones sobre el patrimonio natural han creado problemáticas asociadas a los conflictos socioambientales en la región. El capítulo 7 de esta edición presenta un estudio sobre el tema, cuyo objetivo es dar a conocer las disputas y presiones que existen en relación

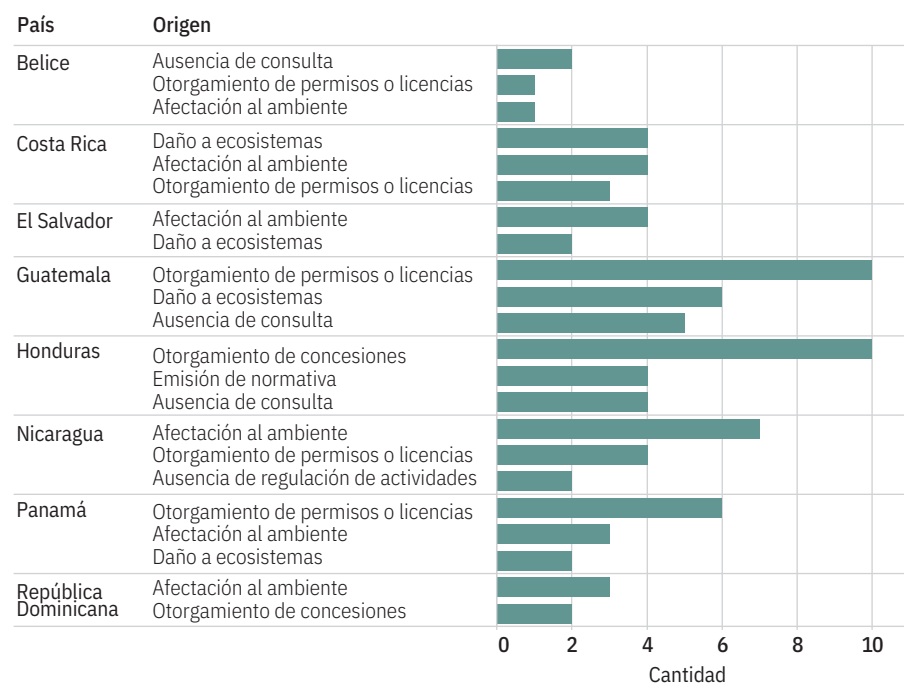


Para más información sobre **desastres en Centroamérica y República Dominicana**, ver el **capítulo 6** de este Informe.

con el acceso y aprovechamiento de los recursos naturales. En él, se evidencia que los Estados no están logrando intervenir de manera oportuna para garantizar una adecuada gestión ambiental y el uso sostenible de los recursos naturales, especialmente en el ámbito local. Ese rezago suele generar disputas entre diversos actores que compiten por el aprovechamiento de los recursos (gráfico 1.7). Dos terceras partes de los conflictos socioambientales registrados durante el período 1990-2020 en los países CARD están relacionados con acciones u omisiones por parte de la institucionalidad pública y tienen un alcance local (comunal, cantonal o municipal). Además, en ocho de cada diez casos las

Gráfico 1.7

### Principales razones que originaron los conflictos socioambientales, por país. 1990-2020



Fuente: Chacón y González, 2021, a partir de la base de datos de conflictos socioambientales del PEN, Atlas de Justicia Ambiental, 2020; Calas, 2020; Fundación Neotrópica, 2020; Cespada, 2020; Centro Humboldt, 2020; Grupo Cocibolca, 2020; OBPAS, 2020.

empresas figuran como principal actor. La violencia y represión recurrente de las protestas, así como la judicialización de los casos evidencian las necesidades de lograr una intervención institucional más adecuada que minimice los costos sociales, económicos y políticos de los procesos y evite el daño ambiental.

Así mismo, existen dinámicas de largo plazo asociadas a las estructuras demográficas, que tienen implicaciones serias en el desarrollo humano y las capacidades de los Estados para potenciar el desarrollo. Como se explicó en el *Quinto Informe Estado de la Región* (2016) y se reitera en la presente edición, los países CARD se encuentran en plena transición demográfica. Este es el período que corresponde al denominado "bono demográfico", cuando los Estados tienen la mayor proporción de personas en edad productiva, y bajos (y mayoritariamente jóvenes) contingentes de personas

no productivas. Una vez concluido ese bono, las sociedades experimentan un rápido proceso de envejecimiento, que requiere el desarrollo de robustos sistemas de protección social.

El riesgo para el desarrollo humano regional es que ese bono no está siendo aprovechado plenamente mediante avances rápidos en educación y oportunidades laborales para la población joven. De hecho, los países CARD aún cuentan con un porcentaje importante de población en esa condición (gráfico 1.8), pero la base de la pirámide poblacional se irá reduciendo cada vez más. Cuanto más tiempo pase, más reducidos serán los márgenes de maniobra para generar las oportunidades educativas y laborales requeridas para elevar el desarrollo y la equidad social.

En efecto, la proporción de personas de 60 años y más está aumentando en la región, sobre todo en Costa Rica (gráfi-

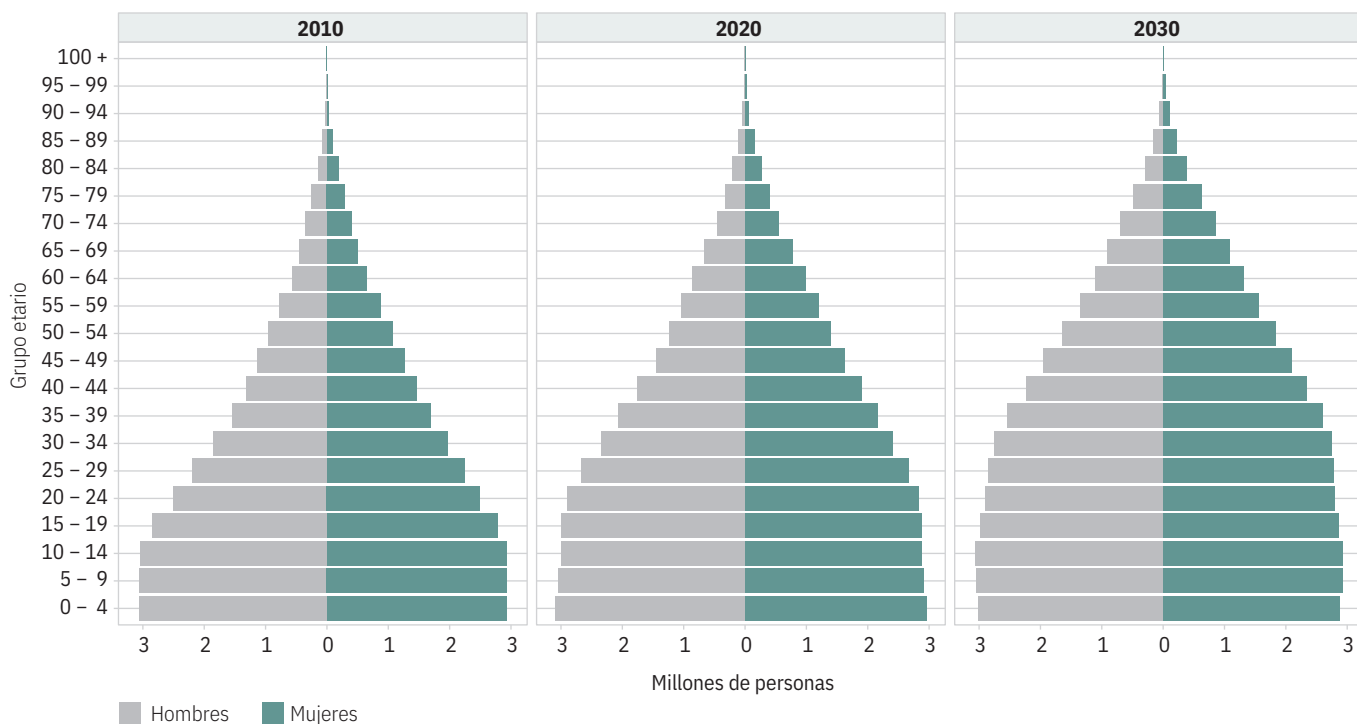
co 1.9). En ese país, dicho grupo incrementó su peso relativo en el total de la población en 9,5 puntos porcentuales en el período 2000-2020 y continuará creciendo hasta el año 2030, cuando se estima que una cuarta parte de la población de esa nación estará en dicho grupo de edad. Aunque en Panamá, República Dominicana y El Salvador el conjunto de habitantes envejecerá a un ritmo menor, en 2030 alrededor de una quinta parte de su población será mayor de 60 años y en los demás Estados la proporción será menor al 16%. Es de suma importancia anotar que este envejecimiento de la población de Centroamérica y de República Dominicana se enfrenta a sistemas de protección social poco robustos en casi todos los países del área, con escasa cobertura, importantes problemas de sostenibilidad financiera y reducida calidad en sus servicios. Aunque este tema no se trata en esta edición, existe una abundante literatura al respecto (ver capítulos 1 y 2 en PEN, 2016). Esa debilidad es un dato clave, por cierto, para entender las escasas opciones de política pública que los gobiernos de los países CARD tuvieron para enfrentar la crisis sanitaria provocada por la pandemia de covid-19.

El acceso a la educación es, pues, una precondition para el desarrollo humano, en beneficio de la generación de oportunidades laborales e ingresos de la población. En Centroamérica, todos los gobiernos se han comprometido a nivel internacional a mejoras sustantivas en materia educativa: desde el año 2000 con los Objetivos del Milenio y más recientemente, con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, cuya meta es el año 2030. Pese a dichos compromisos, este Informe reporta que, en los años inmediatamente anteriores a la pandemia, las tendencias regionales no apuntan al cumplimiento de las metas suscritas, lo cual genera nuevos retos para el desarrollo humano en Centroamérica y República Dominicana.

Las mejoras en el logro educativo y las tasas de matrícula fueron insuficientes para tener efectos transformativos en la población joven. El gráfico 1.10 muestra

Gráfico 1.8

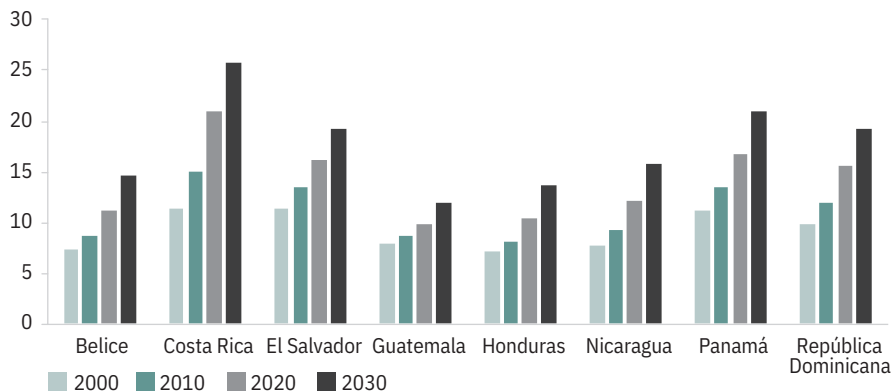
**Pirámide poblacional de Centroamérica<sup>a/</sup> y República Dominicana. 2010, 2020 y 2030**



a/ Centroamérica incluye a Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica y Panamá. No fue posible incluir a Belice por falta de datos.  
Fuente: Guzmán, 2021, con datos del Celade.

Gráfico 1.9

**Estimaciones y proyecciones de la población de 60 años y más, por país, según año (porcentajes)**



Fuente: Guzmán, 2021, con datos de Cepal-Celade.

mejoras puntuales en las matrículas netas (el porcentaje de personas inscritas en un nivel educativo comparado con la población total con edad normativa para cursar ese nivel). Cuando se considera el promedio regional de preescolar, primaria y secundaria para aquellos países en los que había dos puntos de referencia dentro del período 2015-2019, se observa que no hubo cambios significativos en los últimos años.

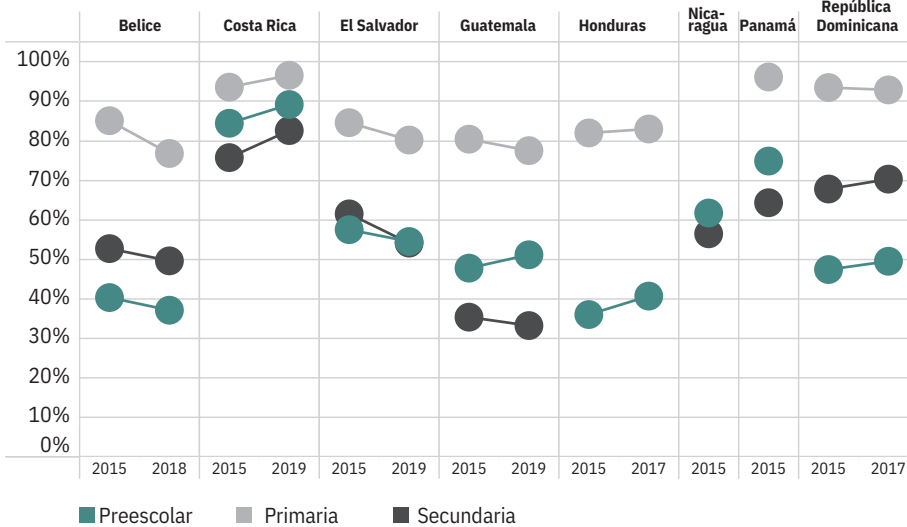
**Para más información sobre tendencias del desarrollo humano sostenible, ver el capítulo 2 de este Informe.**

En tercer lugar, las estructuras productivas de los países de la región muestran una importante desconexión entre la capacidad de generar crecimiento económico y la creación de empleo en pleno período de bono demográfico.



Gráfico 1.10

Matrícula neta<sup>a/</sup> en preescolar, primaria y secundaria, según país



a/ Cantidad de estudiantes como porcentaje de la población en edad de estudiar correspondiente a cada ciclo de cada país.

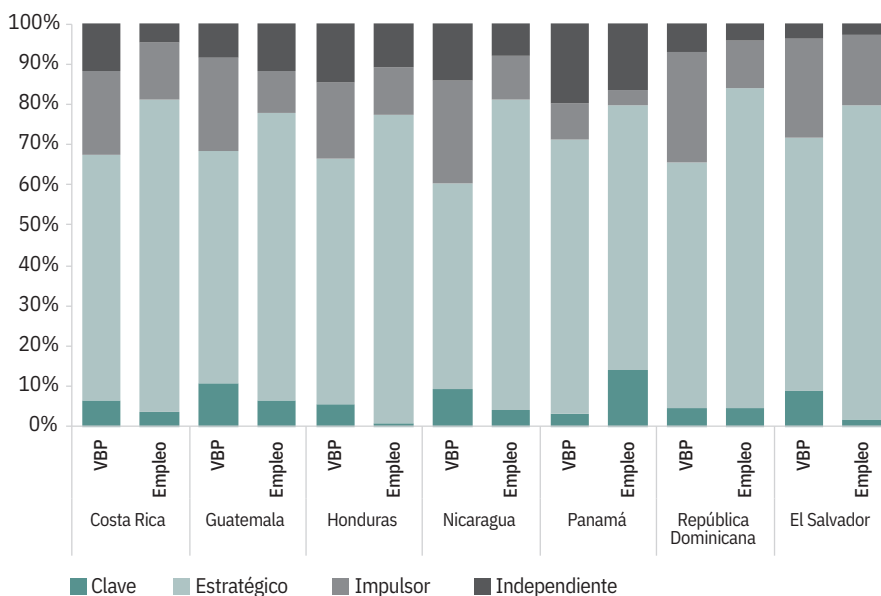
Fuente: Piedra, 2021b a partir de PEN, 2021 con datos de los ministerios de educación e institutos de estadística de los países.

El presente Informe profundiza en dicha problemática en el capítulo 9, en el que se estudian las relaciones entre los distintos sectores productivos, su capacidad de encadenarse para impulsar el crecimiento económico, y a su vez, para crear más oportunidades de empleo. Para ello, se utilizan clasificaciones del tipo de encadenamiento, es decir, la aptitud que tiene un sector productivo para empujar a otros sectores de la economía cuando éste experimenta un aumento en su demanda.

En términos generales, los sectores con mayores capacidades para generar encadenamientos no son los más intensivos en empleo (gráfico 1.11). Ello da especial prioridad a las políticas de fomento productivo. En efecto, la desconexión estructural entre crecimiento económico y empleo sugiere que no bastan las políticas monetarias y fiscales expansivas para generar desarrollo económico. Se hacen necesarias acciones específicas en el ámbito del fomento productivo y la creación de empleo, de manera que una mayor dinámica económica se traduzca en oportunidades para la población.

Gráfico 1.11

Estructura del valor bruto de la producción (VBP) y del empleo, por tipo de encadenamiento<sup>a/</sup> productivo, según país



Para más información sobre relación entre producción y empleo, ver el capítulo 9 de este Informe.

a/ Para más detalles de las definiciones del tipo de encadenamiento productivo, véase el cuadro 9.2. Fuente: Meneses y Córdova, 2020, con datos de la MIPCA2011, de la Cepal.

En el *Quinto Informe Estado de la Región* (2016) se advirtió que la poca capacidad de las economías regionales para generar cantidad y calidad de empleo impide impulsar el desarrollo humano a largo plazo. Si bien tras la crisis financiera internacional de 2008 y 2009 se logró cierta recuperación en el crecimiento económico, durante el período 2015-2019 hubo un incremento en el desempleo y no se lograron reducir las brechas internas de los Estados en el acceso al empleo por parte de jóvenes y de mujeres, dos grupos fundamentales para potenciar el crecimiento económico en las próximas décadas. Más bien, la desaceleración económica experimentada en ese período por los países CARD

acentuó las debilidades y asimetrías indicadas.

La desconexión estructural entre crecimiento y empleo explica que la evolución positiva en el producto generado por trabajador no se traduzca en mejores desempeños del mercado laboral. En efecto, en cinco países de la región, el producto por trabajador creció en los últimos diez años. Las excepciones fueron El Salvador, que tuvo un comportamiento fluctuante, y Belice, donde el indicador cayó en los años de los que había disponible información. Cabe destacar que en 2019 el producto por trabajador en Panamá (el más elevado de la región) superó en más de cinco veces el de Nicaragua y Honduras, reflejando brechas de desarrollo económico. Sencillamente, la generación de mayor riqueza no se tradujo en ampliaciones sustantivas en las oportunidades laborales (gráfico 1.12).

Una de las estrategias para dar un mejor aprovechamiento al bono demográfico es la ampliación de las oportunidades para

la formación y educación técnico-profesional (FETP) de las personas jóvenes, o bien de personas adultas que pueden ser reentrenadas, con el fin de reinsertarlas en los mercados laborales y desarrollar contingentes de trabajadores en sectores económicos claves para la modernización productiva de los países y atender los requerimientos de los mercados laborales futuros, todos ellos asuntos tratados en el capítulo 10 de este Informe.

El estudio reveló importantes disparidades entre la oferta de FETP entre los Estados. Algunos cuentan con ofertas amplias, como Costa Rica y República Dominicana, cuya diversidad más que duplica la oferta de otros como Guatemala, Honduras, Panamá y El Salvador. El capítulo también hace énfasis en las oportunidades de mejora, al enumerar las principales debilidades de la FETP en los países (gráfico 1.13). Además, en todos los casos las ofertas se concentran en áreas urbanas, limitando el acceso a poblaciones históricamente

apartadas de los sistemas educativos nacionales (sobre todo en las zonas rurales).

En el capítulo se sugiere la posibilidad de pensar de manera conjunta, desde la integración regional, estrategias para aprovechar recursos y complementariedades que permitan a su vez ampliar la cobertura y alinear mejor la oferta a las necesidades reales de los mercados laborales. Dicha alineación es fundamental para impulsar apuestas productivas que respondan a la reactivación pospandemia y el cambio tecnológico a nivel global, así como las mejoras en la productividad que necesita la región para enfrentar los retos de la transición demográfica.

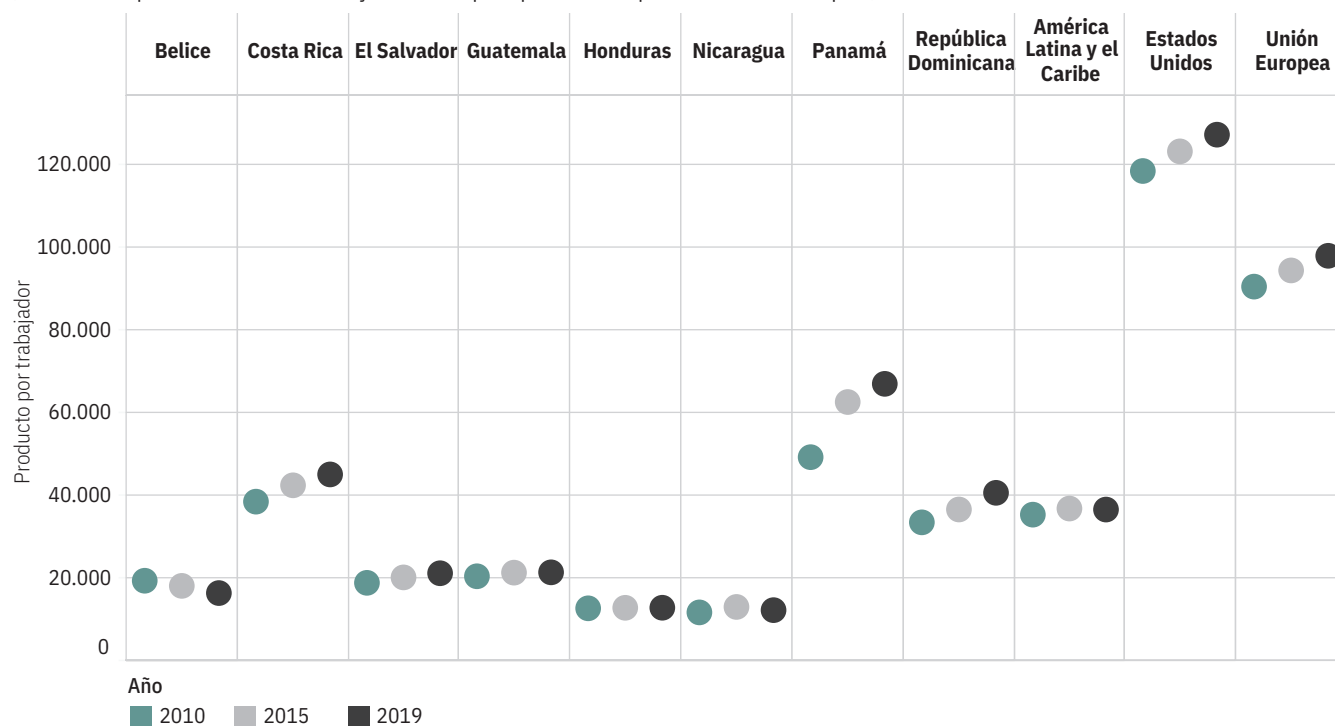


Para más información sobre sistemas de educación técnica y profesional, ver el capítulo 10 de este Informe.

Gráfico 1.12

Producto por trabajador, según año y país

(dólares a precios de 1990 ajustados por poder de paridad de compra)



Fuente: Guzmán, 2021, con datos del Banco Mundial.

Gráfico 1.13

Debilidades de la FETP, por país<sup>a/</sup>. 2019

a/ Excluye las debilidades que fueron mencionadas una sola vez en un único país.

Fuente: Fernández, 2021, con base en criterio de experto a partir de entrevistas a empleadores.

La desconexión entre crecimiento económico, productividad y empleo tiene consecuencias sobre la distribución de los beneficios de la actividad económica. Desde esta perspectiva, los países CARD mantienen altas y persistentes desigualdades de ingreso, que reflejan las barreras para redistribuir estos beneficios. Esos altos niveles de desigualdad, junto a las bajas cargas tributarias en la mayoría de los Estados (menos del 25% del PIB) impiden que el crecimiento se traduzca en mejores condiciones de vida para amplios sectores de la población. De esa manera,

en 2018 el 20% de la población con mayores ingresos concentró entre el 47 y el 55% del ingreso total.

La desprotección social y una débil creación de oportunidades alientan nuevos flujos emigratorios que agudizan la pérdida de capital humano y tienen profundos efectos desarticuladores sobre las sociedades de los países CARD. Además, es un generador de tensiones políticas dentro y entre los Estados centroamericanos, y de estos con México y Estados Unidos.

Este es un asunto reiteradamente

estudiado en sucesivas ediciones del *Informe Estado de la Región* y que de nuevo se aborda en el presente. El capítulo 12 advierte sobre las nuevas dinámicas asociadas a los flujos migratorios, su vínculo con el agravamiento en la situación de bienestar social en los países del centro-norte del istmo y el consecuente aumento en la cantidad de solicitudes de refugio de personas en búsqueda de mayor seguridad y resguardo de sus derechos humanos, acceso a trabajo y a mejores ingresos (cuadro 1.2).

Un tema novedoso que se examina en

este Informe son las políticas migratorias en Centroamérica y la intervención de las organizaciones de la sociedad civil para procurar un trato más digno y respetuoso con los derechos humanos de las poblaciones migrantes. Un hallazgo pre-ocupante es que estas políticas son por lo general de carácter represivo y policial, con muy poca presencia de herramientas de política social.



Para más información sobre migración regional, ver el capítulo 12 de este Informe.

En un contexto de baja capacidad para la creación de oportunidades y altos niveles de desigualdad, los países centroamericanos experimentaron una creciente inestabilidad fiscal y un persistente bajo poder infraestructural de los Estados del área.

La inestabilidad está alimentada por la baja carga tributaria de los gobiernos centrales. Según datos del Icefi (2021), la carga tributaria en Centroamérica (indicador que relaciona la base imponible de los ciudadanos y los impuestos que pagan al Estado) osciló entre el 13,6 y el 14,1% en el período 2015-2019. Las recaudaciones con respecto al PIB se mantuvieron muy por debajo de las de los países de la OCDE (34,3%), donde solo Belice se acercaba a ese nivel (con 29,7%), mientras que Costa Rica (24%), Nicaragua (23%), Honduras (22,3%) y El Salvador (21,1%) estuvieron muy cerca de los niveles promedio en América Latina y el Caribe. Por su lado, Panamá (14,6%), República Dominicana (13,2%) y Guatemala (12,1%) ocuparon tres de los últimos cuatro puestos en Latinoamérica (OCDE, 2020). La combinación de mayor gasto público y estancamiento o leve aumento de los ingresos elevó el déficit fiscal en todos los países CARD durante la segunda década del siglo XXI, con excepción de algunos años de superávit en Belice, Nicaragua y República Dominicana (gráfico 1.14).

## Cuadro 1.2

### Cantidad de solicitantes de refugio, por país de origen, según año

Países de origen del solicitante	2015	2018	2019
Belice	96	219	278
Costa Rica	213	548	744
El Salvador	31.450	119.271	136.422
Guatemala	26.951	86.875	119.577
Honduras	19.456	76.526	123.011
Nicaragua	1.232	32.265	67.150
Panamá	59	141	240
Total general	79.457	315.845	447.422

Fuente: Acnur, 2020.

### Se profundizó el deterioro de la democracia, acompañado por un debilitamiento del apoyo ciudadano a ella

Por otra parte, los indicadores generales del bajo poder infraestructural de los Estados centroamericanos disponibles, es decir, sus persistentes débiles capacidades técnicas, operativas y financieras para implementar políticas públicas, sugieren que no hubo mayores modificaciones en relación con la situación descrita en el capítulo 8 –“El desafío de los Estados de y para la democracia”– del *Cuarto Informe Estado de la Región* (2011). Más recientemente, Vargas Cullell y Durán (2016) desarrollaron un estudio de la estructura institucional y el tamaño presupuestario de los Estados centroamericanos con una perspectiva regional. Con excepción de la disección del poder infraestructural del Estado guatemalteco abordado en el Informe de Desarrollo Humano de ese país (PNUD, 2010), no existen estudios de caso tan detallados para los demás países CARD. La actualización al año 2018 de la base de datos de entidades públicas en Centroamérica, del Programa Estado de la Nación, apunta a que el diseño institucional de los Estados de la región no cambió durante la segunda década del presente siglo, pues no hubo modificaciones sustanciales en la estructura de sus aparatos institucionales. Un indicador general de esta

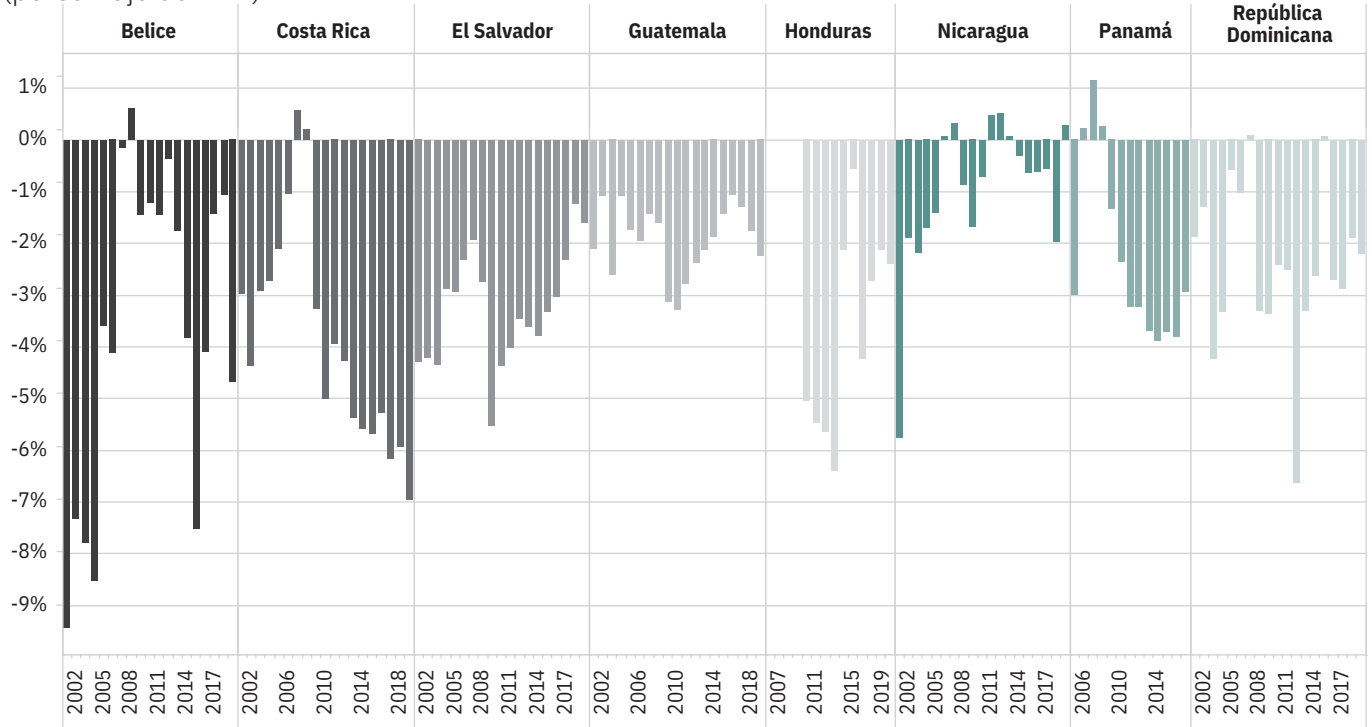
estabilidad es la cantidad de instituciones públicas que componen los Estados, que en la última década se mantuvo estable, en comparación con décadas anteriores (gráfico 1.15)

Finalmente, en el ámbito político, en anteriores ediciones del Informe se ha indicado que Centroamérica experimentó una transición incompleta o trunca del autoritarismo a la democracia y que ello incubó condiciones propicias para regresiones en materia electoral, la independencia de poderes y el Estado de derecho (PEN, 2008, 2011, 2016). Más aún, ya se había señalado que, desde los años iniciales del presente siglo se estaban observando signos claros, primero de un estancamiento del progreso y, luego, de francos deterioros en el respeto al régimen de garantías de libertades y derechos de la población y, en especial, al Estado de derecho y la separación republicana de poderes. Cabe mencionar que no corresponde aquí hacer una recapitulación de estos análisis, que están disponibles en el sitio web [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr). Por otro lado, en esta edición se dedica un capítulo a examinar este tema con una perspectiva histórica de largo plazo.

En resumen, durante las dos primeras décadas del siglo XXI, Centroamérica no logró que la transición desde las guerras civiles a la paz iniciada a finales del siglo anterior culminara en una

Gráfico 1.14

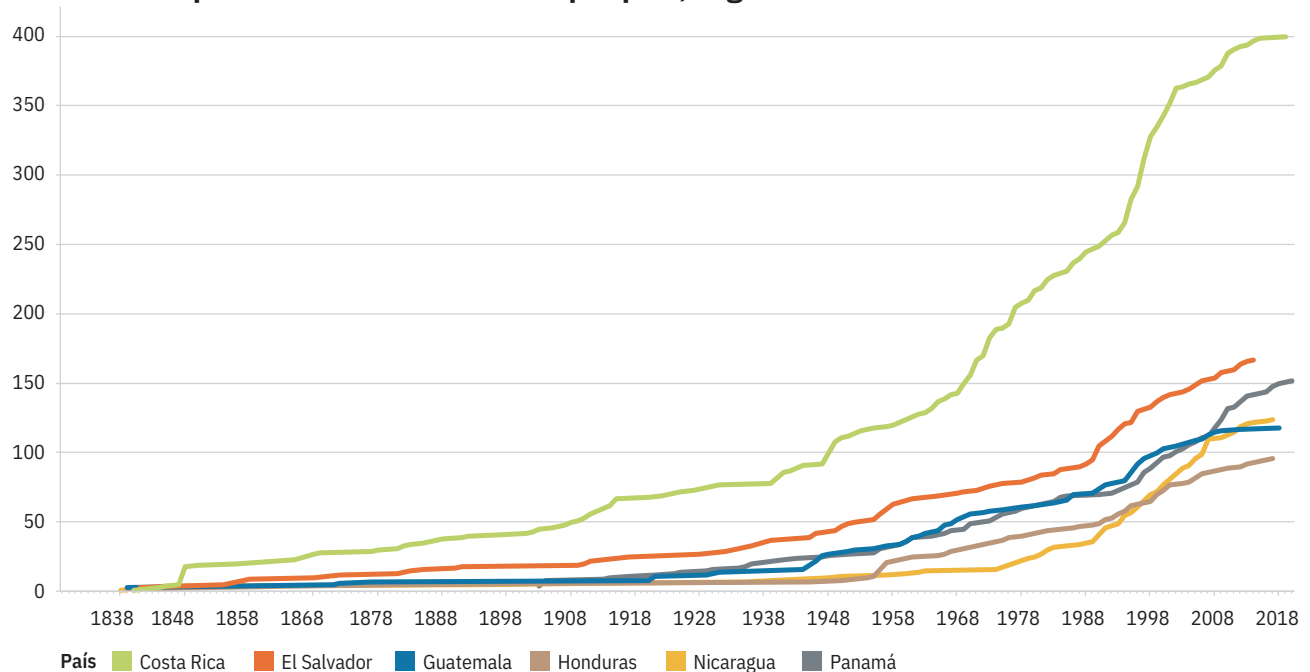
**Saldo presupuestario del Gobierno Central, según país**  
(porcentaje del PIB)



Fuente: Piedra, 2021b a partir de PEN, 2021 con datos de los Bancos Centrales de cada país.

Gráfico 1.15

**Instituciones públicas en Centroamérica por país, según su fecha de creación. 2018**



Fuente: Piedra, 2020b, con información de la base de datos de entidades públicas en Centroamérica del PEN.



consolidación de la democracia en la región. Ello provocó que se sigan arrastrando crónicas debilidades de los sistemas de administración de justicia y una baja capacidad de los Estados para lograr un control efectivo del territorio e implementar políticas públicas, al tiempo que se agregaron regresiones autoritarias y populistas en varios países, junto con el deterioro en la gestión de los procesos electorales, un debilitamiento de la independencia de los poderes del Estado y el fortalecimiento de las fuerzas armadas (PEN, 2016, y capítulos 2 y 8 de este Informe).

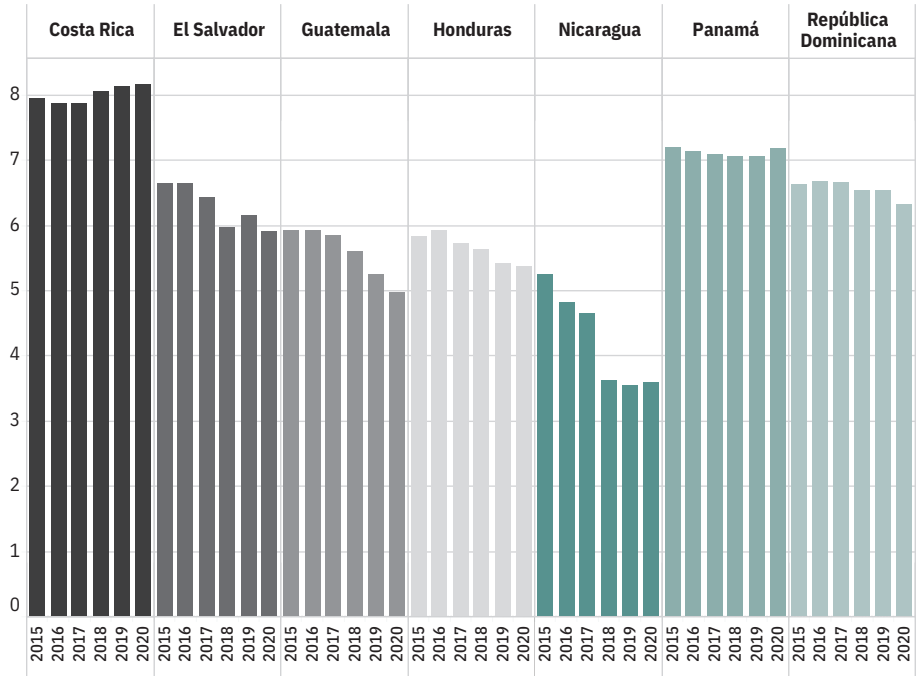
**Para más información sobre los sistemas políticos CARD, ver el capítulo 8 de este Informe.**

Más concretamente, las señales de deterioro democrático se profundizaron en el período 2015-2019. El índice de democracia que calcula la Unidad de Inteligencia de la revista *The Economist* para 165 Estados alrededor del mundo, evidencia una generalizada caída en su puntaje en la mayor parte de los países CARD (gráfico 1.16). En el año 2020, El Salvador pasó de la categoría “democracia imperfecta” a “régimen híbrido”, Nicaragua fue calificado de “régimen autoritario”, Panamá y República Dominicana como “democracias imperfectas” y Costa Rica fue catalogada como la única “democracia plena” de la región.

El capítulo 13 de este Informe analiza los perfiles de apoyo ciudadano a la democracia con el fin de examinar si el deterioro democrático en Centroamérica y República Dominicana ha encontrado algún asidero en la aquiescencia de la población. Se logró constatar que el esfuerzo para democratizar los sistemas políticos no creó una base amplia de demócratas en la región.

De acuerdo con los perfiles de apoyo a la democracia construidos con base en el Barómetro de las Américas (Lapop), en el período 2004-2018 en seis de los ocho países CARD (Belice, El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá y República Dominicana) el aumen-

**Gráfico 1.16**  
**Índice de Democracia<sup>a/</sup>, según país**



a/ El índice corresponde a un puntaje que toma valores entre 0 y 10, donde 10 representa una democracia sólida y 0 un régimen autoritario.

Fuente: Piedra, 2021b con datos de *The Economist*.

to de los grupos más escépticos con la democracia coincide con preocupantes reducciones en los perfiles más afines a dicha manera de convivencia política, en particular en los denominados “demócratas liberales” (gráfico 1.17).

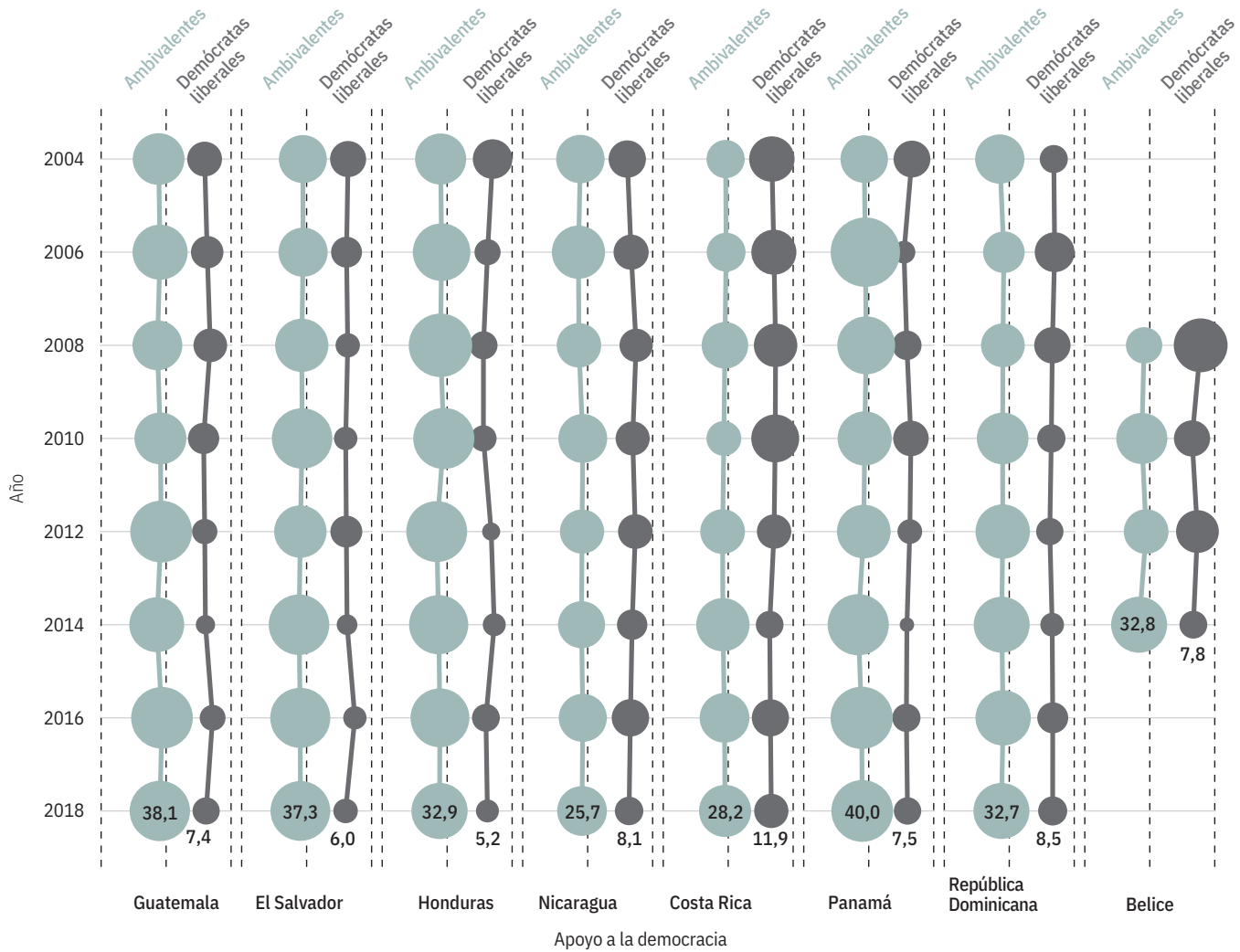
En términos generales, puede afirmarse que ha habido una convergencia temporal entre los retrocesos sistémicos en los países CARD y el creciente escepticismo ciudadano hacia la democracia. Las explicaciones sobre esta correlación pueden ser varias, desde la falta de resultados sociales y económicos favorables para la población, el malestar ciudadano con los escándalos de corrupción, o la crisis de representación política debido a la erosión de los partidos, entre otras. El Informe no procura verificar ninguna de estas hipótesis en particular, esfuerzo que requeriría un estudio comparativo de amplio espectro y perspectiva temporal. El objetivo, más modesto, es alertar sobre la pérdida de apoyo a la democracia entre las ciudadanías de la región.

**Para más información sobre perfiles de apoyo a la democracia, ver el capítulo 13 de este Informe.**

La frustración generada por décadas de postergación ha alimentado el malestar ciudadano y erosiona el apoyo a la democracia. En una encuesta realizada como insumo para este Informe a inicios de 2021, más de la mitad de la población indicó que el rumbo de los países era equivocado (gráfico 1.18). La excepción fue El Salvador, donde solo el 12% de la población mantenía esa posición, coincidiendo con la amplia victoria electoral obtenida por el partido del presidente Nayib Bukele y sus aliados en las elecciones legislativas de marzo de 2021 (Fernández y Mora, 2021).

Gráfico 1.17

Distribución porcentual de *ambivalentes* y *demócratas liberales*, por año, según país



Fuente: Guzmán Castillo, 2021, con datos de la encuesta Barómetro de las Américas, varios años y a partir de Gómez Campos, 2019.

La pandemia indujo rápidos retrocesos en el desarrollo humano sostenible

La pandemia de covid-19 golpeó rápida y significativamente a Centroamérica y República Dominicana, al igual que el resto de América Latina, y generó importantes retrocesos en los logros del desarrollo humano. En este contexto, se activaron tensiones y conflictos a lo interno y entre los países. A este punto no es posible discernir si estas caídas serán de corto plazo, seguidas por una rápida recuperación, o bien, si tendrán efectos de largo plazo.

El primer caso detectado del virus SARS-COVID-19 en Centroamérica y República Dominicana se registró el 1 de marzo de 2020 en este último país. A partir de la declaratoria de emergencia, los Estados de la región evidenciaron importantes dificultades y asimetrías entre ellos en la gestión y preparación para atender los efectos de la pandemia. Las dificultades y necesidades no previstas en atención a la pandemia propiciaron golpes inmediatos y profundos en los débiles cimientos sociales en los que yacía el desarrollo de la región.

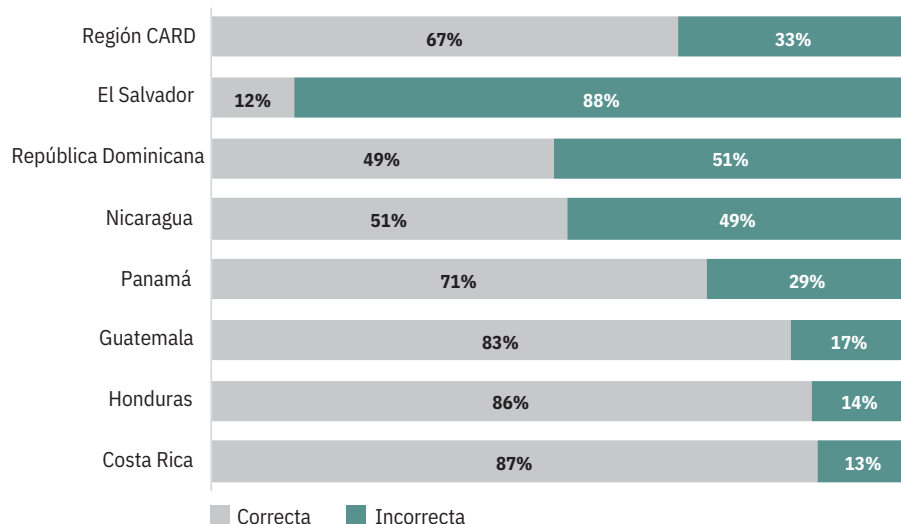
La pandemia afectó a cada uno de los

países del orbe; en el caso de la región CARD provocó fuertes impactos, aunque con distinta profundidad según el Estado, que se comenzaron a observar desde la detección de los primeros casos. Durante el año 2020, las cifras de contagios se mantuvieron en niveles similares o menores del promedio de América Latina y el Caribe, con la excepción de Panamá, que mostró cifras superiores al promedio regional.

Entre las medidas de contención, los exámenes o testeos de la población, se aplicaron con alcances distintos. En el caso de Nicaragua, estos fueron muy

Gráfico 1.18

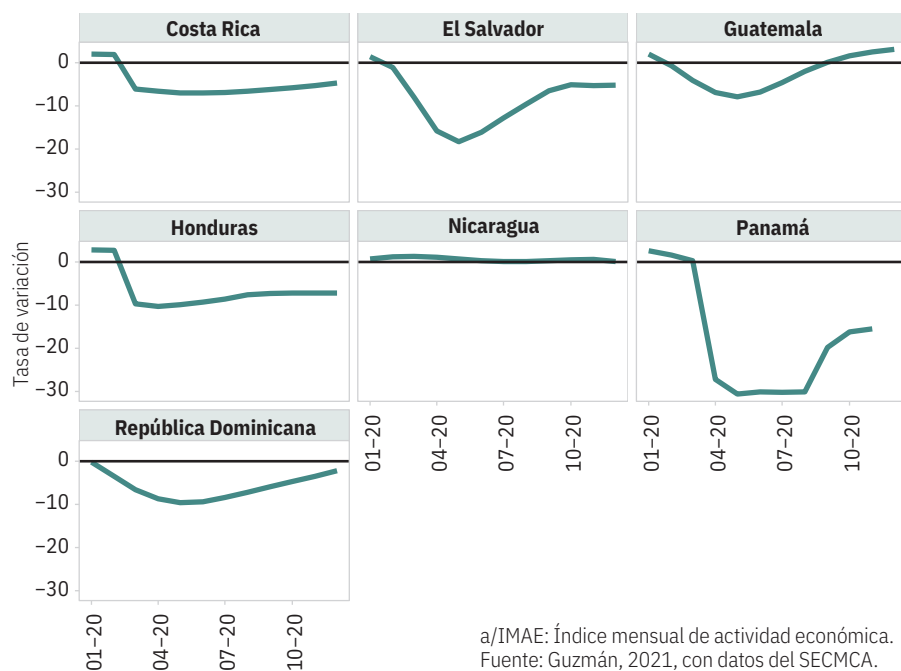
### Distribución de la población según su posición sobre el rumbo del país. 2021



Fuente: Fernández y Mora, 2021 con datos de Borge y Asociados, 2021.

Gráfico 1.19

### Variación interanual del IMAE<sup>a/</sup>. por mes, según país. Enero-diciembre, 2020



a/IMA: Índice mensual de actividad económica.  
Fuente: Guzmán, 2021, con datos del SECMCA.

limitados, en comparación a otros como Panamá, que tuvo procesos de testeo masivos. Por otro lado, la evolución de las tasas de mortalidad presentó un patrón similar: en los primeros meses de la pan-

demia se reportaron las tasas más altas y hacia finales de 2020 estas se estabilizaron. No obstante, hubo tasas reportadas notablemente distintas, entre el 1 y el 4%, que se supone son inferiores a las en

realidad ocurridas debido a las limitaciones en los sistemas de registro de los países.

Una de las respuestas a la crisis de la pandemia ha sido la aplicación de vacunas contra el virus. Para ello, todos los integrantes de la región CARD se adhirieron al mecanismo COVAX de la organización Mundial de la Salud. Además, Nicaragua recibió donaciones de vacunas de Rusia, mientras que Honduras y Guatemala las recibieron de Israel. Estos procesos de vacunación se han dado con distintas velocidades, tanto entre países como a nivel interno en cada uno de ellos.

Como se mencionó en el apartado anterior, desde el último Informe (2016) no se han registrado cambios significativos en materia de bienestar en la región. Esto implica que las capacidades de los Estados para atender las necesidades derivadas de la pandemia de covid-19 han sido muy limitadas.

Las distintas declaratorias de emergencia emitidas en los países implicaron una serie de medidas para contener los contagios. Este hecho supuso un freno económico y generó consecuencias inmediatas sobre el empleo y los niveles de ingresos y bienestar de la población. Los débiles aparatos productivos de los países que antes de la pandemia tenían un bajo dinamismo sufrieron una contracción importante (con excepción de Panamá y República Dominicana, que en período de prepandemia presentaron tasas de crecimiento económico superiores al promedio latinoamericano). Las afectaciones se evidenciaron en los niveles de actividad económica, donde el índice mensual de actividad económica mostró una marcada contracción a partir de marzo de 2020, con excepción de Nicaragua. Las caídas más grandes entre abril y mayo, donde destacan Panamá con una contracción del 31% y El Salvador con una del 18% en el trimestre inmediato posterior (gráfico 1.19).

La afectación económica además varió según sectores y países (gráfico 1.20). La Cepal (2020c) categorizó los sectores en tres grupos: los más afectados (sector servicios); los medianamente afectados, que corresponden sobre todo al sector

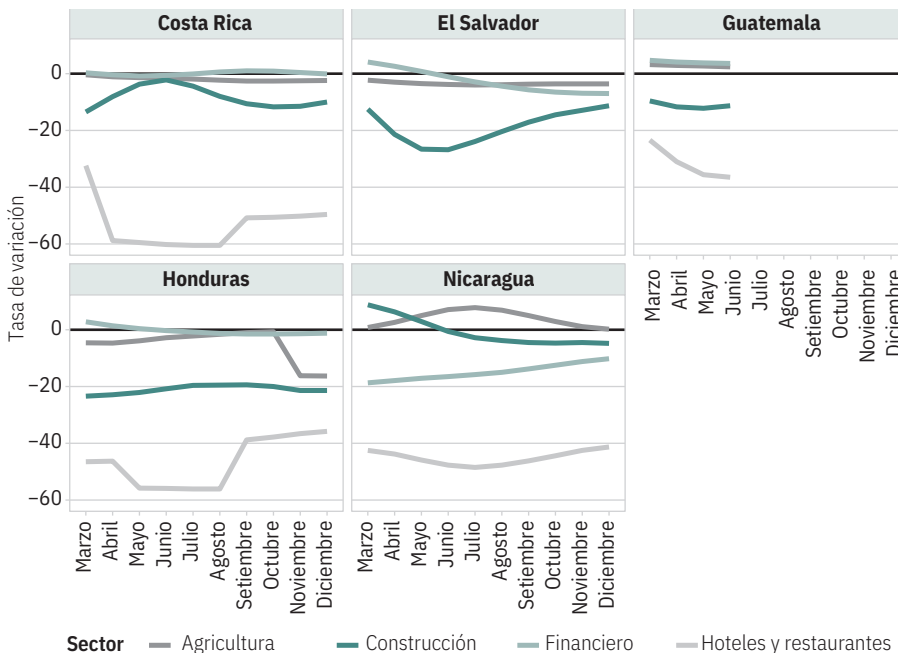
de manufactura, y los menos afectados, que corresponden sobre todo al sector agropecuario o silvicultura.

Esta evolución reprodujo la tendencia mundial de contracción del sector servicios, con caídas de entre el 41 y el 80%, particularmente agudas en los servicios de hostelería y restaurantes (OCDE, 2020a). Por otra parte, las áreas ligadas al sector primario, como la agricultura, sufrieron impactos menores, sin llegar al -10% de variación interanual, con excepción de Honduras, e incluso reportando crecimiento en algunos meses en Nicaragua y Guatemala. Sin embargo, las variaciones por actividad económica no son homogéneas a lo largo de la región, de manera que en Nicaragua, el sector construcción no llegó a contraerse más de un 4,8% respecto al año anterior, mientras que en Honduras y El Salvador la variación alcanzó entre el -23 y -27%. Adicionalmente, la afectación en el sector financiero varió mucho entre países: en Nicaragua hubo contracciones de casi un 20%, Guatemala experimentó un crecimiento y en Costa Rica y El Salvador la variación fue inferior al 3%. En todos los sectores se registró alguna recuperación parcial hacia finales del año 2020. En síntesis, además de que las estructuras productivas eran vulnerables, la pandemia propició un golpe del cual gran parte de las economías no se han logrado recuperar.

A la frágil realidad productiva se sumó la presión adicional sobre una ya muy comprometida situación fiscal en los países CARD. Desde el inicio de la crisis sanitaria, los gobiernos disponían de escasos márgenes de maniobra para financiar las medidas que paliaran los efectos de la pandemia. La contracción de los ingresos por la caída en la actividad económica, junto al aumento en el gasto público para la atención de la emergencia sanitaria ampliaron aún más los altos niveles de déficit fiscal (gráfico 1.21). Para atender este rápido deterioro los Estados tuvieron que recurrir al endeudamiento público. Panamá y El Salvador sufrieron el mayor aumento en su nivel de deuda pública (pasaron de un 56% del PIB a un 69,8% y de un 79,1% del PIB a un 90,2%, respectivamente). Por su parte, Costa Rica, Honduras,

Gráfico 1.20

Variación interanual de actividad económica, por país<sup>a/</sup>, según sectores. 2020



a/ No se encontraron datos comparables para el resto de países de la región. Fuente: Guzmán, 2021 con datos del SECMCA.

Guatemala y República Dominicana también aumentaron su deuda, aunque en menor magnitud.

La contracción económica impactó rápida y directamente en los mercados laborales. Con la destrucción de puestos de trabajo se dio un aumento del subempleo y el desempleo que generó reducciones en los ingresos de los hogares e incrementos en la pobreza en todos los países. En la mayoría de los Estados no ha sido posible cuantificar el alcance de las implicaciones en materia de empleo debido a la suspensión de encuestas nacionales que registran los datos de ocupación. Sin embargo, en aquellos en los que sí existe información, como en Costa Rica, en el segundo trimestre de 2020 se constató el mayor incremento en la tasa de desempleo desde que se tienen registros y una duplicación en la tasa de subocupación, que pasó de un 12,4% en el primer trimestre a un 25,8% en el segundo.

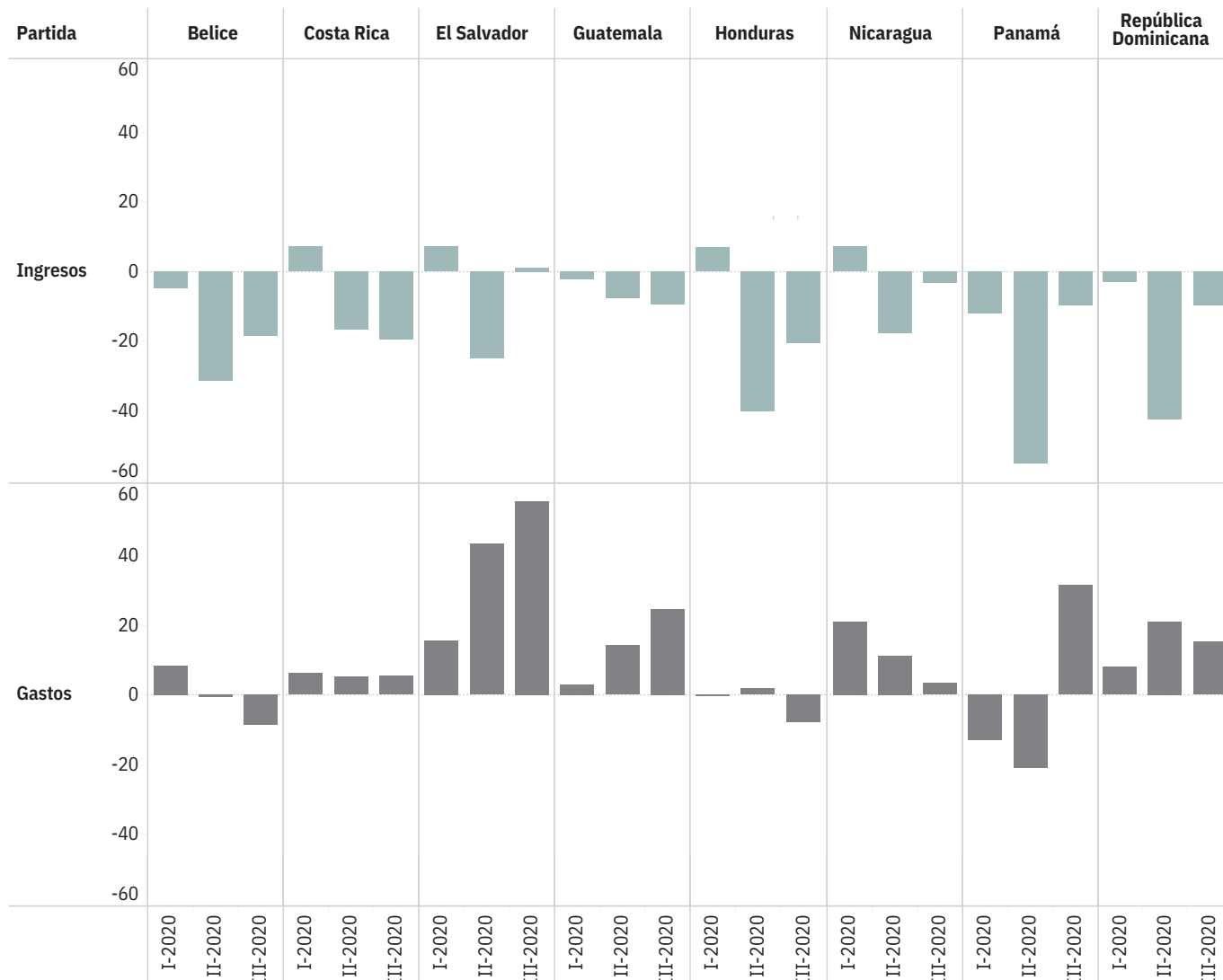
Las caídas subsecuentes en los ingresos en amplios segmentos poblacionales como consecuencia de los problemas en

los mercados laborales comprometieron aún más la seguridad alimentaria de los habitantes de la región. Las proyecciones de hambruna previas a la pandemia revelaban que Nicaragua, Guatemala y El Salvador se encontraban en situación de estrés alimenticio, al tiempo que en Guatemala se registraban varias zonas en condición de crisis (FEWS, 2020).

Ante la pandemia, varios países optaron por aplicar medidas como la distribución de alimentos y víveres, mientras que otros han priorizado transferencias en efectivo. La suspensión de clases presenciales, junto al bajo acceso a computadoras e internet también ampliaron los rezagos ya descritos en secciones anteriores. De acuerdo con una encuesta realizada por Borge y Asociados, menos de la mitad de las personas entrevistadas recibieron ayuda estatal, y el tipo más frecuente de apoyo fueron las donaciones de alimentos, especialmente en El Salvador y Honduras, en tanto que las transferencias fueron más comunes en Costa Rica.

Gráfico 1.21

### Variación interanual de los ingresos y gastos totales públicos, por trimestres, según país. 2020 (porcentajes)



Fuente: Guzmán, 2021, con datos del SECMA y el Banco Central de Belice.



Para más información sobre actitudes ciudadanas y situación de los hogares ante la covid-19, ver Fernández y Mora, 2021, disponible en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr).

Finalmente, el cierre de fronteras decretado por varios países de la región en las primeras semanas del *shock* pandémico impactó los flujos migratorios, en particular los dirigidos hacia Estados Unidos, generando una caída temporal en el flujo de remesas durante el segundo trimestre de 2020 en la mayor parte de países receptores y un aumento de la migración clandestina, así como mayores riesgos de tráfico de personas. No obstante, hacia final de año los registros mostraban una recuperación de los niveles previos.

La suma de los efectos descritos (golpe a la productividad, finanzas públicas y mercados laborales) ha tenido implicaciones importantes en el bienestar social, sobre todo en la caída en los ingresos, desplazando a más personas a la pobreza de manera generalizada en la región CARD (gráfico 1.22). Con excepción de Panamá, en el año 2020 todos los países de la región superaron el 20% de población viviendo en condiciones de pobreza, y tres de ellos (Guatemala, Honduras y Nicaragua) superaban el 50%. La pobreza extrema también superó el 10%, salvo



en Costa Rica, Panamá y República Dominicana.

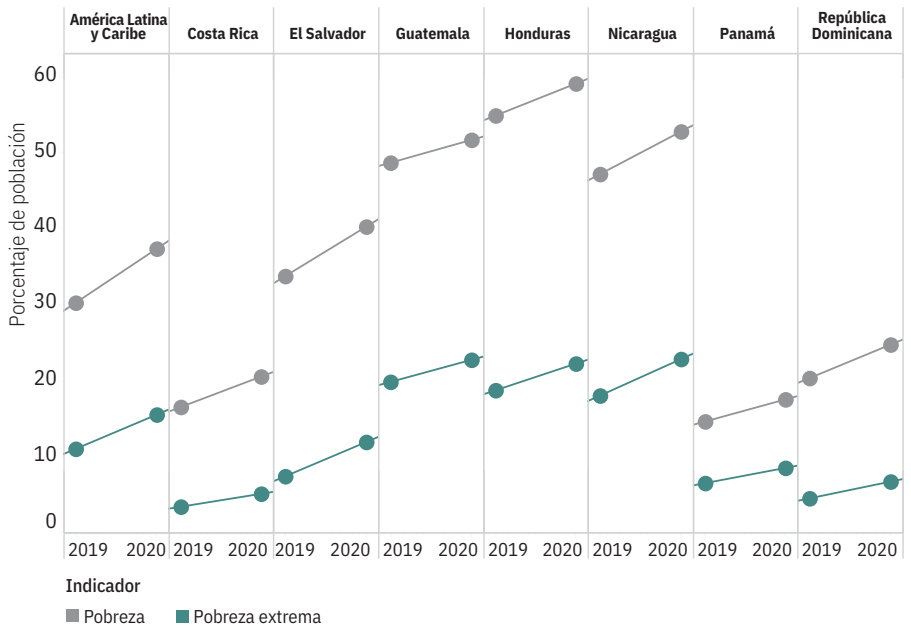
En el contexto de los serios rezagos en el desarrollo humano sostenible en la región, las graves consecuencias de la crisis derivada de la pandemia afectaron también a los sistemas democráticos y a la convivencia social. Los señalamientos de una serie de instituciones como el Institute for Democracy, Transparency International, la Cepal, el IDEA y otros autores (Repucci y Slipowitz, 2020) destacaron el deterioro en las democracias de los Estados de la región (sobre todo en El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá), afectaciones a la libertad de expresión (en especial en Nicaragua), y un aumento en la percepción de la corrupción en varios de los países (con excepción de El Salvador, donde se redujo, y Costa Rica, donde se mantuvo), mientras que el acceso a la justicia se limitó de manera generalizada durante la pandemia (gráfico 1.23).

**Segunda idea fuerza: el impulso integracionista inaugurado a finales del siglo pasado generó logros tangibles de desarrollo humano, pero muestra claras señales de agotamiento político**

El proceso de integración regional de los países CARD es uno de los más antiguos y avanzados del mundo, pues, en su versión moderna, data de mediados del siglo XX<sup>3</sup>. Tras las graves crisis económicas y político-militares que asolaron Centroamérica en la década de 1980, que habían desarticulado el Mercado Común Centroamericano, los países dieron un nuevo impulso a la integración regional mediante la firma de los Acuerdos de Esquipulas I (1986) y II (1987), así como el Protocolo de Tegucigalpa y la creación del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) en 1991. Estos instrumentos permitieron la creación de un robusto marco jurídico e institucional sostenible que ha generado resultados concretos en algunas áreas, aunque en otras es débil o no ha logrado consolidarse. Además de las asimetrías en capacidades y resultados, este Informe proporciona evidencia sobre la acumulación de señales sobre el agotamiento político del impulso

Gráfico 1.22

**Incidencia de la pobreza total y extrema<sup>a/</sup>, según país. 2019-2020**



a/ Según el método de línea de pobreza extrema. Fuente: Guzmán, 2021, con datos de la Cepal, 2020b.

Gráfico 1.23

**Puntaje obtenido en el índice de percepción de la corrupción<sup>a/</sup>, por año, según país**



a/ Entre mayor sea el valor, menor percepción de corrupción. Fuente: Guzmán, 2021 con datos de *Transparency International*.

integracionista inaugurado a fines del siglo pasado.

Las diferentes naciones comparten recursos naturales e infraestructura, bienes públicos que podrían ser gestionados de manera conjunta para garantizar su adecuada protección, uso sostenible y mantenimiento oportuno. Centroamérica cuenta con veintitrés cuencas compartidas que representan el 37% del territorio de la región y posee más de un millón de km<sup>2</sup> de mar territorial (el doble de su superficie continental), así como ecosistemas marinos y terrestres que trascienden las fronteras territoriales entre las naciones (Funpadem, 2000). Además, la infraestructura vial y de transporte de los países configura corredores terrestres, marítimos y aéreos fundamentales para viabilizar las dinámicas de comercio, turismo y producción.

Si bien la voluntad expresada en esos instrumentos fundacionales del proceso de integración regional partió del reconocimiento de recursos e intereses compartidos entre los países, la implementación a nivel nacional de los compromisos suscritos en el ámbito regional es débil en muchas áreas.

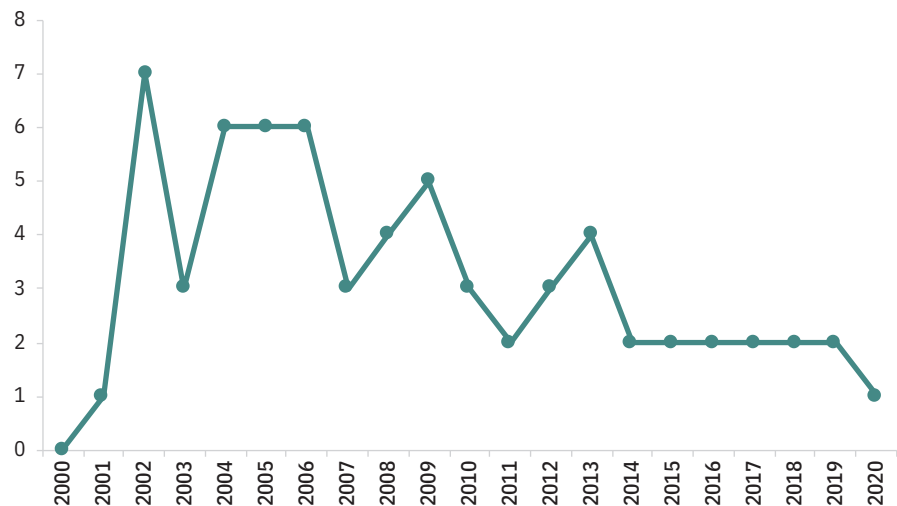
Los Estados nacionales son los socios principales del proceso de integración y tienen la obligación de dar direccionalidad a este proceso y garantizar las condiciones políticas y materiales para la “nacionalización” de los acuerdos y compromisos suscritos en el espacio regional. La falta de voluntad política agudiza los problemas endémicos del diseño institucional y la operación del SICA e impide su consolidación como plataforma para la aplicación de políticas públicas en temas de interés común para los países miembros.



Para más información sobre **evolución y desempeño reciente de la integración**, ver el **capítulo 3** de este Informe.

Gráfico 1.24

### SICA: cantidad de reuniones presidenciales, por año



Fuente: PEN, 2021 con datos del SICA.

### Falta de compromiso de los Estados miembros agudizó los problemas endémicos del diseño institucional y la operación del SICA

Durante los últimos años la integración regional ha perdido prioridad política entre los países miembros. Un indicador de ello es la disminución en la cantidad de cumbres presidenciales y la participación de representantes de menor rango en dichas reuniones.

El *Quinto Informe Estado de la Región* (2016) destacó que, durante el período 2010-2014 se había reducido la cantidad de reuniones de la Cumbre de Presidentes (órgano superior del SICA) en relación con el período 2004-2009. Esa tendencia se agudizó en los últimos años: a partir de 2014 solo se han realizado dos reuniones anuales y de las veinticuatro cumbres desarrolladas desde 2010, solo en una ocasión (2012, en Honduras) coincidieron presencialmente los ocho presidentes y jefes de Estado (gráfico 1.24).

Otro indicador de la falta de compromiso de los Estados miembros con la integración regional es la morosidad en el pago de cuotas de los gobiernos, lo que genera incertidumbre e inestabilidad en el quehacer de las instituciones. Se sabe que las cuotas anuales aportadas por los

Estados no son suficientes para sufragar siquiera los costos operativos mínimos de las instituciones (PEN, 2011). Aunque la disponibilidad de información sobre el monto y el cumplimiento del pago de las cuotas de los países es muy escasa, es conocida la falta de disciplina de varias naciones en este asunto. Una de las consecuencias de esta situación es que el personal de los organismos regionales se desempeña en un entorno poco estable, asociado a una lógica de proyectos incompatible con una planificación estratégica.

Tal como se señala en el capítulo 3 de este Informe, la SG-SICA es financiada por medio de dos subvenciones: los aportes de los países miembros y la cooperación internacional. En el caso de las cuotas de los Estados miembros, la demora en su pago genera inestabilidad e incertidumbre para la ejecución de los presupuestos. Por ejemplo, en su presupuesto ordinario de 2019, por 5,1 millones de dólares, al 31 de diciembre de ese año la SG-SICA solo recibió ingresos por 2,8 millones de dólares (54%), provenientes de las cuotas de los Estados miembros, es decir, fondos propios.

Para subsanar esta situación en el período 2010-2014, las autoridades de la integración desarrollaron una iniciativa para avanzar en el diseño de un mecanismo de financiamiento autónomo. La propuesta

realizada cubría inicialmente las once secretarías del sistema y planteaba, entre otros aspectos, los siguientes: i) el pago de las deudas de los países por concepto de cuotas atrasadas que superen los 10 millones de dólares, ii) la declaración de los bienes y servicios que producen las instituciones del SICA como bienes públicos regionales, iii) el encargo al BCIE de la administración de los recursos y iv) la conformación de un consejo de administración integrado por representantes de la SG-SICA, el BCIE y la Sieca (PEN, 2016). Sin embargo, durante los últimos años no se reportan avances en la implementación de este mecanismo dado que la propuesta no se ha sometido a discusión y aprobación en la Cumbre de Presidentes. Debe tomarse en consideración que, además, tras ese acuerdo, se requerirá la aprobación legislativa en cada país, lo que traslada a una fecha incierta su puesta en marcha.

La falta de compromiso no contribuye a la consolidación del proceso integracionista ni a buscar soluciones a problemas endémicos que limitan las capacidades y logros de la integración regional, entre ellos las importantes asimetrías en los esquemas de financiamiento entre las instituciones y los órganos. Aunque la información presupuestaria de la institucionalidad regional se encuentra dispersa, incompleta y no es accesible al público en general, con ocasión del *Quinto Informe Estado de la Región* (2016) fue posible contar con los presupuestos de funcionamiento (gastos básicos) de las secretarías del Sistema para el año 2014 (once entidades de un total de 122), que sumaban cerca de 12,5 millones de dólares. De ese presupuesto, las cuotas obligatorias de los Estados miembros apenas cubrían la mitad. Además, se evidencian importantes diferencias en el monto de las cuotas de una institución u órgano a otro y no existe un mecanismo solidario de traspaso de recursos intrasistema. En el año 2013, el Parlacen recibió de los países miembros 10 millones de dólares (1,7 millones cada uno), lo cual significa que esa sola entidad absorbe un monto equivalente a casi la totalidad de los presupuestos de las once secretarías.

La escasez de fondos presenta

excepciones, pues algunas entidades tienen fuentes de ingresos propias que les permiten contar con financiamiento suficiente e incluso sostenible (por ejemplo: BCIE, Cocesna, CRIE, EOR del Mercado Eléctrico Regional), pero otras no cuentan con lo mínimo para operar. Entre las secretarías más deficitarias sobresalen las de asuntos ambientales (CCAD, Cepredenac), hecho que contrasta con la magnitud de los aportes de la cooperación internacional a ese sector. El ICAP también encabeza la lista de entidades deficitarias, debido a que su financiamiento depende de los servicios que vende (capacitación y formación académica). De igual manera, las secretarías del área social tienen importantes brechas entre las cuotas recibidas y sus costos de operación (PEN, 2016). En resumen, se puede afirmar que la integración en materia ambiental y social está siendo sostenida básicamente por la cooperación internacional, mientras que en las instituciones económicas las contribuciones de los gobiernos tienen una importancia un tanto mayor.

Sin lugar a dudas, la dependencia de la cooperación internacional determina la agenda y el alcance del quehacer de la institucionalidad regional. Tal como se plantea en el capítulo 3 de este Informe, el SICA continúa dependiendo de la cooperación internacional y no del aporte de sus principales socios, los Estados nacionales. La gestión vía proyectos de cooperación limita la sostenibilidad de las acciones y el fortalecimiento de las capacidades de las instituciones, dado que impide sustentar plataformas técnicas y organizativas en el largo plazo. Además, como ya se ha señalado, en algunos casos induce a priorizar los temas y mecanismos de ejecución de los cooperantes sobre las agendas y áreas estratégicas de intervención para impulsar el desarrollo humano sostenible en la región.

La dependencia de la cooperación internacional es tal que el presupuesto de solo uno de los proyectos de cooperación ejecutados por la SG-SICA durante los últimos años (Pairca II por 20.250.000 dólares) fue diez veces más lo que recibió esa secretaría por cuotas de los Estados miembros en el año 2019.

De acuerdo con el Sidor, durante el período 1992-2020 la institucionalidad regional recibió de la cooperación internacional 719,3 millones de dólares. De ese monto, casi la mitad (40%) fue destinado a proyectos relacionados con el cambio climático y la gestión integral del riesgo (cuadro 1.3). Aunque el eje de fortalecimiento institucional (al cual pertenece la SG-SICA) representó el 15,7% del total, cabe destacar que esa institución también participa en la ejecución de proyectos en otros ejes de integración y en el quinquenio más reciente se afianza la tendencia, ya destacada en el *Quinto Informe Estado de la Región* (2016), a la concentración de proyectos en la SG-SICA. Dicha institución tuvo a su cargo 31 proyectos de cooperación desde 1992 hasta octubre de 2020, por un total de alrededor de 193,1 millones de dólares, que incluyen dieciocho proyectos de fortalecimiento institucional, ocho de seguridad y los demás de ambiente, e integración económica y social. En este aspecto, la SG-SICA solo es superada por la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD), que reporta 34 proyectos.

El *Quinto Informe Estado de la Región* (2016) destacó que la promulgación de estrategias, planes y políticas regionales contribuyó a darle direccionalidad al proceso de integración. Aunque este conjunto de instrumentos configura un segundo nivel de planificación estratégica, vinculado con las prioridades del Plan de Acción, muchos de estos instrumentos no brindan un adecuado marco para la implementación, pues no son acompañados por una asignación correspondiente de recursos financieros, organizativos y técnicos.

Durante el período 2000-2020 fueron promulgados cerca de ochenta planes, políticas y estrategias a nivel regional (cuadro 1.4). Sin embargo, la revisión realizada como parte del proceso de investigación para la preparación de este Informe evidenció que entre el 40 y el 50% de ellos no definen fuentes de financiamiento, plazos, metas, responsables, ni mecanismos de seguimiento y evaluación, lo que limita el logro de resultados tangibles en el cumplimiento

## Cuadro 1.3

Proyectos de cooperación registrados en el SICOR<sup>a/</sup>, según eje de integración. 1992-2020

Eje de integración	Cantidad	Presupuesto (en dólares)	Instituciones receptoras de la cooperación <sup>b/</sup>
Cambio climático y gestión integral del riesgo	66	286.921.735	CRRH, Csuca, Cepredenac, SG-SICA, CCAD, Trifinio <sup>c/</sup> , ICAP, SE-PT, Sieca
Fortalecimiento institucional	18	112.963.339	SG-SICA, CEF, MRREE-CA
Integración económica	77	138.319.153	Oirsa, Cenpromype, Sieca, Cefof <sup>c/</sup> , SE-CMCA, SG-SICA, Sitca, Ospesca, SE-CAC
Integración social	57	121.613.665	Incap, Commca, SG-SICA, SISCA, Comisca y MSCA. En Educación y Cultura: CECC/SICA, Csuca, ICAP, Incap y Zamorano <sup>c/</sup> .
Seguridad democrática	11	59.522.913	Oirsa <sup>c/</sup> , SG-SICA, Ilanud <sup>c/</sup> , OCAM
<b>Total</b>	<b>229</b>	<b>719.340.805</b>	

a/ El Sico clasifica y registra los proyectos en seis ejes temáticos: ambiental, económico, educación y cultura, político, seguridad y social. Para este cuadro se han unido el eje de Educación y Cultura con el eje Social.

b/ Para obtener el nombre completo de las instituciones, consultar la sección de siglas de este informe.

c/ Cefof, Ilanud, Trifinio y Zamorano no son instituciones del SICA, aunque la información consignada se encuentra acreditada en el Sico. Oirsa no es estrictamente una institución del SICA.

Fuente: Solano et al., 2021 con base en Sico, 2020.

## Cuadro 1.4

Planes, estrategias o políticas regionales aprobados por eje<sup>a/</sup>

Indicador	Periodo		Variación entre periodos	
	2000-2010	2011-2020	Cantidad	Porcentaje
Cambio climático y gestión del riesgo	8	13	5	62,5
Fortalecimiento institucional	1	2	1	100,0
Integración económica	8	14	6	75,0
Integración social	4	26	22	550,0
Seguridad Democrática	1	1	0	0,0
<b>Total</b>	<b>22</b>	<b>56</b>	<b>34</b>	<b>154,5</b>

a/ No se incluyen los años 2000 y 2001.

Fuente: PEN, 2021 con base en Solano et al., 2021 y el sitio WEB del SICA.

de los objetivos para los que fueron elaborados. Ello alimenta la desconfianza y resistencia de los actores que participaron en su elaboración, incluidos los cooperantes. Además, aunque algunos de esos instrumentos se crearon a partir de la consulta de instancias de distintos pilares de la integración<sup>4</sup>, la mayor parte no establecen formas de articulación y coordinación intersectorial.

**Pese al insuficiente apoyo de los Estados miembros, existen ámbitos de la integración con capacidades institucionales robustas y logros tangibles**

La institucionalidad regional puede verse como un ecosistema diverso que

contiene importantes asimetrías en su interior. Desde esa perspectiva, es posible reconocer ámbitos con capacidades técnicas y financieras que le permiten sostenibilidad y logros tangibles y otros en los que la dependencia de la cooperación internacional genera incertidumbre e inestabilidad.

Entre el primer grupo de instituciones cabe destacar las del subsistema económico. El Tratado General de Integración Económica Centroamericana (1960) permitió crear una zona de libre comercio para todos los productos originarios de los países signatarios y contribuyó a que el mercado intrarregional fuera el primer o segundo más importante en la mayor parte de los Estados centroameri-

canos. En 2020, El Salvador y Guatemala destinaron al resto de la región el 54,6 y el 37,5% de sus exportaciones totales, respectivamente. Para los demás países, ese mercado representó entre el 19 y el 23% de sus exportaciones, y para Panamá el 4%.

La operación del mercado intrarregional de la mano de la Sieca ha permitido la promulgación de 76 reglamentos para la armonización de la normativa técnica que propicia el mejoramiento de la calidad de la producción y la protección del consumidor, y la actualización del código aduanero uniforme centroamericano (Cauca V) y su Reglamento (Recauca V). Así mismo, ha conseguido el reconocimiento mutuo de los registros sanitarios



para alimentos y bebidas, medicamentos, cosméticos, productos higiénicos, medicamentos veterinarios, fertilizantes, alimentos para animales y plaguicidas de uso doméstico y uso profesional, e impulsado el proceso de unión aduanera (Sieca, 2021).

Otras instituciones del subsistema económico también han alcanzado importantes logros. El BCIE, institución multilateral de financiamiento del desarrollo, obtuvo a finales de 2020 la calificación AA (seguridad muy alta) con una perspectiva estable por parte de la agencia calificadora Standard & Poor's (S&P) y en 2019 alcanzó una cartera de 7.703 millones de dólares. El 81,6% de esos fondos fueron colocados en créditos del sector público en áreas tan diversas como la mejora y rehabilitación de carreteras, construcción de puentes, construcción y rehabilitación de aulas e infraestructura educativa y sistemas de alcantarillado sanitario y agua potable (BCIE, 2020a y 2020b). Además, la emisión de reglamentos por parte del Consejo de Ministros de Ospesca ha permitido resolver a nivel regional aspectos esenciales para el sector de pesca y acuicultura, como por ejemplo el control satelital de embarcaciones, el combate de la pesca ilegal y la prohibición del aleteo de tiburón (PEN, 2016). Tal como destacó Herdocia (2015), si otros consejos de ministros utilizaran esta facultad regulatoria, sin duda se podría ampliar sustantivamente el patrimonio de normas comunes en ámbitos que benefician y profundicen la integración.

Además, la operación de la Corporación Centroamericana de Servicios de Navegación Aérea (Cocensa) ha sido vital para viabilizar actividades fundamentales para el crecimiento económico de la región como las exportaciones y el turismo. Fundada el 26 de febrero de 1960, la Cocensa es el organismo especializado de la integración que proporciona servicios de navegación aérea (Cocensa, 2021). Su quehacer comprende tanto lo relacionado con el cumplimiento de la normativa y protocolos de seguridad por parte de los Estados (autoridades de Aviación Civil) y los operadores aéreos (proveedores de servicios), como el oportuno y adecuado mantenimiento de la

infraestructura necesaria para la aviación civil y la capacitación del personal de la industria del transporte aéreo mediante el Instituto Centroamericano de Capacitación Aeronáutica (ICCAE), con sede en El Salvador.

De acuerdo con la Cepal (1998), la Cocensa es una de las iniciativas que evidencia los beneficios del establecimiento de una entidad común entre Estados pequeños. Esta instancia surgió porque los países, a modo individual, no podían ofrecer las instalaciones y servicios que exigía el Convenio de Chicago<sup>5</sup> y por esa razón firmaron un convenio al amparo de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI). Dicho organismo considera a la Cocensa como un modelo de cooperación regional en esta materia. El desarrollo de nuevas tecnologías basadas en el uso de satélites hace todavía más necesario el trabajo conjunto, pues la adquisición por separado de los componentes involucrados en los nuevos sistemas sería no solo enormemente costoso, sino también técnicamente innecesario, dado el alcance geográfico de los equipos.

La Cocensa es, además, una institución autosostenible. Su principal fuente de ingresos proviene de las tarifas fijadas para la provisión de servicios de protección que pagan los usuarios del espacio aéreo de la región y dado su carácter de organización no lucrativa, sus ingresos están destinados a cubrir los costos de operación y administrativos, así como a generar reservas para la reposición y la modernización de equipo, así como para la actualización con nuevas tecnologías.

El Sistema de Interconexión Eléctrica de los Países de América Central (Siepac) es otro de los ámbitos del proceso de integración en que es posible identificar logros importantes. El Siepac ha permitido el desarrollo de un mercado eléctrico regional (MER) y generado beneficios tangibles, puesto que se “ha reducido el costo de la electricidad en la región por la posibilidad de realizar compras y ventas entre países vecinos y aún fuera de la región<sup>67</sup>”. La red está completa y operativa, y evidencia la capacidad de los Estados de homogeneizar normativas y

coordinar la compleja institucionalidad involucrada en un tema tan complicado como este. En 2013 entró en vigor el reglamento del MER, que establece las “reglas del juego” para la integración energética a través de una empresa ad hoc con representación de todos los países centroamericanos, junto a ISA (Colombia), CFE (México) y Endesa (España). Así mismo, se aprobó un reglamento común que permitirá la inversión privada y también se crearon y están en funcionamiento la Comisión Regional de Interconexión Eléctrica (CRIE) y el Ente Operador Regional (EOR).

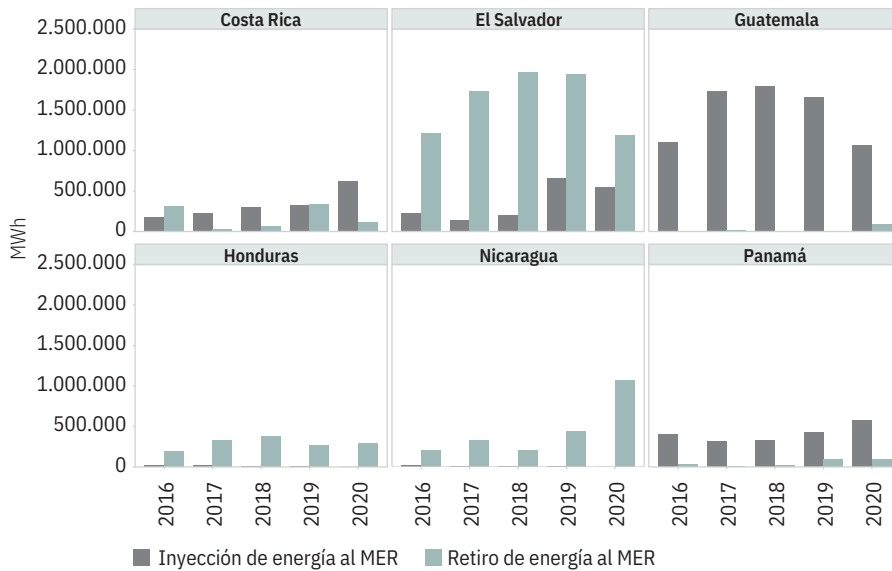
Si bien el desarrollo del MER ha tenido y continúa teniendo limitaciones (dificultades técnicas asociadas a los derechos de transmisión y el manejo de las asimetrías entre mercados más regulados, como el de Costa Rica, y otros más libres, como los de Guatemala y El Salvador), su operación ha permitido que Guatemala y Panamá coloquen sus excedentes de producción y que El Salvador, y en menor medida Nicaragua y Honduras adquieran energía para atender sus necesidades de consumo (gráfico 1.25). Además, tal como fue señalado en el *Quinto Informe Estado de la Región* (2016), existe la posibilidad de consolidar la conexión del Sistema con Colombia y México y el Siepac podría ser la base para el desarrollo de otras iniciativas afines con impactos positivos para los países. Entre esos proyectos se contempla poner en operación la red de fibra óptica centroamericana, que permitiría brindar una amplia gama de servicios de comunicación y transmisión de datos útiles para el uso de internet, televisión, circuitos privados, así como telefonía fija y móvil (PEN, 2016).

Para finalizar, en el ámbito social es necesario destacar la compra conjunta de medicamentos. Desde el año 2006 ese mecanismo, coordinado por la Secretaría Ejecutiva del Consejo de Ministros de Salud de Centroamérica y República Dominicana (SE-Comisca), ha permitido que los países mejoren el acceso y optimicen los recursos dedicados a la compra de medicamentos, al lograr precios más bajos en el marco de negociaciones conjuntas con la industria farmacéutica.



Gráfico 1.25

**Inyecciones y retiros de energía en el mercado eléctrico regional (MER), por año, según país**  
(megawatts/hora)



Fuente: González, 2021 con base en el Ente Operador Regional, 2020a y 2020b.

Los acuerdos se realizan mediante un proceso de precalificación de empresas y sus productos que posteriormente son incluidos en las sesiones de negociación de precios a través de subastas a la inversa o negociaciones directas entre las empresas precalificadas (SICA, 2021).

En el período 2011-2017 se han obtenido beneficios tangibles, que generaron un ahorro de 72 millones de dólares en la adquisición de medicamentos. En el año 2018, el monto total de las compras fue de 54,6 millones de dólares y generó un beneficio total cercano a los 12,4 millones de dólares para la región y un retorno de la inversión de 482,45 dólares por cada dólar invertido por las instituciones de salud. En 2019 el monto de las contrataciones ascendió a 24,5 millones de dólares y se tradujo en un beneficio total de cerca de 6 millones de dólares y un retorno de inversión de 176 dólares por cada dólar del aporte de las instituciones de salud (SICA, 2021).

Cabe destacar que desde el año 2018, el proceso de la negociación conjunta se volvió autosostenible con la contribución del 2% de los beneficios que el mecanismo

genera a los Estados miembros y fue ampliado para incorporar la compra de dispositivos médicos y otros bienes de interés sanitario.

**En las áreas de la integración con mejor desempeño se lograron concretar apoyos efectivos a los países, pero no fue suficiente para que los Estados cooperaran de manera sostenida en el manejo de la crisis inducida por la pandemia**

La atención de la pandemia ha activado importantes respuestas por parte de la institucionalidad de la integración regional. La identificación y la canalización de fondos a nivel regional permitió que los países CARD contaran con recursos complementarios para enfrentar la pandemia. En marzo de 2020, el SICA promulgó el Plan de Contingencia Regional, después de que la Secretaría General convocara una reunión extraordinaria con los jefes de Estado de la región el día 12 de ese mismo mes. Ese Plan tenía como propósito complementar las medidas tomadas por los Estados y fue

aprobado el 26 de marzo de ese año. En ese documento se establecieron además dos ejes transversales: la Comunicación Estratégica y la Gestión de la Cooperación Internacional. De esta manera, la cooperación se enfocó en tres áreas:

- Salud y Gestión del Riesgo.
- Comercio y Finanzas.
- Seguridad, Justicia y Migración.

Un inventario de las acciones efectuadas por la institucionalidad del SICA, realizado para este Informe, reveló que ella se enfocó principalmente en la coordinación con otras instituciones regionales (57 medidas), y, en segundo lugar, en la difusión de información (26 medidas). El resto de las acciones implicaron la creación de protocolos regionales, habilitación de fondos, recomendaciones, líneas de crédito, compras de equipo médico o insumos, y donaciones (gráfico 1.26 y Piedra, 2021a).

Entre las acciones regionales emprendidas cabe subrayar las ejecutadas por el BCIE, la Sieca, el Comisca y el Cepredenac. En el ámbito social, el Consejo de Ministros de Salud en Centroamérica y República Dominicana (Comisca) fue el marco de coordinación que emitió la mayor cantidad de medidas, seguido por la Secretaría General del SICA y el Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres en América Central y República Dominicana (Cepredenac). En el ámbito económico, se centró en la habilitación de fondos y líneas de crédito por parte del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) para distintas instituciones de los países y con diversos fines que van desde compra de suministros médicos, hasta la estabilización de la moneda y un agresivo plan de apoyo para las mipymes en los Estados que desearan acceder a las posibilidades de crédito ampliado<sup>7</sup>.

En el marco del Plan de Contingencia el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) creó el “Programa de emergencia de apoyo y preparación ante el COVID-19 y su reactivación económica” que incluye: i) ayuda de emergencia con fondos no reembolsables (donación)

Gráfico 1.26

### Acciones efectuadas por la institucionalidad del SICA, por resultado. Marzo-setiembre, 2020



Fuente: Piedra, 2021a con datos recolectados del SICA.

por un monto de 8 millones de dólares y que ya fueron entregados a los países; ii) compra y suministro de medicamentos y equipo médico (2,1 millones de dólares); iii) crédito para apoyar la gestión de liquidez de los Bancos Centrales (1.000 millones de dólares), entre otros. Además, el programa incluye el apoyo específico a zonas específicas de la región como la del Trifinio para ejecutar campañas de prevención y contingencia (25.000 dólares) y prevé el apoyo al sector financiero (650 millones de dólares) para financiar sobre todo el sector de las mipymes y fortalecer el tejido empresarial de la región (BCIE, 2021).

En el contexto de la pandemia, el mecanismo de negociación conjunta del Comisca permitió adquirir 22.436 trajes de protección para el personal que se encuentra en primera línea en la lucha contra la covid-19, con un ahorro de 185.075 dólares, es decir una reducción del 61,4% en el precio de adjudicación de dicha indumentaria. Esta adquisición fue realizada con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la cooperación de la República de Turquía (SICA, 2021).

El resto de acciones conjuntas se concentraron en procesos de coordinación entre instituciones regionales en diversos

asuntos como el agrícola, el pesquero y el energético; campañas de información y protocolos en temas de salud y comercio, y en menor medida, sobre la educación a distancia, la habilitación de un corredor humano en materia migratoria y la sistematización de las experiencias que han tenido los Ministerios de Educación de los países de la región en las transiciones de la educación presencial a la remota.

En síntesis, más allá del ámbito económico, en el que se movilizaron importantes recursos para amortiguar los efectos de la pandemia sobre la estabilidad macroeconómica y fiscal de los países, la mayoría de las acciones de la institucionalidad regional quedaron limitadas a esfuerzos de coordinación entre instituciones regionales y el intercambio de información, pero sin mayor incidencia ni articulación sobre las políticas productivas, sanitarias, sociales y políticas nacionales.



Para más información sobre **consecuencias de la pandemia en la región**, ver el **capítulo 4** de este Informe.

Las acciones desde la integración también han contribuido a resolver controversias entre los países durante la pandemia. Las distintas restricciones adoptadas por los gobiernos para contener la crisis sanitaria han agudizado las dificultades de tránsito intrarregional de mercancías e incluso se han dado cierres unilaterales, con la consecuente paralización del transporte. En ese sentido, a partir del 8 de mayo de 2020 el gobierno de Costa Rica implementó rigurosos controles fronterizos para evitar el ingreso de transportistas de mercaderías infectados.

Como respuesta a los controles del gobierno costarricense, se generó un conflicto diplomático entre Costa Rica y Nicaragua, de manera que el gobierno de Nicaragua ordenó el cierre de la frontera, lo que significó la paralización de camiones procedentes de toda Centroamérica. Dado que el problema afectaba a toda la región y podría tener serias consecuencias económicas, a finales de mayo de 2020 se realizó un encuentro virtual entre ministros de Comercio y de Salud de la región auspiciados por la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (Sieca), en el que se acordó el desbloqueo de las fronteras y el restablecimiento del flujo comercial (DW, en línea). En este caso, la institucionalidad regional resolvió en tiempo récord el problema y aprobó un reglamento de bioseguridad en el transporte mediante el concierto de autoridades de salud, aduanas y comercio de los países que permitió minimizar la afectación del comercio regional (Cepal, 2020a). En esta línea, cabe destacar también el acuerdo bilateral suscrito entre Costa Rica y Panamá el 21 de mayo de 2020 para llevar a cabo un plan piloto de monitoreo constante de los transportistas.

Pese a las acciones conjuntas promovidas en el marco del proceso de integración regional, en lo fundamental, los gobiernos del área atendieron los efectos de la pandemia de la manera que cada uno creyó más conveniente, con un mínimo de coordinación y cooperación regional.

En efecto, todos los países CARD tomaron medidas para atender la crisis

sanitaria, pero con alcances, orientaciones y secuencialidades muy distintas. El período de mayor actividad en lo que respecta a la emisión de medidas fue entre los meses de febrero y abril del año 2020, durante la conmoción del impacto inicial de la crisis; el punto más alto se alcanzó durante marzo, coincidiendo con los primeros casos de la enfermedad en todos los Estados. En total, entre marzo y noviembre de 2020 se contabilizaron 285 medidas a nivel regional (Camacho, 2021). Mientras los temas económicos fueron priorizados en Nicaragua, El Salvador y Belice, los referidos a la educación tuvieron mayor peso relativo en Guatemala, Honduras y Panamá (donde también fueron relevantes los asuntos migratorios). Por su parte, en Costa Rica, El Salvador, Honduras y Panamá también se implementaron una notable cantidad de medidas en lo laboral. Además, Nicaragua minimizó las acciones epidemiológicas y de salud pública como estrategia para contener la propagación del virus, al tiempo que, por ejemplo, Costa Rica hizo exactamente lo contrario.

Otra diferencia está determinada por el momento en el que los países aplicaron las medidas (cuadro 1.5). En promedio, República Dominicana fue la nación que más demoró en tomar medidas después de la localización del primer caso, mientras que El Salvador fue el más veloz, anticipándose a la detección del primer caso en diez de las catorce medidas listadas. Sin embargo, también cabe notar que este último país fue de los últimos en registrar casos positivos. Nicaragua destaca por no emitir medidas en más de la mitad de los temas, situación que ha suscitado diversos pronunciamientos de organismos internacionales como la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH)<sup>8</sup>.

La incapacidad de concretar un marco de cooperación regional entre los países para hacer frente a la pandemia se evidenció en un tema concreto de importancia capital: la vacunación. Pese a existir

mecanismos regionales para la coordinación y compra de medicamentos, el programa de vacunación fue definido y ejecutado de manera unilateral por cada Estado.

De esta manera, la vacuna contra la covid-19 se empezó a distribuir a nivel mundial a finales de 2020. Aunque todas las naciones se adhirieron a la iniciativa COVAX de la Organización Mundial de la Salud, que garantiza dosis de la vacuna contra la covid-19 para un 20% de la población de cada nación. Sin embargo, cada país definió su programa de vacunación y gestionó unilateralmente la donación de dosis. A febrero de 2021, Belice, Honduras y Nicaragua todavía no habían anunciado acuerdos formales para comprar vacunas fuera del mecanismo COVAX pese a que, como se indicó anteriormente, existe un mecanismo regional para la adquisición de medicamentos.

Como consecuencia de la situación descrita, se produjeron importantes diferencias en el avance del proceso de vacunación entre los países CARD. A mayo

### Cuadro 1.5

#### Número de días transcurridos entre el primer caso de covid-19 detectado y la emisión de medidas<sup>a/</sup>

Medida	País y fecha de 2020 en que se detectó el primer caso de covid-19							
	Belice (23/3)	Costa Rica (6/3)	El Salvador (18/3)	Guatemala (13/3)	Honduras (11/3)	Nicaragua (18/3)	Panamá (9/3)	República Dominicana (1/3)
Política de testeo		-44	-8	-1	-7	-27	0	21
Rastreo de contactos		-44	57	153	-7	58	0	11
Campañas informativas		-32	-56	-46	-9	-23	-49	1
Declaratoria de Estado de emergencia	7	10	-4	-8	-29		4	18
Cierre de lugares de trabajo		4	-3	3	5		6	18
Cancelación de eventos públicos		4	-8	-5	2		3	18
Cierre de centros educativos		6	-8	2	2	0	2	18
Restricciones al movimiento interno		11	-1	-8	5		13	19
Establecimiento de toques de queda	7		3	9	9		8	19
Cierre de aeropuertos y fronteras	-3	12	-1	1	4		13	15
Cierre del transporte público		15	-1	3	5		24	18
Restricción de reuniones		52	-8	3	5		3	16
Cuarentena en hogares		26	2	8	5		7	16
Cobertores faciales		108	20	25	71	334	84	61

a/ Un número negativo indica que la medida se adoptó antes del primer caso registrado.

Fuente: Elaboración propia con base en Araya, 2021 y Camacho, 2021.

de 2021 la región en su conjunto marchaba muy por detrás de los niveles de vacunación de Chile, Uruguay, Estados Unidos y la Unión Europea, y algo por detrás de otros Estados latinoamericanos como Brasil y México. Honduras, Nicaragua y Guatemala tenían menos del 3% de su población vacunada con primera dosis y los últimos dos países no registraban vacunación de segundas dosis (cuadro 1.6).

### Tercera idea fuerza: las identidades regionales son claves para fortalecer el apoyo ciudadano a la integración

Una de las consecuencias previsibles del agotamiento político del impulso integracionista y de las persistentes asimetrías en la institucionalidad de integración regional, es la posibilidad de que este proceso quede a la suerte de gobiernos que han mostrado un creciente desinterés para dar una conducción política al SICA y para hacerse responsables, incluso, de dotar de los recursos financieros mínimos necesarios para la correcta operación de la mayor parte de las entidades del Sistema. Si tal escenario ocurriera, suponiendo que los Estados miembros no rectifiquen su indisciplina y falta de compromiso, se incrementaría el riesgo de que el proceso de integración quedara a la deriva, sin un liderazgo político colegiado al más alto nivel. Las entidades de integración con las más robustas capacidades financieras y técnicas continuarían operando de conformidad con sus mandatos específicos, pero la institucionalidad del SICA en su conjunto enfrentaría dificultades aún mayores para avanzar en el cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible fijados por los países miembros desde la adopción de la Alianza para el Desarrollo Sostenible de Centroamérica (Alides) en 1994.

Una estrategia para evitar que la integración regional quede de manera exclusiva en manos de los gobiernos es generar un amplio respaldo social a favor de las acciones conjuntas entre Estados y sociedades para enfrentar los desafíos compartidos en los países CARD, de modo que la movilización de demandas ciudadanas podría crear una sana presión sobre los

## Cuadro 1.6

### Avance de la vacunación contra covid-19, según país. A mayo, 2021

País	Porcentaje de población vacunada	Porcentaje de población completamente vacunada
Belice	15,1	2,6
Costa Rica	14,2	10,4
El Salvador	16,9	8,4
Guatemala	2,0	0,0
Honduras	1,4	0,3
Nicaragua	2,5	0,0
Panamá	14,4	7,4
República Dominicana	26,2	8,1
Centroamérica y República Dominicana	9,7	3,8
Estados Unidos	48,8	38,9
México	14,1	9,2
Brasil	18,5	8,7
Chile	50,3	40,3
Uruguay	45,3	28,1
Unión Europea	34,9	15,1
Mundo	9,8	5,0

Fuente: Araya, 2021a con base en Our World in Data, 2021.

Estados miembros. A ello se suma la pertinencia de esta consideración en el marco de la celebración del Bicentenario de la Independencia de cinco de los Estados centroamericanos, un momento especialmente propicio para la reflexión sobre el presente y futuro de la región.

Con tal perspectiva en el horizonte, el presente Informe comisionó un conjunto de estudios sobre las actitudes y creencias de la población acerca de lo que los países CARD son y significan para ellos y sobre la importancia y profundidad deseada para el proceso de integración regional. Los resultados proporcionan claves de utilidad para propiciar un mayor respaldo ciudadano a este proceso.

### Un amplio respaldo de la población regional a la integración económica podría dar fundamento a una identidad compartida

Los habitantes de la región reconocen la existencia de fuertes vínculos que entrelazan e influyen recíprocamente a los países integrantes. Sin embargo, uno

de los principales hallazgos de las investigaciones realizadas para este Informe (ver capítulo 5) es que Centroamérica no es un significante que genere un sentido claro de pertenencia e identidad a su población.

Para líderes sociales y políticos de Centroamérica, la noción de “lo regional” se limita a la sumatoria o agregación de las partes (los países) o a su asociación con ciertas dinámicas, sobre todo el comercio. La figura 1.1 muestra la red semántica derivada de la consulta a los diferentes líderes sobre lo que piensan que es Centroamérica. Se observó una falta de capacidad para elaborar un concepto de Centroamérica más allá de la enumeración de los países que, en opinión de cada uno de ellos, la componen. Además, cabe subrayar que, a la hora de enumerar las partes, las personas mencionaron distintas combinaciones de naciones: el grupo más numeroso señaló que Centroamérica está compuesta por los “cinco países históricos” (CA5) y Panamá, mientras que otro grupo ligeramente menor incluyó también a Belice.

Muy pocos incluyeron a República Dominicana, que fue mencionada sobre todo por personas vinculadas a las instituciones de la integración regional. En contraste, “desde fuera”, diferentes gobiernos y actores multinacionales han definido a la región como una unidad para efectos estratégicos y geopolíticos.

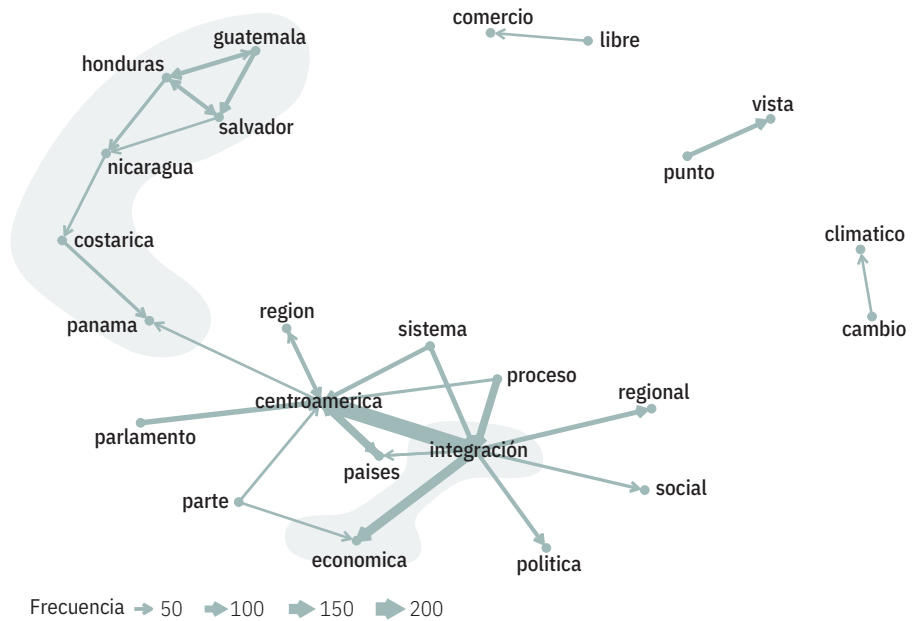
La falta de acuerdo sobre las partes componentes de Centroamérica resta potencia a la demanda por acciones conjuntas para enfrentar desafíos comunes sociales, políticos y ambientales. Si la población tiene dificultades para identificar un ámbito en el que el “nosotros los centroamericanos” es relevante, es difícil convencer a la ciudadanía sobre la necesidad de llevar a cabo acciones comunes. Sin duda, la noción de destino compartido es también importante para planificar nuevas fases en el proceso de integración regional. En este sentido, el presente Informe discute el vínculo entre la dimensión simbólica de la política centroamericana y la implementación de estrategias que permitan acercar a los pueblos de la región para encontrar terrenos comunes, todo ello con el objetivo de resolver desafíos y aprovechar oportunidades compartidas, cuya atención supera en muchos casos los territorios y capacidades de cada país actuando por separado.

A pesar de la falta de identidad clara como “centroamericanos” y “centroamericanas”, las más de 35.000 personas consultadas por el Estado de la Región mostraron una amplia disposición a favor de algún tipo de integración regional. En consecuencia, se identificó un apoyo generalizado a la integración económica, sobre todo en asuntos relacionados con el comercio y la integración aduanera. Ese apoyo fue robusto, independientemente de las condiciones sociopolíticas de los individuos. En cambio, el respaldo de la población a la integración social fue menos claro y, en el caso de la integración política, el tema se evidenció como profundamente divisivo (gráfico 1.27).

Como ya ha sido analizado en la sección anterior, ese apoyo ciudadano a la integración económica coincide con el ámbito de la institucionalidad de integración donde se ubican las entidades y regí-

Figura 1.1

Red<sup>a</sup>/ semántica sobre la “cuestión centroamericana”. 2021



a/ Las flechas de la red conectan los conceptos que están ligados, la dirección de la flecha refleja el sentido de este ligamen y el grosor muestra la frecuencia con la que se expresó esta relación. Las palabras incluidas en las redes no incluyen acentos ni caracteres especiales porque es parte del proceso de limpieza para la minería de texto. Fuente: Gómez Campos et al., 2021, con base en las transcripciones de las entrevistas en profundidad del ERCA.

menes más efectivos del SICA. En efecto, se identificaron fuertes apoyos a materias como la libre movilidad de mercancías y los aspectos que requieren coordinación para facilitar el comercio entre países como la unión aduanera<sup>9</sup>. Ello sugiere que las personas valoran la integración cuando ésta registra logros tangibles en la vida de los países.

El Informe reconoce que el amplio respaldo social a la integración económica puede ser una importante palanca para, mediante acciones complementarias, estimular el desarrollo de un sentido de pertenencia y destino compartido a la región.

El apoyo a la democracia favorece el respaldo a visiones más profundas de integración

Un aspecto que este Informe analiza en profundidad es la relación entre las posiciones ideológicas de las personas y su apoyo a la integración regional.

Mediante el análisis de los resultados obtenidos por la aplicación de un instrumento en línea denominado “Test Identidades” (respondido por más de 35.000 centroamericanos), se logró identificar tres grupos distintos de personas, según sus disposiciones a la integración, y luego se examinó sus posiciones con respecto al sistema político, el progresismo social y el liberalismo.

Un primer grupo (clúster 1 en el gráfico 1.28) son los “integracionistas plenos”, que apoyan la integración económica, social y política de la región; un segundo grupo son los “integracionistas socioeconómicos”, que se inclinan por recortar la integración a las materias económica y social, excluyendo los asuntos políticos (clúster 2). Finalmente, los “integracionistas selectivos” (clúster 3) apoyan las políticas de coordinación económica entre los países, pero no las acciones conjuntas en otras dimensiones del ámbito social y político.

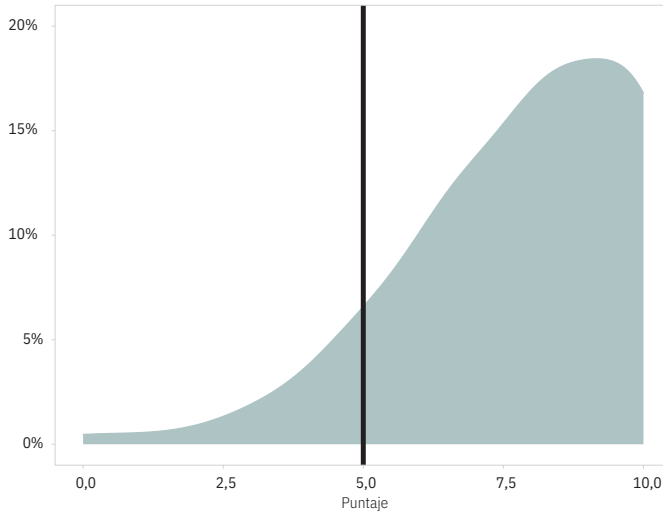


Gráfico 1.27

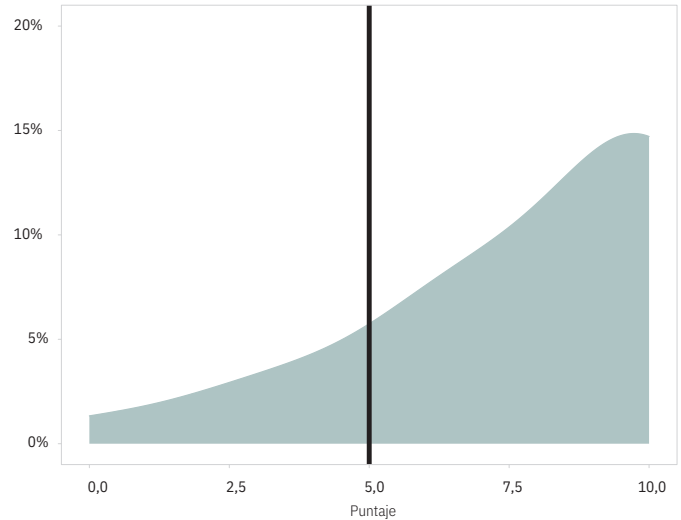
**Distribución<sup>a/</sup> del puntaje<sup>b/</sup> de las respuestas al *Test Identidades*, según dimensión de la integración regional. 2021**

(porcentaje del total de respuestas)

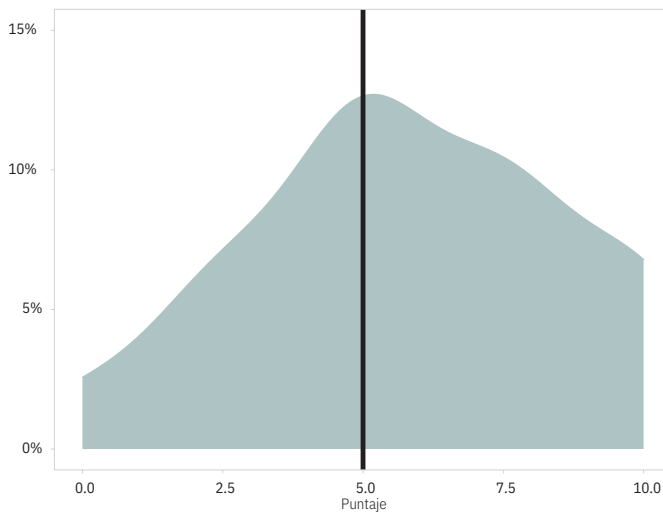
## a. Coordinación económica



## b. Tolerancia social



## c. Política regional



a/Estos gráficos muestran la distribución de densidad de las respuestas. Entre más a la derecha de la línea vertical esté, mayor es la concentración de respuestas de apoyo a esa dimensión de la integración regional.

b/El puntaje va de 0-10 donde 10 es el máximo apoyo a esa dimensión, y se muestra en el eje horizontal.

Fuente: Fernández y Guzmán, 2021, con datos del *Test Identidades*, ERCA.

En una época de regresión democrática en varios países CARD, un patrón de gran relevancia es la relación entre la disposición integracionista de las personas y su nivel de apoyo a la democracia. En términos generales, se encontró que a mayor propensión democrática, mayor es la probabilidad de pertenecer al grupo de los “integracionistas plenos”. También fue posible identificar otra relación sugerente: entre las personas más conservadoras socialmente, tiende a aumentar el número de los “integracionistas selectivos”, quienes poseen la noción más acota-

da o restringida del alcance del proceso de integración.

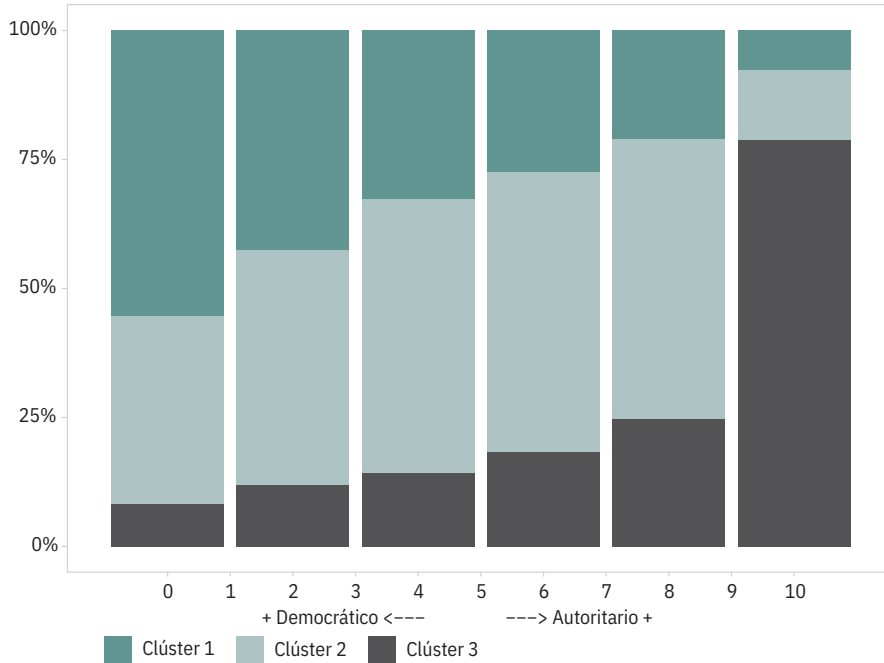
En síntesis, el Informe reúne suficiente evidencia sobre las dificultades que las personas tienen para dar contenido a la idea de Centroamérica como una unidad singular frente al resto del mundo. Este impedimento es más que notable si se tiene en cuenta que se consultó a decenas de miles de personas pertenecientes a las élites educativas, políticas y económicas del Istmo. Puestos a definir esa unidad regional, la mayoría de la población no logra ir más allá de la enumeración de

los países que, en su criterio, componen la región. En la práctica, como fue dicho, asumen que Centroamérica es la suma de sus partes y no logran identificar un valor agregado simbólico que sea fuente de identidad para los habitantes de los territorios que la componen.

Esa falta de identidad regional, de un “nosotros”, de un foco de simbolismo compartido, complica ciertamente la acción conjunta entre gobiernos nacionales, o la acción transfronteriza entre sectores sociales. Además, resta urgencia a la construcción de agendas

Gráfico 1.28

**Distribución de los conglomerados de disposición integracionista en el eje ideológico del tipo de gobierno, a partir de las respuestas del Test Identidades. 2020**



Clúster 1: “integracionistas plenos”, apoyan la integración económica, social y política.  
 Clúster 2: “integracionistas socioeconómicos”, apoyan la integración económica y social.  
 Clúster 3: “integracionistas selectivos”, apoyan la integración económica.  
 Fuente: Fernández y Guzmán, 2021, con datos del Test Identidades, ERCA.

regionales y claridad sobre cómo proceder, pues no se puede apelar de manera sencilla a una noción de destino compartido. Ello podría debilitar los esfuerzos que, desde el punto de vista institucional, se hacen para perfeccionar la integración centroamericana.

Pese a estos problemas, la información reunida sugiere con claridad que las personas consultadas efectúan una estrecha asociación entre las nociones de “Centroamérica” e “integración”. Como se ha demostrado, no hay acuerdo en la visión que la ciudadanía tiene sobre los alcances y prioridades del proceso integracionista, aunque en general los distintos métodos de investigación aplicados apuntan que, aunque no se limita a ello, la acción conjunta sobre temas económicos es la que concita mayores acuerdos. En contraste, las reservas sobre la integración política son bastante extendidas, independientemente del país o el sector social de que se trate.

Para finalizar, el Informe subraya un asunto de especial importancia que deberá ser analizado en nuevas investigaciones: la conexión entre las actitudes ideológicas acerca de la organización económica y política de las sociedades nacionales y los modos de pensar la integración. En ese sentido, las regresiones democráticas en la región y la pérdida de apoyo ciudadano a la democracia pueden tener consecuencias debilitadoras sobre el respaldo a la integración regional, más allá de los niveles alcanzados en la actualidad.

**Para más información sobre actitudes ciudadanas acerca de la región y la integración, ver el capítulo 5 de este Informe.**

**Cierre**

En el año del Bicentenario de la Independencia de la mayoría de los países centroamericanos, el presente Informe documenta el sombrío panorama por el que atraviesa la región. En este capítulo han sido descritos los contornos generales de esta compleja situación y se aporta más información y análisis detallados en los trece restantes capítulos del Informe.

Sin embargo, el diagnóstico sobre la situación del desarrollo humano, la democracia y la integración regional no es el punto final de un Informe Estado de la Región. Debido a la vocación misma de esta iniciativa, el diagnóstico es una plataforma para propiciar acciones regionales entre los países CARD con el fin de atender los desafíos estratégicos que comparten. Desde esta perspectiva, el cierre del capítulo 1 del Sexto Informe Estado de la Región (2021) concluye con el planteamiento de una cuestión decisiva que, a la vez, se constituye como una apelación a la acción regional. Esa pregunta es la siguiente:

**A la luz de las difíciles condiciones actuales, ¿qué hacer ante las regresiones experimentadas en el desarrollo humano sostenible y la democracia experimentada, y para remediar el agotamiento político de la integración regional?**

En el momento de procurar respuestas a esta interrogante es necesario no solo fijarse en la profundidad de los problemas que aquejan a la región. Hay que entenderlos en su dimensión temporal e implicaciones, pues marcan un norte y la medida de la magnitud de la deuda histórica por resolver. Aún es más importante tener una clara comprensión de los activos que Centroamérica y República Dominicana comparten. La construcción de la esperanza no es posible sin apoyarse firmemente en esas fortalezas.

En ese sentido, la región cuenta con un rico patrimonio natural y cultural, unido a su ubicación estratégica, pues es sede de una de las principales encrucijadas del comercio mundial como lo es el canal de Panamá, y está cerca del principal mercado mundial de consumo, Estados Unidos. La mayoría de los países CARD están en pleno período de bono demográfico. Como lo indican éste y el anterior Informe (2016), el bono es una gran oportunidad de desarrollo: contar con flujos crecientes de personas en edad laboral permite sentar (en las próximas dos o tres décadas) bases firmes en las economías, mercados laborales y la educación para mejorar la productividad, el crecimiento económico y el desarrollo humano sostenible. Finalmente, el proceso de integración regional, ampliado desde la década anterior a República Dominicana, ha logrado crear instituciones, marcos normativos, redes de trabajo y mercados regionales de mayor escala que enlazan a las sociedades del área, pese al creciente desinterés de los gobiernos. Entonces, ¿qué hacer en este momento crucial?

El presente Informe propone tres orientaciones estratégicas (descritas a continuación) que podrían contribuir a fortalecer los lazos regionales en favor del desarrollo humano sostenible y la democracia, además de apuntalar el proceso de integración.

### Recuperación política e institucional del SICA

Por recuperación de la institucionalidad de integración se entiende retomar los compromisos suscritos por los Estados miembros en favor del desarrollo humano sostenible como objetivo de la acción de estas instituciones y una profunda revisión del diseño institucional del SICA.

En concreto, se sugiere:

- Promover la Alides II mediante la actualización de los contenidos de la Alides original, suscrita por los Estados miembros en 1994, para adecuarla a las nuevas condiciones y a las previsiones de cambio ante la cuarta revolución industrial. Ello incluye, también,

un ejercicio para establecer objetivos, metas y plazos a los compromisos generales que se acuerden.

- Implementar la reforma institucional largamente postergada del SICA, con el fin de reducir la duplicidad de organizaciones y funciones, racionalizar la cantidad de instancias, eliminar las instituciones innecesarias y reformular las atribuciones y modos de operación de la Cumbre de Presidentes.
- Aprovechar las lecciones aprendidas en el funcionamiento de instituciones como la Sieca, el BCIE, el Siepac, la Cocosna y el Cepredenac para aplicarlas en el rediseño del SICA.
- Robustecer las funciones del Comité Consultivo del SICA para ampliar la transparencia y petición de cuentas de la sociedad civil en las iniciativas que diseñen y lleven a cabo las instituciones de la integración regional.
- Promover el establecimiento en los Estados miembros de una legislación que defina las competencias de una Autoridad Nacional para la coordinación, seguimiento y rendición de cuentas de las obligaciones y proyectos asumidos por un Estado en el marco del SICA.
- Fortalecer las bases técnicas y las prácticas de rendición de cuentas del SICA mediante la aplicación de los parámetros de la Alianza para el Gobierno Abierto (*Open Government Partnership*, OGP por su sigla en inglés), para asegurar rápidos progresos en materia de transparencia, acceso a información y combate a la corrupción.<sup>10</sup>

### Fortalecer la incidencia de las sociedades en la promoción del desarrollo humano sostenible regional y la protección de las libertades democráticas

Sería ingenuo pedir al poder que reforme al poder. En la actualidad, no es razonable sentarse a esperar a que los gobiernos de los Estados miembros

del SICA se pongan de acuerdo para reformar la integración regional, sobre todo cuando varios de ellos experimentan importantes regresiones democráticas e inestabilidad interna. Sin embargo, la demanda desde la sociedad a favor de la integración puede constituirse como un potente detonante a favor de tal acción. Al respecto, uno de los hallazgos de este Informe es que las disposiciones integracionistas están fuertemente influenciadas por las actitudes en favor de la democracia y la tolerancia social (capítulo 5).

Desde ese punto de vista, parece necesario crear músculo social para que, desde la pluralidad y pese a sus diferencias, las organizaciones de la sociedad (empresarios, trabajadores, grupos ambientalistas, mujeres, organizaciones indígenas, afrodescendientes, población LGTBI) se unan para proteger los bienes públicos regionales, demandar acciones compartidas y solidaridad entre sociedades y países ante los retrocesos sociales, ambientales y políticos documentados en este Informe.

Se persigue:

- Crear movimientos de apoyo social al desarrollo humano sostenible regional que se contrapongan a los impulsos autoritarios y regresivos de los gobiernos.
- Estrechar los vínculos entre la sociedad civil de la región para fortalecer la cooperación entre los Estados.
- Conseguir aliados internacionales para la protección de los derechos humanos y la democracia y desarrollar proyectos de integración.

### Promover una política internacional concertada de los países CARD sobre los desafíos globales y regionales

El capítulo 13 del presente Informe muestra que, a pesar de sus diferencias políticas e ideológicas, los gobiernos de la región CARD tienen amplia coincidencia en sus posiciones en la Asamblea General de las Naciones Unidas en asuntos globales y regionales tales como la mitigación y adaptación al cambio climático, el desarme o las medidas contra el

crimen organizado internacional.

Esta convergencia funcional puede ser potenciada ampliando los canales de diálogo entre los gobiernos y las sociedades sobre los temas en los que existe una convergencia funcional de posiciones e intereses. Aprovechar los acuerdos establecidos para generar otros nuevos, o para ampliar los existentes, puede ser una estrategia sensata para definir acciones específicas y buscar financiamiento internacional para atender las prioridades compartidas.

En efecto, la posibilidad de sacar provecho de estas sugerencias se ve limitada por el horizonte temporal de las prioridades y decisiones de los gobiernos y

de otros actores sociales, su anclaje en posiciones irreductibles y, especialmente, las tensiones políticas dentro y entre los países CARD. Sin embargo, no es la primera vez que los Estados integrantes estamos ante una realidad que pareciera solo poder empeorar.

Hace cuarenta años, la región se encontraba en una situación desesperada y en su horizonte solo parecía haber muerte y destrucción. Contra todo pronóstico, líderes de muy diversa naturaleza, apoyados por movimientos sociales que promovían la paz, pudieron llegar a acuerdos que rescataron a diferentes países de las llamas. En este momento, aunque en otras circunstancias, a las generacio-

nes actuales les toca una tarea similar: rescatar a los países CARD. Todo ello, sin perder la esperanza y con la convicción de que lo mejor está por venir y de que existe capacidad práctica para impulsar iniciativas concretas a favor del desarrollo humano sostenible y la democracia en la región.

Sin duda, es tiempo de actuar. En las condiciones actuales, la responsabilidad de los líderes sociales, económicos y políticos es indelegable y determinante para evitar que las aspiraciones por un mejor futuro se conviertan en frustración y se perpetúe la existencia de perdedores y ganadores netos de los beneficios y oportunidades de bienestar y desarrollo.

## Notas

1 La línea de pobreza es un parámetro indirecto para determinar la pobreza y la pobreza extrema. Busca establecer si las personas tienen los ingresos per cápita mínimos necesarios para adquirir un conjunto de bienes y servicios básicos. El umbral de ingresos, o línea de pobreza, se mide en dos niveles. El primero se precisa tomando el costo económico de una canasta básica de alimentos (CBA) determinada en base a los requerimientos calóricos del habitante promedio. Este costo define la línea de pobreza extrema o indigencia. El segundo nivel incluye otros bienes y servicios no alimentarios, como vestimenta, transporte, educación, salud, etc., que conforman una canasta básica total (CBT) y que marcan la línea de pobreza general o no extrema (PEN, 2016).

2 El mecanismo COVAX garantiza dosis de la vacuna contra la covid-19 para un 20% de la población de cada país (ONU, 2021)

3 En el siglo XIX e inicios del XX hubo intentos efímeros por crear entidades supranacionales en el istmo centroamericano, sea por medio de esfuerzos diplomáticos o militares. Sin embargo, estos intentos fueron efímeros y fracasaron en lograr una institucionalidad aceptada por los diferentes países.

4 Por ejemplo, la Política regional de igualdad y equidad de género Prieg-SICA 2013-2025, aprobada en diciembre de 2013; la Política de seguridad alimentaria y nutricional de Centroamérica y República Dominicana 2012-2032, entre el pilar económico y el social, actualizada en 2015 y la Política de integración de pesca y acuicultura 2015-2025, con el pilar económico y el social.

5 El Convenio sobre Aviación Civil Internacional (1944), también conocido como Convenio de Chicago, tuvo por objeto actualizar las normas sobre aviación. Es el tratado normativo más importante en relación al Derecho Público Internacional Aeronáutico.

6 Según CentralAmericaData.com (2013), el precio de la energía que se vende en el mercado eléctrico regional se ha reducido de 0,14 a casi 0,12 dólares por kilovatio/hora (kw/h) y se estima que pronto rondará los 0,08 dólares.

7 A este esfuerzo el BCIE destinó más de 3.500 millones de dólares y ha habilitado fondos directos a gobiernos e instituciones por al menos 1.350 millones de dólares más.

8 Estos organismos, así como otras organizaciones de la sociedad civil nicaragüense, han expresado su preocupación, entre otros asuntos, por: i) la falta de información pertinente, oportuna y veraz sobre el virus, su propagación, incidencia, atención y mortalidad; ii) la falta de adquisición de equipos de protección para los profesionales de la salud; iii) la limitada aplicación de pruebas para detectar el virus; iv) la dificultad de acceso para la población en general a equipos de protección al poner nuevos impuestos a oxímetros, respiradores y mascarillas, y mantener los impuestos vigentes para termómetros y gel hidroalcohólico; v) la desprotección de distintos grupos vulnerables (mayores de edad, comunidades indígenas de difícil acceso, migrantes y privados de libertad –en especial los presos políticos–), al promover la realización de eventos masivos, no tomar medidas de cierre de fronteras, distanciamiento social ni restricciones de movilidad, y

una limitada canalización de ayudas específicas para grupos vulnerables; vi) la realización de campañas de minimización de los impactos de la pandemia; y vii) las represalias (despidos sin explicación) contra personal de la salud y otros funcionarios que criticaron el manejo de la emergencia.

9 La unión aduanera, pese a no estar completada aún, es un pilar de la integración económica. Asociados a este tema destacan además instrumentos como la Política Marco Regional de Movilidad y Logística Centroamericana (PMRML) y las Estrategias de Facilitación de Comercio y Competitividad (ECFCC), Integrando el Desarrollo y la Competitividad Sostenible (BCIE): 2015-2019 y Marítima Portuaria Regional. Todos ellos buscan la implementación de procedimientos de facilitación en fronteras y la modernización y convergencia normativa. Además, cabe mencionar la Declaración Única Centroamericana (DUCA), que entró en vigor en Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá el 7 de mayo de 2019 y unificó las declaraciones aduaneras que resguardan el comercio de mercancías en Centroamérica y establece los principios y normas propios de la facilitación del comercio (Web-Sieca, 2020a).

10 La Alianza para el Gobierno Abierto (Open Government Partnership) fue establecida en 2011 por líderes gubernamentales y de la sociedad civil como un foro internacional para promover la rendición de cuentas y el acceso ciudadano a la información en temas de interés público. En la actualidad participan de ella 78 países, múltiples gobiernos locales y miles de organizaciones de la sociedad civil a lo largo de todo el mundo (Open Government Partnership, 2021).





# Fe de erratas

## Sexto Informe Estado de la Región (2021)

**1** En la página 13 del resumen y 27 del informe completo digital e impreso, en el cuadro 0.1 léase Heizel Tórrez en lugar de Heizel Torres (fila 30).

**2** En la página 42 del resumen y 56 del informe completo web e impreso, léase la leyenda del gráfico 1.18 de la siguiente manera:

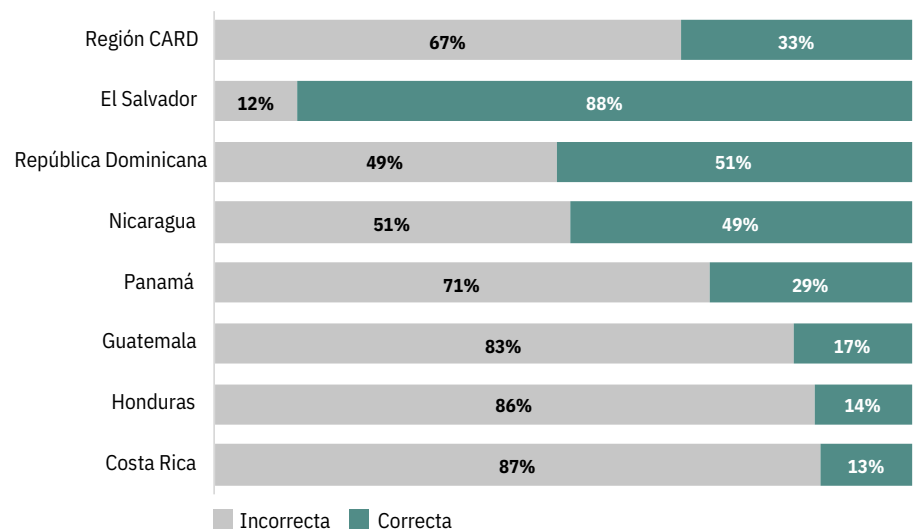
1. Color gris: Incorrecta
2. Color verde: Correcta.

**3** En la página 81 del informe (versión digital e impresa), léase el dato de precipitación de Guatemala para 2019 de la siguiente manera: 2.223,4 milímetros anuales acumulado.

Debe leerse el texto, de la primera columna bajo el título **Se agudiza la variabilidad climática** de la siguiente manera: “En la segunda mitad de la década anterior la variabilidad climática en la región se intensificó, evolución que tuvo efectos sociales y productivos en los territorios ubicados al norte del Istmo. Entre 2015 y 2019 no hubo un patrón uniforme en Centroamérica y República dominicana en cuanto al promedio de precipitaciones (grafico 2.1). Para todos los países, excepto para Panamá y Costa Rica, el 2019 fue el año más seco del periodo. En el caso de Guatemala, según García y Rabanales (2020), esta situación fue un motivo importante para el éxodo de más de 265.000 guatemaltecos y guatemaltecas hacia los Estados Unidos (130% más que en 2018), debido a la pérdida de cosechas y el daño producido por la sequía a vastas extensiones de cultivos”.

**Gráfico 1.18**

**Distribución de la población según su posición sobre el rumbo del país. 2021**

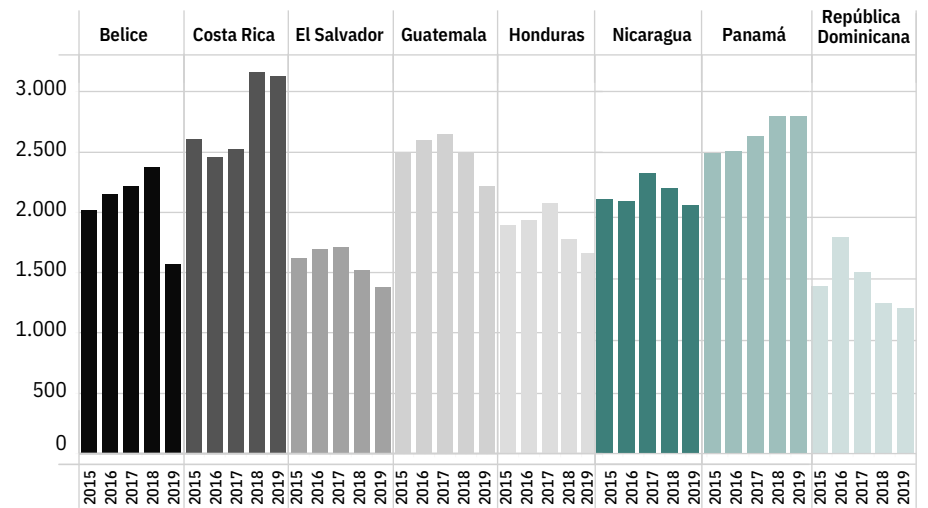


Fuente: Fernández y Mora, 2021 con datos de Borge y Asociados, 2021.

En el gráfico 2.1 se ajusta la barra del 2019 para el caso de Guatemala:

**Gráfico 2.1**

**Precipitación anual, según país**  
(milímetros anuales acumulados)



Fuente: Piedra, 2021 a partir de PEN, 2021 con datos de Cepal.

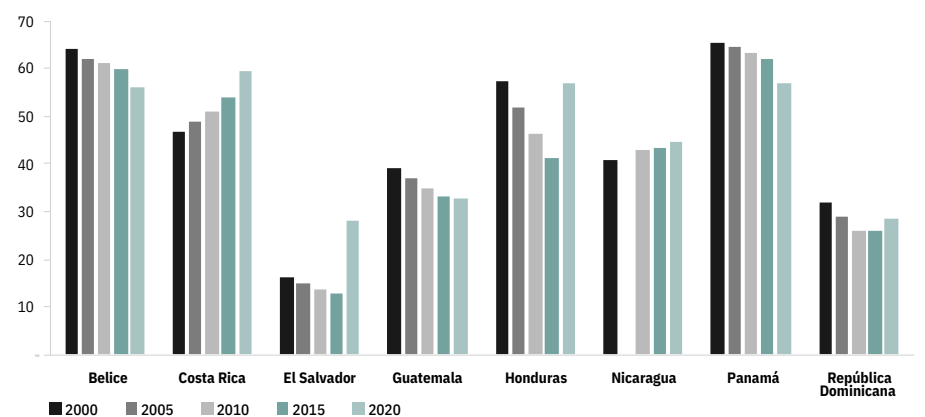
**4** En la página 86, el segundo párrafo de la segunda columna del capítulo 2 (informe digital e impreso) debe leerse: “Para 2020, República Dominicana y El Salvador tenía menos del 30% de su territorio con cobertura forestal (en ambos países fue de 28%). Guatemala (33%) y Nicaragua (44%) completa el grupo que tiene bosques en menos de la mitad de su territorio.” El resto del párrafo se queda igual.

**5** En la página 87 del informe (versión digital e impresa), el gráfico 2.6 se corrigen los datos de Nicaragua y República Dominicana que están invertidos y la fuente debe leerse: Piedra, 2021 con datos de FAO/ONU-ODS.

A continuación se adjunta el gráfico correcto.

**Gráfico 2.6**

**Evolución de la cobertura forestal, según país<sup>a/</sup>**  
(porcentaje del territorio)



a/ Los cambios anuales abruptos por quinquenio pueden deberse a factores de medición.

Fuente: Piedra, 2021 a partir de PEN, 2021 con datos del Banco Mundial.

**6** En la página 192 del capítulo 4 (informe digital e impreso), en el gráfico 4.30 se agregan las leyendas del gráfico para que lean:

Gris: sin internet  
Verde: con internet.

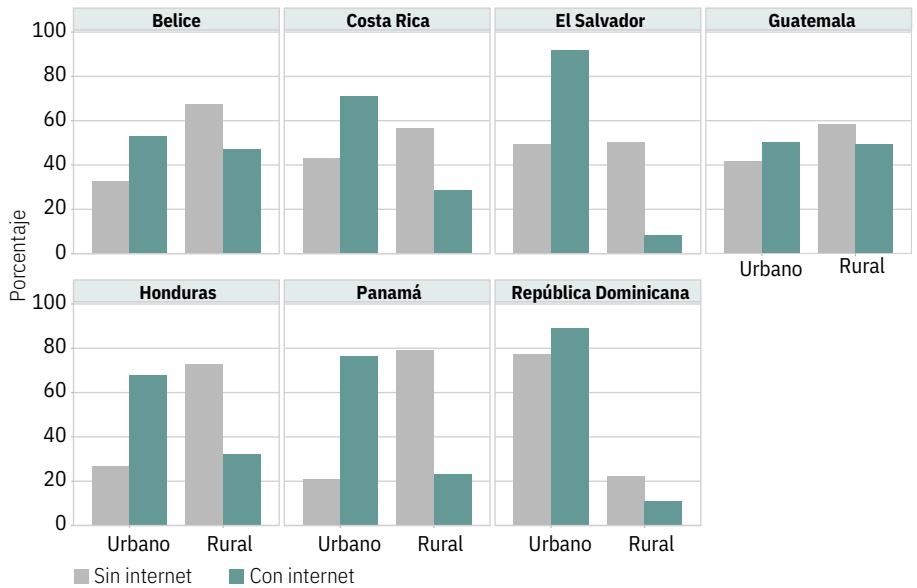
**7** En la página 210 del capítulo 5 (informe digital e impreso) en el gráfico 5.1, se incluye la nota:

a/ El CA5 incluye a Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica.

Además, se corrige la fuente para que se lea: Gómez et. al, 2021 con datos del Test Identidades, ERCA.

**Gráfico 4.30**

**Acceso a computadora e internet en los hogares que tienen al menos una persona en edad escolar<sup>a/</sup>, por zona, según país<sup>b/</sup>. 2019**  
(porcentaje de la población)



a/ Menores de 17 años.

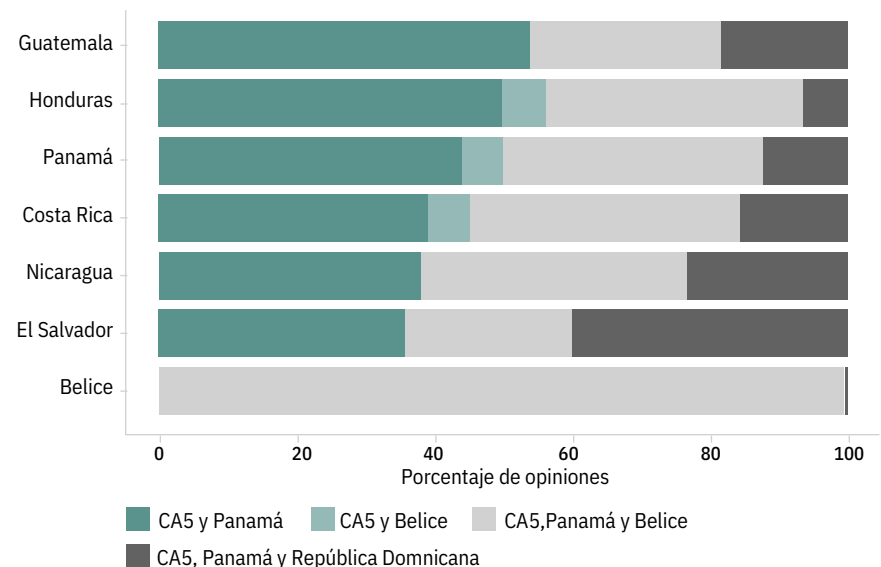
b/ La información de República Dominicana corresponde al año 2018.

Fuente: Estado de la Región con datos de las encuestas de hogares y de empleo e ingresos oficiales de los países.

**8** En la página 211 del capítulo 5 (informe digital e impreso) en el gráfico 5.2, se sustituye el gráfico.

**Gráfico 5.2**

**Proporción de opiniones sobre Centroamérica que se extienden más allá del CA5<sup>a/</sup>, según país. 2021**  
(porcentajes)



a/ El CA5 incluye a Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica.

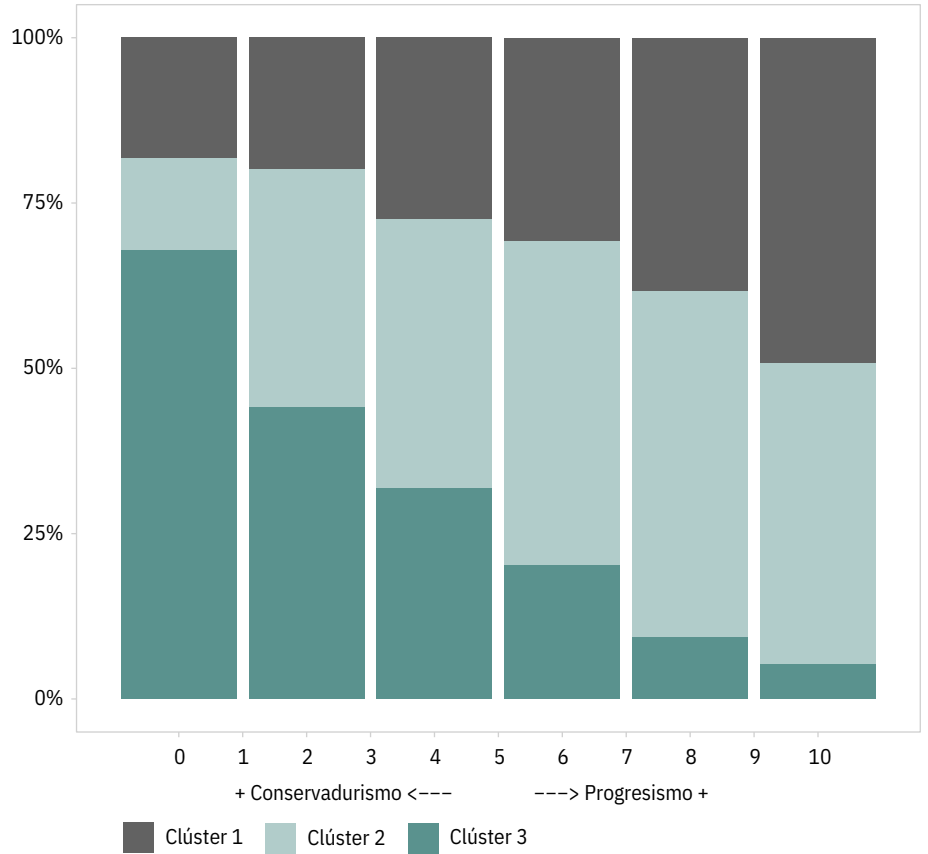
Fuente: Gómez Campos et al., 2021, con base en entrevistas en profundidad del PEN, 2021.

9 En la página 223 del capítulo 5 (informe digital e impreso) en el gráfico 5.11, se corrigen las leyendas para que se lean:

- Clúster 1 (integracionistas plenos): Gris
- Clúster 2 (integracionistas socioeconómicos): Verde claro
- Clúster 3 (integracionistas selectivos): Verde oscuro

Gráfico 5.11

**Distribución del resultado del análisis de clúster de apoyo a la integración regional en el eje ideológico de convivencia social. 2021**



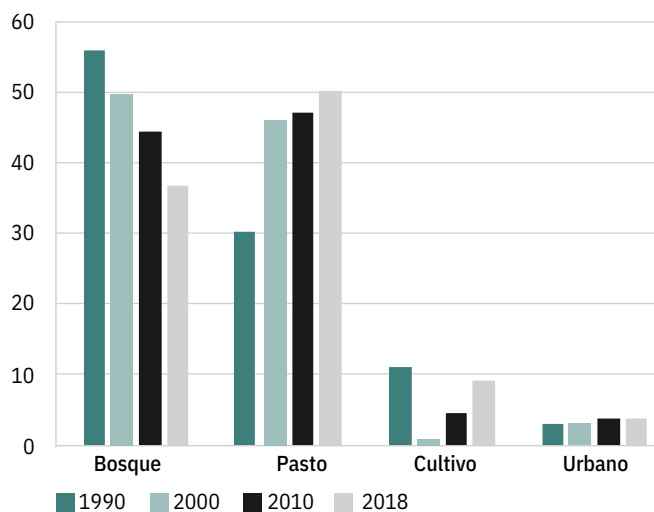
Fuente: Fernández y Guzmán, 2021, con datos del *Test Identidades*, ERCA.



**10** En la página 261 del capítulo 6 (informe digital), se sustituye el gráfico 6.9 porque tiene traslapada la barra correspondiente a 1990 en la categoría de pasto.

**Gráfico 6.9**

**Distribución del uso de suelo en Centroamérica, por tipo de uso, según año**  
(en porcentajes)



a/ No incluye a República Dominicana debido a que la fuente utilizada no tiene imágenes satelitales disponibles para este país.

Fuente: Muñoz, 2021 con base en USGS, 2021.

**11** En la página 268 del informe digital, en los reconocimientos de la primer columna léase Heizel Tórrez, Jueguen Guevara y Marjourie Martínez, del Centro Humboldt de Nicaragua.

**12** En las páginas 28 y 378, en los reconocimientos léase correctamente: Úrsula Roldán, Lizbeth Gramajo, Eduardo Baumeister, Miguel de León, Sindy Hernández y Carol Girón del Instituto de Investigación y Proyección sobre Dinámicas Globales y Territoriales de la Universidad Rafael Landívar.