

Conozcamos más de Centroamérica

VERSIÓN PARA SOCIEDAD CIVIL DEL SEGUNDO
INFORME SOBRE DESARROLLO HUMANO
EN CENTROAMÉRICA Y PANAMÁ



Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible
Conozcamos más de Centroamérica: versión para sociedad civil del Segundo Informe
sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá. San José, Costa Rica:
Programa Estado de la Nación 2004.

160p.: IL; 28 cm.

1. DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE. 2. ECONOMÍA. 3. INTEGRACIÓN
SOCIAL. 4. DEMOCRACIA. 5. GESTIÓN AMBIENTAL. 6. PARTICIPACIÓN
CIUDADANA. 7. EQUIDAD SOCIAL. 8. INTEGRACIÓN. 9. CENTROAMÉRICA.

Coordinación del proyecto
Miguel Gutiérrez Saxe

Coordinación de la elaboración y producción
Guido Barrientos Matamoros

Elaboración
Fernando Lizana

Ilustraciones
Pedro Murillo Rodríguez

Corrección de estilo
Eduviges Ortiz

Diagramación
Fernando Chacón Solís

Fotografía de portada
Erick Valdelomar

Equipo Técnico
Vera Brenes, Enrique González, Roslyn Jiménez, Leonardo Merino, Alberto Mora, Natalia Morales,
Marcela Román, Arodys Robles, Susan Rodríguez, Elisa Sánchez, Jorge Vargas, Rada Varsi, Evelyn Villarreal,
Isabel Roman.

Edición
Programa Estado de la Nación

Índice

Siglas	7
Agradecimientos.....	11
Presentación.....	13
Introducción	15
 Primera Parte	 17
 El concepto de desarrollo humano sostenible	 19
<i>¿Qué es el desarrollo humano sostenible?.....</i>	<i>19</i>
<i>¿Cómo se define Desarrollo Humano Sostenible?.....</i>	<i>19</i>
<i>Capacidades para el Desarrollo Humano Sostenible</i>	<i>20</i>
<i>Medición del Índice de Desarrollo Humano (IDH) en los informes del PNUD.....</i>	<i>23</i>
<i>Variación del IDH para países centroamericanos entre 1990 y 2000.....</i>	<i>24</i>
 Valoración general del Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá.....	 27
 Los retos de la diversidad regional	 31
<i>Centroamérica: una misma naturaleza e historia, con grandes diferencias.....</i>	<i>31</i>
<i>Crece la población.....</i>	<i>32</i>
<i>Diferencias en la esperanza de vida.....</i>	<i>33</i>
<i>Diferencias en la fecundidad y la tasa de mortalidad</i>	<i>34</i>
<i>Disminuye la mortalidad infantil</i>	<i>34</i>
<i>Distribución de la población por edades</i>	<i>35</i>
<i>El fenómeno de las migraciones.....</i>	<i>36</i>
<i>Diferencias de ingresos.....</i>	<i>37</i>
<i>Reto para el desarrollo humano: persisten las diferencias de hace 40 años.....</i>	<i>38</i>
 Incipiente pero esperanzador reconocimiento de la multiculturalidad.....	 39
<i>Valoración general.....</i>	<i>39</i>
<i>Contextualización histórica.....</i>	<i>39</i>
<i>La exclusión étnica desde la conformación de las repúblicas</i>	<i>40</i>
<i>La diversidad étnica a comienzos del siglo XXI.....</i>	<i>41</i>
<i>Particularidades de cada país.....</i>	<i>42</i>
<i>Organizaciones indígenas y afrodescendientes en Centroamérica.....</i>	<i>45</i>
<i>Políticas públicas y pueblos indígenas y afrodescendientes.....</i>	<i>47</i>
 Segunda Parte.....	 51
 Se reduce la pobreza pero no la desigualdad social	 53
<i>Valoración general.....</i>	<i>53</i>
<i>Medición de la pobreza</i>	<i>53</i>

Se mantiene un serio rezago educativo	61
<i>Valoración general.....</i>	<i>61</i>
Alentadores progresos en la salud y la esperanza de vida.....	67
<i>Valoración general.....</i>	<i>67</i>
<i>El gasto en salud.....</i>	<i>68</i>
<i>La violencia, un problema de salud pública.....</i>	<i>70</i>
<i>Enfermedades emergentes y reemergentes en la región.....</i>	<i>71</i>
<i>Iniciativas nacionales y regionales para mejorar la salud.....</i>	<i>75</i>
Tercera Parte	79
Aumentan el empleo precario y la economía informal	81
<i>Valoración general.....</i>	<i>81</i>
<i>Las personas pobres en el sector informal y en el agropecuario tradicional.....</i>	<i>82</i>
El desafío del desempeño económico: se frena el ritmo de crecimiento.....	85
<i>Valoración general.....</i>	<i>85</i>
<i>De la estabilidad macroeconómica al desarrollo humano.....</i>	<i>86</i>
<i>Logros y desafíos macroeconómicos.....</i>	<i>86</i>
<i>Las remesas: un fenómeno creciente debido a la migración laboral.....</i>	<i>89</i>
<i>La apuesta a las nuevas exportaciones.....</i>	<i>89</i>
<i>Promoción de la inversión extranjera.....</i>	<i>91</i>
<i>Encadenamientos productivos: sus efectos sobre las pequeñas y medianas empresas.....</i>	<i>91</i>
<i>La estrategia de promover Zonas Francas de Exportación (ZFE): diferencias, logros y debilidades.....</i>	<i>92</i>
<i>Situación de la agricultura.....</i>	<i>94</i>
Integración: la agenda comercial desplaza a las agendas política, social y ambiental	97
<i>Valoración general.....</i>	<i>97</i>
<i>Integración regional y desarrollo.....</i>	<i>97</i>
<i>El Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE).....</i>	<i>101</i>
<i>Nuevo contexto y orientaciones de la integración económica.....</i>	<i>101</i>
<i>Relaciones comerciales con Estados Unidos: de un trato preferencial a relaciones de reciprocidad... </i>	<i>103</i>
Cuarta Parte	109
Las amenazas al patrimonio natural no ceden, pero hay esfuerzos para prevenir riesgos.....	111
<i>Valoración general.....</i>	<i>111</i>
<i>Centroamérica: una región con un rico patrimonio natural amenazado.....</i>	<i>112</i>
<i>Los bosques en Centroamérica: ecosistemas vitales para el futuro de la región.....</i>	<i>113</i>
<i>El Sistema Centroamericano de Áreas Protegidas (SICAP).....</i>	<i>117</i>
<i>Agua y desarrollo: un desafío pendiente.....</i>	<i>119</i>
<i>Vulnerabilidad de la región.....</i>	<i>122</i>
<i>La persistencia de condiciones de riesgo incrementa el número de víctimas y los daños causados por los desastres.....</i>	<i>125</i>

Múltiples tareas pendientes en la democratización regional	129
<i>Valoración general.....</i>	<i>129</i>
<i>Democratización de los regímenes políticos.....</i>	<i>130</i>
<i>Las relaciones cívico-militares: efectiva desmilitarización pero débiles controles democráticos.....</i>	<i>130</i>
<i>Distintos avances de las reformas legales.....</i>	<i>132</i>
<i>Las democracias electorales: firmes avances, tareas inconclusas.....</i>	<i>134</i>
<i>El financiamiento de la política: un desafío pendiente.....</i>	<i>138</i>
<i>La libertad de prensa en el nuevo contexto democrático regional.....</i>	<i>140</i>
<i>Complejos desafíos en la democratización de la justicia.....</i>	<i>142</i>
<i>Independencia de los poderes judiciales.....</i>	<i>142</i>
<i>Organización de los poderes judiciales.....</i>	<i>143</i>
<i>Acceso ciudadano a la justicia.....</i>	<i>144</i>
<i>Dificultades para administrar una justicia pronta y cumplida.....</i>	<i>145</i>
<i>La justicia en manos privadas.....</i>	<i>146</i>
<i>La petición y rendición de cuentas: tarea pendiente en la democratización regional.....</i>	<i>147</i>
<i>Actividad normativa en materia de controles.....</i>	<i>148</i>
<i>Sistemas de control sobre la gestión pública.....</i>	<i>148</i>
Glosario.....	151
Bibliografía.....	157

Siglas

A

AEC	Arancel externo común
AFPC	Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil (Guatemala)
ALCA	Área de Libre Comercio de las Américas
ALIDES	Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible
AMUMAS	Acuerdos Multilaterales de Medio Ambiente

B

BENIC	Belize National Indigenous Council
BICU	Bluefields Indian Caribbean University

C

CAPRE	Comité Coordinador Regional de Instituciones de Agua Potable y Saneamiento de Centroamérica, Panamá y República Dominicana
CCAD	Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo
CCNIS	Consejo Coordinador Nacional Indígena Salvadoreño
CDPM	Comité para el Decenio del Pueblo Maya
CELADE	Centro Latinoamericano de Demografía de la CEPAL
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CEPREDENAC	Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central
CGC	Contraloría General de Cuentas de la República de Guatemala
CICA	Consejo Indígena de Centroamérica

CICAFOC	Coordinadora Indígena y Campesina de Forestería Comunitaria
CIS	Consejo de Integración Social
COHDEFOR	Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal
COMISCA	Consejo de Ministros de Salud de Centroamérica
CONAI	Comisión Nacional de Asuntos Indígenas (Costa Rica)
CONAMA	Comisión Nacional de Medio Ambiente de Panamá
COONAPIP	Coordinadora Nacional de los Pueblos Indígenas de Panamá
CONCULTURA	Consejo Nacional para la Cultura y el Arte (El Salvador)
COONAPIP	Coordinadora Nacional de los Pueblos Indígenas de Panamá
COPMAGUA	Coordinación de Organizaciones del Pueblo Maya de Guatemala
CRRH	Comité Regional de Recursos Hidráulicos
CSUCA	Consejo Superior Universitario Centroamericano
D	
DESINVENTAR	Sistema de inventario de desastres (base de datos de La Red)
DIGEBI	Dirección de Educación Bilingüe Intercultural del Ministerio de Educación de Guatemala
DNI	Dirección Nacional de Investigación de Honduras
E	
ECOSAL	Reuniones sobre Ecología y Salud
EEUU	Estados Unidos de América
EFCA	Estrategia Forestal Centroamericana
ENIGFAM	Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos Familiares (Nicaragua)

EPA	Environmental Protection Agency (Agencia para la Protección Ambiental, Estados Unidos)	MINED	Ministerio de Educación de El Salvador
F		N	
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura)	NBI	Necesidades básicas insatisfechas
FSLN	Frente Sandinista de Liberación Nacional	NGC	National Garífuna Council (Belice)
G		O	
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade (Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio)	OCAA	Oxfam Community Aid Abroad (Australia)
I		ODD-UCR	Observatorio del Desarrollo - Universidad de Costa Rica
ICC	Iniciativa para la Cuenca del Caribe	ODECA	Organización de Estados Centroamericanos
IDH	Índice de desarrollo humano	OFRANEH	Organización Fraternal Negra de Honduras
IEN	Instituto de Estudios Nicaragüenses	OMC	Organización Mundial de Comercio
INA	Instituto Nacional Agrario (Honduras)	OMS	Organización Mundial de la Salud
INCAP	Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá	OPS	Organización Panamericana de la Salud
IUDOP	Instituto Universitario de Opinión Pública de El Salvador	P	
J		PAC	Partido Acción Ciudadana (Costa Rica)
JUNAFORCA	Junta Nacional Forestal Campesina de Costa Rica	PACADIRH	Plan para el Manejo Integrado de los Recursos Hídricos en Centroamérica
L		PARCA	Plan Ambiental para la Región Centroamericana
LA RED	Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina	PARLACEN	Parlamento Centroamericano
M		PEA	Población económicamente activa
MCCA	Mercado Común Centroamericano	PEBIT	Programa de Educación Intercultural Bilingüe de Honduras
MECD	Ministerio de Educación, Cultura y Deportes de Nicaragua	PIB	Producto interno bruto
MIN	Movimiento Indígena Nicaragüense	PM10	Partículas menores de 10 micras
		PNUD (UNDP)	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente	SISCA	Secretaría Técnica del Consejo de la Integración Social Centroamericana
PPA	Paridad del poder adquisitivo	T	
PPP	Plan Puebla-Panamá	TAA	Toledo Alcalde Association (Belice)
PRODECA	Programa de Derechos Humanos para Centroamérica de la Embajada de Dinamarca	TB	Tuberculosis
PROSIGA	Programa Centroamericano de Modernización de los Sistemas de Gestión Ambiental	TLC	Tratado de libre comercio
PTS	Partículas totales suspendidas	TM	Toneladas métricas
PYME	Pequeñas y medianas empresas	TMCC	Toledo Maya Cultural Council (Belice)
R		TSE	Tribunal Supremo de Elecciones
RAAN	Región Autónoma Atlántica Norte (Nicaragua)	U	
RAAS	Región Autónoma Atlántica Sur (Nicaragua)	UICN (IUCN)	Unión Mundial para la Naturaleza
RAC	Resolución alternativa de conflictos	UNAH	Universidad Nacional Autónoma de Honduras
RESSCAD	Reunión del Sector Salud de Centroamérica y República Dominicana	URACCAN	Universidad de las Regiones Autónomas de la Costa del Caribe de Nicaragua
S		V	
SICC	Southern and Indigenous and Creole Community (Nicaragua)	VAT	Valor agregado por trabajador
SGP	Sistema Generalizado de Preferencias de la UE	VIH	Virus de inmunodeficiencia humana
SICA	Sistema de la Integración Centroamericana	W	
SICAP	Sistema Centroamericano de Áreas Protegidas	WHO	World Health Organization (Organización Mundial de la Salud)
SICC	Southern and Indigenous and Creole Community	WRI	World Resources Institute
SIDA	Síndrome de inmunodeficiencia adquirida	Y	
SIECA	Secretaría de Integración Económica Centroamericana	YATAMA	Organización Miskita Yapti Tasba Masrika
SIPRI	Stockholm International Peace Research Institute (Instituto Internacional de Investigación para la Paz de Estocolmo)	Z	
		ZFE	Zona franca de exportación

Agradecimientos

La preparación de este documento ha sido posible gracias al apoyo del Reino de los Países Bajos. Se agradece en particular a Theo van Banning, Ministro Consejero, y a Mariette Uitdewilligen, Oficial de Programas de la Embajada de Holanda en la ejecución del Proyecto.

La validación de los contenidos se llevó a cabo por medio de consultas a miembros de organizaciones sociales y especialistas en la región, a quienes se les agradece sus aportes y observaciones. En Guatemala: Candelario Girón, Jerry Taylor, Lázaro Felipe León, Leticia Martínez, Marco Aurelio Paniagua y Roberto Rodríguez. En El Salvador: Eduardo Calderón, Víctor Mejía, Jaime Choto, José María Amaya, Mario Chaves, Reynaldo Campos y Salvador Antonio Saldaña. En Honduras: Uvaldo de Jesús Inestroza. En Costa Rica: Ana León, Enrique González, Jendry Porras, Manuel Calderón, Manuel García, Marcelo Varela y Mauren Lizano. En Panamá, Oscar Muñoz, Raúl Leis y Rigoberto Pitti.

Se agradece al Consejo Nacional de Rectores (CONARE) por las facilidades brindadas al proyecto, tanto en espacio físico como por los servicios de red y de internet. En especial a José Andrés Masís, director de OPES/CONARE. Por su valioso apoyo administrativo a Constantino Bolaños, Director Ejecutivo, y a Celina López, contadora, ambos de la Fundación Centro de Alta Teconología (FUNCENAT).

Se reconoce el valioso trabajo realizado por Eduviges Ortiz en la corrección de estilo, Rada Varsi en la actualización y depuración de los textos digitales, Enrique González en la revisión de cifras y a Fernando Chacón en el proceso de diseño y diagramación.

Presentación

Desde su creación, en 1994, el Programa Estado de la Nación ha realizado importantes esfuerzos para impulsar y profundizar el estudio y discusión sobre el desarrollo humano sostenible de Costa Rica y Centroamérica. Los informes anuales sobre el Estado de la Nación y los informes sobre el Estado de la Región, han sido la base para lograr ese propósito.

Su preparación ha avanzado con el apoyo de la experiencia acumulada y el fortalecimiento de los vínculos institucionales y sociales. Son tres las características fundamentales de estos informes:

Rigor académico. En el proceso de preparación de los informes se recurre a la articulación de una gran cantidad de investigadores de diversas disciplinas y sectores académicos, y a la exploración amplia de fuentes bibliográficas sobre el desarrollo del país y la región. Para ello, ha sido fundamental articular la capacidad de investigación con que cuenta cada país, como universidades públicas y centros de investigación, sin crear estructuras complejas ni incurrir en altos costos; formar redes de investigadores alrededor del DHS y sistematizar información de muy variadas fuentes.

Legitimidad social. La identificación participativa de los temas y aspectos por investigar por parte de diferentes sectores de la sociedad civil; la integración de un Consejo Consultivo; la consulta con académicos y sectores sociales y la búsqueda de nuevos mandatos de investigación son acciones en ese sentido. Como parte de este proceso se convoca a talleres con académicos, representantes de la sociedad civil y fuentes de información para discutir los avances en los distintos

temas que analiza el informe. Esta práctica ha resultado de gran utilidad pues se ha convertido en un espacio de concertación y debate sobre el desarrollo nacional y regional.

Amplitud en la difusión. Las acciones de difusión han logrado penetrar en sectores importantes: comunidades, sistemas educativos nacionales, instituciones públicas y privadas, cámaras empresariales, organizaciones de la sociedad civil, entre otras. Si bien el énfasis ha sido el contacto directo a través de conferencias, talleres y foros, los medios de comunicación han difundido ampliamente los resultados de los informes.

Para el Estado de la Región, la preparación, publicación y difusión de informes sobre el DHS es un proceso social y técnico al servicio de los intereses, aspiraciones y expectativas de la ciudadanía. Su fin es contribuir a la defensa y promoción del desarrollo humano sostenible mediante información oportuna, veraz, completa y legítima sobre el desempeño de los países y la región, que fortalezca las oportunidades y capacidades de diálogo y negociación de las organizaciones de la sociedad civil y el Estado. En todos los casos, los informes procuran la construcción de un concepto propio de desarrollo humano y un sistema de medición y evaluación de su desempeño, que cuente con amplio respaldo institucional, legitimidad y participación social.

El Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá se puso en marcha a fines del año 2000, bajo la coordinación técnica de Arodys Robles, cuando el PNUD y la Embajada del Reino de los Países Bajos decidieron financiar su elaboración, la preparación de módulos educativos sobre DHS en Centroamérica e iniciar el proceso de consulta e investigación, que culminó con su publicación a mediados del 2003. El proyecto recibió los mandatos de: (i) dar

seguimiento a la articulación de un sistema regional de valoración de los temas e indicadores del desarrollo humano de Centroamérica; (ii) continuar y fortalecer acciones de formación y capacitación sobre los resultados de los informes regionales de desarrollo humano, e (iii) incrementar actividades de difusión sobre los resultados de los informes regionales y nacionales de DHS en los sistemas educativos y con la sociedad civil.

El presente documento “Conozcamos más de Centroamérica”, es una versión para sociedad civil del Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá. Pretende fortalecer la educación no formal en los

temas del desarrollo humano sostenible, promover la participación ciudadana en la comprensión y reflexión sobre la realidad nacional y regional y sus desafíos, y extender una cultura de información que mejore la calidad de la participación de las organizaciones y los habitantes en la dinámica y discusión de los temas de desarrollo nacional y regional.

Y con este acceso de la sociedad civil a información de calidad, oportuna y pertinente, contribuir a disminuir las diferencias en la capacidad de las personas para participar en la gestión de asuntos públicos, factor fundamental para fortalecer la democracia.



Miguel Gutiérrez Saxe
Coordinador
Proyecto Estado de la Región
Programa Estado de la Nación

Presentación

Desde su creación, en 1994, el Programa Estado de la Nación ha realizado importantes esfuerzos para impulsar y profundizar el estudio y discusión sobre el desarrollo humano sostenible de Costa Rica y Centroamérica. Los informes anuales sobre el Estado de la Nación y los informes sobre el Estado de la Región, han sido la base para lograr ese propósito.

Su preparación ha avanzado con el apoyo de la experiencia acumulada y el fortalecimiento de los vínculos institucionales y sociales. Son tres las características fundamentales de estos informes:

Rigor académico. En el proceso de preparación de los informes se recurre a la articulación de una gran cantidad de investigadores de diversas disciplinas y sectores académicos, y a la exploración amplia de fuentes bibliográficas sobre el desarrollo del país y la región. Para ello, ha sido fundamental articular la capacidad de investigación con que cuenta cada país, como universidades públicas y centros de investigación, sin crear estructuras complejas ni incurrir en altos costos; formar redes de investigadores alrededor del DHS y sistematizar información de muy variadas fuentes.

Legitimidad social. La identificación participativa de los temas y aspectos por investigar por parte de diferentes sectores de la sociedad civil; la integración de un Consejo Consultivo; la consulta con académicos y sectores sociales y la búsqueda de nuevos mandatos de investigación son acciones en ese sentido. Como parte de este proceso se convoca a talleres con académicos, representantes de la sociedad civil y fuentes de información para discutir los avances en los distintos

temas que analiza el informe. Esta práctica ha resultado de gran utilidad pues se ha convertido en un espacio de concertación y debate sobre el desarrollo nacional y regional.

Amplitud en la difusión. Las acciones de difusión han logrado penetrar en sectores importantes: comunidades, sistemas educativos nacionales, instituciones públicas y privadas, cámaras empresariales, organizaciones de la sociedad civil, entre otras. Si bien el énfasis ha sido el contacto directo a través de conferencias, talleres y foros, los medios de comunicación han difundido ampliamente los resultados de los informes.

Para el Estado de la Región, la preparación, publicación y difusión de informes sobre el DHS es un proceso social y técnico al servicio de los intereses, aspiraciones y expectativas de la ciudadanía. Su fin es contribuir a la defensa y promoción del desarrollo humano sostenible mediante información oportuna, veraz, completa y legítima sobre el desempeño de los países y la región, que fortalezca las oportunidades y capacidades de diálogo y negociación de las organizaciones de la sociedad civil y el Estado. En todos los casos, los informes procuran la construcción de un concepto propio de desarrollo humano y un sistema de medición y evaluación de su desempeño, que cuente con amplio respaldo institucional, legitimidad y participación social.

El Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá se puso en marcha a fines del año 2000, cuando el PNUD y la Embajada del Reino de los Países Bajos decidieron financiar su elaboración, la preparación de módulos educativos sobre DHS en Centroamérica e iniciar el proceso de consulta e investigación, que culminó con su publicación a mediados del 2003. El proyecto recibió los mandatos de: (i) dar seguimiento a la articulación de un

sistema regional de valoración de los temas e indicadores del desarrollo humano de Centroamérica; (ii) continuar y fortalecer acciones de formación y capacitación sobre los resultados de los informes regionales de desarrollo humano, e (iii) incrementar actividades de difusión sobre los resultados de los informes regionales y nacionales de DHS en los sistemas educativos y con la sociedad civil.

El presente documento “Conozcamos más de Centroamérica”, es una versión para sociedad civil del Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá. Pretende fortalecer la educación no formal en los

temas del desarrollo humano sostenible, promover la participación ciudadana en la comprensión y reflexión sobre la realidad nacional y regional y sus desafíos, y extender una cultura de información que mejore la calidad de la participación de las organizaciones y los habitantes en la dinámica y discusión de los temas de desarrollo nacional y regional.

Y con este acceso de la sociedad civil a información de calidad, oportuna y pertinente, contribuir a disminuir las diferencias en la capacidad de las personas para participar en la gestión de asuntos públicos, factor fundamental para fortalecer la democracia.



Miguel Gutiérrez Saxe
Coordinador
Proyecto Estado de la Región
Programa Estado de la Nación

Introducción

Versión para sociedad civil del Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá

Con esta versión para sociedad civil del Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá, el Proyecto Estado de la Región amplía la divulgación de los principales hallazgos con respecto a los avances y desafíos para el desarrollo de los países de Centroamérica. Sin perder la riqueza del Segundo Informe, esta versión presenta información confiable y actualizada en un formato adecuado para ser discutido en los más diversos espacios de la sociedad centroamericana. Los textos incluidos son, en su mayor parte, síntesis o selecciones textuales de dicho informe, publicado en el 2003, acompañados de precisiones de algunos de los términos técnicos utilizados.

Los objetivos que nos hemos propuesto con esta publicación son:

- Entregar información actualizada para conocer más sobre el desarrollo humano sostenible en Centroamérica.
- Fortalecer la educación no formal en los temas del desarrollo humano sostenible.
- Promover y estimular la participación ciudadana para desarrollar la comprensión de la realidad y el mejoramiento de la calidad de vida de la población.
- Facilitar espacios para la reflexión y el análisis de la realidad nacional y regional en Centroamérica y Panamá.
- Fomentar la comprensión integral de la situación que vive la región centroamericana y sus impactos económicos, sociales, ambientales, políticos y culturales, en el contexto del desarrollo humano sostenible.

- Extender una cultura de información que mejore la calidad de la participación de las organizaciones y los habitantes en la dinámica y discusión de los temas del desarrollo regional.

Para facilitar la lectura y discusión de los temas abordados, hemos organizado la información en cuatro partes (A,B,C,D). Acompañan al texto de cada capítulo, algunas preguntas con la intención de promover la reflexión de las y los lectores. Estas preguntas no pretenden evaluar la comprensión del texto, sino más bien motivar la reflexión y discusión a partir de la información que se proporciona, con base en la experiencia directa de quienes lo leen.

Al final, se presenta el glosario de algunos términos técnicos.

Parte A: Conceptos de desarrollo humano sostenible y desafíos de la diversidad y multiculturalidad

La parte A contiene cuatro capítulos. El primero está orientado a discutir el concepto de desarrollo humano sostenible, con el fin de hacer explícito el horizonte desde el cual se efectúa el análisis de la información que se presenta en el resto de los capítulos. El segundo informe se sustenta en la idea central de que el desarrollo es producto de un conjunto de esfuerzos colectivos y políticas públicas, que incluyen además de los aspectos puramente económicos, los aspectos sociales, políticos, ambientales y culturales, es decir, se centra en la persona, en todas sus dimensiones y complejidades. Reconocer el grado de desarrollo humano alcanzado supone revisar estos temas de forma articulada e integral.

El segundo capítulo es una valoración general de todos los aspectos que se analizan en las cuatro partes. Aborda muy sintéticamente los hallazgos en términos de desarrollo humano sostenible en la región centroamericana. El tercer capítulo expone las dinámicas poblacionales y de ingreso de cada país, resaltando las tendencias comunes y la diferenciación que aún persiste entre países. El cuarto capítulo valora el proceso de reconocimiento del carácter pluriétnico y multicultural de la región, con una caracterización de la diversidad étnica y cultural de cada país, el nivel de organización y representación que han alcanzado los distintos pueblos, y las políticas públicas que desarrollan los estados respecto a los pueblos indígenas y afrodescendientes.

Parte B: Desafíos sociales

La parte B está organizada en tres capítulos temáticos, en los que se desarrollan temas de los desafíos sociales que enfrenta Centroamérica. El capítulo cinco presenta la situación respecto a la evolución de la pobreza y la equidad en la población centroamericana, a partir de dos metodologías de análisis: a) la línea de pobreza y b) según las necesidades básicas insatisfechas. Los datos se complementan con un estudio sobre la distribución del ingreso, que permite observar las condiciones de equidad entre la población. El capítulo seis aborda la situación de la educación en diferentes sectores sociales y presenta la problemática de la deserción escolar. El capítulo siete hace un análisis de los avances en la situación de salud de la población y de las políticas de salud, tanto a escala nacional como de la región centroamericana.

Parte C: Desafíos económicos y de la integración

La parte C analiza aspectos de la dinámica económica y la integración entre los países centroamericanos. La situación del empleo y su relación con el crecimiento económico se presentan en

el capítulo ocho. El capítulo nueve trata sobre el desempeño económico de la región, particularizando sobre el comportamiento macroeconómico, los resultados del estilo de desarrollo que se ha impulsado, basado en la promoción de exportaciones y la atracción de inversión extranjera, y profundiza sobre el comportamiento económico del sector agrícola. El capítulo diez resume la dinámica que ha tenido el proceso de integración centroamericana, partiendo de un recuento de los procesos e instituciones de integración que se han creado, y llegando a las orientaciones actuales, que enfatizan los acuerdos comerciales con terceros países. El capítulo cierra con una valoración de amenazas y oportunidades derivadas de las negociaciones comerciales en curso.

Parte D: Desafíos ambientales y de la democratización

La parte D agrupa la información con respecto a los desafíos institucionales del desarrollo de la democracia y para preservar el patrimonio natural de la región. En el capítulo once se desarrolla un amplio análisis de la cuestión ambiental y la gestión del riesgo frente a posibles desastres: se abarcan aspectos de la biodiversidad, los bosques y áreas protegidas; el uso del suelo, la situación con respecto al agua y los recursos marítimos y costeros, los problemas de contaminación, manejo del riesgo y las iniciativas regionales en relación con estos temas. El capítulo doce analiza los avances en el proceso de la democratización de los regímenes políticos y el desarrollo del estado de derecho, en particular la situación de la administración de justicia y la rendición de cuentas en la gestión pública.

El formato que se ha seleccionado permite tanto la lectura individual de los temas, como su utilización para la discusión colectiva en organizaciones de la sociedad civil centroamericana.

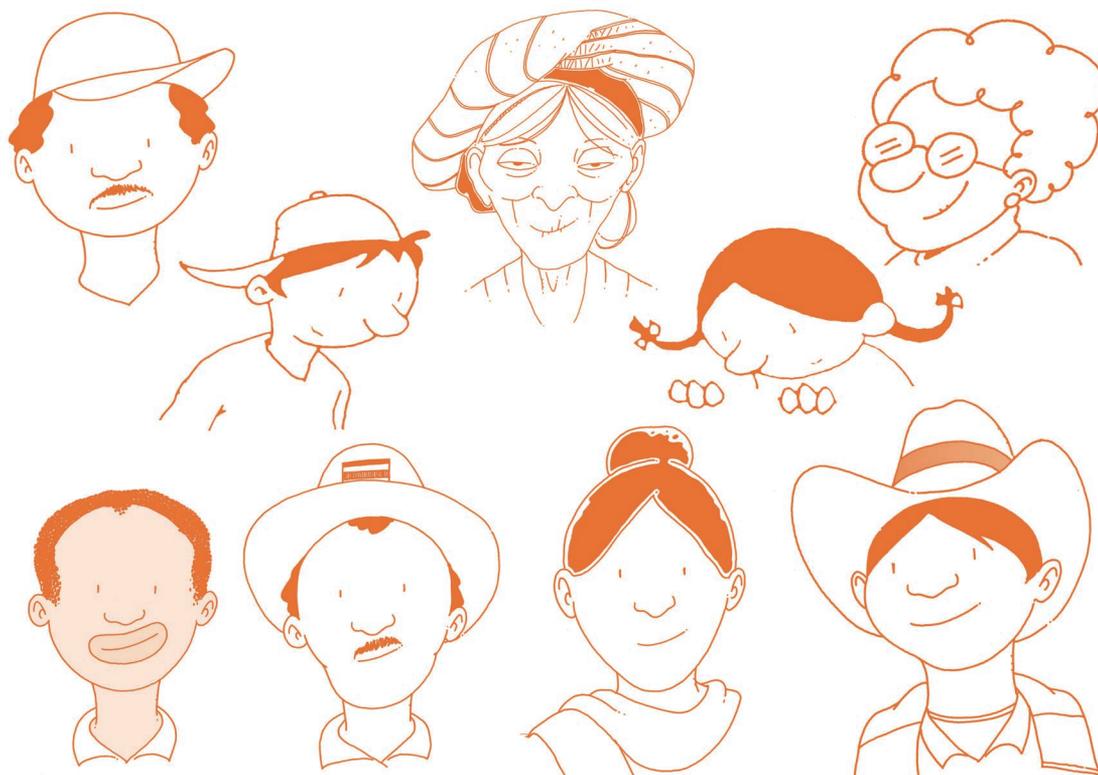
Conozcamos más de Centroamérica



VERSIÓN PARA SOCIEDAD CIVIL DEL SEGUNDO
INFORME SOBRE DESARROLLO HUMANO
EN CENTROAMÉRICA Y PANAMÁ

Parte A

Concepto de desarrollo humano sostenible
y desafíos de la diversidad y multiculturalidad



Programa Estado de la Nación
2004

El concepto de desarrollo humano sostenible

¿Qué es el desarrollo humano sostenible?

El concepto de “desarrollo humano sostenible” (DHS) se elaboró, especialmente a partir de los años 80, como una forma nueva e integradora de entender el desarrollo. Esta idea enriquece aspectos centrales de la tradición del pensamiento económico, como la aspiración al “progreso humano” de la Ilustración, en el siglo XVIII; el anhelo de igualdad; la redistribución del ingreso y la superación de la pobreza, y la aspiración por mayor equidad en las relaciones económicas entre países. Pero sobre todo sintetiza el enfoque de los economistas humanistas, es decir, el énfasis en la persona más que en el simple crecimiento económico, y el interés por la preservación del ambiente y la sostenibilidad, de la economía ambientalista, lo que asegura también, el bienestar de las generaciones futuras.

El DHS se inspira en los derechos humanos y los complementa con la amplia normativa internacional sobre ambiente y desarrollo, que los países del mundo han acordado en la Organización de las Naciones Unidas.

Este enfoque ha sido adoptado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que desde 1990 publica un reporte anual en los países del mundo. Como parte de esta iniciativa que ha venido definiendo y perfeccionando los indicadores, elaboró un Índice de Desarrollo Humano. Este es un instrumento que permite la comparación y el seguimiento del desarrollo humano en los países, y promueve la investigación y publicación de informes nacionales y regionales sobre este tema.

El primer informe sobre desarrollo humano se preparó en 1990 bajo la dirección del economista y Ministro de Hacienda de Pakistán, Mahbub ul-Haq, con fuerte apoyo intelectual del Premio Nobel de Economía Amartya Sen, de India. Hasta el año 2003 se han publicado 14 informes mundiales.

¿Cómo se define desarrollo humano sostenible?

El PNUD señala que:

“El desarrollo humano entraña mucho más que el simple aumento o disminución del ingreso nacional. Significa crear un entorno en el que las personas puedan hacer plenamente realidad sus posibilidades y vivir en forma productiva y creadora de acuerdo con sus necesidades e intereses. Los pueblos son la verdadera riqueza de las naciones y, por ende, el desarrollo consiste en la ampliación de las opciones que ellos tienen para vivir de acuerdo con sus valores. Por eso el desarrollo significa mucho más que crecimiento económico, el cual solamente constituye un medio, aunque muy importante, para ampliar las opciones de la población. Un elemento fundamental para la ampliación de esas opciones es el desarrollo de la capacidad humana, es decir, las múltiples cosas que la gente puede hacer o ser en la vida (PNUD, 2001).”

Capítulo 1



¿Por qué es necesario pensar en un nuevo concepto de desarrollo que agregue los calificativos de “humano” y “sostenible”?





¿Pueden las personas de su comunidad vivir una vida productiva y creadora, de acuerdo con sus propios intereses, preferencias y necesidades?

Si para el desarrollo humano es necesario aumentar las capacidades de las personas, ¿cuáles son las principales condiciones que existen en su país y en su comunidad para lograr esto?

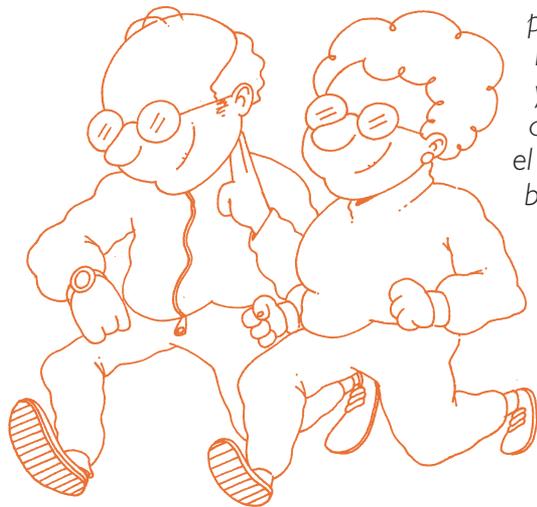
En este mismo sentido en el año 2000 planteó que *“el ámbito del desarrollo humano va mucho más allá: otras esferas de opciones que la gente considera en alta medida incluyen la participación, la seguridad, la sostenibilidad, las garantías de los derechos humanos, todas necesarias para ser creativo y productivo y para gozar de respeto por sí mismo, potenciación y una sensación de pertenecer a una comunidad. En definitiva, el desarrollo humano es el desarrollo de la gente, para la gente y por la gente (PNUD, 2000).”*

El Informe de Desarrollo Humano del PNUD incorporó la dimensión ambiental a los indicadores de desarrollo a partir de 1992, año en que se realizó la Cumbre Mundial de la Tierra.

A partir de esa reunión, llamada también Cumbre de Río de Janeiro (Brasil), los temas del desarrollo, la pobreza, la equidad y la sostenibilidad ambiental, son considerados en su conjunto para definir la agenda de Naciones Unidas, pues se determinó que no se puede avanzar en un sentido sin incluir las otras dimensiones del desarrollo.

El Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá *“adopta de manera central la visión de desarrollo humano como la ampliación de las opciones de las*

personas -incluyendo las libertades políticas y la garantía de otros derechos humanos- y el aumento de su bienestar. Este modo diferente de evaluar el desarrollo se apoya además en sucesivos informes en cada uno de los países de la región (Proyecto Estado de la Región PNUD, 2003).”



Como documento complementario a los Informes Nacionales que se producen en cada país, este informe se centra, además, en aspectos del desarrollo humano que tienen importancia regional y forman parte de una agenda común, en el proceso de integración centroamericano y en la inserción de la región en el mundo.

Capacidades para el desarrollo humano sostenible

Los redactores del informe sobre desarrollo humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, definen que

“las capacidades esenciales para el desarrollo humano son vivir una vida larga y sana, tener conocimientos, tener acceso a los recursos necesarios para alcanzar un nivel de vida decoroso y poder participar en la vida de la comunidad. Sin ellas sencillamente no se dispone de muchas opciones ni se llega a tener acceso a muchas oportunidades que brinda la vida (PNUD, 2000).”

Estas cuatro capacidades, seleccionadas entre los múltiples aspectos que tiene una vida humana plena, poseen la virtud de sintetizar muchas otras condiciones necesarias para lograr bienestar futuro, que están asociadas a ellas para que se cumplan. Por lo tanto, reflejan diversas necesidades humanas y son el resultado o el requisito para muchas otras aspiraciones de las personas.

La selección de estas capacidades también tiene importancia para la investigación y la construcción de indicadores del desarrollo humano, puesto que simplifican la recopilación de información y la difusión de los hallazgos y resultados.

• **Vivir una vida larga y saludable** es posible cuando se juntan una serie de factores, algunos de carácter personal, como la predisposición genética a enfermedades específicas, y otros determinados por la sociedad, que condiciona el tipo de vida que se lleva. Un entorno ambiental y social sano, amigable y libre de riesgos, amenazas, conflictos y guerras; acceso a servicios adecuados de salud y prevención de enfermedades; una alimentación adecuada; seguridad y protección de la vida frente a las características del ambiente y de la violencia; acceso al agua potable; circunstancias laborales estables y libres de riesgos para la salud, son sólo algunas de las condiciones necesarias para llegar a vivir muchos años.

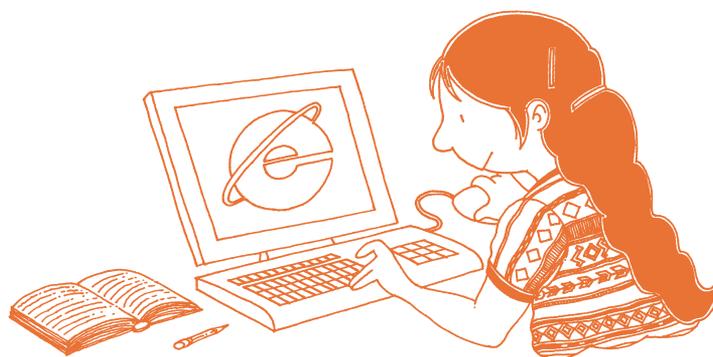
• **Tener acceso al conocimiento** es un factor que determina en gran medida el bienestar actual y futuro de las personas. El conocimiento implica por una parte, acceso a la educación o capacitación y por otra, acceso a información pertinente, veraz y oportuna. Se ha establecido que un más alto nivel de formación de las personas contribuye a que gocen de un mejor estado de salud, alcancen empleos superiores y obtengan mayores ingresos. El nivel y calidad de la formación es un factor importante en la promoción personal, en el ascenso social y en el progreso colectivo del país. El desarrollo de los países asiáticos que han obtenido mejores resultados económicos en los últimos 20 años se explica en gran parte por el esfuerzo que han hecho los Estados en la formación de la gente. Paralelamente, las nuevas tecnologías de información y comunicación que se vienen desarrollando en los últimos años (Internet, televisión por cable, telefonía celular, etc.) pueden llegar a transformarse en un factor determinante para facilitar el acceso al conocimiento e información a todas las personas en el mundo, o, por el contrario, ser un elemento más de desigualdad e

inequidad. El acceso al conocimiento es determinante para el desarrollo de las capacidades humanas. Es esencial para involucrarse en la toma de decisiones, y por lo tanto, para participar en los espacios de poder y aportar a la vida comunitaria y al país. Además,

“una mayor instrucción de las mujeres incide positivamente en la equidad de género, la regulación de la fecundidad y la salud, tanto de las propias madres como de sus hijos e hijas. Junto con la familia, representa la forma fundamental de socialización e integración a la vida comunitaria, ya que mediante la educación las personas aprenden a compartir su lenguaje, historia y tradición cultural, su sentido de pertenencia y su destino común. Es en definitiva, la principal fuente de construcción de la ciudadanía (PNUD Nicaragua, 2000).”

Por ejemplo las mujeres con mayores niveles de instrucción tienen menos hijos, también se da la situación contraria, en la que las mujeres con menor nivel de instrucción son las que tienen más hijos, y a su vez pertenecen a los sectores más pobres de la población, con menor acceso a servicios de educación y salud. Esto suele agravar las condiciones y generar un círculo vicioso de pobreza.

“En el contexto actual, el principal reto para instaurar un modelo educativo orientado hacia la promoción del desarrollo humano consiste en conjugar progreso, equidad y democracia, armonizando libertad personal y sentido de pertenencia comunitaria (PNUD Nicaragua, 2000).”





¿Cómo se puede ampliar la participación efectiva y permanente de las personas en la toma de decisiones sobre aspectos que les afectan?

• **Tener acceso a los recursos necesarios para alcanzar un nivel de vida decoroso** se refiere, en gran medida, al bienestar presente. El empleo es la principal fuente de ingresos para las personas. Por lo tanto, la calidad y cantidad de empleos de un país es determinante para acceder a recursos para el desarrollo humano. Pero estos medios no se limitan al ingreso; otros bienes materiales también son fundamentales para el bienestar y nivel de vida de las personas: el acceso a una vivienda digna; la existencia de equipamientos colectivos como carreteras y caminos; medios de transporte colectivo; redes de agua potable; alcantarillado sanitario; telefonía y electrificación; alumbrado público y espacios de recreación o reunión son algunos ejemplos de recursos que distinguen, también, el nivel de vida y son condiciones que favorecen el desarrollo de las capacidades humanas.

Según este enfoque del desarrollo, la pobreza humana abarca mucho más que los ingresos insuficientes; pobreza se define, en este caso, en relación con el acceso a la salud, al conocimiento y la información; a la obtención de recursos tanto para la manutención como para el desarrollo de cualidades; a la participación en las decisiones que les afectan a las personas, y el ingreso, ciertamente, puede reflejar una parte del acceso a estas capacidades, pero no todas las dimensiones del desarrollo humano.



• **Poder participar en la vida de la comunidad y del país** significa la inserción activa, directa y creciente de los ciudadanos en la solución de los problemas económicos, sociales, culturales y políticos que afectan sus vidas. Es su potenciación con el fin de que impulsen el desarrollo y tomen en sus manos cada vez más, la dirección de sus destinos. En gran medida, la posibilidad de elegir el tipo de vida que cada persona quiere llevar, según sus intereses y valores, depende de la capacidad de incidir en las decisiones que la afectan. La participación activa de todos los ciudadanos y ciudadanas en los espacios de poder es un objetivo importante del desarrollo humano, porque permite, además, fortalecer las identidades colectivas de la comunidad y del país; refuerza el sentido de pertenencia a estos espacios, como también refuerza la autoestima y la solidaridad entre todos.

Dada la amplitud y diversidad de problemas relacionados con el desarrollo humano sostenible, y la complejidad de dimensiones que considera, este enfoque se ha venido perfeccionando y adaptando a las diversas realidades donde se aplica.

Algunos pilares del desarrollo humano sostenible son los siguientes:

• **Equidad** significa igualdad de oportunidades en la sociedad, o sea, que el acceso a las oportunidades debe distribuirse de forma imparcial y equilibrada entre todos y todas. Cuanto más igualitaria sea la distribución de los bienes producidos, tanto más probable es que mejore la calidad de vida de la gente y por ende sus niveles de desarrollo. Este enfoque enfatiza en la equidad de género y respecto a grupos minoritarios (étnicos, religiosos, etc.), así como en la equidad con las futuras generaciones. Esto significa que se deben preservar las condiciones naturales, sociales y culturales que permitan a las

personas que nacerán en el futuro gozar de bienestar y calidad de vida (Estado de la Nación, 1995).

- **Participación** significa la inserción activa, directa y creciente de las ciudadanas y ciudadanos en la toma de decisiones para la solución de los problemas económicos, sociales, culturales y políticos que afectan sus vidas (PNUD Honduras, 1998).

- **Sostenibilidad** es, en último término, la responsabilidad con las generaciones venideras (PNUD, 2000). Contempla la necesidad de desarrollar pautas de producción y consumo armoniosas con los ritmos de la naturaleza; la conservación del ambiente para asegurar el desarrollo humano de las generaciones futuras, como también, la sostenibilidad social y la preservación de las culturas. Las formas de producción que contaminan el ambiente a un ritmo que la naturaleza no puede soportar; la utilización o el consumo exagerado de recursos no renovables que se agotan (como los yacimientos de petróleo o minerales), y la sobreexplotación de recursos renovables a una velocidad mayor a la que la propia naturaleza los puede reponer; amenazan la calidad de vida de las futuras generaciones e incluso la posibilidad de existencia de la humanidad y de otras especies vivas del planeta.

- **Seguridad humana** implica que la incertidumbre, las barreras discriminatorias y la precariedad disminuyen al extenderse el respeto por las otras personas e institucionalizarse los mecanismos de resolución pacífica de los conflictos (PNUD Honduras, 1998). En el enfoque del desarrollo humano sostenible, el concepto de seguridad es todavía más amplio: incluye la seguridad alimentaria, económica, sanitaria, ambiental, personal, comunal y política (Estado de la Nación, 1995).

- **Democracia participativa y gobernabilidad** en una democracia significa que la política debe ser participativa, transparente y descentralizada; con mecanismos de control ciudadano y con eficacia de una administración próxima al pueblo y sensible a sus demandas; incluye el derecho a la información y la participación de la mujer en la toma de decisiones (Estado de la Nación, 1995). La concepción de democracia incluye el fortalecimiento de las instituciones públicas y de representación; la democratización de las instituciones de administración de justicia, en términos de acceso equitativo, eficiencia, igualdad y autonomía, como también el desarrollo de normas democráticas de convivencia social.

Solidaridad y altruismo; solidaridad entendida como el compromiso personal y colectivo de contribuir a la satisfacción de las necesidades y el desarrollo de las capacidades de los sectores en desventaja o excluidos. Altruismo entendido como la gratuidad de la contribución, sin buscar ventajas en la solidaridad con los demás (Estado de la Nación, 1995).

Medición del Índice de Desarrollo Humano (IDH) en los informes del PNUD

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo ha producido una serie de índices, para medir el progreso general de un país. El principal es el Índice de Desarrollo Humano (IDH) y su evolución es publicada anualmente desde 1990 por el PNUD. Este informe mundial clasifica a los países en las categorías de desarrollo humano alto, medio y bajo según sean sus niveles de IDH.



¿Cómo se puede aportar a la sostenibilidad del desarrollo desde su trabajo y su comunidad?

¿Existen políticas en su país para que la producción y el consumo ayuden a lograr la sostenibilidad del desarrollo? ¿Qué podemos hacer desde nuestras casas y comunidades?



Un índice es una forma de expresar sintéticamente, con un número, varias características relacionadas que se pueden medir, como la edad promedio de las personas que fallecen, dato del que se deriva la esperanza de vida de las personas al nacer; o la cantidad de años de estudio de una persona.

Cada índice expresa un valor que se ubica entre 0 y 1. El número cero indica el menor desarrollo humano posible, y el 1 el mayor.

El IDH mide el logro promedio de un país en cuanto a tres dimensiones básicas del desarrollo humano: una vida larga y saludable, los conocimientos y un nivel decente de vida. Por cuanto se trata de un índice compuesto, el IDH contiene tres variables: la esperanza de vida al nacer, el logro educacional

(alfabetización de adultos y la cantidad total de estudiantes matriculados en educación primaria, secundaria y superior combinada) y el PIB real per cápita (medido según la Paridad del Poder Adquisitivo - PPA en dólares considerado en representación de un nivel decente de vida).

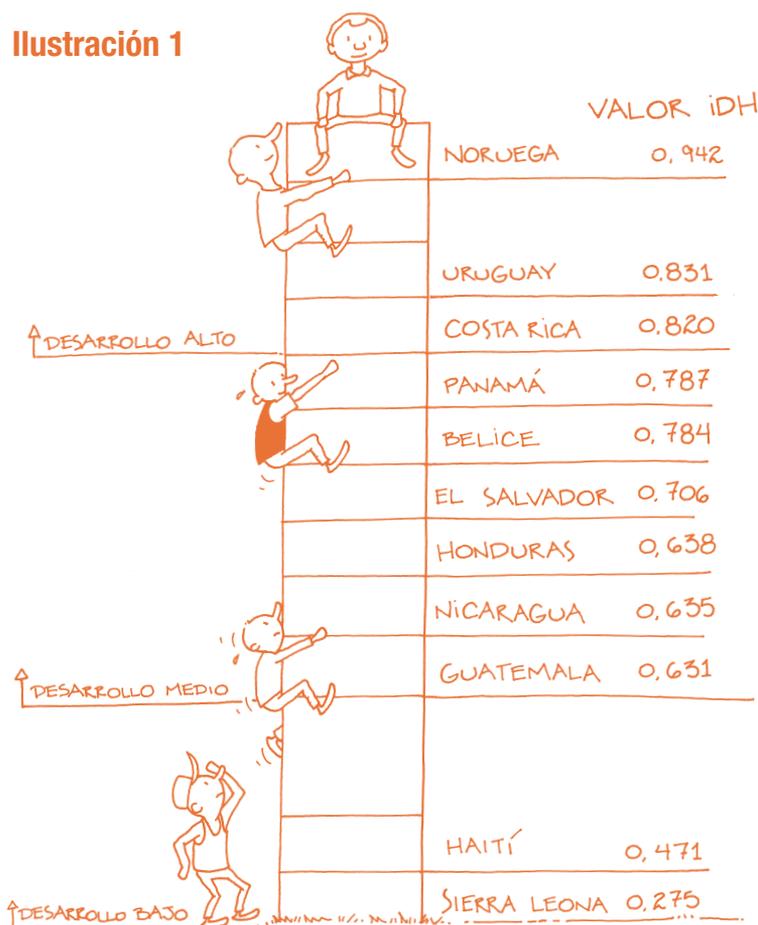
En el *Informe Mundial sobre Desarrollo Humano 2002* se publicó la estimación del IDH correspondiente al 2000, para un total de 173 países. Noruega fue la nación con el IDH más alto, con un valor de 0,942, y Sierra Leona obtuvo el puntaje más bajo, 0,275.

La situación de los países centroamericanos en comparación con los demás países del mundo se puede ver en la ilustración 1.

Entre los países de América Latina, los centroamericanos muestran dos tendencias, unos con desarrollo humano alto (Costa Rica, Panamá y Belice) y otros con IDH medio (El Salvador, Honduras, Nicaragua y Guatemala). Solo Haití, entre las naciones latinoamericanas, está por debajo de estos últimos.

Entre los años 1990 y 2002, los indicadores que sirven de base para el cálculo del IDH de la región registran mejoras, tanto en la esperanza de vida al nacer, como en las tasas de alfabetismo e ingresos (gráfico 1), lo que muestra aumento en el valor del IDH, para los países de la región.

Ilustración 1



Variación del IDH entre 1990 y 2000

En la década de los 90, los países centroamericanos que inicialmente se clasificaban como de desarrollo humano bajo (con un IDH menor a 0,500), es decir, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, lograron alcanzar un IDH medio. Esto se debió, en parte, a los procesos de pacificación que terminaron

con los conflictos bélicos internos que existían en tres de estos países y el fin de la crisis económica que afectó la región en la década de los 80.

Cabe destacar que la medición del desarrollo a través del IDH arroja resultados muy distintos para algunos países si se compara con la medición por medio del PIB per cápita. Por ejemplo, el informe sobre desarrollo humano del PNUD del año 2001 señala que “Costa Rica y Corea son dos países que registraron logros impresionantes en el desarrollo humano y tienen IDH de más de 0,800, pero Costa Rica ha logrado

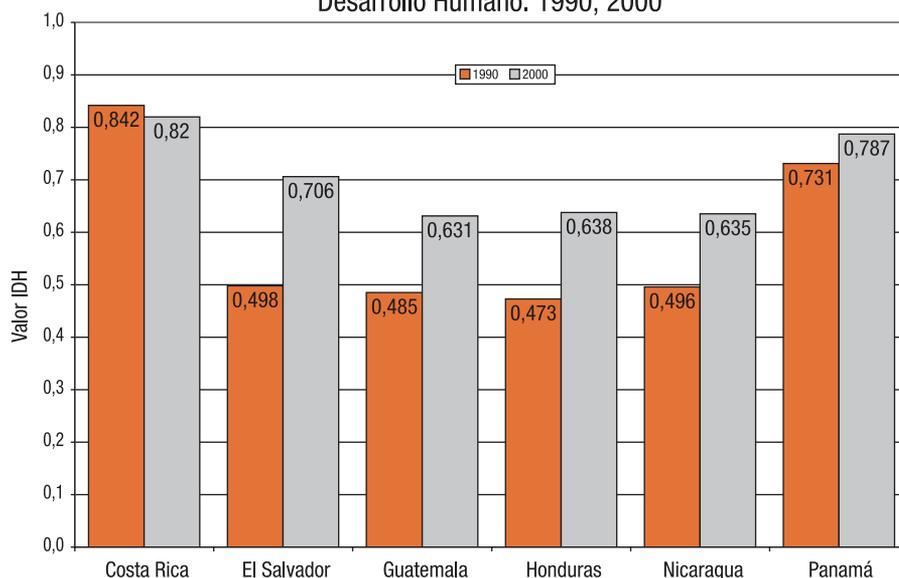
ese resultado con sólo la mitad del ingreso de Corea” (PNUD, 2001). Asimismo, destaca que Pakistán y Vietnam tienen un PIB per cápita similar, pero Vietnam presenta un desempeño mucho mejor en el IDH. Esto se explica en gran medida porque los países con mejor ejecución en desarrollo humano tienen políticas más eficaces en salud, educación, y en general, en el combate a la pobreza. **Con estos ejemplos se demuestra que se puede lograr un salto positivo en desarrollo humano sostenible con políticas adecuadas, aún cuando el ingreso per cápita no presente un gran incremento.**



¿En qué aspectos del desarrollo humano sostenible se avanza o retrocede en su país?

Gráfico 1

Centroamérica: índice de desarrollo humano según el Informe de Desarrollo Humano. 1990, 2000



Fuente: PNUD, 1992 y 2002.

Valoración general del Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá

Capítulo 2

Centroamérica ha perdido dinamismo en el ritmo de progreso que caracterizó su desarrollo humano durante la primera mitad de la década de los 90. En los últimos cuatro años, los adelantos en desarrollo humano no conservaron el empuje logrado un decenio antes, cuando la región recuperó su estabilidad social y política y dejó atrás los conflictos armados y la recesión. Las mejoras alcanzadas al despuntar el siglo XXI, en esperanza de vida, mortalidad infantil, cobertura educativa y salud, se vieron afectadas por la desaceleración económica, la desarticulación entre el sector productivo y el empleo, cierto deterioro de la equidad, la vulnerabilidad ambiental y social, y un proceso de democratización que mantiene sus logros, pero que avanza con lentitud.

Los progresos en el desarrollo humano, aunque esperanzadores, no son suficientes para vencer el atraso histórico de la región, pues no siempre están articulados en una dinámica orientada a generar oportunidades para amplios sectores de la población. Alcanzar objetivos de desarrollo exige la combinación de un conjunto de iniciativas tanto económicas como políticas, tales como el incremento de la cantidad, la calidad y la supervisión en el gasto público social, la forja de nuevos encadenamientos productivos entre los distintos sectores de la economía, la reducción de los niveles de desigualdad y el fortalecimiento institucional del Estado de derecho. Actuar sobre estos objetivos requiere comprender la diversidad y pluralidad de Centroamérica.

Si bien se redujo el nivel de pobreza relativa (cantidad de pobres por cada cien habitantes), esta aún afecta a la mitad de la población centroamericana y

en la actualidad hay más pobres que hace una década. La desigualdad en algunos casos empeora, como en Costa Rica y El Salvador; y en los demás se mantiene -con excepción de Honduras, único país donde descendió-. Los países que han estado a la delantera en la apertura comercial, son también los que muestran un aumento de la desigualdad. El *Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá* constata la existencia de grandes diferencias a lo interno de los países, mayores incluso que entre ellos mismos. Dentro de este panorama poco halagüeño, se reconocen, sin embargo, los progresos en inversión social, cobertura educativa y mejoras en salud ocurridos en los últimos años, y que dan base para alimentar esperanzas. Estos logros demandan, a su vez, mayor nivel y calidad en el gasto social y una continua vigilancia para asegurar que los recursos lleguen a quienes los necesitan. Las diferencias en el acceso a la educación y a servicios de salud son todavía muy importantes.

El crecimiento económico, por su parte, se ha concentrado en las áreas más dinámicas de la economía centroamericana. Existe una desarticulación entre este crecimiento y espacios clave del aparato productivo, como las exportaciones tradicionales, la pequeña y mediana empresa y el mundo campesino. Al estancamiento del sector agrícola se suma la difícil situación laboral, ya que gran parte de los y las centroamericanas carecen de acceso a un empleo estable y bien remunerado. Estos son los rubros más significativos en los que la región se distancia de sus aspiraciones de desarrollo humano. El modo de enfrentar estos retos, mediante



Si recordamos Centroamérica en los años 80 y comparamos su situación en los años 90, ¿qué diferencias se pueden señalar?

¿En qué aspectos mejoró la vida para sus habitantes?

¿Qué elementos deben atenderse para superar sus condiciones de vida?

Cuando hablamos del desarrollo en Centroamérica, ¿por qué se menciona el crecimiento económico como un factor importante?



¿Fue suficiente el crecimiento económico logrado para superar los problemas sociales?

¿Qué hace falta para lograr que llegue el bienestar a la población?

Centroamérica la forman pequeños países. ¿Es su integración importante para el desarrollo de la región?

lo que podría denominarse un estilo de “desarrollo hacia afuera”, centrado en la apertura comercial, ha generado pocos avances sociales después del empuje experimentado en la primera mitad de la década de los 90. Esta constatación trae a cuenta una de las proposiciones fundamentales del concepto de desarrollo humano: **no basta el crecimiento económico para generar desarrollo**. El Segundo Informe es concluyente en cuanto a que un crecimiento de estas características consigue avances muy lentos en el cumplimiento de las expectativas de calidad de vida, equidad social y sostenibilidad económica de amplios sectores de la población.

La actualización de los datos sobre el intenso flujo migratorio hacia afuera de la región -ya estudiado en el primer informe regional-, permite documentar las cuantiosas transferencias de remesas, turismo, transporte aéreo y comunicaciones de las y los ciudadanos que viven en el exterior hacia sus países de origen, lo que evidencia un fuerte proceso de vinculación. En El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, las remesas tienen un peso considerable, tanto en comparación con el PIB como con las exportaciones, y un efecto sustancial en la satisfacción de necesidades básicas de amplios sectores. En algunos países, como El Salvador, el flujo de remesas es quizá el principal factor de estabilidad macroeconómica.

El patrimonio natural de Centroamérica continúa siendo afectado por la abierta destrucción de recursos o por su uso desmedido. En este sentido, no se han registrado cambios significativos en el deterioro de los recursos naturales documentado por el primer informe regional. Además de ello, la acelerada urbanización, en ausencia de políticas de ordenamiento territorial, genera



situaciones de riesgo. Todo esto ha agravado los múltiples impactos producidos por fenómenos naturales. Si bien la vulnerabilidad frente al riesgo es hoy objeto de políticas regionales, gracias a la coordinación en prevención y mitigación de desastres, aún falta en los países un mayor compromiso institucional para asegurar un manejo sostenible y efectivo de los recursos naturales.



Al igual que la gestión ambiental, la integración parte de una Centroamérica con intereses comunes. No obstante, la agenda integracionista fue puesta de lado en la segunda mitad de la década de los 90, cuando cada nación se concentró en sus propias prioridades, en paliar los efectos del huracán Mitch y en solucionar conflictos bilaterales. Durante ese período, la Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible (ALIDES), centrada en objetivos sociales y políticos, perdió interés regional frente a la agenda comercial. El Plan Puebla-Panamá (PPP) al principio, y más tarde la negociación del tratado de libre comercio con Estados Unidos, han sido los factores dinamizadores de la acción regional a partir del año 2000. Hoy más que nunca la apertura y la negociación comercial se han constituido en los elementos que no sólo determinarán la inserción mundial de Centroamérica, sino que redefinirán la agenda de las próximas décadas.

Centroamérica siempre ha sido multicultural, pero sólo hasta hace poco ha empezado a reconocerse como tal. La imagen de la región como una sociedad multicultural y multiétnica comienza a tener reconocimiento jurídico y una mayor visibilidad pública, la cual se expresa en numerosos

movimientos sociales, diversos y heterogéneos, que reivindican su herencia cultural y sus diferencias. La evolución de la democratización de las sociedades centroamericanas dependerá, en parte, de cómo se decida seguir profundizando las transformaciones sociales, políticas y culturales que exige la multiculturalidad.

Finalmente, pese al proceso de democratización de los últimos veinte años, los regímenes políticos del área muestran aún zonas de baja calidad democrática. Hoy la democracia se reivindica con fuerza, pero se ha desacelerado. Es necesario mejorar en aspectos medulares como la gestión de los sistemas electorales, el control civil sobre los ejércitos y la protección de las libertades y derechos de las personas. En este contexto, un asunto clave para el futuro es que los gobernantes electos democráticamente, gobiernen democráticamente por medio de instituciones fuertes e independientes, que reconozcan y protejan los derechos de las personas y se sujeten al control

ciudadano. No obstante, la construcción del Estado de derecho en Centroamérica arrastra severas limitaciones. Es cierto que se ha avanzado en el desmontaje de los regímenes autoritarios, pero los sistemas de administración de justicia y de control de la gestión pública están sometidos a problemas presupuestarios y a enfrentamientos con otras instituciones y actores sociales. Subsisten dificultades para el acceso a la justicia, al derecho a la debida defensa y a la justicia pronta y cumplida, así como para el reconocimiento y protección del derecho de petición y rendición de cuentas. En materia de transparencia, el Informe documenta notables avances constitucionales y legales, pero estos son parciales y los controles sobre la gestión pública están, en general, débilmente equipados para combatir eficazmente la corrupción y la impunidad.



Actualmente todos los gobiernos de Centroamérica son democráticos, ¿qué aportan los sistemas políticos democráticos al bienestar de la población?

Los retos de la diversidad regional

Centroamérica: una misma naturaleza e historia con grandes diferencias

La región centroamericana se caracteriza por un conjunto de particularidades naturales, históricas y culturales que le otorgan una identidad y un posible destino común.

Desde la perspectiva geográfica, Centroamérica es una estrecha franja de tierra limitada por dos océanos, que constituye un puente natural entre dos grandes masas continentales. Esta condición le otorga una enorme diversidad biológica, porque recibe especies vegetales y animales provenientes tanto de Norteamérica como de Suramérica.

Comparte, además, similares riesgos derivados de sus condiciones naturales, como los de origen climatológico (huracanes e inundaciones), por estar en una zona de confluencia intertropical y los riesgos sísmicos, por el movimiento de dos placas de la corteza terrestre, la placa Cocos y la placa Caribe, y por la naturaleza volcánica de varias de sus cordilleras.

Culturalmente, la región se ha ido constituyendo desde hace miles de años, en un espacio de confluencia y comunicación entre grupos humanos muy diversos. Los pueblos originales que la habitan son herederos de una gran diversidad cultural que muestra influencias de civilizaciones de Suramérica, especialmente de los chibchas y de las islas del pueblo Caribe. Además, es frontera de las culturas mesoamericanas, que se extienden desde lo que actualmente es el sur de México hasta Centroamérica. Con la llegada de los españoles, hace poco más



de 500 años, se comienzan a asentar en el istmo poblaciones de origen europeo, habitantes de pueblos provenientes de África, que llegaron primero como esclavos y posteriormente, desde las islas del Caribe como trabajadores y que enriquecieron el mosaico cultural de la región. En épocas más recientes, por razones económicas o políticas se establecen en la región nuevos habitantes que vienen del Medio Oriente (especialmente libaneses), de China, India, Italia, judíos que emigran por la persecución nazi en Europa, y suramericanos que escapan de las convulsiones políticas de sus países. Centroamérica se consolida pues, como espacio de diversidad y confluencia cultural.

Históricamente, la población se ha distribuido de manera desigual. Desde antes de la colonización española, ha existido mayor concentración poblacional en la región norte de Centroamérica.

Diversos procesos históricos han generado tendencias contradictorias, que por una parte tienden a crear características similares y unidad, y por otra producen división y diferenciación entre los países. La administración

política impuesta por España durante la colonia, aportó a la generación de una identidad regional. Pero al estar concentrada la administración en la provincia de Guatemala y enfrentar dificultades de comunicación propias de la época, las provincias de la Capitanía General gozaron de cierta independencia y desarrollaron rasgos propios. Las disputas por el dominio de la región entre países colonialistas de Europa, particularmente España e Inglaterra, distanciaron algunas áreas de los procesos de identidad regional, como la Honduras Británica (Belice) y la Mosquitia en Nicaragua. La creación y el desarrollo de las repúblicas independientes en los últimos 150 años han puesto de manifiesto estas tendencias.

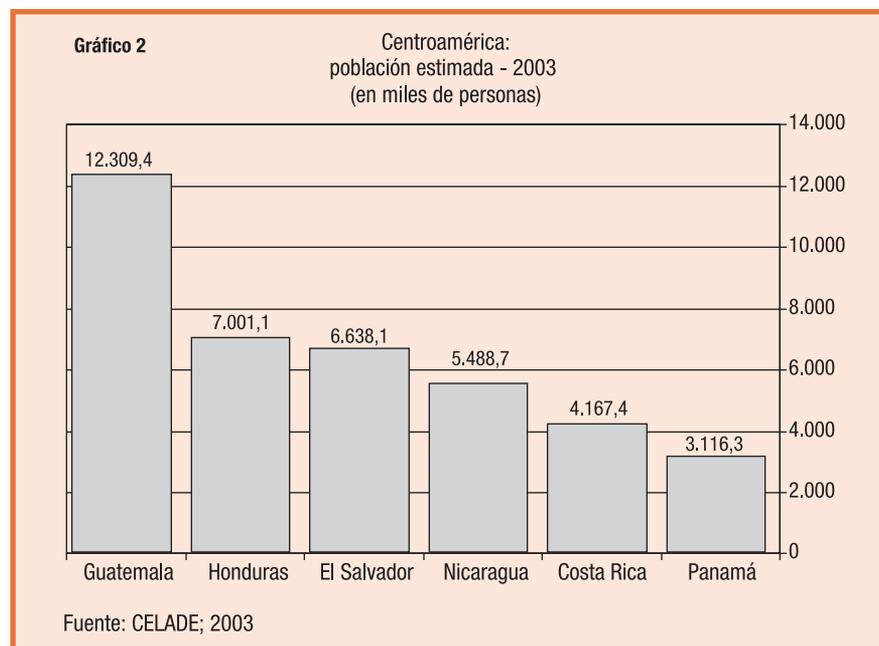
A partir de la constitución de las repúblicas, se producen importantes procesos de diferenciación en los países centroamericanos, provocados por múltiples factores, entre los cuales son importantes la forma en que cada país se integra a la economía mundial, la manera como organiza su economía, y el mayor o menor desarrollo institucional del Estado en cada uno de ellos.

Desde de la década de 1950, se intentan diversas formas para integrar los países de la región, como la constitución de la Organización de Países de Centro América (ODECA), posteriormente las iniciativas para constituir el Mercado Común Centroamericano y en los años 90, la formación del Sistema de Integración Centroamericana (SICA), al que se han integrado recientemente Panamá, Belice y República Dominicana.

Como se verá en los siguientes capítulos, la región presenta un mosaico de situaciones sociales, económicas y culturales muy diversas, lo que constituye un desafío para la construcción de una estrategia regional de desarrollo humano sostenible.

Crece la población

En el 2003 la población de Centroamérica llegó a 38,7 millones de habitantes, el detalle por país se observa en el gráfico 2. Se estima que en el 2015 alcanzará los 49,4 millones. El aumento en los próximos quince años será equivalente al registrado en los veinte años anteriores.



El crecimiento de la población aumenta la demanda de acceso a servicios y, en general, a las oportunidades de desarrollo humano. Así por ejemplo, la población en edad escolar aumentó de 5,9 millones en 1970 a 11,5 millones en el 2000. Para atender las necesidades y el desarrollo de capacidades de esta población es clave la presencia de instituciones y políticas públicas que incrementen la oferta escolar; los programas de generación de empleo y la atención de la salud.

Tres cuartas partes del crecimiento poblacional se concentrarán en Guatemala, Honduras y Nicaragua, países donde actualmente residen dos de cada tres centroamericanos. La distribución de la población no corresponde al tamaño físico de los países. En la región existen grandes diferencias al respecto: El Salvador, cuyo territorio equivale al 16% del de Nicaragua, tiene aproximadamente 1.150.000 habitantes más que ese otro país. La cantidad de habitantes por kilómetro cuadrado (densidad poblacional) es un dato relevante para el desarrollo humano sostenible, porque determina en gran medida la presión que ejerce la población sobre los recursos y el potencial natural existente para el desarrollo. El Salvador es el país de América con mayor densidad poblacional (315 personas por Km²). En cambio, Panamá presenta una densidad poblacional de 40 personas por Km² y Nicaragua llega a 42.

Además, hay un fuerte proceso de urbanización, es decir, aumenta más la población que vive en las ciudades, que la gente que vive y trabaja en las zonas rurales. En los últimos treinta años el número de habitantes de las ciudades pasó de

6,5 a 17,5 millones. De mantenerse este ritmo, la población urbana se duplicaría aproximadamente cada veinte años.

Diferencias en la esperanza de vida

La esperanza de vida al nacer, es la cantidad de años que se espera que viva una persona, considerando la edad promedio que llegan a alcanzar las generaciones actuales. En Centroamérica este índice ha aumentado en las últimas décadas para todos los países, pero las diferencias entre ellos son todavía muy grandes (gráfico 3): la región tiene entre sus países la esperanza de vida más alta de América Latina, pero también una de las más bajas. En Costa Rica y Panamá, ha aumentado en forma sostenida desde los años 70. En las otras naciones, el ritmo ha sido más lento. El principal rezago es el de Guatemala, cuya cifra es casi cinco años menor con respecto al promedio regional.

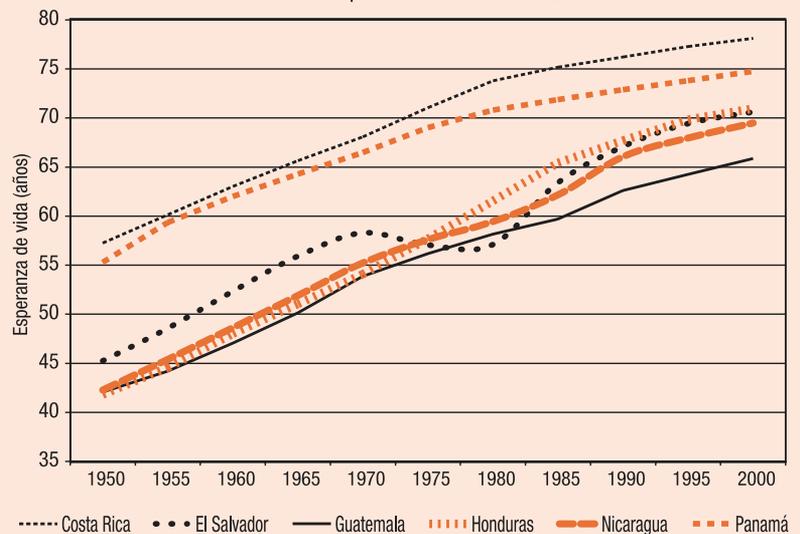


¿Vive la gente de su comunidad más años que antes?, ¿por qué?

¿Qué nuevos retos para el desarrollo surgen cuando las personas tienen una vida más larga?

Gráfico 3

Centroamérica: esperanza de vida al nacer. 1950 - 2005



Fuente: CELADE 2003



¿Por qué el nivel educativo de las mujeres centroamericanas influye en la cantidad de hijos que tienen?

¿Qué pasa si frente a una mayor cantidad de personas en edad de trabajar no crece la oferta de buenos trabajos?

¿Qué pueden hacer la comunidad y usted para que se generen más y mejores empleos?

Diferencias en la fecundidad y la tasa de mortalidad

La tasa de fecundidad es el número promedio de hijos que tienen las mujeres en edad fértil. Si bien en años recientes todos los países registran descensos en la fecundidad, hay grandes diferencias entre los mismos. Actualmente, el número promedio de hijos por mujer oscila entre 2,1 en Costa Rica en el año 2002, que es la tasa de reemplazo, o sea, nace la cantidad de hijos necesaria para que se mantenga la misma población, hasta 5,1 hijos en Guatemala.

Un factor de gran importancia en la caída de la tasa de fecundidad es la educación: la cantidad de hijos ha descendido más entre las mujeres con mayor educación y, en mucha menor proporción, entre las de menos educación. Así por ejemplo, el número promedio de hijos entre las mujeres analfabetas en Guatemala es 7, mientras que entre las mujeres con educación secundaria y superior es menor a 3. Aun en países donde ha descendido la tasa de fecundidad de las mujeres menos educadas, esta sigue siendo casi el doble que la de las más educadas. En El Salvador, el número de hijos por mujer, entre las mujeres sin educación, es cercano a 5, en tanto que entre aquellas con más de diez años de educación es 2,4 hijos.



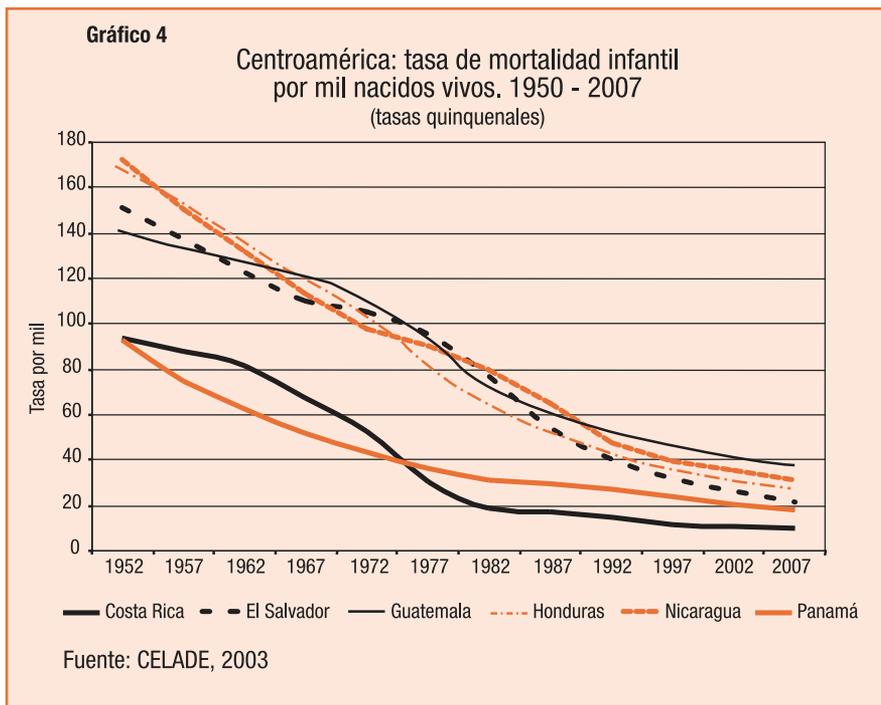
Por su parte, la tasa de mortalidad es la proporción de personas que fallecen en un año con respecto a la población total del país, multiplicado por 1000, o sea, el número de defunciones por cada 1000 habitantes. Los descensos en mortalidad general dan a la región una tasa promedio de 5,7 muertes por cada mil habitantes en el año 2000, que es la mitad de hace treinta años. Los avances más grandes se registran en los países que tenían el mayor rezago en los setenta, aunque todavía se mantienen en la posición menos favorable.

Disminuye la mortalidad infantil

En todas las sociedades centroamericanas, los niños y niñas pobres, los indígenas y los residentes en el área rural tienen más probabilidades de morir prematuramente y por causas previsibles que los niños y niñas ricos, no indígenas y que viven en las ciudades.

El haber dedicado recursos públicos a políticas de prevención de la salud, como la vacunación, puede explicar, en parte, que el descenso de la mortalidad infantil se haya mantenido durante la crisis económica de los años ochenta, y es responsable, sin duda, de la erradicación de graves enfermedades como la polio y de la virtual eliminación del sarampión.

El gráfico 4 muestra que, no obstante una reducción en los niveles, las amplias diferencias de mortalidad infantil se conservan entre los países. Aún así, Centroamérica mejoró en relación con el resto de América Latina. Alrededor de 1960, Costa Rica, Belice y Panamá tenían tasas de mortalidad infantil por debajo del promedio latinoamericano; hacia el año 2000, El Salvador y Honduras tuvieron también tasas inferiores.



Como resultado del aumento en la esperanza de vida se plantean otros retos. A medida que aumenta la sobrevivencia hasta edades más avanzadas, se incrementa la población expuesta al riesgo de enfermedades crónicas, como la hipertensión y la diabetes, así como a enfermedades degenerativas. En Costa Rica y Panamá estas están relacionadas con las principales causas de muerte; además son una pesada carga financiera para los sistemas de seguridad social, por el costo de su atención médica.

Distribución de la población por edades

Debido a la disminución de los nacimientos, un número menor de personas se suma a la población, y en virtud del descenso de la mortalidad, una mayor proporción de personas sobrevive hasta edades avanzadas. Cuando la fecundidad es alta, como lo fue en la Centroamérica de los 70, las personas menores de 15 años constituyen un porcentaje importante de la población (46,4 %). Conforme disminuyen la fecundidad y la mortalidad, los grupos de menor edad pierden

importancia (38,4% en el 2003) y aumenta la de quienes se encuentran entre los 15 y los 64 años de edad (57,5% en el 2003) y, en menor medida, la de las personas de 65 y más años (4,2% en el mismo año).

Durante algunas décadas los países tienen, entre sus habitantes, una relación de dependencia favorable. Esta situación puede ofrecer condiciones para el aumento del ahorro y la inversión, pero para aprovecharla es indispensable contar con políticas públicas que aseguren oportunidades de acceso a la educación, programas sociales y generación de empleo adecuado.

Esta relación de dependencia favorable constituye una ventana de oportunidad, que se modifica a medida que, en cada país, se da un nuevo cambio en la estructura por edades de la población.

Posteriormente, si el descenso en las tasas de fecundidad y mortalidad se mantiene, se da un envejecimiento de la población. En otras palabras, vuelve a aumentar el número de personas dependientes, lo que de nuevo, genera presión sobre los habitantes en edad productiva.

Un crecimiento poblacional más lento permite que el desarrollo económico beneficie en mayor medida al conjunto de la población, ya que el incremento en el número de habitantes actúa en dirección contraria a las mejoras en el acceso a servicios y en los ingresos.

Esto depende, sin embargo, de políticas que faciliten el aumento en la demanda de trabajadores (necesidad de trabajadores), así como su productividad. Los importantes movimientos de la población centroamericana, tanto dentro de la región como hacia países fuera de ella, muestran que en el pasado estas políticas no siempre han sido favorables.

El fenómeno de las migraciones

Centroamérica ha mostrado un movimiento importante de población, tanto internamente, con el desplazamiento de personas del campo a la ciudad, como externamente, hacia y desde otros países.

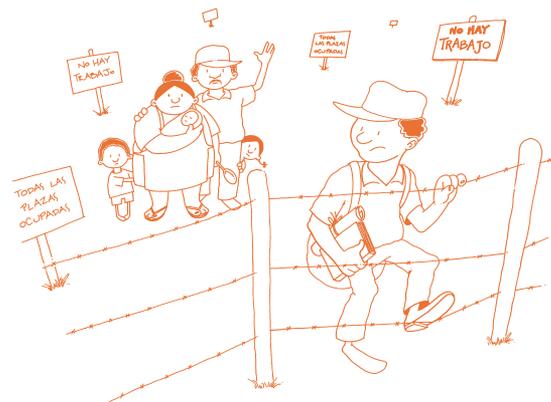
Aunque los datos disponibles sobre movimientos de población entre países probablemente no reflejan la cantidad real de personas que han migrado, porque muchas de ellas lo hacen de manera ilegal, los censos de población más recientes estiman este número en 506.753 personas, de las cuales aproximadamente 70% provienen de la misma región centroamericana. El país que acogió más inmigrantes es Costa Rica, donde se asienta casi el 60% de quienes se trasladaron a vivir a la región. El nivel de educación de estas personas por lo general es bajo, y se emplean principalmente en el sector primario y de servicios.

Del total de personas que emigran desde países centroamericanos, aproximadamente 40% son salvadoreñas, 22,3% son guatemaltecas, 15% son nicaragüenses y 10% son hondureñas.

El principal destino de quienes emigran de todos los países centroamericanos es Estados Unidos: el Censo de Población de ese país del año 2000 registraba que viven ahí 1.732.209 personas nacidas en Centroamérica. Los guatemaltecos emigran también hacia México y Belice; generalmente tienen un nivel educativo medio (de cuatro a nueve años de educación), y salen a trabajar en el sector de servicios, y últimamente también en la agricultura. Casi 90% de los salvadoreños emigrantes sale hacia Estados Unidos, y por lo general han logrado, también, un nivel educativo medio. Las personas que salen de Honduras lo hacen principalmente a Estados Unidos, y cuentan con un nivel educativo alto (10 o más años de educación).



¿Cómo se afecta el desarrollo humano de un país cuando la población con más preparación emigra a otro país?



En Nicaragua la emigración se dirige hacia dos destinos principales: Costa Rica, para las personas con un nivel educativo bajo, y Estados Unidos para quienes tienen nivel educativo alto. También las personas que emigran de Costa Rica van hacia Estados Unidos y han alcanzado un nivel educativo alto, pero en su mayoría son mujeres que tienen entre 20 y 60 años de edad. En Panamá, la emigración principal es de personas con nivel educativo alto que salen por razones de estudio o superación personal; generalmente van a Estados Unidos, y en menor medida a Costa Rica (CEPAL, 2002b).

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

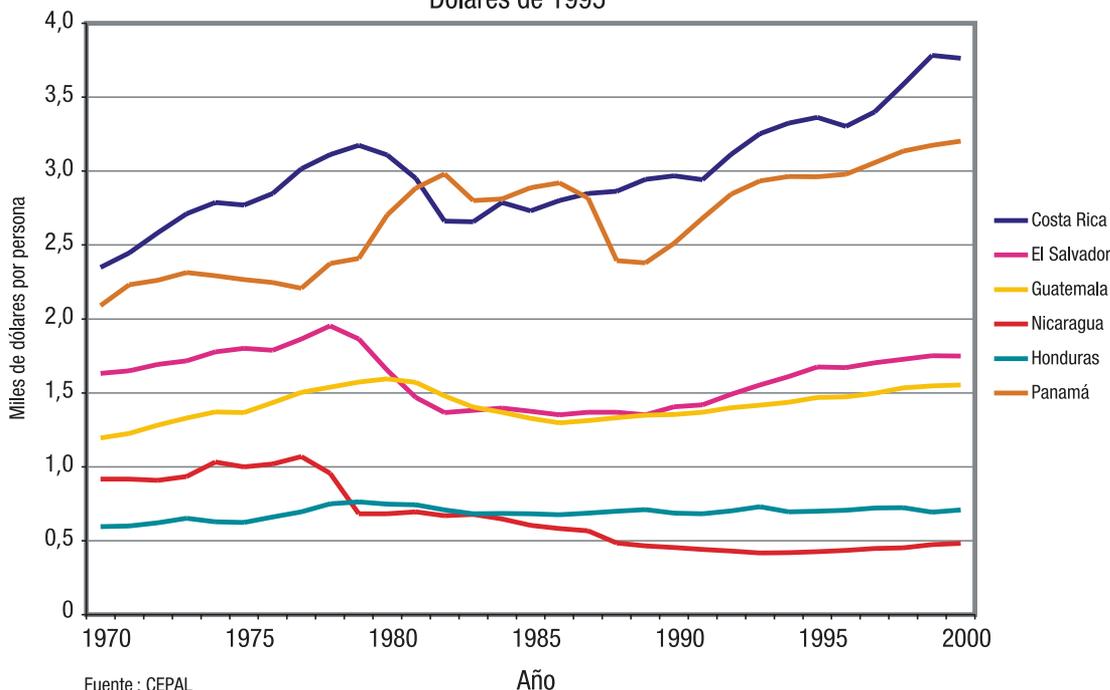
Diferencia de ingresos

La evolución del PIB per cápita a partir de 1960 ilustra cómo las naciones con mayor inversión social, desarrollo humano y sin conflictos sociales prolongados ni guerras muestran un mejor desempeño económico (gráfico 5).

Centroamérica presenta grandes desigualdades en la distribución del ingreso, tanto entre países como en el interior de ellos. En 1970, el promedio regional del PIB per cápita fue 405 dólares y en la década de los 90, una vez superada la recesión económica, llegó a 1.320 dólares. En el 2001, el PIB regional superó los 66.500 millones de dólares, y el PIB per cápita fue 1.843 dólares. No obstante, si se compara entre países este último indicador muestra notables diferencias; mientras en Costa Rica y Panamá superó los 3.000 dólares por habitante, en Honduras no llegó a los 1.000 y en Nicaragua fue de 472.

Gráfico 5

Centroamérica: producto interno bruto per cápita a precios constantes. 1970-2000
Dólares de 1995





¿Qué efectos tiene en Centroamérica su gran diversidad, para avanzar juntos hacia un desarrollo humano sostenible?

Aunque el PIB per cápita es un indicador que sólo refleja el crecimiento económico general ajustado por el tamaño de la población, es decir, no refleja la distribución interna del ingreso entre la población de cada país, que es un aspecto importante para el desarrollo humano sostenible, sí ilustra bien el aumento de la brecha entre países de la región.

En términos reales (dólares de 1995), se distingue claramente el mejor desempeño económico de Costa Rica y Panamá, que superan los niveles de crecimiento después de la crisis económica de los años 80 que afectó a toda Centroamérica. En cambio, los demás países se estancan y apenas recuperan el nivel de ingresos per cápita que presentaban antes de la crisis, o no logran igualar el nivel de ingresos reales que tenían hace 40 años, como en el caso de Nicaragua (CEPAL, 2002b).

Reto para el desarrollo humano: persisten las diferencias de hace 40 años

Los desequilibrios de la región en cuanto a tamaño y condiciones económicas y sociales se expresan en la relación entre sus países. Así por ejemplo, una quinta parte de la población de Centroamérica

(20%) vive en países de poca población y extensión territorial (Panamá y Costa Rica) pero donde el PIB per cápita asciende a 3.278 dólares por persona por año. En contraste, 30% de centroamericanos vive en naciones que concentran gran parte del territorio y mucha más población (Nicaragua y Honduras), pero con un PIB per cápita que no alcanza los 1.000 dólares. La evolución en el crecimiento también ha ido en sentidos contrarios: mientras en los primeros la producción ha aumentado, en los segundos ha permanecido estancada o ha descendido.

A estos dos países, que se ubican al sur y en la parte central de la región, se unen -para completar el panorama- dos países que concentran casi la mitad de la población de Centroamérica (El Salvador y Guatemala) y que no obstante haber concentrado la mitad de la producción regional en el año 2001 (34.700 de 69.900 millones de dólares), registran un PIB per cápita que asciende tan sólo a la mitad del de Costa Rica y el de Panamá.

Los países de la región presentan ritmos de avance muy distintos hacia el logro del desarrollo humano sostenible, desde la perspectiva de los datos mostrados en este capítulo, lo que constituye un reto para la propia integración regional.



Incipiente pero esperanzador reconocimiento de la multiculturalidad

Valoración general

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

Algunos de los logros que se constatan son:

- Por primera vez se tiene un panorama completo de la multiculturalidad centroamericana, en expresión numérica y en su ubicación espacial.
- Cinco de los siete países de la región reconocen, en mayor o menor medida, que sus sociedades son pluriétnicas y multiculturales.
- Es notorio el progreso en las políticas sectoriales, educativas y culturales, así como en aquellas destinadas a la reducción de la pobreza extrema.
- Las etnias centroamericanas se han convertido en actores sociales y políticos de sus sociedades, reivindicando para sí el derecho de autoadscripción y denominándose “pueblos”, naciones o comunidades étnicas, con derechos económicos, sociales, culturales y políticos, lo que no era posible hace veinte años.

Pero el problema original y de fondo continúa siendo la formación y comportamiento de los Estados

nacionales centroamericanos: monoétnicos (mestizos e hispanoparlantes), excluyentes en su concepto de ciudadanía y en la distribución de bienes y servicios.

Historia cultural de Centroamérica

El conocimiento preciso y bien fundamentado del tamaño y ubicación de los grupos étnicos que comparten Centroamérica constituye el punto de partida obligado para el reconocimiento de la multiculturalidad en la región. Este conocimiento se encuentra fuertemente ligado a la historia de cómo las diversas etnias han ocupado el territorio y cómo se han relacionado entre sí y con el Estado.

Los pueblos indígenas

Al momento de la conquista, a comienzos del siglo XVI, el contraste cultural entre los pueblos indígenas mesoamericanos y los del sureste centroamericano era notable. En el área mesoamericana predominaba la agricultura del maíz, complementada con otros cultivos, lo que había permitido alimentar, desde hacía cientos de años, a poblaciones relativamente densas. La división social del trabajo era proporcionalmente avanzada.

Entre 1550 y 1580 los indígenas fueron congregados en “pueblos de indios” y quedaron sometidos al régimen colonial a través del sistema de tributos y repartimientos.

Muy distinta fue la situación en el sureste de Centroamérica. Los pueblos indígenas de esta zona vivían en el ecosistema del trópico húmedo, combinando las



¿Por qué es importante para el desarrollo que se respeten y protejan las culturas de los pueblos originales de Centroamérica y de los afrodescendientes?



La multiculturalidad presente en Centroamérica, ¿favorece el desarrollo de la región?

¿Por qué los colonizadores europeos y las élites criollas han excluido y sometido a los pueblos originales y afrodescendientes?

¿Conoce y valora la población la diversidad étnica y la riqueza cultural de nuestros países? ¿Cómo se puede fortalecer esto?

prácticas agrícolas con la caza, la pesca y la recolección sobre territorios selváticos relativamente extensos. El patrón de poblamiento era disperso y las densidades poblacionales mucho más bajas que en la zona mesoamericana. Estos pueblos sólo fueron sometidos al control de los Estados republicanos hacia finales del siglo XIX, situación peculiar que se debe tanto a las características del medio natural de la zona, de acceso difícil para los que no habitan en él, como a la resistencia de los indígenas.

Un siglo después de la penetración española, la nueva fisonomía sociocultural de la región quedó consolidada en torno a dos ejes principales: al noroeste, la fuerte persistencia de los rasgos étnicos y culturales mesoamericanos, en el contexto de la sujeción colonial; al sureste, la retracción de las etnias indígenas, en una zona selvática y de poblamiento disperso.

Los afrocentroamericanos

La introducción de esclavos africanos comenzó muy temprano durante el período colonial, y afectó tanto a las zonas bajo control español como a los sectores de la costa caribeña sometidos a la influencia británica. Aunque su número siempre fue reducido con respecto a la población total, desde el punto de vista cultural, la huella africana negra es significativa.

La presencia étnica y cultural afrocaribeña en América Central tuvo un importante refuerzo con las migraciones del período 1870-1930, provenientes sobre todo de Jamaica y Barbados. Fueron fundamentalmente personas libres, que llegaban a trabajar en las plantaciones bananeras o en la construcción del Canal de Panamá.

Los garífunas tienen una historia peculiar: llegaron al golfo de Honduras hacia 1797, procedentes de Saint Vincent. El grupo era producto de la mezcla entre

esclavos africanos que naufragaron en las costas de esa isla en 1635 e indígenas locales; y que luego fueron expulsados por la llegada de colonos ingleses en el siglo XVII.

Supervivencia y mestizaje

En el área mesoamericana la supervivencia indígena y el crecimiento de las poblaciones mestizas tuvieron ritmos diferenciados. Mientras Guatemala conservó un perfil de grandes mayorías indígenas, El Salvador, Honduras y Nicaragua apenas retuvieron entre un 20% y un 30%. En estos casos es obvio el fuerte avance del mestizaje o “ladinización”, pese a que la presencia indígena era todavía significativa.

En Costa Rica, la proporción de población indígena era ya muy baja hacia 1800 y continuó descendiendo. Panamá, mantuvo proporciones similares a las de El Salvador.

La exclusión étnica desde la conformación de las repúblicas

Las élites que tomaron el poder a partir de la independencia (1821) eran criollas y mestizas, e impusieron estos rasgos culturales como propios de la nación, con una ideología que combinaba el liberalismo del siglo XIX con el catolicismo tradicional. La nación así definida excluyó a los indígenas y a los afrocaribeños, dejándoles un lugar en la sociedad únicamente como mano de obra sometida y explotada.

Se configuró así un Estado-nación monoétnico, que halló su fundamento en la herencia cultural hispanocriolla, con algunos componentes indígenas idealizados. En esta construcción ideológica los elementos culturales afrocaribeños siempre estuvieron ausentes.

Los grandes cambios políticos y sociales del siglo XX, no alteraron el eje central del Estado-nación liberal, monoétnico y excluyente. Esas visiones se reflejaron en la conceptualización de las ciencias sociales en las décadas de 1950, 1960 y 1970. Esos enfoques se pueden agrupar en dos grandes tipos: a) la perspectiva de la “ladinización-modernización” y b) la perspectiva del subdesarrollo y la dependencia.

Desde el punto de vista de la ladinización predomina la idea de que los países del área se están modernizando económica, política y socialmente, y que tenderán, en el futuro, a una cierta homogeneización cultural.

Por otra parte, la teoría de la dependencia es un enfoque “histórico-estructural” que enfatiza las relaciones de clase y las modalidades y consecuencias de la vinculación de las sociedades centroamericanas con el mercado mundial; los indígenas mesoamericanos aparecen reducidos a su carácter de campesinos y mano de obra explotada y lo mismo ocurre con los trabajadores del enclave bananero. Las dimensiones étnicas tienden a ser consideradas como accesorios de las relaciones de clase, definidas básicamente en la esfera económica.

La diversidad étnica a comienzos del siglo XXI

Sobrevivencia étnica y estados nacionales: un mapa tentativo en el año 2000

Cinco siglos después de la conquista, persisten todavía rasgos del pasado prehispánico. Las lenguas y culturas mesoamericanas se extienden desde Yucatán y Chiapas (México) hasta el pequeño enclave indígena de Matambú, en la península de Nicoya (Costa Rica).

Los pueblos indígenas del sureste habitan las tierras bajas de la vertiente caribeña de Centroamérica, en las montañas de Talamanca (Costa Rica) y en varios enclaves del centro de Honduras. La cultura lenca, localizada en las montañas del occidente de Honduras y en el oriente de El Salvador, se asienta en lo que puede considerarse un espacio de transición entre las culturas indígenas mesoamericanas y las del sureste centroamericano. El pueblo garífuna vive en las costas de Belice y Honduras y en Laguna de Perlas, en la Mosquitia nicaragüense. Los afrocaribeños que hablan inglés creole se ubican a lo largo de la costa caribeña de la región, incluyendo las pequeñas islas cercanas al litoral, en el centro y el sureste del istmo de Panamá.

En el año 2000, los indígenas podían estimarse entre seis y siete millones de personas. Aunque no hay cifras confiables sobre las poblaciones afrocaribeñas en toda la región, su presencia étnica y cultural es manifiesta (mapa 1).

Las poblaciones indígenas han estado -y están todavía- sometidas e invisibilizadas. Recién en la década de 1990, los censos de población del área comenzaron a introducir la autoidentificación como el criterio principal, y más significativo, para determinar quién es indígena y quién no lo es. Estas cifras suscitan, desde hace mucho, polémicas y debates.

La desigualdad de oportunidades: educación y pobreza

Las poblaciones indígenas y afrocaribeñas han sufrido una larga historia de discriminaciones y desigualdad de oportunidades.

En Guatemala (PNUD, 2000) hacia 1998, el 74% de la población indígena era pobre (contra un 41% en los no indígenas), y de ellos, un 39% estaba en situación de extrema pobreza (contra un 15% en los no indígenas) (PNUD, 2002c).



Siendo que casi la mitad de la población de Guatemala y una parte importante de la población del resto de la región pertenece a pueblos mayas, ¿por qué se habla de esta cultura como una cultura extinta?

Mapa 1

Centroamérica: diversidad étnica y cultural de los pueblos. 2000



Con respecto al nivel de alfabetización, en Costa Rica y Panamá, la población indígena tiene porcentajes bastante menores que los no indígenas (diferencias de un 15% y un 30%, respectivamente). En Guatemala, la diferencia es 29% en detrimento del grupo indígena.

Particularidades de cada país

Guatemala

En el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, firmado en 1995, el Estado guatemalteco reconoció que Guatemala era una nación “multicultural, pluriétnica y multilingüe” y que en su interior convivían tres pueblos indígenas: mayas, xincas y garífunas.

Esta diversidad de grupos étnicos es una característica fundamental de la población indígena de Guatemala. En la actualidad se distinguen 24, incluido el pueblo garífuno.

Los grupos étnicos que se reconocen son los Achi', Akateko, Awakateko, Ch'orti', Chuj, Garífuno, Itza', Ixil, Mopan, Popti' o Jakalteko, Poqomam, Poqomchi', Q'anjob'al, Sakapulteko, Sipakapense, Tektiteko, Tz'utujil, Uspanteko, Xinka, Kaqchikel, K'iche', Mam, y Q'eqchi'; estos últimos cuatro son los más numerosos. Alrededor de un 30% de los indígenas no son hablantes de una lengua indígena.

La población indígena de Guatemala ha crecido significativamente durante el último siglo. Entre 1893 y 1994 se multiplicó por 5,3, al pasar de 882.733 a 4.676.832 personas. Aunque todos los

censos oficiales han registrado la población indígena, se ha discutido mucho sobre la naturaleza y validez de esas informaciones estadísticas (Adams, 1996).



La mayoría de la población indígena se concentra en el altiplano occidental del país, mientras que la población no indígena predomina en la zona metropolitana en torno a Ciudad de Guatemala, el litoral del Pacífico y un corredor transversal, de costa a costa, situado al este de la capital. En el Petén se observan bajas densidades de población, con predominio del grupo no indígena.

Belice

La población de Belice llegó a 240.204 personas en el año 2000, distribuidas porcentualmente en un 47,9% de ladinos, 30% de afrocaribeños (creoles), 6,2% de garífunas, 5,4% de kekchí (mayas), 4,6% de yucatecos (mayas), 2,5% de mopanes (mayas) y un 3,4% de personas pertenecientes a otras etnias.

El Salvador: comunidades con rasgos indígenas

Un reciente estudio definió a los indígenas de El Salvador como “pueblos o agrupaciones mayoritariamente rurales con fuerte ascendencia indígena y autodefinidos como indígenas” (CONCULTURA et al, 2002). Existen 67 comunidades, distribuidas en todo el país, donde se observa la persistencia de rasgos y prácticas culturales indígenas. El estudio también identificó tres grupos étnicos diferentes: los nahua/pipiles, los lenca de la rama potón y los cacaoperas. Ni el lenca ni el cacaopera sobreviven lingüísticamente; el nahua es hablado todavía por algunos ancianos y sólo en familia.

La última vez que se hizo un recuento estadístico de la población indígena de El Salvador fue el censo de 1930. Se registraron 79.573 indígenas sobre un total de 1.434.361 habitantes, lo que representaba un 5,6% de la población.

Mientras no haya un nuevo censo en el cual se incluya la pregunta sobre pertenencia o autoidentificación con un grupo étnico, es evidente que no será posible saber con precisión cuál es el número de indígenas en El Salvador.

Honduras y Nicaragua: confluencia de pueblos y culturas indígenas

En Honduras y Nicaragua confluyen pueblos y culturas. En el occidente se prolongan las culturas mesoamericanas; en el oriente, los pueblos indígenas del sureste centroamericano, que guardan estrecho parentesco lingüístico y cultural con las civilizaciones indígenas del norte de Suramérica. A estas tradiciones culturales se agregan otras, más recientes, provenientes del Caribe: garífunas y afrocaribeños.

En Honduras, hacia el año 2000, los pueblos y territorios indígenas se distribuían de la siguiente manera: los garífunas a lo largo de toda la costa



¿Conoce usted alguna de las grandes contribuciones de la cultura de nuestros pueblos originales a la humanidad?



¿Cuáles son los principales obstáculos que enfrentan los pueblos indígenas y afrodescendientes en su país para organizarse y hacer valer sus derechos colectivos?

caribeña hasta la desembocadura del río Sico o Tinto y en las Islas de la Bahía habitan grupos de ascendencia afrocaribeña, hablantes de inglés creole.

Lencas y chortís se han convertido desde hace mucho tiempo en “campesinos de tradición indígena” (Chapman, 1985). Los chortís pertenecen al grupo maya, mientras que el origen de los lencas es desconocido. Los tolupanes o xicaques están distribuidos en 28 tribus, localizadas en lugares de difícil acceso en los municipios de Yoro, Olanchito, Victoria, Negrito, Yorito, Orica y Morazán. La mayoría de los tolupanes ya no habla su lengua (Rivas, 1993). Los pech o payas habitan en el oriente de la Mosquitia hondureña y en el noroeste del departamento de Olancho distribuidos en 12 comunidades (Rivas, 1993). Los tawahkas o sumos viven en el interior de la Mosquitia hondureña, en siete comunidades.

El pueblo miskito es mucho más numeroso que los tolupanes, pech y tawahkas; sus asentamientos también se extienden ampliamente sobre la Mosquitia nicaragüense.

En el último censo, un 7,2% de la población total se autoidentifica con algún grupo étnico indígena o afrodescendiente. El censo incluyó la categoría “negro-inglés” para clasificar a los hablantes del creole inglés antillano y no incluye las categorías de “isleños”, “texiguats” y “nahoas”.

En Nicaragua, en las tierras bajas de la costa caribeña conviven miskitos, sumos, ramas, garífunas y afrocaribeños. En el centro y el occidente se observa la persistencia de algunos grupos de tradición cultural mesoamericana: nahuas, nicaraos, subtiavas y matagalpas.

Según estimaciones recientes, el total de los grupos étnicos de Nicaragua se acerca a los 400.000 habitantes, lo cual representó un 7,7% de la población total del país en el año 2000.

Costa Rica y Panamá: supervivencia indígena en el trópico húmedo

Los pueblos indígenas de Costa Rica y Panamá tienen un importante rasgo en común: en su mayoría habitan en territorios delimitados, reconocidos por el Estado y ubicados en el trópico húmedo.

En Costa Rica, el Estado comenzó a reconocer los derechos territoriales indígenas en 1939, pero sólo entre 1977 y 1993 se produjo la demarcación definitiva. En la actualidad, existen 22 territorios indígenas pertenecientes a pueblos de las etnias maleku, cabécar, bribri, térraba, brunca, ngóbe, huetar y chorotega. Estos dos últimos pueblos muestran un grado fuerte de aculturación.

En el censo poblacional del año 2000, el total de indígenas registrado fue de 63.876 personas (un 1,7% del total de habitantes de Costa Rica), de los cuales sólo el 52% habitaba en territorios indígenas. El censo también registró la población afrocostarricense (un 1,9% del total de habitantes de Costa Rica).

En Panamá, la comarca Kuna-Yala comenzó a ser definida en 1938, y quedó legalmente establecida en 1953. Su formación, con un gobierno indígena relativamente autónomo, fue el resultado de largas luchas con el Estado panameño, sobre todo en el período 1915-1925. En 1983 quedó establecida la comarca Emberá-Wounaan y, más recientemente, la comarca kuna de Madungandi (1996), la Ngóbe Buglé (1997) y la de Wargandi (2000). El pueblo naso teribe lucha todavía (2002) por una comarca propia en la zona del río Sixaola (Fundación Dobbo Yala, 2003).

La población indígena de Panamá ha sido registrada regularmente. En el año 2000 fue censado un total de 284.754 personas que se autoidentificaron como indígenas, lo cual representa un 10% de la población del país. La distribución por etnias muestra amplia mayoría de indígenas ngóbe (59,4%), seguida por un 21,7% de kunas. El 18,9% restante se distribuye en seis grupos distintos. Las poblaciones de ascendencia afrocaribeña no aparecen en el registro censal.

En las últimas décadas todas las zonas indígenas de Panamá y Costa Rica han sufrido penetraciones que van desde exploraciones mineras y petroleras hasta la tala de bosques. La amenaza sobre los recursos territoriales que utilizan los indígenas es, pues, activa y presente.

Organizaciones indígenas y afrodescendientes en Centroamérica

Los pueblos y organizaciones indígenas y afrodescendientes reportan avances en su lucha, especialmente en la década de los noventa. Los dirigentes valoran positivamente la posibilidad de establecer negociaciones y alianzas, y hasta de participar directamente en puestos de alto nivel del Poder Ejecutivo en algunos países (Belice, Guatemala y Panamá). Sus reivindicaciones están orientadas al reconocimiento de derechos colectivos, sobre todo culturales y lingüísticos, como también a lograr mejor infraestructura y servicios, y demandas por recursos materiales y poder político, especialmente aquellas vinculadas con la demarcación y titulación de sus tierras comunales o territorios (Gordon et al, 2002). A pesar de esta incipiente transición democrática, prevalecen valores, conductas políticas y estructuras discriminatorias que continúan ignorando la expresión multinacional y multicultural centroamericana y reprimiendo a dirigentes indígenas y sus pueblos o comunidades.

Guatemala

En 1972, un grupo de mayas k'iché de Quetzaltenango se reunió para crear el Comité Xel-Jú, que buscaba romper la exclusión política de los pueblos mayas. En el período de mayor violencia el Comité dejó de participar en las elecciones, pero reapareció en 1990. En 1995, ganó la alcaldía de Quetzaltenango. En 1999 volvió a triunfar, con un fuerte componente de reivindicaciones culturales, sociales, económicas, generacionales y de género (Kaji'e y OCAA, 2001).

El Comité para el Decenio del Pueblo Maya (CDPM), se formó en Guatemala a partir de la Segunda Cumbre de los Pueblos Indígenas, celebrada en octubre de 1993. Busca generar un proyecto nacional de consenso, incluyente para los pueblos mayas, y la construcción de alternativas a los problemas económicos, políticos y culturales que les afectan.

A partir de los Acuerdos de Paz, el interlocutor oficial para el Estado fue la Coordinación de Organizaciones del Pueblo Maya de Guatemala-Saqb'ichil (COPMAGUA), "...que surgió en 1994 como un espacio de encuentro de las organizaciones indígenas para la elaboración de propuestas a ser discutidas en la Asamblea de la Sociedad Civil y posteriormente entre la URNG y el gobierno" (Esquit, 2002). Poco a poco, COPMAGUA fue perdiendo fuerza y credibilidad, y a partir de 1999 prácticamente dejó de funcionar.

La experiencia más reciente de organización y participación es el "Espacio de coordinación político maya" (junio de 2000) donde se produjo la "Propuesta maya de reforma a la Ley Electoral y de Partidos Políticos".

Belice

En 1996 se conformó una plataforma organizativa que integra a todas las organizaciones indígenas del país. Se denomina Belize National Indigenous Council (BENIC), y constituye un esfuerzo de siete entidades, promovido a partir de marzo de 1997 por el Consejo Indígena de Centroamérica (CICA).

Los garífunas y masewuales han estado muy apartados de este proceso (PRODECA, 2002).



El National Garífuna Council (NGC) es probablemente la más consolidada de las organizaciones indígenas. Está integrada por 10 organizaciones garífunas que aglutinan entre 5.000 y 6.000 personas.

Honduras

Recientemente, el espacio de las organizaciones indígenas en el contexto político hondureño se ha ampliado como consecuencia del surgimiento de nuevas alternativas de protesta, que sustituyeron a las utilizadas con anterioridad por organizaciones obreras y campesinas, y de la beligerancia de algunas agrupaciones indígenas en los últimos años. Esto abre posibilidades para la creación de un amplio movimiento con características claramente indígenas, el cual no existe aún en forma articulada.

Las comunidades garífunas de Honduras tienen dos organizaciones principales: OFRANEH y ODECO. El movimiento negro afrohondureño está conformado por una gama de agrupaciones con diversos perfiles y competencias, que en los últimos años han logrado avances significativos en el reconocimiento de sus

derechos, especialmente en temas vinculados a títulos comunales de propiedad de tierra, educación y salud.

El Salvador

En 1992 se creó el Consejo Coordinador Nacional Indígena Salvadoreño (CCNIS) con el apoyo de la Comunidad Europea, e inició trabajos de coordinación de organizaciones indígenas a fin de canalizar sus demandas en derechos humanos y mejorar las condiciones de vida de esta población. El CCNIS, que aglutina ocho agrupaciones indígenas de distintas regiones, plantea que los pueblos indígenas en El Salvador se han visto en la necesidad de preservar su cultura dentro de las comunidades y ocultar ante los no indígenas los elementos propios de sus pueblos (OPS / CCNIS / CONCULTURA, 1999).

Nicaragua

A partir de 1979 la revolución sandinista transformó el proceso organizativo de las comunidades indígenas y étnicas, que pasaron de un enfoque centrado en cooperativas de producción y desarrollo comunitario, a un esquema de movimientos políticos étnicos regionales (Misurasata, Sukawala y SICC). Estos movimientos llevaron a la formación de dirigentes indígenas y afrodescendientes, quienes lograron el reconocimiento de sus comunidades durante los primeros cinco años de gobierno sandinista (Hale, 1995; Gordon, 1998 y Pérez, 2002).

Recientemente, las organizaciones indígenas y afrodescendientes han demandado participación activa en el proceso de demarcación de territorios en la costa caribeña nicaragüense, así como en el proceso de discusión de la "Ley de demarcación del régimen de la propiedad comunal de los pueblos indígenas y comunidades étnicas de la costa atlántica, de los ríos Bocay, Coco e Indio Maíz".



¿Se reconocen y respetan las formas tradicionales propias de la organización de los pueblos originales y afrodescendientes en Centroamérica?

En los territorios de la reserva de Bosawas, fuera de las regiones autónomas, se han fortalecido también varias asociaciones representativas de los diferentes territorios miskitos y sumu-mayagnas. Estas organizaciones han impulsado diversas acciones para la defensa de sus territorios ante el avance de la frontera agrícola.

La organización miskita Yapti Tasba Masrika (YATAMA), "Hijos de la Madre Tierra", se presentó en las elecciones regionales de 1990 y obtuvo una significativa cantidad de concejales. En las elecciones municipales del 2000 fue la tercera fuerza política en la Región Autónoma del Atlántico Norte (RAAN) y la Región Autónoma del Atlántico Sur (RAAS). El voto de sus concejales fue decisivo para formar los respectivos gobiernos autónomos.

El Movimiento Indígena Nicaragüense (MIN), originario de las zonas pacífica y central del país, ha comenzado a ser reconocido como interlocutor frente al Estado y la sociedad civil en temas relativos a las demandas y propuestas de las organizaciones que lo integran.

Costa Rica

La Mesa Nacional Indígena de Costa Rica se fundó en agosto de 1994. Desde entonces desarrolla acciones para convertirse en "...la principal plataforma nacional de representación indígena e interlocutora con reconocimiento y respeto de los gobiernos". Está integrada por delegados de organizaciones representativas de los siete pueblos indígenas reconocidos en el país (PRODECA, 2002).

A pesar de que la legislación costarricense reconoce el derecho de los pueblos indígenas, ratificado por la Sala Constitucional, a tener sus propias formas de organización y su propio modelo de desarrollo, en la práctica estos principios no se aplican. Esta

contradicción se manifiesta especialmente en conflictos de poder con la Comisión Nacional de Asuntos Indígenas (CONAI), de carácter gubernamental.

Panamá

En 1995, los representantes de los congresos indígenas ngóbe-buglé, kuna, emberá-wounaan-drua y madugandi presentaron al gobierno el "Plan de desarrollo de los pueblos indígenas", con el PNUD como garante. En torno a este plan se organizó la Coordinadora Nacional de Pueblos Indígenas, COONAPIP (Proyecto Informe Nacional de Desarrollo Humano, 2002). Los congresos son organismos de decisión político-administrativa a nivel de la comarca. Con algunas variantes, representan a la comunidad ante el gobierno nacional y los organismos nacionales e internacionales.

Problemas de administración causaron la salida de los kuna del COONAPIP (Coordinadora Nacional de los Pueblos Indígenas de Panamá).

Políticas públicas y pueblos indígenas y afrodescendientes

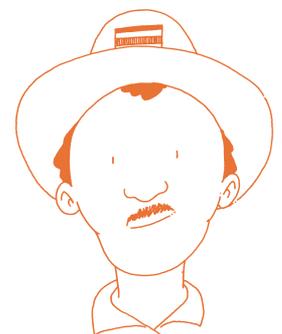
En Centroamérica, las políticas públicas relacionadas con los grupos étnicos se refieren a asuntos de tierras y territorios, educación bilingüe, salud tradicional, poder y organización local.

Respecto a las cuestiones de territorio, tierras comunales y recursos naturales, los pueblos indígenas no sólo exigen tener derecho a sus tierras comunales; exigen sobre todo reconocimiento a sus derechos territoriales, con el consiguiente control de los recursos naturales que encuentran en el suelo y el subsuelo (PRODECA, 2002).

En el aspecto de lengua y cultura, la educación bilingüe para las poblaciones indígenas es quizá el área en la que más



¿Existen políticas efectivas para promover el desarrollo y superar la exclusión de los pueblos indígenas y afrodescendientes?



se ha avanzado en cuanto a la promoción de valores y prácticas culturales de los grupos étnicos (Proyecto Estado de la Región, 2002).

En el área de la salud en la mayoría de los países de Centroamérica no existe una política oficial definida de carácter intercultural. (Proyecto Estado de la Región, 2002)

Respecto a las cuestiones del poder y la organización local, los consejos nacionales indígenas están presionando para introducir reformas en las constituciones de sus respectivos países, a fin de que reconozcan los derechos de estos pueblos al autogobierno en materia jurídica, política, económica, cultural y social.

A continuación se presenta un análisis de estos temas por países.

Belice

En Belice no hay leyes que garanticen la propiedad comunal de la tierra. Por el contrario, se está buscando crear un solo régimen de propiedad privada individual, impulsado por tres organizaciones no indígenas de la sociedad civil.

Las tierras comunales denominadas “reservas” siguen legalmente subordinadas a un régimen de tenencia de origen colonial (diez “indian reservations” con un total de alrededor de 28.000 hectáreas, en las cuales vive solamente el 51% de la población maya). Ese régimen otorga al gobierno el derecho de administrarlas “...de acuerdo con el mejor interés público” y sin ninguna definición de su existencia legal permanente. No se prevé ninguna participación de la población local en la administración y uso de estas reservas (Grünberg, 2002a).

Frente a la amenaza de concesiones de explotación a grandes empresas madereras, el Toledo Maya Cultural Council (TMCC) y la Toledo Alcalde



Association (TAA) presentaron una demanda ante la Corte de Belice para proteger derechos de la tierra maya e impedir el otorgamiento de concesiones sin aprobación de los indígenas. En agosto de 1998, después de que la Corte se negó a abrir el caso, el TMCC elevó una petición a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Respecto a la cuestión de la lengua y la educación, el punto seis del documento *Declaración del Milenio de los Pueblos Indígenas del Sur de Belice* indica que el Estado beliceño acuerda proteger la cultura maya y sus prácticas propias. Sin embargo, no reconoce la posibilidad de que el pueblo maya busque el desarrollo mediante sus propios sistemas educativos, administrativos y de gobierno (PRODECA, 2002).

Guatemala

Desde la firma de los Acuerdos de Paz en 1996, el tema del reordenamiento territorial administrativo ha estado vinculado a la regionalización del Estado centralista y monoétnico.

Aunque el Proyecto de Ley General de Descentralización, presentado al Congreso en el 2001, incluye en sus considerandos “la naturaleza multiétnica, pluricultural y multilingüe de la nación guatemalteca”, y “el fortalecimiento de la identidad de las organizaciones comunales, municipales, departamentales y nacionales”, en la práctica omite el reconocimiento de las autoridades indígenas (Grünberg, 2002).

Pero en materia de educación hay avances notables. La Dirección de Educación Bilingüe Intercultural, del Ministerio de Educación de Guatemala (DIGEBI), creada en 1995, cuenta con doce jefaturas departamentales y capacita a unos seis mil maestros bilingües en doce idiomas mayas. Publica textos escolares en dieciocho idiomas indígenas. Tiene asignado un 1,36% del presupuesto del Estado (Proyecto Estado de la Región, 2002).

A partir del 2000, el Ministerio de Cultura y Deportes de Guatemala ha sido dirigido por una mujer indígena. Los promotores culturales dan especial atención a los grupos indígenas y fomentan la multiculturalidad.

En Guatemala, la enorme importancia de la medicina maya, y del cuidado tradicional de la salud, se ejemplifica por el hecho de que más de la mitad de los partos son atendidos por comadronas tradicionales (un total de 4.560 matronas registradas), fuera del sistema de salud pública.

En los Acuerdos de Paz se establece el compromiso de impulsar una reforma del sector nacional de salud que incluya la promoción del estudio y el rescate de la medicina tradicional.

En un país en que casi la mitad de la población es indígena, el tema del poder es central. Los mayas tienen actualmente dos formas principales de asociarse: las organizaciones formalmente reconocidas por el Estado, con personalidad jurídica registrada, y las organizaciones tradicionales que, por lo general, tienen mayor legitimidad que las anteriores, son social y culturalmente mejor aceptadas, y funcionan con base en normas consuetudinarias.

En los Acuerdos de Paz se establecen criterios para la plena participación política de todos los ciudadanos, a fin de alcanzar la reconstrucción, reconciliación y transformación del Estado.

De los 331 municipios guatemaltecos, más de un tercio cuenta con alcaldes que se asumen como indígenas. No obstante, en el Congreso su presencia sigue siendo muy reducida. Pese a los avances, fuera de los municipios la presencia indígena en la administración pública aún es mínima y desigual.

El Salvador

La demanda fundamental de los indígenas de El Salvador se relaciona con la tenencia de la tierra. Las políticas agrarias del gobierno salvadoreño no consideran como sujetos específicos a las comunidades indígenas.

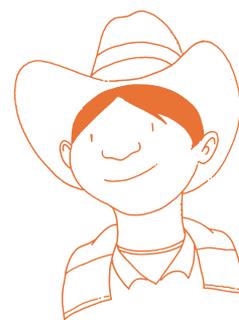
El país no cuenta con programas de educación bilingüe, y en salud se ha avanzado en la elaboración de un diagnóstico de las necesidades de las comunidades indígenas (Proyecto Estado de la Región, 2002).

Honduras

En 1999, el Instituto Nacional Agrario (INA) creó la Unidad de Proyectos Especiales, con la finalidad de gestionar, administrar y supervisar la ejecución de proyectos especiales de titulación de tierras, y en particular de aquellos destinados a grupos étnicos.

Pero la Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal (COHDEFOR) se ha opuesto y ha evitado que se titulen tierras a nombre de estos pueblos en áreas protegidas. Sólo reconoce derechos de propiedad históricos que se encuentren debidamente documentados en títulos, como es el caso de las comunidades tolupanes en Yoro, que poseen documentación del siglo XIX.

Por otra parte, existen dos iniciativas de educación bilingüe: el Programa de Educación Intercultural Bilingüe (PEBIT), en conjunto con la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH) que se desarrolla en las comunidades tawahkas, a través de programas de formación de maestros, producción de programas educativos, textos y materiales escolares, investigación lingüística y etnográfica, y construcción de edificios escolares, y el Programa Nacional de Educación para las Etnias Autóctonas y Afroantillanas de Honduras, de la Secretaría de Educación, que no cuenta con personal técnico





¿Han incorporado los sistemas educativos centroamericanos la lengua y los valores de los pueblos originales y afrodescendientes?

especializado en pedagogía, antropología o lingüística (Proyecto Estado de la Región, 2002).

Nicaragua

Luego de dos proyectos de ley sobre demarcación de las tierras indígenas, uno presentado por el gobierno y otro elaborado por los dos Consejos Regionales Autónomos en el transcurso del 2002, se discutió una tercera propuesta consensuada, de la Comisión Étnica de la Asamblea Nacional misma, formalmente aprobada en diciembre del 2002. La Ley refleja los aportes fundamentales de las comunidades indígenas y negras y sus dirigentes, para quienes este tema tiene la mayor prioridad.

En otro asunto, el Programa de Educación Bilingüe Intercultural (PEBI) es un proyecto oficial del Ministerio de Educación, Cultura y Deportes (MECD), que ha logrado la creación y formación de 267 centros bilingües en el país (Estado de la Región, 2002).

Uno de los logros más importantes de esta iniciativa es la creación de dos universidades regionales: la Bluefields Indian and Creole University (BICU) y la Universidad de las Regiones Autónomas de la Costa del Caribe de Nicaragua (URACCAN).

Respecto a la salud, desde 1998 se inició un proceso para poner en práctica las competencias que la Ley de Autonomía reconoce a los gobiernos autónomos en esta materia. En tal sentido, el Consejo Regional de Salud de la RAAN presentó su modelo de salud regional y, posteriormente, la RAAS puso en marcha el mismo proceso. El objetivo de estos modelos es desarrollar sistemas de salud que combinen las prácticas de la medicina occidental y la tradicional.

En el asunto del autogobierno, el Estatuto de Autonomía de la Costa Atlántica de Nicaragua marcó un hito en

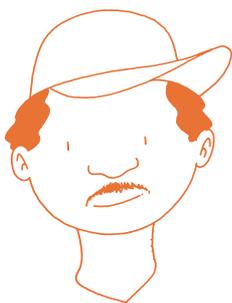
el camino de los pueblos indígenas hacia su autonomía plena en el marco de Estados multinacionales y multiétnicos.

Además, mediante una reforma al artículo 181 de la Constitución se estableció la obligación del Estado de contar con la aprobación de los Consejos Regionales Autónomos al otorgar concesiones sobre el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales de las regiones autónomas. Ese ha sido uno de los mandatos constitucionales de mayor eco legislativo, pues fue reproducido en la Ley General del Medio Ambiente y los Recursos Naturales y fue objeto de interpretación legal por la Corte Suprema de Justicia de Nicaragua (PRODECA, 2002).

Costa Rica

En Costa Rica, las áreas declaradas por la ley como reservas indígenas frecuentemente son invadidas por colonos no indígenas. Esto es favorecido por el hecho de que no forma parte de la tradición indígena demarcar los linderos de propiedades individuales, lo cual, en términos de la legislación costarricense, dificulta su defensa en tribunales.

Por otra parte, desde 1982 se abrió el Programa de Educación Bilingüe. El Departamento de Educación Indígena del Ministerio de Educación Pública (DEI), creado en 1994, cuenta con ocho funcionarios en oficinas centrales, cuatro asesores regionales de educación indígena y 78 maestros de idioma y cultura. Hay 146 escuelas de primero y segundo ciclos y dos colegios de tercer y cuarto ciclos en comunidades indígenas.

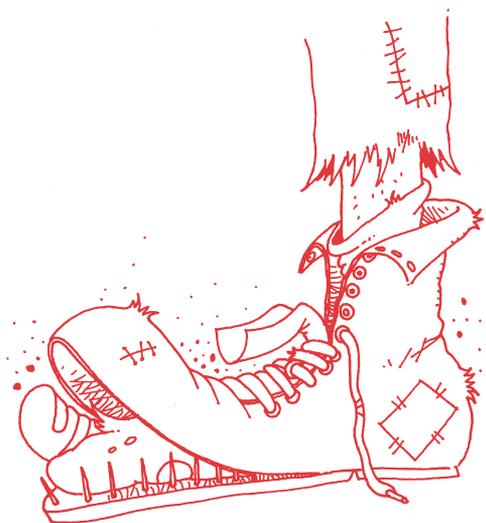
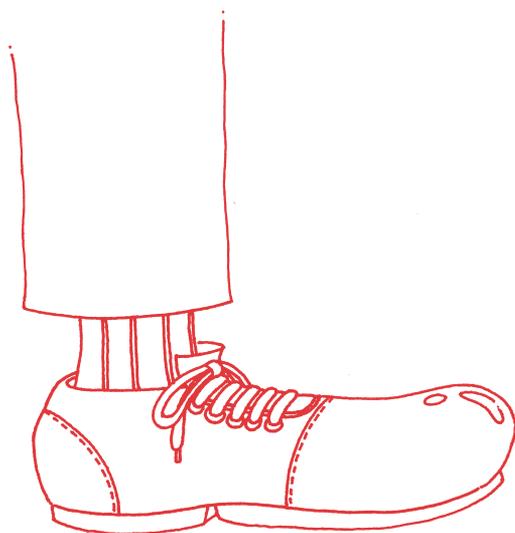


Conozcamos más de Centroamérica



VERSIÓN PARA SOCIEDAD CIVIL DEL SEGUNDO
INFORME SOBRE DESARROLLO HUMANO
EN CENTROAMÉRICA Y PANAMÁ

Parte B Desafíos sociales



Programa Estado de la Nación
2004

Se reduce la pobreza pero no la desigualdad social

Valoración general

En la década de los noventa, Centroamérica experimentó una importante reducción de la pobreza, que se explica, en parte, porque finalizaron los conflictos armados; hubo un repunte del crecimiento económico y se impulsaron programas de inversión social en los distintos países. No obstante, esta reducción es insuficiente si se considera que todavía la región no se aleja de los niveles de pobreza que mostraba a principios de los años 80, y que las diferencias en materia de distribución del ingreso, lejos de disminuir, se han mantenido o han aumentado al menos en dos naciones.

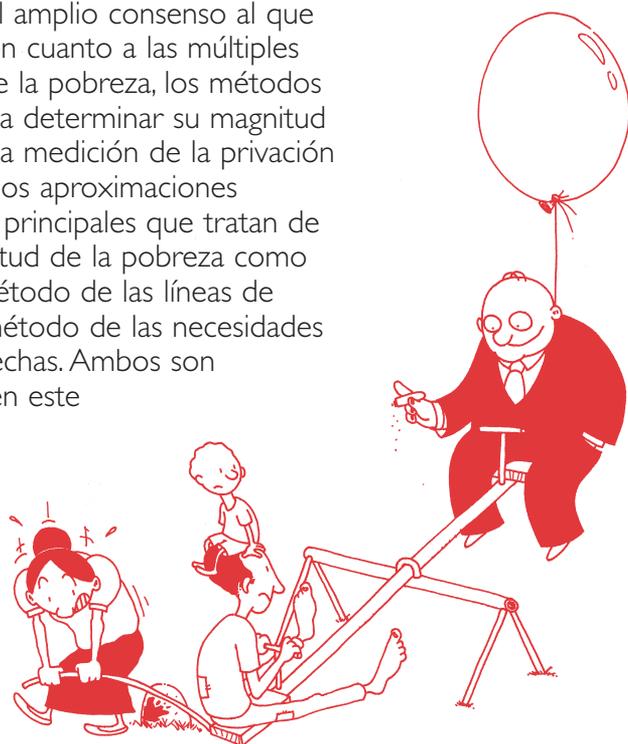
La pobreza sigue siendo muy alta y, por el efecto del crecimiento de la población, hay más personas pobres que hace diez años. En el 2001, la mitad de los centroamericanos (50,8%) tenía niveles de ingreso inferiores a los considerados como mínimos para llevar una vida digna -prioridad del desarrollo humano- y casi una de cada cuatro personas (23%) se encontraba en una situación de pobreza extrema, es decir, no disponía de ingresos suficientes para satisfacer sus necesidades básicas de alimentación. Las áreas rurales y la población indígena presentan peores condiciones.

Hay, además, una fuerte desigualdad en la distribución del ingreso entre la población, con patrones similares a los del resto de Latinoamérica, y que la caracterizan como la región más desigual del mundo. Los más pobres según su nivel de ingreso o consumo per cápita, se ven menos favorecidos por la prestación de servicios sociales de calidad.

Medición de la pobreza

Desde la óptica del desarrollo humano, la pobreza implica una negación de las oportunidades y opciones fundamentales para ese desarrollo (PNUD, 1997). La pobreza resume situaciones de privación, impotencia y vulnerabilidad. Privación, porque los individuos no disponen de ingresos ni bienes suficientes para satisfacer sus necesidades materiales elementales; tampoco tienen acceso a los servicios sociales que presta el Estado ni, desde una perspectiva más amplia, a las oportunidades. Impotencia, porque no poseen ni la organización, ni la representación, ni el acceso directo al poder político para cambiar la situación por sí solos. Y vulnerabilidad, porque según sea el caso están más o menos indefensos ante crisis o choques de diferente naturaleza.

No obstante el amplio consenso al que se ha llegado en cuanto a las múltiples dimensiones de la pobreza, los métodos empleados para determinar su magnitud se centran en la medición de la privación material. Hay dos aproximaciones metodológicas principales que tratan de medir la magnitud de la pobreza como privación: el método de las líneas de pobreza y el método de las necesidades básicas insatisfechas. Ambos son considerados en este capítulo.





A su juicio, ¿cuáles son las características que definen que un hogar es pobre?

En su criterio, ¿cuál es la proporción de hogares en pobreza en su localidad?

¿Qué limitaciones enfrentan para mejorar sus condiciones de vida?

Situación centroamericana según el método de las líneas de pobreza

Este método concibe la pobreza como una situación de ingresos insuficientes para satisfacer un conjunto de necesidades básicas. La estimación de los ingresos totales de cada hogar se divide por el número de sus miembros y se compara el ingreso por persona con el costo de una canasta básica o una canasta básica de alimentos definida previamente. De esta manera se determina si las personas de ese hogar pueden satisfacer sus necesidades básicas, o al menos sus necesidades básicas de alimentos.

La canasta básica se obtiene calculando el costo de un grupo reducido de bienes, alimentos y servicios, suficientes para satisfacer necesidades mínimas (como vestido, transporte, agua potable, etc.). Si el ingreso por persona es menor al costo de la canasta básica, entonces se dice que ese hogar está bajo la línea de pobreza (Sauma, 2003).

La canasta básica alimentaria representa sólo el consumo necesario de alimentos para que una persona cubra sus necesidades mínimas de calorías y nutrientes. Si los ingresos no son suficientes para adquirir esta canasta se estima que estos hogares no sólo son pobres sino que están bajo la línea de pobreza extrema o indigencia.



Normalmente los costos para la canasta básica y la alimentaria son distintos en la zona urbana y la zona rural, ya que en zonas rurales las personas cubren parte de sus necesidades por autoconsumo de la producción agrícola; obtienen agua o leña para las necesidades energéticas en el campo, o en el caso de los peones agrícolas, por ingresos no monetarios, como el usufructo de una vivienda en la explotación agrícola, que no les representa un gasto económico.

Cada país determina los componentes y costos de la canasta básica, tomando en cuenta los hábitos particulares de alimentación y consumo de su población, y los costos de los distintos productos.

Es decir, las canastas básicas y alimentarias con las que se calculan las líneas de pobreza de un país no son aplicables a otro.

Empleando el método de la línea de pobreza, se puede ver que, al inicio de la década de los 90, el 60% de los 28 millones de centroamericanos vivía bajo la línea de pobreza y la mayor incidencia de esta se asentaba claramente en la zona rural (73,7% de las personas pobres). Para el año 2001, la pobreza había disminuido a cinco de cada diez personas (50,8% de los 38,7 millones que viven actualmente en Centroamérica). Se observa una fuerte reducción en la magnitud de la pobreza total y también en la pobreza extrema, aunque esta en menor grado (4% menos). No obstante, en las zonas rurales se presenta una situación preocupante: en los últimos 10 años la proporción de población en extrema pobreza prácticamente se ha mantenido constante. Esto es muy significativo, pues refleja que, en la región centroamericana en su conjunto, las opciones de superación de la pobreza han sido muy limitadas para los extremadamente pobres de las áreas rurales.

En cifras absolutas, el número total de pobres en la región aumentó entre el inicio y el final del período, debido al mayor crecimiento de la población. Así, mientras en 1990 había alrededor de 16,8 millones de personas pobres, hacia el año 2001 su número había aumentado a 18,8 millones, o sea, 2 millones de nuevos pobres entre esos años.

En el caso de la pobreza extrema el aumento es menor, pues pasó de 7,6 millones de centroamericanos en pobreza extrema en 1990, a casi 8,5 millones en 2001, es decir, cerca de 850.000 personas más son indigentes.

Situación de la pobreza por país

En Costa Rica, en 1990, la pobreza total afectaba a un 30,7% de la población total (9,9% en pobreza extrema), porcentaje que aumentó en 1991 por efecto de una recesión económica, pero que luego comenzó a reducir, hasta alcanzar un 22,9% en 1994 (6,8% en pobreza extrema). A partir de ese año no se han dado cambios importantes en la incidencia de la pobreza, que se ha mantenido en un 23%, aproximadamente (7% en pobreza extrema).

En El Salvador, las cifras oficiales muestran que para 1992 la incidencia de la pobreza total fue del 65% (31,5% en pobreza extrema), situación que se mantuvo en 1993 y luego, a partir de 1994, presentó una reducción (con algunas fluctuaciones), hasta alcanzar un mínimo de 45,5% (19,8% en pobreza extrema) en el 2000.

En Guatemala, las estimaciones muestran una reducción de la incidencia de la pobreza total desde 62,8% en 1989 a 56,2% en el 2000 y de la pobreza extrema, de 18,1% a 15,7%. Si se considera el conjunto de la población de Centroamérica, Guatemala concentra la mayor cantidad de personas en pobreza (35%), aunque esto se debe tanto a la

incidencia de la pobreza como a que en este país vive casi 1 de cada 3 centroamericanos (31% de la población total de la región).

En Honduras, las estimaciones señalan una disminución en la incidencia de la pobreza a escala nacional, de 78,7% de la población en 1991 a 71,6% en 2002 (y de 57,5% a 53% en la pobreza extrema). A pesar de la reducción, en comparación con los demás países de la región, Honduras tiene la mayor proporción de pobreza en relación con su población total.

En Nicaragua, entre 1993 y 2001, la pobreza total se redujo de 50,3% a 45,8%, y la extrema de 19,4% a 15,1% de la población.

En Panamá, la incidencia de la pobreza total pasó de 48,5% en 1991 a 40,6% en 1998 (de 24,8% a 22,2% en el caso de la pobreza extrema).

En todos los países la incidencia de la pobreza total y extrema es significativamente mayor en las áreas rurales que en las urbanas. Además, dada la distribución de la población entre esas dos áreas, más de la mitad de los pobres, en todos los casos, reside en el área rural. En el ámbito centroamericano, mientras un tercio (33,6%) de los residentes urbanos es pobre, en esa misma situación se encuentran dos de cada tres de los residentes rurales (casi el 70%).

Una característica importante es que la pobreza afecta principalmente a los niños, niñas y jóvenes de la región, que tienen entre los 0 y los 14 años de edad.



¿Cuáles son las ventajas y desventajas de medir la pobreza con el método de las líneas de pobreza?

¿A que factores pueden atribuirse diferencias tan grandes en la pobreza entre los distintos países de la región?



¿Por qué en todos los países centroamericanos es mayor la pobreza en las zonas rurales?

La pobreza es general, pero la indigencia se concentra geográficamente

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

En el mapa 2 se muestra la incidencia de la pobreza total en cada uno de los ámbitos de estudio considerados (regiones y departamentos o provincias). Allí se aprecia la pobreza como un fenómeno generalizado, que supera el 50% en la mayoría de los casos (41 de las 58 regiones y departamentos o provincias consideradas). Los menores niveles se presentan en las regiones centrales o capitales de los países, con excepción del Departamento Francisco

Morazán, donde se ubica la capital hondureña (16,9% en la región central de Costa Rica, 31,4% en el departamento de San Salvador, 18% en la región metropolitana de Guatemala, 59,9% en el Departamento Francisco Morazán, 20,2% en Managua y 23,5% en la provincia de Panamá).

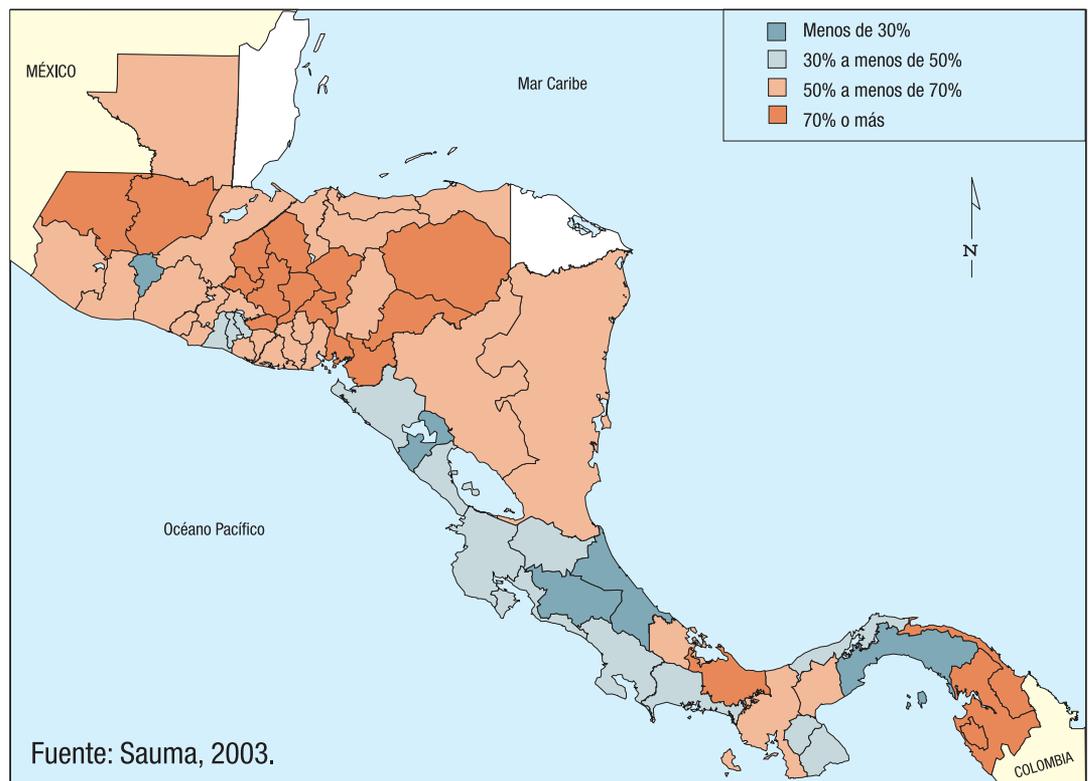
Situación centroamericana según el método de las necesidades básicas insatisfechas

Este enfoque considera la satisfacción o insatisfacción efectiva de un conjunto de necesidades básicas materiales, directamente relacionadas con los servicios sociales, entre las que generalmente se incluyen (Sauma, 2003):

- la educación (en función de la matrícula/asistencia de los niños en edad escolar),

Mapa 2

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



- la salud (en términos de acceso a los servicios básicos de salud),
- la vivienda (principalmente el estado físico y el hacinamiento),
- los servicios básicos de agua potable y saneamiento (disposición de excretas).

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

En el cuadro 1, se tomaron en cuenta los cuatro países con información disponible para calcular la pobreza, según el método de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). En estos países habita un 75% de la población centroamericana, por lo que es posible afirmar que 3 de

cada 5 hogares en la región presentan, al menos, una necesidad básica insatisfecha.

Con excepción de Costa Rica, el 60% o más de los hogares muestra alguna insatisfacción en sus necesidades básicas: cerca de un 30% una NBI, y el resto dos o más. Por áreas, los niveles de insatisfacción son significativamente mayores en la rural respecto a la urbana; mientras en esta última cerca de la mitad de los hogares tiene al menos una NBI, en la rural, esto le sucede por lo menos al 70% de las familias.

El cuadro 2 muestra los porcentajes de hogares según la necesidad insatisfecha, de manera que se pueden identificar prioridades. El hacinamiento, es decir, los hogares donde viven más de tres personas por cuarto, que afecta a más de un 40%, figura como el principal determinante de carencias. El segundo problema en importancia está relacionado con el saneamiento básico, que incide prácticamente sobre uno de cada cinco hogares centroamericanos. Dejando de lado la capacidad de



¿Qué otras necesidades básicas deben ser consideradas para la medición de la pobreza?

¿Cuál es la situación de los hogares de su localidad respecto a la satisfacción de sus necesidades básicas? ¿Por qué?

Cuadro 1

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

	Costa Rica (2000)	Guatemala (2000)	Honduras (2001)	Nicaragua (1998)
Total país	30,2	60,0	64,9	72,6
una NBI	20,1	27,7	32,3	27,9
dos o más NBI	10,1	32,3	32,6	44,7
Área urbana	22,7	44,5	52,1	66,8
una NBI	16,4	21,3	31,1	28,1
dos o más NBI	6,3	23,2	21,0	38,7
Área rural	37,1	71,9	77,5	80,2
una NBI	23,5	32,6	33,4	27,6
dos o más NBI	13,5	39,3	44,1	52,6

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

Nota: Para El Salvador, Belice y Panamá no hay datos de NBI.



¿Cuál es la utilidad práctica del método de necesidades básicas insatisfechas para establecer estrategias de combate a la pobreza y para la ampliación de servicios públicos?

consumo, que es una forma alternativa de medir la pobreza como insuficiencia de ingresos, en tercer lugar aparecen, con diferencias entre países, los problemas de acceso a servicios adecuados de agua potable, calidad de la vivienda y acceso a la educación.

Con igual resultado que cuando se utiliza el método de líneas de pobreza, los niveles de insatisfacción resultan significativamente mayores entre la población rural que en la urbana. Otra inequidad notable se observa en las poblaciones indígenas respecto a las no indígenas. En Guatemala, donde vive la mayor parte de la población indígena centroamericana, el 73,3% de los hogares cuyo jefe es indígena muestra al menos una NBI (44,4% dos o más), mientras que de los hogares con jefe no indígena el 51,5% se encuentra en esa situación (24,5% con dos o más NBI), según datos del Sistema de las Naciones Unidas en ese país (2002).

Los distintos métodos de medición de la pobreza arrojan resultados diversos. En general, el método de Necesidades Básicas Insatisfechas revela para todos los países analizados, excepto Honduras, niveles mayores de pobreza que el método que mide ingresos. Así, Costa Rica presenta un porcentaje de pobreza por ingresos del 22,9% y un porcentaje de la población con necesidades básicas insatisfechas del 30,2%. En Guatemala, los porcentajes respectivos pasan de un 56,2% a un 60%, y en el caso de Nicaragua hay un salto desde un 45,8% a un 72,6%. Honduras, por el contrario, presenta un porcentaje de pobreza por ingresos de 71,6%, que cae a 64,9% de los hogares con necesidades básicas insatisfechas. Esto puede deberse, en parte, a diferencias metodológicas, puesto que cada país define la canasta básica desde la que se estiman las líneas de pobreza, y los criterios para medir la satisfacción de necesidades básicas.

Cuadro 2

Centroamérica: porcentaje de hogares según NBI. 2000

	Costa Rica (2000) ^{a/}	Guatemala (2000)	Honduras (2001)	Nicaragua (1998)
Vivienda				
calidad de la vivienda	10,9	18,1	10,0	18,9
hacinamiento	6,9	40,6	40,3	43,5
Servicios básicos				
agua potable	6,1	15,2	8,1	19,4
saneamiento básico	1,0	21,1	29,2	16,6
Educación				
asistencia escolar	2,9	10,1	5,3	21,7
Capacidad de consumo	5,8	8,6	20,8	42,6

a/ Para efectos de comparación, no se incluyen los porcentajes de hogares con insatisfacción en alumbrado y salud. Fuente: Costa Rica: Estado de la Nación, 2001; Guatemala: Sistema de las Naciones Unidas en Guatemala, 2002; Honduras: estimación propia a partir de la Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples, mayo del 2001, utilizando los criterios de insatisfacción señalados en Gobierno de la República de Honduras, 2001; Nicaragua: PNUD Nicaragua, 2000.

Nota: Para El Salvador, Belice y Panamá no existen datos de NBI.

Desigualdad en la distribución del ingreso

Junto a una elevada incidencia de la pobreza, los países centroamericanos muestran una fuerte desigualdad en la distribución de los ingresos, tanto si se comparan los ingresos de los diversos países, como los que perciben distintos sectores sociales dentro de cada país.

En el año 2000, el Producto Interno Bruto (PIB) total de la región en su conjunto superó los 66.500 millones de dólares, lo que significa que si se dividiera en partes iguales entre todas las personas sería ligeramente superior a los 1.800 dólares per cápita (cuadro 3). Pero en realidad, el producto per cápita de cada país presenta marcadas diferencias, pues mientras en Costa Rica y Panamá supera los 3.000 dólares, en Honduras y Nicaragua es inferior a 1.000 dólares.

En cuanto a la desigualdad “dentro” de los países, los indicadores del cuadro 3 muestran que, en todos los casos, el 10% de la población con ingreso per cápita más elevado (relativamente “más ricos”) se apropia de entre un 29,4% y un 40,5% del ingreso nacional, mientras que

el 40% de la población con menor ingreso per cápita (relativamente “más pobres”) se apropia de entre un 10,4% y un 15,3% del ingreso nacional. Dicho de otra forma, en todos y cada uno de los países, mientras el 30% de la población con mayores ingresos per cápita acumula por lo menos un 60% del ingreso nacional, el 70% de la población con menores ingresos per cápita obtiene, en el mejor de los casos, un 40% del ingreso nacional.

Dos implicaciones adicionales deben ser consideradas. En primer lugar está la relativa al menor impacto del crecimiento económico en la reducción de la pobreza, si el ingreso del crecimiento se concentra en pocas manos: a mayor desigualdad en la distribución del ingreso, mayores tasas de crecimiento económico serán necesarias para lograr reducciones significativas en la pobreza.

En segundo lugar, la fuerte desigualdad en la distribución del ingreso está asociada a otros problemas de equidad, especialmente el acceso a los servicios sociales básicos.



¿Por qué los ingresos del país se distribuyen en la población de manera tan desigual?

¿Qué se puede hacer para mejorar la distribución del ingreso en la población?

Cuadro 3

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

	Población (en miles)	PIB		Desigualdad en la distribución ingreso ^{a/}			
		Total (millones US\$)	per cápita (US\$)	Participación en el ingreso total:			
				40% más pobre	30% siguiente	20% siguiente	10% más rico
Total	36.097,4	66.525	1.843				
Costa Rica	4.023,5	15.885	3.948	15,3	25,7	29,7	29,4
El Salvador	6.276,0	13.205	2.104	13,8	25,0	29,1	32,1
Guatemala	11.385,3	19.122	1.680	12,8	20,9	26,1	40,3
Honduras	6.485,5	5.898	909	11,8	22,9	28,9	36,5
Nicaragua	5.071,4	2.396	472	10,4	22,1	27,1	40,5
Panamá	2.855,7	10.019	3.508	12,9	22,4	27,7	37,1

a/ Corresponden a 1999, excepto para los casos de Guatemala y Nicaragua, que son de 1998. Ingreso per cápita. b/ Para el cálculo, los ingresos familiares fueron convertidos a dólares estadounidenses y ajustados según las paridades de poder adquisitivo (PPA). Fuente: Datos de población tomados de CELADE, 2002; datos del PIB tomados de CEPAL, 2002a, ingresos per cápita tomados de CEPAL, 2001.



¿Cómo se puede mejorar la calidad de los empleos y ocupaciones, para ayudar a superar los bajos ingresos, la desigualdad y la pobreza?

¿Se puede hablar de mejores condiciones de vida cuando la mitad de la población vive en condición de pobreza?

El mercado de trabajo juega un papel importante en la reducción de la pobreza, pues la mayor parte de los ingresos de las familias provienen del tipo y calidad del empleo de sus miembros. Aunque en el período estudiado se presenta un crecimiento en la generación de empleos, se debe tomar en cuenta que muchos fueron en el sector informal, que contribuye poco a esa reducción.

Una estrategia para reducir las desigualdades en la distribución del ingreso entre las familias, debe tener

como elemento principal la disminución de desigualdades en lo que concierne a los ingresos laborales, lo cual se logra en el mercado de trabajo: en el corto plazo, generando más y mejores empleos y aumentando los ingresos laborales, y en el mediano y largo plazos, por medio de la formación de capital humano mejorando la calificación laboral y condiciones de trabajo, y la dotación de capital físico a la población de menores ingresos (tierra, activos físicos, etc.).



Se mantiene un serio rezago educativo

Valoración general

En la región persiste un grave problema educativo, que se refleja en que una de cada cuatro personas con más de 15 años no sabe leer ni escribir. En el año 2000, uno de cada cuatro de los 20,4 millones de centroamericanos entre los 15 y los 64 años solo contaba con primaria incompleta. Junto a esto, la escasa cobertura de la educación secundaria en casi todos los países, explica la existencia de una baja escolaridad en la región. Estos rezagos han afectado sobre todo a la población femenina. De los centroamericanos entre 15 y 64 años sin grado educativo, 2,5 millones son mujeres y 1,9 millones son hombres. Estas cifras tienden a disminuir conforme se avanza entre los grupos de edad.

En la población centroamericana sin educación formal o con sólo un año de estudio, la pobreza afecta a más del 60%. Para quienes tienen primaria completa la

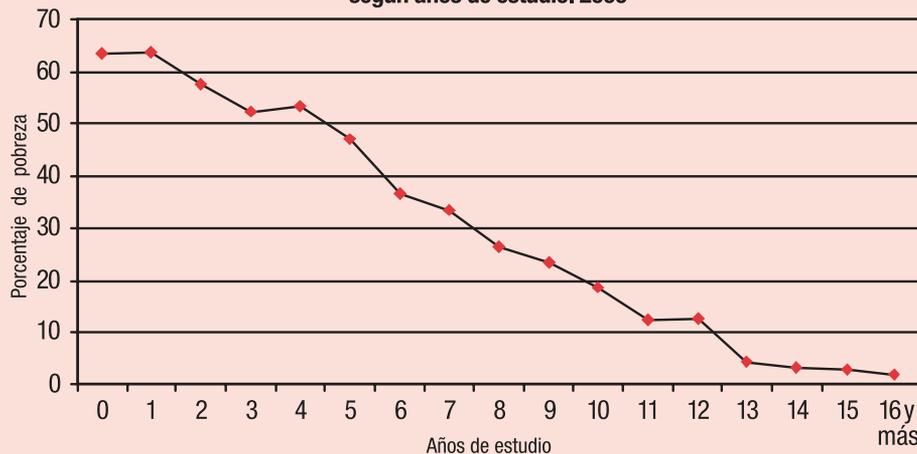
pobreza afecta al 40%, es apenas superior al 10% para quienes tienen enseñanza media o secundaria y disminuye mucho más para los que han cursado educación superior; aunque sea incompleta (gráfico 6). Se calcula que la incidencia de la pobreza se reduce en cuatro puntos porcentuales por cada año cursado hasta los 12 años de estudio, lo cual confirma, una vez más, el papel fundamental de la educación en la lucha contra la pobreza, la formación de capital humano (es decir, la calificación y especialización de las y los trabajadores) y la creación de empleos de calidad, mejor remunerados y de mayor calificación. Cerca de la mitad de los centroamericanos en condición de pobreza son niños, niñas y jóvenes de 14 años o menos. Existe un círculo vicioso por el hecho de que la asistencia escolar se reduce a medida que se reduce el ingreso familiar y, por ende, las posibilidades de superar la pobreza.



¿Por qué la baja escolaridad de los y las centroamericanas es un obstáculo para el desarrollo humano sostenible?

Gráfico 6

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





¿Cómo podemos contribuir para mejorar la asistencia de los niños y niñas de hogares pobres a la escuela?

¿Por qué las mujeres tienen menores oportunidades de estudiar? ¿Cómo se puede mejorar esto?

Grandes diferencias en el acceso a la educación

Aunque en todos los países ha mejorado la tasa bruta de matriculación en educación primaria, en la enseñanza secundaria disminuyen dramáticamente. Así por ejemplo, en El Salvador, Guatemala, Nicaragua y Honduras, menos de la mitad de la población en el grupo de edad correspondiente asiste a la secundaria (gráfico 7).

Al desagregar la información por sexo, en primaria es ligeramente superior la asistencia de hombres que de mujeres, especialmente en Guatemala y Panamá. Pero al pasar a secundaria, y sin perder de vista las bajas tasas de matrícula, la asistencia de mujeres supera a la de hombres, con la única excepción de Guatemala.

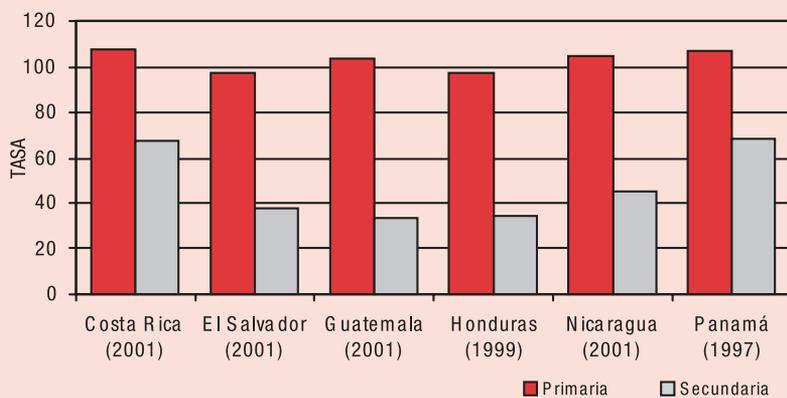
A esta diferencia entre las áreas urbanas y rurales hay que sumar la diferencia según el nivel de ingreso de las personas. En el cuadro 4 se presentan las tasas de asistencia escolar de los niños, niñas y jóvenes centroamericanos de 7 a 15 años de edad, según el nivel de ingreso o consumo familiar per cápita. Es claro que, a medida que se reduce el nivel de ingreso o consumo per cápita, se reduce también el porcentaje de niños y jóvenes que asisten a la escuela.

En Guatemala y Nicaragua, solamente asisten a la escuela tres de cada cinco menores de 7 a 15 años, pertenecientes al 20% de la población con menores ingresos. En El Salvador y Honduras la proporción aumenta a tres de cada cuatro, mientras que en Costa Rica y Panamá supera los cuatro de cada cinco niños y jóvenes. En cambio, cuando se considera el 20% de la población de mayor ingreso o consumo per cápita, el porcentaje de asistencia supera el 95%, con excepción de Honduras (88,6%) y Guatemala (93,1%) (Sauma, 2003).

El nivel educativo de la población de 15 a 64 años, como se observa en el gráfico 8, refleja las deficiencias de los esfuerzos realizados en el pasado. El promedio de años de educación formal para las mujeres centroamericanas en ese grupo de edad, que representan más de la mitad de la población (52,6%), es 5,5 años de estudio, mientras que el de los hombres es 5,8 años. Al excluir a la población sin ninguna educación, el promedio aumenta a 7,1 años para los hombres y a 7,2 años para las mujeres, lo que indica que el problema para las mujeres es el acceso, pero cuando logran estudiar igualan, e inclusive superan, el nivel educativo de los hombres. En el caso del grupo que tiene entre 11 y 12 años de educación, las mujeres superan a los hombres (1,3 millones de mujeres respecto a 1,1 millones de hombres).

Gráfico 7

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



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

Estas diferencias entre la matrícula en primaria y secundaria tienen una implicación de importancia: la baja escolaridad de la población. Entre las personas de 15 a 24 años ningún país supera el promedio de diez años de escolaridad. Esta es, además, particularmente baja en las áreas rurales, donde se encuentra por debajo de los cinco años en tres países.

Cuadro 4

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

Quintiles ^{a/}	Costa Rica (2000)	El Salvador (1999)	Guatemala (1998)	Honduras (1999)	Nicaragua (1998)	Panamá (1997)
Total	89,3	84,2	74,1	78,0	79,5	91,8
I quintil	86,9	74,9	62,1	74,2	61,6	80,6
II quintil	87,8	80,9	69,5	72,6	76,0	92,6
III quintil	89,0	85,8	74,1	76,6	82,8	96,9
IV quintil	90,9	92,2	81,4	83,4	89,2	98,3
V quintil	95,5	96,1	93,1	88,6	95,7	97,4

a/ Quintiles de población ordenados según el ingreso o consumo familiar per cápita (de menor a mayor). Para Nicaragua y Panamá son de consumo, y para los demás países, de ingreso. Fuente: Estimación propia a partir de las encuestas de hogares.

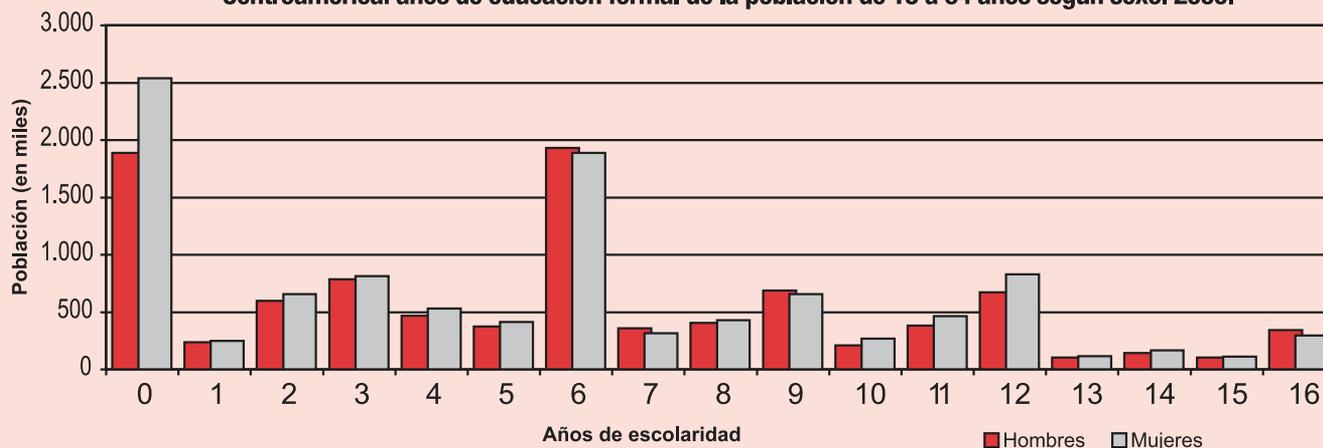
La situación está cambiando: las oportunidades mejoraron para las mujeres más jóvenes. Cuando se considera solamente la población de 15 a 30 años de edad, el promedio es 6 años de estudio para las mujeres y 5,9 para los hombres. Además, el porcentaje de mujeres entre 15 y 30 años de edad que no tiene estudios es 18,2%, respecto al 23,7% que resulta cuando se considera la totalidad de mujeres entre 15 y 64 años.

Un menor nivel educativo favorece la reproducción de la pobreza

La educación es un elemento clave en el análisis de la pobreza, ya que es uno de los factores que más claramente se identifica como generador y reproductor de la pobreza. Lo importante no es el orden de la relación de causa y efecto entre educación y pobreza, sino la evidencia, en todos y cada uno de los

Gráfico 8

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



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



¿Qué medidas se pueden tomar para que las personas pobres tengan mayor acceso a la educación, y que sea de calidad?

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

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

La deserción escolar y su efecto sobre los ingresos laborales

En Centroamérica, aún cuando se registran avances en la cobertura, persisten niveles educativos muy bajos y tasas de deserción elevada, tanto por factores que están dentro de la escuela como fuera de ella. Tal situación revela la urgencia de evitar la deserción escolar en el ciclo primario y aumentar significativamente la tasa de retención en la enseñanza secundaria (CEPAL, 1998 y 2000b).

En la región, la tasa global de deserción en las zonas urbanas registró un

descenso alrededor de dos puntos porcentuales en Honduras, El Salvador, Costa Rica y Panamá durante el período 1990-1999, en tanto que en Nicaragua aumentó durante el mismo lapso. En Guatemala, los únicos datos disponibles indican una tasa de deserción de 40% en 1998. En lo que concierne a las zonas rurales hubo avances considerables en Costa Rica, El Salvador y Panamá, mientras que en Nicaragua la situación más bien se deterioró.

La etapa en la que se concentra el abandono de la escuela registra importantes diferencias entre países, principalmente en las zonas rurales. En El Salvador, Guatemala y Nicaragua entre el 40% y el 70% de los niños y las niñas deja de asistir a la escuela antes de completar la primaria. En Costa Rica y Honduras más de la mitad de los que abandonan la educación lo hacen al finalizar la primaria y no asisten a la secundaria. En las zonas rurales la deserción ocurre con mucha mayor frecuencia durante el ciclo primario.



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

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

Los factores dentro de la escuela que favorecen la deserción escolar son el bajo rendimiento, los problemas de conducta y el autoritarismo de las y los docentes, entre otros. Existen, además, diferencias entre la cultura escolar predominante y la cultura de los estudiantes de las clases populares, lo que les exige un esfuerzo extra de adecuación.

Se puede afirmar, por lo tanto, que la deserción escolar es el resultado de un proceso en el que intervienen múltiples factores, y el abandono escolar definitivo es resultado de una cadena de circunstancias que van elevando el riesgo de deserción a medida que se avanza en la edad.

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

Los costos particulares normalmente se evalúan mediante la estimación de las pérdidas por salarios o ingresos más bajos, que sufren quienes abandonan la educación formal antes de completar un determinado número de años de estudio.

Un estudio de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) estimó que existe un significativo incremento del ingreso laboral de quienes tienen más años de educación, en todos los países de la región. Las personas que completaron tres años más de estudios aprobados sobre la primaria logran un ingreso, que fluctúa entre un 26% hasta un 60% más, dependiendo de los países. Por tanto, se puede afirmar que las políticas tendientes a mejorar el acceso y la retención de los niños y niñas en la escuela no sólo rinden en términos de menores costos sociales, sino que producen significativos impactos en términos de aumento de los ingresos laborales de cada persona.



¿Se puede constatar en su comunidad alguna relación entre pobreza y nivel de educación? ¿Cuál es?

¿Cómo se puede evitar la deserción escolar, especialmente de las personas pobres y de las que viven en zonas rurales?



Alentadores progresos en la salud y la esperanza de vida

Capítulo 7

Valoración general

En los últimos años se han presentado grandes avances respecto a las condiciones de salud de la población centroamericana, que se expresan en los indicadores más significativos, pero también hay nuevos desafíos y amenazas. Por ejemplo, todos los países del área han aumentado su esperanza de vida al nacer, en los últimos cuarenta años. Sin embargo, no ha cambiado su posición relativa con respecto al promedio de Latinoamérica. Existen notables contrastes en los avances en este indicador (77,7 años en Costa Rica y 65,9 años en Guatemala, en el año 2000), debido tanto a las brechas iniciales en los niveles y a los logros diferenciados en salud, así como a los rezagos producto de los conflictos armados.

En Costa Rica y Panamá este indicador ha aumentado en forma constante desde los años setenta y, a pesar de la desaceleración en los ochenta, los progresos se han mantenido ininterrumpidos. Para los demás países el ritmo ha sido más lento, y el rezago en los 80 fue mayor. La distancia más grande se da con respecto a Guatemala, cuya esperanza de vida difiere en casi cinco años del promedio de Centroamérica (cuadro 5).

La reducción en la mortalidad infantil explica buena parte de las mejoras en la esperanza de vida. La mortalidad en el primer año de vida es sensible a medidas de salud pública. Hacia 1960, Costa Rica, Belice y Panamá ya tenían tasas de mortalidad infantil por debajo del promedio de Latinoamérica; alrededor del año 2000, El Salvador y Honduras también alcanzaron tasas inferiores a ese promedio.

Entre los desafíos en materia de salud se encuentra el control de las enfermedades transmisibles. En el control de enfermedades transmitidas por vectores se pueden documentar avances que se originan en la coordinación entre los países de la región. Está pendiente, sin embargo, el reforzamiento del control de la malaria y el dengue, basado en medidas ambientales sostenibles, estrategias de comunicación social y participación comunitaria, que generen cambios en las conductas de la población.

El análisis de la situación de salud, particularmente de las enfermedades emergentes (que no existían antes en la región, como el SIDA) y reemergentes (enfermedades que golpearon en el pasado y se logró controlar, pero actualmente vuelven a aparecer, como el cólera) sugiere una mejora en el patrón epidemiológico en Centroamérica. En los países de la región la difusión de



¿Qué factores han sido claves para el progreso en salud de la población?

¿Se ha dado este mismo progreso en su localidad?

Cuadro 5

Centroamérica: esperanza de vida al nacer y mortalidad infantil. 2000-2005

Países	Esperanza de vida al nacer (en años) 2000-2005	Mortalidad Infantil (tasa por mil nacidos vivos) 2000-2005
	Costa Rica	78,1
El Salvador	70,6	26,4
Guatemala	65,9	41,2
Honduras	71,0	31,2
Nicaragua	69,5	35,7
Panamá	74,7	20,6

Fuente: Elaboración propia con datos de CELADE, División de Población de la CEPAL, Naciones Unidas.



¿Cómo se pueden superar las diferencias en salud que aún persisten entre los distintos países?

modelos preventivos y curativos similares; el apoyo de la comunidad internacional a las naciones de menor desarrollo económico; el paso de personas y vectores a través de las fronteras; el comercio regional de bienes y servicios de consumo y de salud, han hecho que la situación epidemiológica presente características comunes.



El gasto en salud

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

Se pueden identificar tres formas de organización dominantes:

- Belice: el gobierno juega un rol predominante en la provisión y el financiamiento del sector.
- Costa Rica y Panamá: el financiamiento y el acceso a los servicios de salud está basado en un sistema público de aseguramiento.
- El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua: un sistema mixto, en el cual el acceso a la salud es financiado mayoritariamente por el gasto de bolsillo.

Al considerar a la región en su conjunto, el gasto en salud representa un 7,5% del PIB regional: un 4% corresponde al gasto público y un 3,5% al gasto privado (cuadro 6). Sin embargo, la primacía del gasto público no se reproduce en todos los casos, pues en El Salvador, Guatemala y Honduras el gasto privado es el más importante.

En lo que se refiere al gasto per cápita en salud, las diferencias entre países son mayores aún que con respecto al ingreso per cápita, lo que se debe a la forma de organización y financiamiento del sector.

En general, para Belice, Costa Rica y Panamá, donde el principal financiador de la salud es el sector público (más de la mitad del gasto total), los resultados en indicadores tradicionales como esperanza de vida y mortalidad infantil son más favorables. Por el contrario, los países

Cuadro 6

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

Indicador	Centroamérica	Belice	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
público	4,0	2,5	6,9	3,3	1,4	2,7	5,5	5,4
privado	3,5	2,3	2,2	4,9	4,0	4,5	3,7	1,9
Total	7,5	4,8	9,1	8,2	5,4	7,2	9,2	7,3

Fuente: OPS/OMS, 2002.

donde la participación de la financiación es fundamentalmente privada (más del 60% de gasto total en Guatemala y Honduras), exhiben los indicadores más desfavorables. Estos son también los países con menores ingresos per cápita.

Influencia de la pobreza en las condiciones de salud de la población

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

Muy baja cobertura del seguro social

Menos de una cuarta parte de la población centroamericana (cerca de 8,2 millones de personas) está cubierta por un seguro público de salud, y la mitad de esos beneficiarios se concentran en dos países (Costa Rica y Panamá). Las diferencias de cobertura y de beneficios son grandes. En El Salvador, Honduras y Guatemala menos del 15% de la población está cubierta, y en Nicaragua menos del 10%. Esto contrasta con el 60% en Panamá y más del 70% en Costa Rica (Suárez, 2003).

Brechas en la salud

Una de las expresiones más sensibles del grado de desarrollo alcanzado por un país es la esperanza de vida al nacer. Los países con más altos niveles de ingreso, con una distribución más equitativa del mismo y con inversiones sociales más eficientes presentan una mayor esperanza de vida (Banco Mundial, 1993).

Otros datos que reflejan condiciones que los países de la región ofrecen para que sus habitantes gocen de salud y bienestar físico se ilustran en el cuadro 7.



¿Qué implica para el desarrollo humano sostenible que la mitad del gasto en salud en Centroamérica sea del sector privado?

¿Por qué la pobreza dificulta mejorar los niveles de salud de la población?

Cuadro 7

Centroamérica: indicadores seleccionados de salud. 2000

	Proporción de población menor de un año de edad vacunada contra tuberculosis	Cantidad de médicos por 10.000 habitantes	Número de establecimientos de atención ambulatoria	Cantidad de camas hospitalarias por 1.000 habitantes
Belice	96,0	7,4	No aplica	2,1
Costa Rica	92,0	15,0	739	1,9
El Salvador	99,0	11,8	753	1,6
Guatemala	97,0	9,0	3.431	1,0
Honduras	100,0	8,3	1.229	1,1
Nicaragua	100,0	6,2	996	1,5
Panamá	100,0	12,1	795	2,2

Fuente: OPS, 2002.



¿Por qué la violencia social y la violencia intrafamiliar son un problema de salud pública?

¿Cómo se puede contrarrestar la violencia en el país, su comunidad y en los hogares?

Por establecimientos de atención ambulatoria en salud se entiende aquellos que ofrecen atención descentralizada en las propias comunidades, o en sus proximidades. Esta información, junto a la cantidad de médicos y de camas hospitalarias por habitantes, representa la capacidad de atención en salud del país, en la que encontramos diferencias muy significativas entre los países de la región.

Fuertes vínculos entre salud y desarrollo humano

Al relacionar ciertos datos sobre salud con la situación socioeconómica de los países, se identifican patrones que refuerzan el vínculo entre el desarrollo socioeconómico y las condiciones de salud de las poblaciones: un mayor ingreso nacional se asocia, no sólo con mejores condiciones de vida y acceso a medios para la satisfacción de necesidades básicas, sino con incrementos en el gasto nacional en salud que permiten, a escala particular y social, la adquisición de mayores y mejores bienes y servicios de salud. Esto, a su vez, condiciona una reducción de las muertes prematuras y evitables y, por lo tanto, una mayor esperanza de vida.

La información también sugiere que la focalización de intervenciones sanitarias de alta efectividad ha hecho que la situación epidemiológica de los países más rezagados en la década de los sesenta sea hoy más parecida a la de los países que exhiben un mejor nivel de desarrollo económico y social.

La violencia, un problema de salud pública

Factores como la violencia, el SIDA y el surgimiento de grupos en extrema pobreza en las ciudades, han contribuido a disociar la antigua estrecha relación entre ingreso nacional y salud. Por ejemplo, en San Pedro Sula (Honduras), la violencia causó la mitad de las

muertes en 1999. La situación del VIH/SIDA en esta localidad también es grave: la incidencia anual y el total de casos es casi tres veces mayor que en otras ciudades centroamericanas.

En San Salvador, la violencia sobrepasa la de otros centros urbanos de Latinoamérica, como Cali y Río de Janeiro.

También hay importantes brechas de salud entre grupos sociales de una misma ciudad, atribuibles a la inequidad en la distribución del ingreso. Por ejemplo, la mortalidad por hechos violentos es la primera causa de muerte en un área marginal de Managua (Ciudad Sandino), mientras que constituye la cuarta causa en toda la ciudad. Un área marginal en el centro de San José, Costa Rica, reporta 40% de cobertura de vacunación, en contraste con un 90% de cobertura en toda la provincia.



Las manifestaciones de violencia también pasan por actos de discriminación contra mujeres y niñas, que son convertidas en víctimas, en virtud de su posición subordinada en la sociedad. Las consecuencias sobre la salud de las mujeres son muchas y se relacionan con riesgos para la salud reproductiva, enfermedades crónicas, consecuencias psicológicas, lesiones y muerte. La magnitud del fenómeno ha llevado a reconocerlo como un problema de salud pública, gracias a lo cual ha sido posible formular estrategias para su prevención y

para la atención de las víctimas. Entre los avances en el tratamiento de la violencia intrafamiliar en Centroamérica se puede citar que, actualmente, en todos los países se llevan registros de los casos, se han elaborado protocolos para la atención, se ha aprobado legislación para la prevención y la protección de las víctimas y se han diseñado planes nacionales de combate a la violencia intrafamiliar.

Enfermedades emergentes y reemergentes en la región

A principios de la década de los noventa, a poco tiempo de declararse la erradicación de la polio y cuando la mayor parte de las enfermedades prevenibles por vacunación estaba en franco descenso, surgió una serie de enfermedades que cambió el panorama de la salud pública en Centroamérica. Sucesivamente se extendieron epidemias de SIDA, cólera, dengue y leptospirosis, a la vez que se incrementó la incidencia de malaria y tuberculosis. La mayoría de estas enfermedades ha sido controlada, con un saldo de valiosas lecciones y rutinas de prevención y control bien establecidas. Los logros alcanzados no habrían sido posibles sin el esfuerzo coordinado de todos los países del área.

El cólera: una enfermedad controlada

• Situación

La última epidemia de cólera comenzó en un pueblo costero peruano, en enero de 1991, a los seis meses hizo su aparición en México, y de allí se propagó a Centroamérica (OPS/OMS, 1998). La epidemia tuvo un comportamiento similar en todos los países del área: un crecimiento sostenido del número de casos hasta 1993, cuando comenzó a descender (gráfico 9). En el año 2000 sólo se detectaron 14 casos en la región.

• Acciones

La respuesta del sector salud, con intervenciones oportunas y eficaces, permitió un control rápido en la mayor parte de los casos. El cólera presentaba condiciones especiales para ello: la llegada de la epidemia había sido prevista, el período de incubación de la enfermedad es corto, los casos clínicos podían ser claramente definidos y existían mecanismos efectivos para su prevención y control. También disminuyeron en forma drástica los casos de enfermedad diarreica aguda (por cualquier causa), debido a las medidas de prevención y a las inversiones en recursos para el aumento de la cobertura de agua potable.

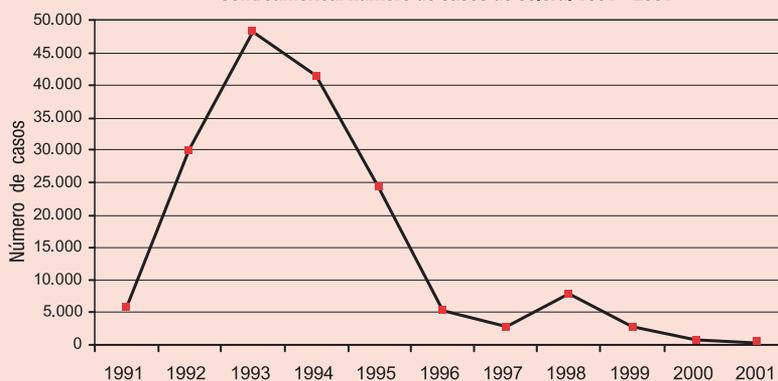
Las tasas de incidencia en los países, muy distintas a principios de la década de los noventa y estrechamente vinculadas al desarrollo económico y social de cada uno de ellos, comenzaron a converger -a la baja- en toda la región. Esto evidencia que, aún en ausencia de cambios estructurales que transformen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



¿Por qué el cólera, a diferencia de otras epidemias, pudo controlarse a pesar de que se mantienen las condiciones de pobreza que favorecieron su aparición?

Gráfico 9

Centroamérica: número de casos de cólera, 1991 - 2001



Fuente: OPS/OMS, 2003b



¿Qué se puede hacer en su comunidad para combatir la epidemia del dengue?

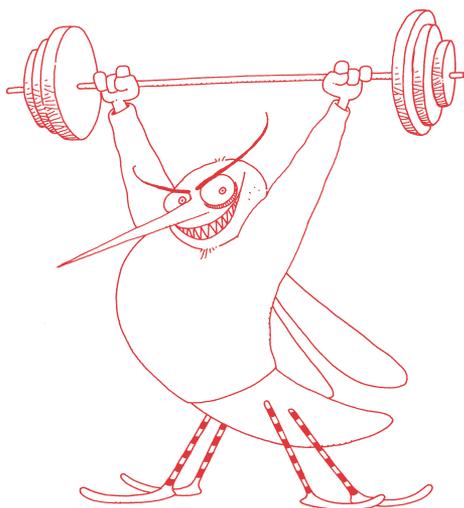
La incidencia del cólera aumentó transitoriamente después del huracán Mitch e incluso reapareció en algunos países que habían logrado mantenerse libres de casos autóctonos (OPS, 2002).

Dengue: un nuevo enfoque ante un peligro creciente

• Situación

En 1993, Panamá notificó el primer caso de dengue autóctono y Honduras reportó 2.687 casos (OPS/OMS, 1998). Para mediados de la década de los noventa el dengue había adquirido proporciones epidémicas en Centroamérica; los casos aumentaron de 15.000 en 1996, a más de 45.000 en 1998. Desde esa fecha el número de casos descendió progresivamente hasta el año 2001. En el año 2002 hubo 73.335 casos en la región, la cifra más alta en los últimos siete años. De acuerdo con las tasas de incidencia reportadas, de los cinco países de mayor riesgo en América Latina, tres se encuentran en Centroamérica (Honduras, Costa Rica y El Salvador).

Desde fines de la década de los noventa se viene experimentando un incremento en los casos de dengue hemorrágico: 1.410 casos y 49 muertes fueron reportados en el 2000. El peligro no sólo es latente, sino que va en aumento.



• Factores de riesgo

El número de casos por país ha tenido un comportamiento más o menos desvinculado de su situación socioeconómica, lo cual demuestra que las condiciones ambientales y las intervenciones públicas de prevención y control ejercen influencias tan o más importantes que las condiciones socioeconómicas.

Esto sugiere que el control del dengue es un área en la que el trabajo coordinado entre los países puede potenciar las acciones particulares.

• Acciones conjuntas

A este respecto, existe la necesidad de fortalecer un nuevo enfoque, que promueva la coordinación intersectorial, estimule la adopción de medidas ambientales sostenibles e incorpore estrategias de comunicación social y participación comunitaria dirigidas a generar cambios en las conductas de la población.

Ya está comenzando a ejecutarse una iniciativa regional para enfrentar coordinadamente la epidemia del dengue, promovida por el Consejo de Ministros de Salud de Centroamérica (COMISCA), que resume un conjunto de medidas políticas y técnicas operativas.

¿Ha retrocedido la malaria?

• Situación

Durante el período 1996-2001, Centroamérica registró una importante disminución en el número de casos de malaria, de 182.702 en 1996 a 74.079 en el 2001, es decir, una reducción del 60%. En la región, 25.792.000 de personas viven en áreas ecológicamente propicias a la transmisión de malaria (a menos de 500 metros sobre el nivel del mar).

En cada uno de los países se ha observado que el 20% de las localidades con alta incidencia contribuye con el 80% del total de casos de la enfermedad.

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

• Factores de riesgo

Después de alcanzar niveles bajos de malaria en 1973-1974, los conflictos bélicos de los años 80 y el inicio de la descentralización de los programas de control, causaron un deterioro de la situación epidemiológica de la enfermedad. Hasta la mitad de los 80, la malaria en Centroamérica estaba restringida a la costa del Pacífico, pero tras el colapso del cultivo del algodón, a partir de 1990 se extendió al Atlántico. El desarrollo de proyectos agroindustriales (banano, cítricos, palma africana, caña de azúcar) conllevó dos factores de riesgo importantes: agresiva deforestación de bosques primarios y la importación de mano de obra procedente de áreas endémicas de malaria. Ambos contribuyeron a su transmisión en la costa Caribe.

• Acciones

Ante el fracaso de los esfuerzos por erradicar la malaria, se ha optado por nuevas estrategias orientadas más hacia la enfermedad que a la lucha contra los vectores. Entre las situaciones por enfrentar se han identificado las siguientes:

- la malaria en Centroamérica es un problema de alta morbilidad,
- se presenta en zonas urbanas,
- afecta los grupos más marginados de la sociedad,
- los programas de malaria perdieron prioridad,
- persiste el peligro potencial de la aparición de cepas resistentes a los medicamentos y
- las intervenciones presentan problemas de sostenibilidad.

Las zonas maláricas son, por lo general, las que presentan mayor incidencia de la pobreza. Todo lo anterior apunta a la necesidad de que la intervención se haga de acuerdo con la especie parasitaria que predomina, tomando en cuenta las distintas variables involucradas y haciendo del diagnóstico oportuno y el tratamiento inmediato el núcleo básico para iniciar un desarrollo social en las localidades maláricas.

VIH/SIDA: se requiere mantener la vigilancia

• Situación

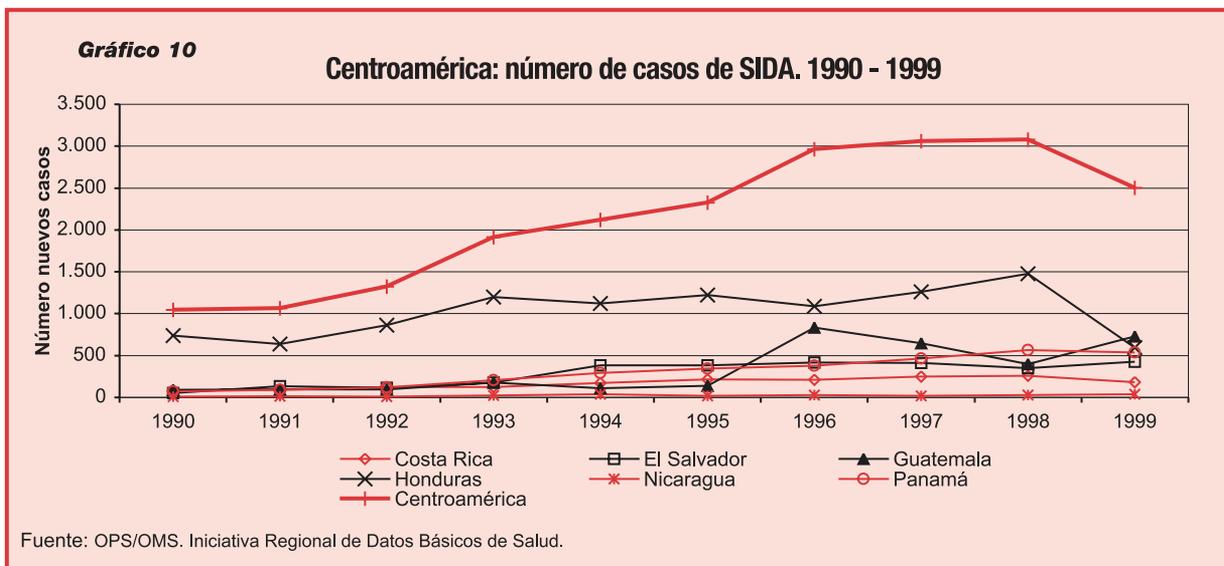
La epidemia del Virus de Inmunodeficiencia Humana / Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida (VIH/SIDA) ha mostrado una tendencia ascendente desde su aparición en Centroamérica, a mediados de la década de los ochenta (gráfico 10). Hasta el final de 2001 se habían notificado 25.535 casos y 6.559 defunciones en Centroamérica. Aquí, la epidemia está creciendo a un ritmo más acelerado que en el resto del continente y los casos tienden a concentrarse en las zonas urbanas más pobladas. En esta región se presenta la mayor proporción de casos de SIDA en niños: un 4,2% del acumulado de casos reportados a junio del 2002. Hasta mayo de 2000, la



Si las condiciones de Centroamérica son propicias para que la malaria se expanda, ¿por qué se han debilitado los programas estatales para controlarla?

exposición al VIH a través de contactos heterosexuales se identificó como el posible factor de riesgo para el 72,8% de todos los casos de SIDA notificados (OPS/OMS, 2000). Desde finales de la década de los noventa se ha observado un aumento proporcionalmente mayor de los casos en mujeres.

La tasa de incidencia por millón de habitantes en Centroamérica se mantuvo relativamente estable en los últimos cinco años de la década de los noventa, aunque se dio una disminución en la incidencia en Honduras y un incremento en las tasas de Belice y Panamá.



• **Honduras presenta la mitad de los casos de VIH/SIDA de la región**

Del total de casos centroamericanos reportados hasta finales del 2001, aproximadamente la mitad corresponden a Honduras (OPS/OMS, 2002). Esto se debe a que a fines de la década de los setenta y principios de los ochenta ocurrieron serios conflictos bélicos en el área que causaron una fuerte movilización militar, desplazamientos de poblaciones y una gran actividad migratoria. El territorio de Honduras constituyó un área de intenso tránsito, hecho que puede en parte explicar la entrada temprana de la infección y su ulterior diseminación entre las mujeres embarazadas (OPS/OMS, 1998).

• **Factores de riesgo**

No obstante estas diferencias en el comportamiento de la epidemia en los países de la región, no debe perderse la perspectiva de factores de riesgo comunes, que ameritan abordajes conjuntos. Se observa, por ejemplo, una asociación creciente entre la adquisición y diseminación del VIH/SIDA y la pobreza y la falta de acceso a los servicios básicos de educación y salud pública (OPS/OMS, 1998).



¿Por qué se dice que el VIH/SIDA incidió tempranamente en Honduras por causa de la guerra?



• Acciones regionales coordinadas

El abordaje conjunto de la epidemia excede el ámbito de lo promocional y preventivo. Los ahorros en los costos directos e indirectos de la enfermedad y el mejoramiento, tanto de la duración como de la calidad de vida, apoyan el uso de los medicamentos antirretrovirales que retardan la progresión de la enfermedad (OPS/OMS, 2001c). En Centroamérica, es factible lograr importantes economías de escala mediante la compra conjunta de estos medicamentos. Una encuesta conducida por OPS en mayo de 2002 determinó que los precios de la terapia antirretroviral en los países de América Latina se redujeron hasta un 54% con respecto a mayo de 2001, como resultado de las negociaciones entre los Ministerios de Salud y las empresas farmacéuticas.

Tuberculosis: un peligro latente

• Situación

Durante la década de los noventa, el número de casos de tuberculosis (TB) en Centroamérica se mantuvo virtualmente inalterado. En el 2001, los países con mayor carga de TB en todas sus formas fueron Honduras, Nicaragua y Guatemala. En lo que concierne a la magnitud de la tuberculosis pulmonar, que es la forma contagiosa, Honduras presenta la mayor incidencia (43 casos por 100.000 habitantes); Nicaragua, con 29 por 100.000, y Belice, con 23 por 100.000, son los países que le siguen.

• Factores de riesgo

La tuberculosis se asocia a condiciones de vida precarias de la población y cuenta, asimismo, con el potencial de generar un círculo vicioso entre pobreza y enfermedad. Los casos se concentran en los grupos de edad más productiva de la población; además, aun los pacientes con acceso a servicios de salud pierden en promedio de tres a cuatro

meses de su tiempo laboral. Entre un 20% y un 30% del ingreso familiar de los pacientes de tuberculosis debe invertirse en gastos relacionados con la enfermedad, y cerca de quince años de aporte económico a la familia se pierden debido a la muerte prematura que ella ocasiona (WHO, 2001).

Aunque ninguna de las tasas de incidencia en Centroamérica puede calificarse de grave, persisten dos problemas: la resistencia a drogas antituberculosas, y el abandono del tratamiento. Esto último sigue siendo una seria dificultad en el éxito de la lucha contra la enfermedad; a este respecto Panamá, Nicaragua y Guatemala presentaron tasas de 15%, 9%, y 7%, respectivamente.

• Acciones

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

Iniciativas nacionales y regionales para mejorar la salud

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

El éxito de las políticas de salud de Centroamérica para los próximos años depende de que los países identifiquen áreas de intervención en las que la acción coordinada sea fundamental para



¿Se están desarrollando medidas eficaces para prevenir el SIDA en su país?

¿Por qué se asocian tuberculosis y pobreza?

¿Por qué la gente abandona el tratamiento contra la tuberculosis?
¿Qué consecuencias tiene para la salud pública?

alcanzar impactos demostrables. La extensión de los beneficios de los nuevos descubrimientos y tecnologías médicas puede ser apoyada por agencias internacionales, pero las acciones conjuntas (como la vigilancia epidemiológica y la inmunización) deben ser producto de la coordinación regional (Sandler y Arce, 2002).

Todos los países han emprendido en la última década un proceso de reforma del sector salud, y a nivel regional se han fortalecido los vínculos políticos de las autoridades sanitarias.

Reforma del sector salud

Los cambios en el sector salud forman parte de la reforma y descentralización del estado, que vienen impulsando en la región los organismos financieros internacionales desde inicios de la década de los 90.

Estas reformas han contado con el apoyo del BID, el Banco Mundial y la OPS, con participación de los Ministerios o Secretarías de Salud, las instituciones del sistema de seguridad social y algunos organismos no gubernamentales. En cambio, la participación de la población en el diseño y puesta en marcha de la reforma ha sido muy limitada (OPS/OMS, 2002a).

Los objetivos explícitos son buscar eficiencia y equidad de los servicios y controlar el gasto público creciente en salud, así como responder a la insatisfacción de los usuarios de los servicios (Solimano et al, 2000).



Los objetivos comunes perseguidos en la región son la reorganización y reestructuración de las instituciones proveedoras de servicios de salud; la introducción de nuevas modalidades en la provisión de estos servicios; la búsqueda de mayor eficiencia y equidad en la asignación de los recursos y la garantía del acceso a los servicios de salud para la población vulnerable (OPS/OMS, 2002a); el replanteamiento de los roles institucionales de la autoridad sanitaria, a fin de garantizar su papel rector y la separación de las funciones de aseguramiento, financiación y provisión de los servicios. Todo ello en función de mejorar las condiciones generales de salud de la población.

Muchos países están optando por un nuevo modelo de los servicios de salud basados en “acuerdos o compromisos de gestión”, que determinan la dotación de recursos económicos a cada servicio, según el cumplimiento de metas respecto a los resultados prometidos.

En muchos casos se busca, también, que los establecimientos públicos de salud compren y vendan a entidades privadas, para prestar los servicios de salud que les corresponde.

Además, se promueve un nuevo modelo de servicios de salud, con énfasis en el fortalecimiento de la atención más cercana a la población, creando equipos móviles a través de los cuales se pretende brindar atención familiar integral. La atención primaria enfatiza en la prevención y promoción de la salud, y atiende a las familias en los barrios en que residen.

Desafíos y debilidades para el avance del proceso global

El fortalecimiento del primer nivel de atención, el envejecimiento de la población y la emergencia de nuevas patologías, seguramente se conjugarán para incrementar el gasto en atenciones clínicas especializadas. Si los recursos del



Las reformas del sector salud en su país, ¿han generado acceso más equitativo y mejores servicios de salud? ¿En qué sí y en qué no?

sector público no crecen al mismo ritmo, el resultado puede ser (como lo sugiere la tendencia en varios países) el incremento del gasto de bolsillo, que provoca ineficiencia y problemas de inequidad.

Es poco el avance logrado en el cambio del modelo de asignación de los recursos.

Por ejemplo es notable la ausencia de la seguridad social en la mayoría de los procesos de reforma sectorial de la región, aun cuando la experiencia de otros países de América Latina sugiere su importancia, por ser un sistema institucional con mayor flexibilidad para movilizar recursos financieros. Los sistemas de seguridad social otorgan servicios de salud y de jubilación, mediante principios solidarios en los que cada asegurado aporta cuotas de acuerdo con sus ingresos.

Tampoco la participación del usuario ha avanzado significativamente, en parte por la falta de mecanismos claros y por efecto de ciertas resistencias institucionales (culturales).

Además, la creciente participación del sector privado en la prestación de los servicios constituye un reto en materia de regulación para el ente rector.

Difícilmente se consolidará el nuevo rol de rectoría si no se avanza de manera sustancial en la implementación de sistemas de información adecuados para la toma de decisiones, la orientación de recursos y la identificación de necesidades.

Iniciativas de salud en el marco de la integración centroamericana

La Reunión del Sector Salud de Centroamérica y República Dominicana (RESSCAD), cuya Secretaría está a cargo de la OPS, es un foro sectorial, que ha permitido fortalecer el contacto en materia de salud en la región, así como

el contacto entre Ministerios de Salud, instituciones de seguridad social e instituciones de agua y saneamiento.

Entre los temas discutidos, el asunto de mayor relevancia ha sido el control de enfermedades transmisibles (poliomielitis, malaria, sarampión, dengue, cólera, chagas, tétanos neonatal, SIDA). Con menos frecuencia se han discutido temas de servicios de salud, ambiente y saneamiento básico (particularmente después del cólera), recursos humanos, medicamentos, alimentación y nutrición y desastres (OPS/OMS y Ministerio de Salud Nicaragua, 2001). La seguridad social ha sido un tópico virtualmente ausente en las reuniones. Más recientemente, las conversaciones giran en torno a la concertación y el monitoreo de los procesos de reforma, en particular en temas vinculados con el fortalecimiento de la rectoría de los ministerios y el desempeño de las funciones esenciales de salud pública.

A estos foros RESSCAD pueden atribuírseles, logros muy concretos, tanto en el campo político como en el sanitario:

- Organización de actividades multinacionales durante el período de conflictos armados en la región, incluyendo “Días nacionales de vacunación” realizados simultáneamente en todos los países, lo que incluso posibilitó, ceses al fuego.



**¿Por qué es importante una mayor participación de la población en los procesos de cambio en los sistemas de salud?
¿Cómo puede darse esa participación?**



¿Por qué es tan importante la coordinación regional en políticas de salud y el combate a las enfermedades?

**¿Por qué es importante la seguridad social?
¿Debe ser un tema tratado a nivel centroamericano?**

- Participación de Guatemala y Belice en reuniones conjuntas en el ámbito ministerial e inclusión de Belice en el Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá (INCAP), la Reunión del Sector Salud de Centroamérica y República Dominicana (RESSCAD) y otros acuerdos bilaterales y multilaterales.
- Atención en salud a las poblaciones involucradas o afectadas por los conflictos armados durante el período de pacificación o desmovilización, y atención en salud a poblaciones fronterizas.
- Articulación de los sectores salud y ambiente, mediante la celebración de tres reuniones sobre ecología y salud (ECOSALES) y, la primera reunión de ministros de salud y ambiente en el marco de la integración centroamericana, efectuada en Panamá en noviembre de 2001.
- Disminución de la incidencia de enfermedades inmunoprevenibles, gracias al incremento de las coberturas de vacunación.
- Erradicación de la polio y eliminación de la transmisión autóctona del sarampión.
- Control del cólera y disminución de la incidencia de la malaria (OPS/OMS y Ministerio de Salud Nicaragua, 2001).



- Intercambios de información sobre temas nuevos en la región, como migración y violencia, entre otros.

Debe reconocerse que el control de varias enfermedades transmisibles no se habría logrado sin la acción coordinada, o por lo menos simultánea, de todos los países del área. La RESSCAD ha sido un foro para coordinar estos esfuerzos.

La RESSCAD, tiene como líneas estratégicas la reforma del sector; el programa de inmunizaciones; los temas de agua, saneamiento y ambiente; la disminución de la vulnerabilidad en casos de desastre; la atención de enfermedades emergentes y reemergentes; la seguridad alimentaria y nutricional; la violencia como problema de salud pública y la estrategia contra el SIDA. En cada una de ellas existen antecedentes de cooperación e intercambio de experiencias en la región.

Un acuerdo político importante es la iniciativa centroamericana para facilitar el acceso al tratamiento antirretroviral en la lucha contra el SIDA, a través de una negociación conjunta con las compañías farmacéuticas.

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

Conozcamos más de Centroamérica



VERSIÓN PARA SOCIEDAD CIVIL DEL SEGUNDO
INFORME SOBRE DESARROLLO HUMANO
EN CENTROAMÉRICA Y PANAMÁ

Parte C

Desafíos económicos y de la integración



Programa Estado de la Nación
2004

Parte C

Aumentan el empleo precario y la economía informal

Capítulo 8

Valoración general

Durante la década de los 90, las oportunidades de empleo de la población no mejoraron significativamente. En el mercado laboral, la economía informal siguió siendo el sector más dinámico, con una fuerte incidencia de pobreza. Se calcula que de cada 100 nuevos empleos generados entre 1990 y 1999, 31 fueron en el sector formal, 12 en el agropecuario y 57 en el informal. Este último sector es más grande que el formal en todos los países de la región, con excepción de Panamá y Costa Rica (cuadro 8).

Para 2000, se estima que de los 13,7 millones de ocupados en Centroamérica, un 39,3% lo estaba en el sector informal, un 30,6% en actividades agropecuarias y un 30,1% en el formal.

En el sector agrícola, un 18,7% del empleo corresponde a la actividad realizada por cuenta propia y familiares, que es un tradicional reducto de pobreza; un 5,4% a pequeñas fincas que emplean un máximo de cinco trabajadores, y sólo un 6,6%

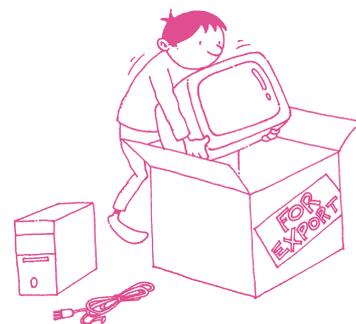
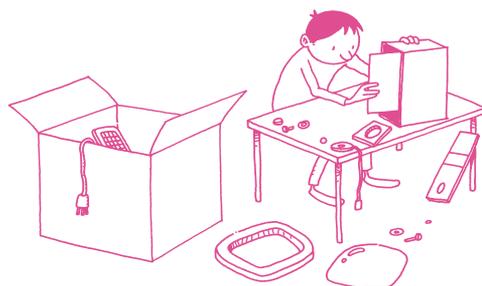
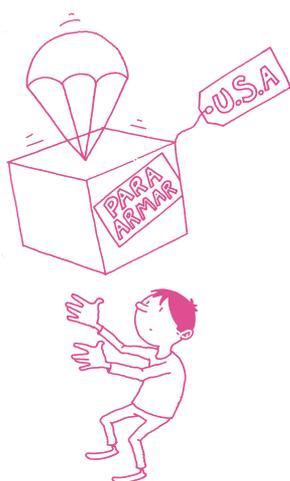
corresponde al sector agropecuario moderno, que son medianas o grandes fincas, con aplicación de tecnología y mecanización y que emplean un número alto de trabajadores.

La magnitud de la pobreza es bastante menor entre los ocupados del sector formal, (18,7%), que entre los del informal, donde alcanza el 40,4%, y entre estos últimos es menor que entre los ocupados agropecuarios. La mayor incidencia se presenta en los trabajadores campesinos por cuenta propia, entre quienes la pobreza alcanza el 74,3%, así como entre patronos y asalariados agropecuarios, en fincas de cinco o menos empleados, con el 66,4%.

La débil relación entre crecimiento y empleo, así como la falta de vinculaciones entre las nuevas actividades exportadoras y el resto de la economía son los desafíos más importantes que deben encararse para asegurar un empleo de mejor calidad (más calificado y mejor pagado), como también, la inclusión de las pequeñas y medianas empresas (PYME) en la dinámica económica. A pesar de su precariedad, bajos salarios y modestas condiciones laborales, las PYME son muy importantes en la producción y generación de empleo en Centroamérica.



¿Cómo se puede impulsar el desarrollo humano sostenible si no se generan suficientes empleos de calidad y bien remunerados?



Cuadro 8**Centroamérica: porcentaje de ocupados^{a/} según sector de ocupación^{b/}, 2000**

	Centroamérica ^{c/}	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Todos los ocupados	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
formal	30,1	50,0	35,7	19,9	27,0	25,5	45,9
informal	39,3	32,8	42,8	41,0	38,8	40,4	33,3
agropecuario	30,6	17,2	21,4	39,1	34,3	34,1	20,8

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

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

c/ Estimación propia.

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

Las personas pobres en el sector informal y en el agropecuario tradicional

Cuando la pobreza se concibe como insuficiencia de ingresos, uno de los elementos explicativos clave es la forma en que los miembros del hogar se insertan en el mercado de trabajo, es decir, qué tipo de ocupación o empleo tienen, pues los ingresos obtenidos por el trabajo son los principales (sino los únicos) ingresos familiares. En todos los

países del área existe una mayor inserción de los pobres, tanto jefes de familia como no jefes, en los sectores informal y agropecuario tradicional. En ambos casos la relación capital/trabajo es muy baja, con escasa productividad y reducida capacidad de acumulación.

En el cuadro 8 se muestra el sector de ocupación de los 13,7 millones de centroamericanos ocupados hacia el año 2000, los cuales representaban un 37,9% de la población total (tasa bruta de ocupación o porcentaje de población que trabaja con respecto al total de población). Entre ellos, un 30,1% a nivel regional se desempeñaba en actividades formales, un 39,3% en el sector informal y el 30,6% restante en actividades agropecuarias. Por países, la importancia del sector formal es mayor en Costa Rica y Panamá, pues absorbe casi a la mitad de los ocupados, y menor en Guatemala, donde solamente un 19,9% de los ocupados se ubican en él. También en Nicaragua y Honduras este sector es menos importante en términos relativos (25,5% y 27% de los ocupados, respectivamente) y es más significativo en El Salvador (35,7%).



Los ocupados por cuenta propia y en microempresas a nivel regional superan ligeramente la ocupación formal (31,1% y 30,1%, respectivamente), lo que evidencia la importancia de estos tipos de ocupación.

Por su parte, las actividades agropecuarias corresponden mayoritariamente a la agricultura tradicional realizada por personas que trabajan por cuenta propia (no tienen patrón) y trabajadores familiares (18,7%), más los asalariados y patronos en explotaciones agrícolas de cinco empleados o menos (5,4%).

En contraste, sólo un 6,6% de los centroamericanos ocupados realiza actividades en el sector agropecuario moderno, es decir, en fincas o explotaciones agrícolas con más de cinco trabajadores, mecanizadas y con aplicación de tecnología.

Respecto a la situación por género, un 36,2% del total de ocupados en la región son mujeres, lo que equivale a cinco millones de centroamericanas que participan en forma activa en el mercado laboral. Trabajan especialmente en el sector informal, pues casi tres de cada cinco ocupadas se desempeñan ahí (59,3%). A su vez, el agropecuario es importante sobre todo para los hombres, de los cuales un 42,4% está ocupado en este sector.

El sector formal tiene la misma importancia relativa para ambos sexos, ya que ocupa alrededor del 30% en cada caso. Sin embargo, dada la diferencia en el número absoluto de hombres y mujeres que participan en el mercado de trabajo, hay dos aspectos que deben resaltarse. Por una parte, el número de mujeres en el sector informal supera al de los hombres (2,9 millones de mujeres respecto a 2,4 millones de hombres). Por otra, aunque el sector formal es igualmente importante en términos relativos para hombres y mujeres, hay en él 1,7 hombres ocupados por cada mujer.

Ahora bien, los ingresos que obtienen los ocupados en los sectores informal y agropecuario tradicional generalmente son bajos, lo que conlleva una situación de pobreza para estas personas y sus familias. Como se aprecia en el cuadro 9 la incidencia de la pobreza es bastante menor entre los ocupados del sector formal que en los del informal, y en estos últimos es menor que entre los ocupados agropecuarios.

La mayor incidencia de la pobreza se presenta entre los que trabajan en el sector agropecuario, un 69% de ellos, que representan un 49,6% de todos los trabajadores pobres. Se pone en evidencia, entonces, que el alivio de la pobreza requiere, necesariamente, mejorar la situación de los campesinos y sus familias.



¿Por qué las mujeres tienden a encontrar ocupación principalmente en el sector informal? ¿Qué se puede hacer para mejorar sus condiciones de trabajo e ingresos?

Cuadro 9

Centroamérica: incidencia de la pobreza entre los ocupados, según sector de ocupación. 2000 (en porcentajes)

	Incidencia de la pobreza en cada sector laboral	Distribución del total de personas pobres
Todos los ocupados	42,7% de todos los ocupados	100,0
formal	18,7% de los trabajadores formales	13,2% de todos los trabajadores pobres
informal	40,4% de los trabajadores informales	37,2% de todos los trabajadores pobres
agropecuario	69,0% de los productores agropecuarios	49,6% de todos los trabajadores pobres

Fuente: Sauma, 2003.



¿Cómo se puede fortalecer el sector agrícola tradicional, en el contexto de apertura y tratados comerciales?

¿Cómo se puede favorecer que las empresas exportadoras utilicen más bienes y servicios producidos en el país, especialmente por pequeños y microempresarios?

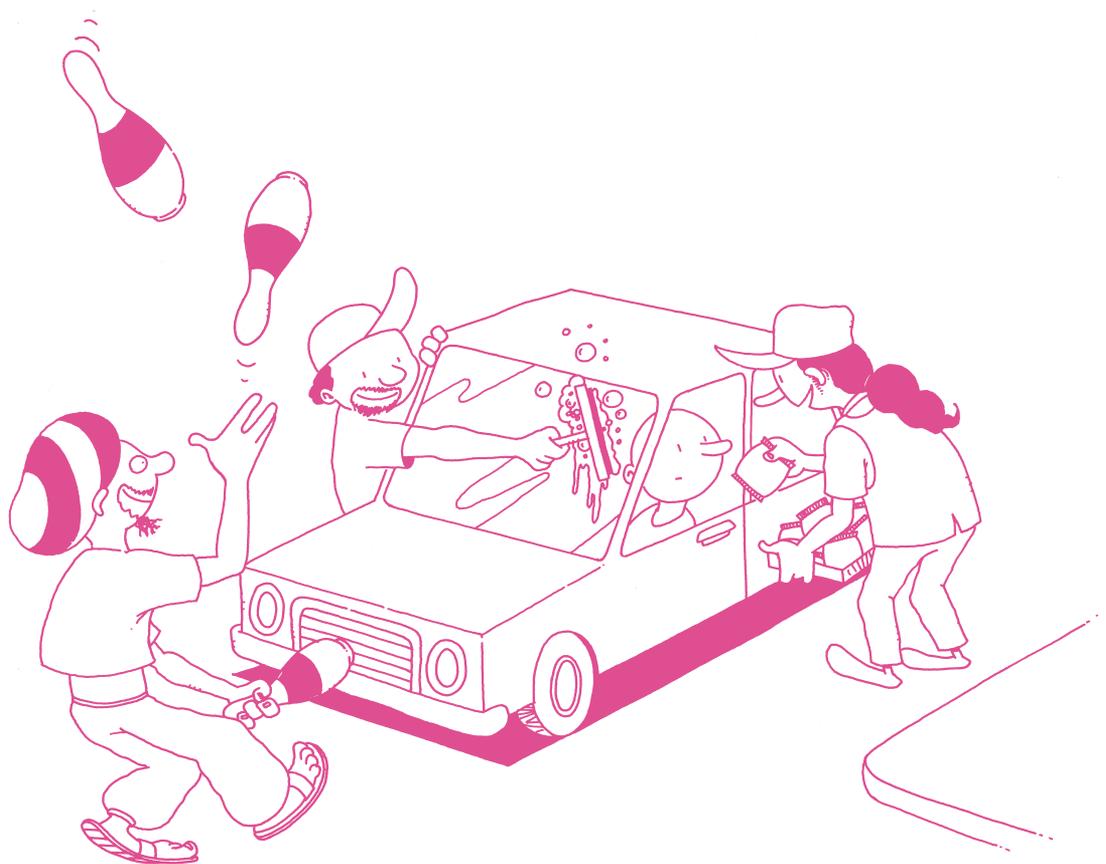
El sector informal, por su parte, concentra un 37,2% de los ocupados pobres de la región. De ellos, la mitad trabaja por cuenta propia y poco más de una cuarta parte son patronos y trabajadores en microempresas. También aquí queda manifiesta la necesidad de mejorar los ingresos a los participantes en estas actividades (en su mayoría mujeres), para aliviar su situación de pobreza.

Débil vinculación entre el mercado laboral y el crecimiento económico

En materia laboral, Centroamérica ha experimentado una expansión acelerada del sector informal, debido a la falta de vínculos entre las nuevas actividades

exportadoras y el resto de la economía. Este fenómeno es causado también, por el escaso dinamismo y la poca capacidad de absorción laboral que presenta el sector formal de la economía. Así, la informalidad está conformada en buena medida por aquellas personas que no tienen acceso a las actividades formales, pero que requieren generar ingresos para satisfacer las necesidades propias y de sus familias.

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



El desafío del desempeño económico: se frena el ritmo de crecimiento

Valoración general

En los últimos cuarenta años, la economía centroamericana ha vivido distintas etapas en cuanto a sus niveles de crecimiento. Una primera etapa de alto crecimiento se dio durante el apogeo del modelo de sustitución de importaciones, durante los años sesenta. La década de los setenta fue de crecimiento moderado, mientras que en el transcurso de los ochenta se registraron tasas de crecimiento muy bajas y hasta negativas.

Al detenerse la caída de la producción y con la firma de los Acuerdos de Esquipulas y los procesos de paz, la economía centroamericana volvió a crecer en los primeros cinco años de los noventa. Sin embargo, posteriormente no ha logrado mantener un crecimiento sostenido que permita mejorar las

condiciones de vida de las y los centroamericanos y dar amplio impulso al desarrollo humano. Si bien se ha conseguido cierta estabilidad en los grandes indicadores económicos -un logro importante por sí solo- ello ha sido insuficiente desde la perspectiva del desarrollo humano sostenible.

El impacto económico negativo de la guerra que debieron enfrentar los países en los noventa, no estuvo acompañado por una ayuda externa que permitiera una recuperación más rápida de las pérdidas acumuladas. A esto hay que sumar los daños económicos sufridos, en algunos casos en forma repetida, por el efecto de fenómenos naturales de gran intensidad, como huracanes e inundaciones.



¿Por qué el mayor crecimiento económico de la década de los 90 no significó mayor desarrollo humano sostenible?





Ante la gran cantidad de necesidades y los bajos presupuestos con que cuentan los Estados de Centroamérica, ¿cómo se pueden definir las prioridades del gasto público?

Los datos sobre el PIB per cápita por persona (capítulo 2) muestran la necesidad de lograr tasas de crecimiento económico más altas. Resulta desalentador el hecho de que el PIB per cápita se mantenga más o menos constante (o hasta disminuya) a lo largo de los últimos cuarenta años en todas las naciones centroamericanas, con excepción de Costa Rica y Panamá. En algunos países esto tiene que ver tanto con el débil crecimiento de la economía como con tasas de crecimiento poblacional aún altas. También los niveles de pobreza se han mantenido demasiado elevados y la distribución de los ingresos, tanto “entre” como “dentro” de los países, sigue siendo muy inequitativa.

Se puede afirmar, del análisis del comportamiento económico de la región, que los países que gozaron de paz y de períodos largos de inversión social (gasto en educación, salud y combate a la pobreza) y desarrollo de la institucionalidad estatal democrática obtuvieron resultados económicos mucho mejores (gráfico 5 en el capítulo 3).

En este marco general, las grandes diferencias y la brecha creciente entre países constituyen un desafío de gran importancia para articular una estrategia de desarrollo común y el avance de la integración regional en Centroamérica.

De la estabilidad macroeconómica al desarrollo humano

En la década de los ochenta, Centroamérica puso en marcha una nueva dinámica económica y política caracterizada por un fuerte énfasis en la promoción de exportaciones, la estabilización macroeconómica (ver glosario); drásticos ajustes en el tamaño (y en parte, en las funciones) del Estado; la apertura de las economías a las importaciones; la liberalización de los mercados y la atracción de inversión

extranjera (tanto directa como financiera). Desde entonces, el nuevo estilo de desarrollo se ha asentado en todas las naciones del área y se ha profundizado con la negociación de tratados de libre comercio con otros países y regiones: unos firmados y otros en marcha (Canadá, Chile, México, Estados Unidos, Unión Europea, República Dominicana). Este conjunto de políticas fue formulado, en parte, por los acreedores de las deudas externas de los países latinoamericanos y se llegó a conocer como el Consenso de Washington.

Hasta la fecha, los logros se han quedado cortos con respecto a lo que se esperaba. Entre sus mayores beneficios se pueden incluir la estabilización macroeconómica y la reducción de la inflación; la reactivación del crecimiento económico (luego de la “década perdida” de los años ochenta); el aumento de inversiones de capital internacional; la gran expansión de las exportaciones y la disminución de los déficit fiscales.

Durante la Cumbre de las Américas celebrada en Chile el 19 de abril de 1998, se concluyó que las nuevas políticas deben incluir objetivos como la promoción de la educación, la preservación y fortalecimiento de la democracia, la justicia y los derechos humanos, el impulso a la cooperación regional en asuntos ambientales, el fortalecimiento de los mercados financieros y la erradicación de la pobreza y la discriminación (Stiglitz, 1998).

Logros y desafíos macroeconómicos

Las reformas financieras y el alto costo del dinero

A excepción de Panamá, que ya contaba con un sistema financiero bastante desarrollado, el sector financiero centroamericano fue sustancialmente reformado durante la década de los noventa, buscando la liberalización de las

tasas de interés, la reducción de los encajes (es decir de los dineros que deben mantener en reserva los bancos) y la modernización de la legislación bancaria y del mercado de capitales (Camacho et al, 1999).

A pesar de los avances logrados con estas reformas, el sector financiero centroamericano en general, aún presenta altos costos de intermediación bancaria. Mientras en Panamá y El Salvador los costos financieros son comparables con los de países en vías de desarrollo con sistemas financieros más avanzados, en el resto de las naciones son bastante más altos. Esto repercute en el aumento de las tasas activas de interés (el interés que se cobra por los créditos) y, por ende, en el encarecimiento y consecuente disminución de la inversión.

Las tasas de inflación se estabilizan en niveles altos

Las tasas de inflación disminuyeron notablemente a lo largo del período 1986-2000. Solamente Honduras experimentó un alza, durante los primeros cinco años de la década de los noventa. Aunque se dieron importantes mejoras en esta variable (sobre todo en Nicaragua), la inflación sigue presentando en Honduras, Costa Rica y Nicaragua niveles cercanos o superiores a los recomendables.

Ajuste fiscal: disminuye déficit y gasto público

El déficit fiscal es el faltante de dinero por la diferencia entre los ingresos del Estado y sus gastos. Junto a otros factores que deben tomarse en cuenta, las altas tasas de inflación en la mayoría de las naciones centroamericanas han estado estrechamente ligadas a los persistentes déficit fiscales, dado que estos últimos se financian, en parte, mediante el aumento de la cantidad de dinero circulante (Agosín, 2002). Se observa que entre 1990 y 2000, la disminución en la tasa de inflación fue acompañada por una baja del déficit fiscal, con excepción de El Salvador.

A lo largo de las últimas dos décadas, los déficit fiscales en todos los países han disminuido a partir de la contracción en los gastos del gobierno, y no por progresos en la recaudación fiscal o el aumento de impuestos. De este modo, todos los países de la región, excepto El Salvador, experimentaron una baja significativa en los gastos por persona del Gobierno Central durante el período 1980-2000 (cuadro 10).



La prioridad que se ha dado a los equilibrios macroeconómicos, ¿toma en cuenta las necesidades de las personas y comunidades?

¿Se puede avanzar en desarrollo humano sin obtener equilibrios macroeconómicos?

Cuadro 10

Centroamérica: índice del gasto total real per cápita de los Gobiernos Centrales. 1980-2000
(base El Salvador 1970=100)

Año	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua ^{a/}	Panamá
1980	660	213	264	261	340	809
1990	359	126	90	143	106	404
2000	499	231	165	168	141	560

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

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



¿Se pueden tener buenos servicios del Estado con bajas recaudaciones de impuestos?

Considerando la actual estructura productiva de su país y de la región, ¿qué sectores se deben fortalecer para lograr un desarrollo con mayor equidad?

Desafíos ante baja recaudación de impuestos

Los países del área muestran tasas de tributación inferiores a las que se dan en sociedades más desarrolladas. Casi la totalidad de los ingresos fiscales provienen de fuentes tributarias (impuestos), con excepción de Panamá, que obtiene una parte importante de sus ingresos por la operación del Canal. En general, sobresale el bajo nivel de tributación de Centroamérica. Además de tener impuestos bajos, todos los países presentan problemas para cobrarlos, según el cálculo de la recaudación esperada en relación con el PIB per cápita y la distribución del ingreso de cada país (Agosín, 2002).

Los cambios en la estructura productiva

La estructura productiva de un país se compone de la capacidad productiva de bienes materiales (agricultura, construcción, minería, industria manufacturera), servicios básicos (electricidad, gas, agua, transporte, etc.) y otros servicios (bancos, turismo, comercio, servicios gubernamentales, etc.).



Hace 40 años, el sector principal de las economías centroamericanas era el de producción de bienes, y especialmente la agricultura. En los años 60 y 70, hubo un crecimiento importante de la industria para abastecer las necesidades nacionales. En el período 1990 - 2001 destaca el hecho de que Nicaragua es el único país en el cual la producción de bienes representa más de la mitad del total de su producción y además, muestra una tendencia creciente hasta alcanzar el 57,8% en el 2001. En los otros países, la producción de bienes varía entre el 36% y el 44%, con una tendencia general a la disminución, particularmente en lo que concierne al sector agrícola.

Con respecto al sector servicios (no básicos), Panamá se destaca por tener una estructura económica que difiere ampliamente de la del resto de la región; así, este sector representa más del 60% del PIB, en tanto que la producción de bienes (incluyendo agrícolas e industriales) se sitúa en alrededor de un quinto de toda su producción. Esto refleja la importancia, en su economía, del suministro de servicios para el mercado mundial, como el Canal interoceánico, los servicios financieros y el desarrollo de un complejo aeronáutico para vuelos comerciales internacionales.

También es importante destacar la disminución del tamaño y las funciones del Estado en la región durante este período, hecho que se refleja en la reducción de los servicios gubernamentales y los servicios comunales, sociales y personales (en ambos casos con la única excepción de Guatemala). Esto se ha expresado en una reducción del gasto público per cápita en el largo plazo (cuadro 10).

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

Con excepción de Nicaragua, actualmente todos los países tienen un menor porcentaje de participación del sector agropecuario y se han incrementado las actividades exportadoras. Se presenta además, un importante deterioro de la actividad exportadora tradicional -expresada por la crisis del café en algunas naciones- y el estancamiento de las actividades orientadas al mercado interno, basadas por lo general en la pequeña y mediana producción local.

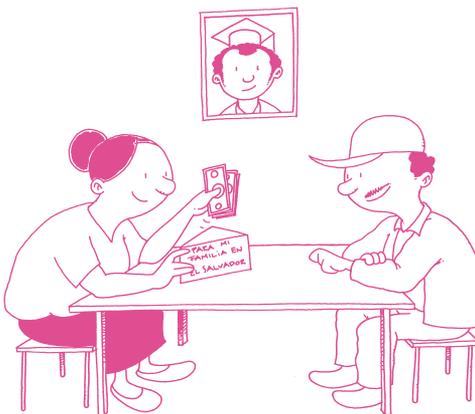
Las remesas: un fenómeno creciente debido a la migración laboral

Según datos del Banco Mundial (2003), para el año 2000 las remesas hacia Centroamérica desde el resto del mundo ascendieron (a pesar de que cualquier cuantificación es inexacta) a poco más de 3.000 millones de dólares. Significó un aumento del 80% con respecto al monto remitido en 1995 (gráfico 11).

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

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

en el 2000 las remesas eran ya equivalentes a poco menos del 5% del PIB regional. Destaca el caso salvadoreño, donde hoy día representan ingresos superiores al total de las exportaciones del país, es decir, son la principal fuente de divisas.

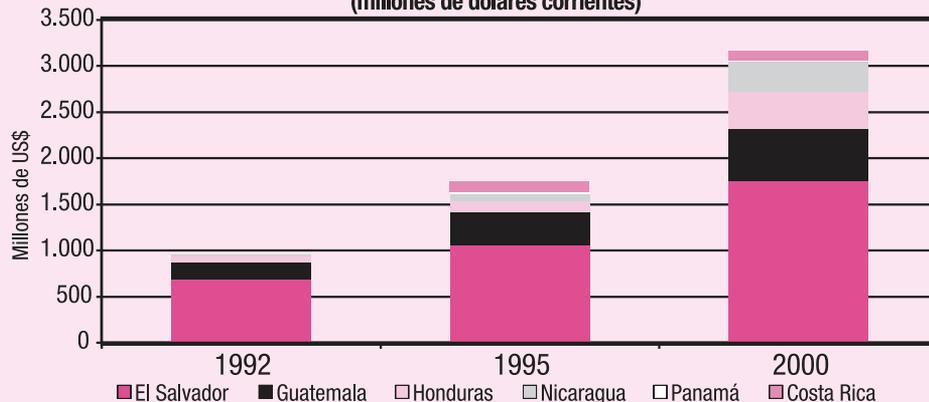


La apuesta a las nuevas exportaciones

A principios de los noventa, las exportaciones se incrementaron muy rápidamente y el producto interno bruto comenzó a crecer, en el marco de una nueva situación de intercambio favorecida por la paz y la reconciliación. La excepción fue Nicaragua, que encontró este acomodo con un retraso de casi cinco años.

Gráfico 11

Centroamérica: remesas familiares. 1992^a, 1995 y 2000
(millones de dólares corrientes)



^aNo hay datos disponibles para Costa Rica.

Fuente: Banco Mundial. World Development Indicators, 2002.



¿Cómo se puede lograr que las exportaciones mejoren la calidad de vida de toda la población?

La tasa de crecimiento de las exportaciones aumentó permanentemente a través de las dos últimas décadas en Costa Rica y Guatemala, pero sólo en la década de los noventa en Honduras, Nicaragua y El Salvador (cuadro 11).

Para Costa Rica, Panamá y Honduras el mercado centroamericano significa un porcentaje bajo del total de sus exportaciones, mientras que para El Salvador, Guatemala y Nicaragua representa alrededor de un 40%, en promedio. Un rasgo general de singular importancia es que todas las economías centroamericanas tienen en los Estados Unidos su principal mercado de destino. Así, en 2001 más del 60% de las exportaciones regionales se dirigían a ese país. El comercio intrarregional ocupa el segundo lugar, con casi el 28% del total, y la Unión Europea, con 15%, el tercero.

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

a) Diversidad de productos y servicios y dinamismo exportador; con niveles medianos de valor agregado nacional (caso de Costa Rica y, en menor grado, de El Salvador).

- b) Poca diversificación y bajos volúmenes, con una punta de lanza de bajo valor agregado nacional (maquila textil), como en los casos de Honduras, Guatemala y Nicaragua.
- c) Economía exportadora de servicios de soporte del comercio (Panamá).

Es posible afirmar que la primera y la tercera modalidad de inserción pueden constituir una base económica para permitir un tránsito hacia un grado mayor de desarrollo humano. Mientras tanto, si bien el segundo estilo reanima la economía y genera empleos, que de otro modo difícilmente existirían en países con alta informalidad y elevadas tasas de desempleo, los niveles de desarrollo humano son inferiores a los de los países que se encuentran en las otras modalidades.

No obstante en el caso de la segunda modalidad, si los conglomerados de maquila textil evolucionan hacia la integración de otras fases de la producción, como la elaboración de las telas e hilos, pueden llegar a ser el fundamento de un proceso de largo plazo orientado hacia la diversificación y profundización de cadenas productivas de más valor; lo que eventualmente genera mayor desarrollo humano.

Cuadro 11

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

Países	1980-1985	1985-1990	1990-1995	1995-2000
Costa Rica	-22,8	33,5	95,0	52,1
El Salvador	-43,4	-11,0	80,6	58,7
Guatemala	-49,0	11,5	53,7	19,5
Honduras	-26,5	-6,3	44,5	27,9
Nicaragua	-47,1	-6,4	34,8	36,2
Panamá	-26,4	10,6	47,5	-12,6

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

Promoción de la inversión extranjera

Por la baja capacidad de inversión nacional de los países centroamericanos, su crecimiento económico ha dependido, en gran medida, de los flujos de inversión extranjera. Tanto los montos como el tipo de inversión son diferentes en cada país.

Pero no toda la inversión tiene el mismo efecto sobre la productividad, el crecimiento económico y el empleo. Es por lo tanto fundamental, especialmente en países en desarrollo donde es mayor el costo de la inversión (medido como costo alternativo de consumo), que se cuide la calidad de la inversión y no solamente su monto o volumen.

El mayor crecimiento económico de Costa Rica, comparado con el experimentado por Honduras y Nicaragua en cuanto a productividad y a valor agregado, refleja que las inversiones en el primer país resultaron más productivas que en los otros dos. Además, cabe recalcar que el objetivo de esa inversión no consistió mayormente en cambios de propiedad de activos de manos nacionales o estatales a extranjeras (especialmente en lo que se refiere a privatización de empresas de servicios públicos), como sucedió sobre todo en el caso nicaragüense. Se ha tratado más bien de inversión productiva dirigida a la exportación de bienes, y en menor grado, de servicios.

Encadenamientos productivos: sus efectos sobre las pequeñas y medianas empresas

Por su importancia en este nuevo estilo de desarrollo, se analizan aquí las consecuencias negativas que ha generado la debilidad de los encadenamientos productivos de las empresas exportadoras, sus efectos sobre la productividad general de las economías nacionales y, por ende, sobre el crecimiento económico.

La debilidad de encadenamientos productivos nacionales de las empresas especializadas en exportación, ha provocado que se incremente la importación casi tanto como ha crecido la exportación, dado que consiguen la mayor parte de sus insumos en el exterior. Esto anula, parcialmente, la obtención de divisas; concentra los beneficios derivados de su crecimiento sólo en el sector exportador; sin ayudar al crecimiento de otras empresas no exportadoras, lo que tiende a incrementar la desigualdad económica y social en el país. Además, las empresas poco vinculadas a productos y servicios generados localmente, tienen menor arraigo, lo que hace más incierta su permanencia, ya que pueden trasladarse a otro país que ofrezca mejores condiciones de infraestructura, mayores exenciones de impuestos, trabajadores más calificados o salarios más bajos. En estas condiciones el crecimiento económico obtenido es más vulnerable.



¿Han creado más y mejores oportunidades de trabajo las inversiones extranjeras que han llegado a su país?

¿Que aportes generan al desarrollo humano sostenible las pequeñas y medianas empresas?





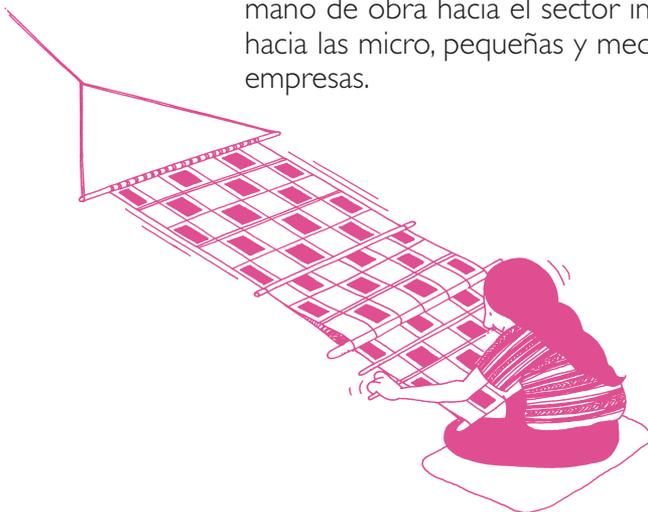
Debido a su incorporación a la Organización Mundial de Comercio, los países centroamericanos deben eliminar en cinco años las ventajas y exoneraciones de impuestos de las zonas francas, que favorecen a las empresas maquiladoras. ¿Cómo evitar que estas empresas cierren o se vayan a otro país?

Reto: la inclusión de las pequeñas y medianas empresas (PYME) en la dinámica económica

Las PYME en Centroamérica destacan por su importancia en la producción y la generación de empleo. Por ejemplo, en Guatemala representan el 16,5% del parque empresarial nacional y emplean casi un 43% de la PEA urbana ocupada, con lo que aporta casi la tercera parte del PIB. Este mismo fenómeno se repite en los otros países en un grado menor, aunque siempre importante, sobre todo en términos del empleo generado.

Sin embargo, en este sector las condiciones de empleo generalmente tienden a ser más difíciles. Así, los salarios son menores, lo mismo que los derechos del trabajador y la compensación por cesantía, entre otros, y es mayor la inestabilidad laboral.

Los débiles encadenamientos del sector exportador con el resto de la economía se han reflejado en un impacto negativo en áreas de la estructura económica tradicional, como la agricultura de minifundio y de pequeña producción, las empresas surgidas en el proceso de industrialización sustitutiva y otras que formaban parte de este circuito productivo. Como efecto de lo anterior, y de otros fenómenos que han afectado la región en la última década, se ha dado un desplazamiento muy acelerado de mano de obra hacia el sector informal y hacia las micro, pequeñas y medianas empresas.



Esta debilidad de la estructura económica podría aliviarse o reducirse si se establecieran vínculos con los sectores dinámicos, especialmente los exportadores. Esto lograría no sólo el efecto directo en lo referente a mayores mercados exteriores con altos requerimientos de calidad, productividad y normas de producción (que representan en sí retos y posibles beneficios para estas empresas), sino un efecto en la economía, al generarse mayor valor agregado local y más captación de divisas.

Para fortalecer la capacidad de las PYME de vincularse a las empresas exportadoras, se deben resolver obstáculos relacionados con el acceso al crédito y a la asistencia técnica, así como establecer otros apoyos factibles dentro del marco actual del comercio internacional (por ejemplo, facilitar el acceso como proveedores para las compras estatales, proporcionar tratamiento impositivo favorable, etc.).

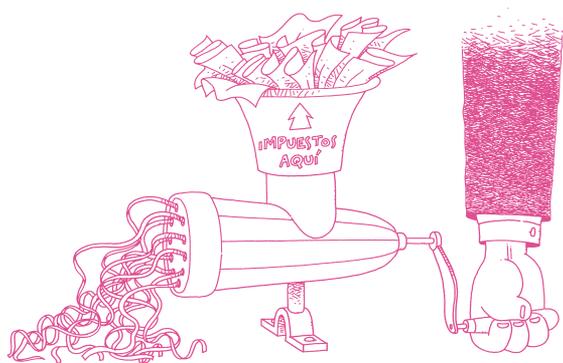
La estrategia de promover Zonas Francas de Exportación (ZFE): diferencias, logros y debilidades

El cambio de estilo de desarrollo tiene, en la expansión de las zonas francas de exportación (ZFE), uno de sus componentes más importantes.

La muestra más clara de este dinamismo es que, siendo la producción de las ZFE poco importante a principios de los noventa, ya para el 2001 significaba aproximadamente la mitad del valor de las exportaciones totales en varios países centroamericanos (El Salvador, Costa Rica y Nicaragua).

También es posible apreciar diferencias en el valor agregado por trabajador entre los países de la región. Así, en Costa Rica, este indicador pasó de 2.579 dólares en 1990 a 29.106 dólares en el 2001, mientras que en Honduras el

cambio fue de 1.578 dólares en 1990 a 5.051 dólares en el 2001. Para el caso salvadoreño no se dispone de información completa, por lo que el dato de 3.839 dólares en 1999 no permite una comparación, pero sí indica que se acerca más a Honduras que a Costa Rica. Se puede establecer entonces que, mientras el valor agregado por trabajador (VAT) en Costa Rica creció casi 12 veces, en Honduras lo hizo en poco más de 3 veces en el período 1990-2001.



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

heterogéneo, ya que el 24% del empleo corresponde a la industria electrónica, a maquinaria un 6%, a otras manufacturas el 15%, a productos médicos y farmacéuticos un 6% y al sector de comercio/servicios un 5% (Robles-Cordero y Rodríguez-Clare, 2002).

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

El régimen de la maquila textil en las ZFE se fundamenta en condiciones especiales respecto a impuestos y gravámenes aduaneros, a veces necesarias para atraer inversiones. Pero no debería constituirse en un arreglo permanente y estático dirigido a reducir o “moler impuestos”, a cambio de empleo. Debido a los bajos ingresos percibidos por los trabajadores y al escaso valor agregado de su producción, esta actividad no es una plataforma de crecimiento económico que conduzca a un desarrollo humano sostenible.

El requerimiento de amplios contingentes de obreras y obreros con remuneraciones bajas y mínimas “prestaciones sociales”, trasladó la dinámica de expansión de la actividad sobre todo hacia Honduras y, más específicamente hacia San Pedro Sula, donde se consolidó un conglomerado de empresas de este tipo, que hoy compite con ciertas zonas de México y de China. Posteriormente, también Nicaragua experimentó un elevado aumento en su número de empresas exportadoras de maquila textil, aunque sobre una base cuantitativa inicial muy inferior a la hondureña.

Originado en parte por el crecimiento de la industria dedicada a la maquila textil, Honduras es el país en que la creación de empleos ha tenido un mayor dinamismo. Así, entre 1980 y el 2000, el empleo total en este país creció a una tasa anual promedio del 4,35%, por encima de Costa Rica (3,04%), Panamá (2,92%) y El Salvador (2,64%).



¿Cómo afecta a la gente que la agricultura haya perdido importancia en la producción nacional? ¿Tiene que ver esto con el desplazamiento de la población hacia las ciudades y el crecimiento de la pobreza en áreas rurales?



Situación de la agricultura

Aunque las cifras evidencian las fuertes migraciones campo-ciudad que se dieron (y se continúan dando) a lo largo de la región durante las últimas dos décadas, la población económicamente activa (PEA) rural en cuatro de los seis países centroamericanos continúa siendo muy importante, ya que un poco más de 4 de cada 10 personas que trabajan, viven en áreas rurales.

En comparación con el total de la población trabajadora del país, el número de personas que labora en el sector agrícola ha venido disminuyendo, pero todavía en el 2000 llega a ser el 46% en Guatemala, 32% en Honduras, 20% en Nicaragua, 29% en El Salvador y 20% en Costa Rica.

Los porcentajes más elevados de población por debajo de la línea de pobreza (es decir, con ingresos inferiores a la canasta básica) se encuentran en el área rural. En cuatro de los seis países más de dos tercios de los habitantes rurales son pobres. En algunos casos, el ingreso promedio en el área rural es menos de la mitad del correspondiente en el área urbana.

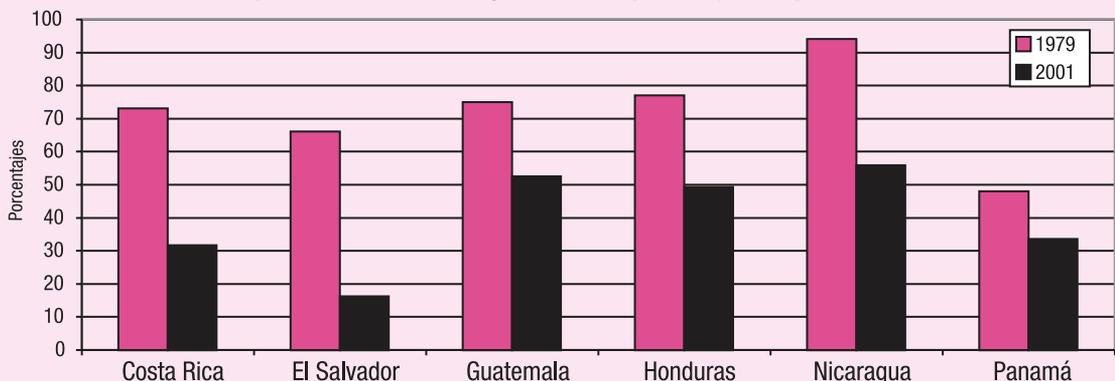
Productos no tradicionales: más potencial que aporte efectivo

Un elemento central en la instauración del nuevo estilo de desarrollo fue el fomento de las actividades agrícolas no tradicionales, pero no han tenido el impacto esperado en el conjunto de la región, con excepción de Costa Rica. En la actualidad los nuevos productos agrícolas representan casi el 20% de las exportaciones agrícolas centroamericanas (Baumeister, 2003), y además están primordialmente concentrados en Costa Rica (55%).

El poco dinamismo de los productos no tradicionales obedece a la inestabilidad de los precios internacionales, así como a problemas de rechazo, sobre todo por las estrictas normas de calidad que se aplican en los mercados de destino.

Gráfico 12

Centroamérica: exportaciones de bienes agrícolas como porcentaje de exportaciones totales. 1979 - 2001



Fuente: CEPAL, 2002c.

Situación del sector agrícola: menor dinamismo o retroceso

En las últimas dos décadas, el peso de las exportaciones de bienes agrícolas, dentro del total de las exportaciones, disminuyó en todos los países de la región, y llegó a niveles relativamente bajos en Costa Rica y Panamá, pero sobre todo en El Salvador (gráfico 12).

La volatilidad de los mercados agrícolas mundiales, tanto en sus precios como en las condiciones de acceso, es otra de las razones que explican el desempeño de este sector. Por ejemplo, el fin de la actividad algodonera en Centroamérica se debió a la incorporación de China al mercado mundial del algodón, lo cual hizo que los precios de este producto disminuyeran dramáticamente.

Crisis del café

Recientemente, la crisis cafetalera ha empeorado la mala situación de la agricultura centroamericana. Si bien su impacto directo inicial y más grave es en el área rural por el peso que tiene, también afecta a toda la economía y la sociedad.

En Centroamérica, esta industria emplea a 1,6 millones de trabajadores (la cuarta parte de la PEA rural). Además, una cuarta parte de su producción está en manos de micro y pequeños productores (casi 250.000), los cuales representan el 85% de todos los productores de café.

Lo paradójico es que, mientras las sociedades centroamericanas viven esta crisis, la actividad de servicio de café al público a nivel mundial se encuentra floreciente. La sofisticación de la preparación, mercadeo y consumo de café en los países desarrollados ha permitido no sólo diversificar y

diferenciar el producto, sino también aumentar su demanda. Así, mientras por una libra de buena parte del café que exportan (en grano), los países centroamericanos reciben 60 centavos de dólar o menos (de lo cual el productor recibirá apenas una parte), en algunos lugares de Estados Unidos, los consumidores sofisticados pagan 3 dólares por una taza de esta bebida (Baumeister, 2003). Lo anterior significa una relación de precios que va desde los 60 dólares por quintal de café genérico exportado desde Centroamérica, hasta el equivalente a 10.000 dólares por cien libras de producto de primera calidad en una taza de café servido (Baumeister, 2003). Aparte de su ironía, esta situación devela el enorme potencial de aumento del valor agregado de esta actividad.

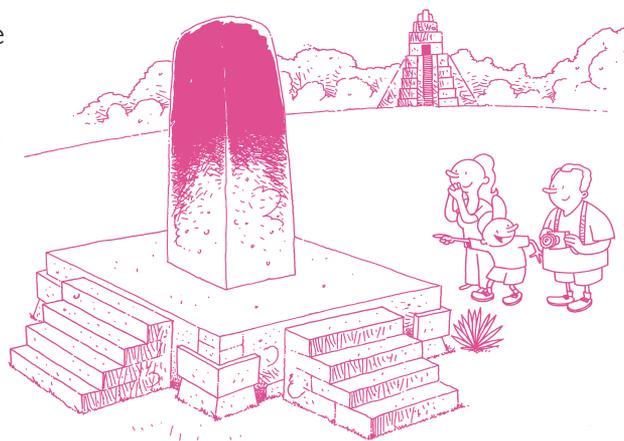
Gran potencial para el desarrollo humano en las actividades rurales no agrícolas

La expansión que en años recientes ha tenido el turismo, lo convierte en una actividad alternativa frente a otras más tradicionales y en crisis, como la ganadería, el café o los granos básicos. Sus distintas modalidades reflejan la diversidad y riqueza del paisaje centroamericano: turismo ecológico, de montaña, histórico (la "Ruta Maya", por ejemplo), artesanal, de playa.

El aprovechamiento de la biodiversidad, desde el punto de vista del uso de sus componentes para la elaboración de fármacos y perfumes, entre otros, es una actividad aún incipiente, pero con gran potencial.



Si la producción cafetalera es tan importante para la economía y para el bienestar de tanta gente involucrada en su producción, ¿cómo se puede enfrentar la tendencia a la caída de su precio internacional?



Integración: la agenda comercial desplaza a las agendas política, social y ambiental

Valoración general

El cambio de siglo ha encontrado a Centroamérica desarrollando propuestas de integración económica, negociaciones simultáneas de convenios internacionales, acuerdos y planes, así como experimentando la entrada en vigencia de nuevos tratados. Nunca como en esta época se han superpuesto y acumulado las negociaciones y acuerdos entre naciones del área, junto con la incorporación de nuevos países al proceso de construcción de una zona de libre comercio en la región, como Belice, Panamá y República Dominicana, acuerdos bilaterales de negociaciones con terceros países, planes conjuntos de negociación con otros, en un acelerado proceso de regionalismo abierto.

En este complejo contexto, ha cobrado mayor relevancia la integración económica, a cuya agenda se han agregado nuevos temas, como la solución de controversias y la ampliación de la cobertura de este esquema a servicios. De esta forma se ha modernizado una zona de libre comercio que tendría posibilidades de convertirse en una unión aduanera en la medida en que, en el futuro, se avanzara hacia un arancel externo efectivamente común.

En segundo término, la perspectiva de contar con un tratado de libre comercio (TLC) con los Estados Unidos se ha convertido en el factor que más ha dinamizado la acción conjunta de los gobiernos en los últimos tiempos y, de hecho, ha condicionado la naturaleza de la integración. La velocidad con que se avanza en este proceso depende del ritmo acordado con el gobierno norteamericano. Todo apunta a que ese TLC será, hacia adelante, uno de los

principales determinantes de la inserción en el mercado mundial de cada país centroamericano y de la región en su conjunto. En este proceso, temas de la agenda de integración perfilada a inicios de los años noventa, como el combate a la pobreza, la educación y la salud, han quedado relegados.

En este contexto, oportunidades y amenazas se hacen presentes en un marco de decisiones complejas y aceleradas, que pone en tensión a las instituciones de la integración, a los mecanismos específicos creados para este efecto, a los países y a las sociedades.

Integración regional y desarrollo

El proceso de integración comenzó en la década de los cincuenta con la constitución de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA - 1951) y entró en una etapa acelerada en la década de los sesenta, cuando se creó el Mercado Común Centroamericano (MCCA - 1960), mediante el Tratado General de Integración Económica Centroamericana.

Se constituyó un mercado regional ampliado, mediante el libre comercio de bienes entre los países de Centroamérica, para favorecer un proceso de industrialización en el que se aprovechan las economías de especialización y de escala, protegiendo las nuevas industrias con un arancel común a todos los países de la región.

Capítulo 10



Si la agenda de integración prioriza las relaciones comerciales y posterga la agenda social, ¿quiénes se están integrando y quiénes están quedando al margen del proceso?

¿Cómo afecta esto su vida cotidiana?





¿Qué importancia ha tenido para el desarrollo humano sostenible de Centroamérica la pacificación que se dio a partir de los Acuerdos de Esquipulas?

¿Qué tareas quedan aún pendientes?

La crisis provocada por el pago de la deuda externa y los conflictos internos que se desarrollaron en El Salvador, Guatemala y Nicaragua, interrumpieron, durante la primera mitad de los años ochenta, el crecimiento y el proceso de vinculación económica que continuaba dándose por la vía del comercio y de las inversiones recíprocas en Centroamérica.

Coincidió entonces nuevas iniciativas políticas de acción regional -reflejadas en los Acuerdos de Esquipulas- con una estrategia orientada ya no a la sustitución de importaciones sino al desarrollo de las exportaciones, especialmente no tradicionales, como nuevo motor del crecimiento.

El énfasis en la acción política para alcanzar la paz en Centroamérica, así como las nuevas estrategias asumidas por cada país, postergaron la elaboración y puesta en práctica de una propuesta de integración económica que correspondiera al modelo de desarrollo "hacia afuera".

La nueva versión del tratado general de integración, denominado Protocolo de Guatemala (1993), reorientó la integración económica hacia la formulación de una estrategia conjunta para ampliar la participación en el comercio mundial. Esto significó adaptar los distintos sectores productivos de cada país para impulsar una nueva integración, que permitiera a la región actuar como un bloque económico e insertarse en la economía mundial.

Se desarrolló una nueva institucionalidad, más orientada a satisfacer las necesidades de la integración y coordinación en el ámbito político (especialmente de cancillerías y de los presidentes centroamericanos), que se reflejó en la creación del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA).

Durante la Cumbre Ecológica Centroamericana de Managua, en 1994, se promulgó la Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible (ALIDES), que dio

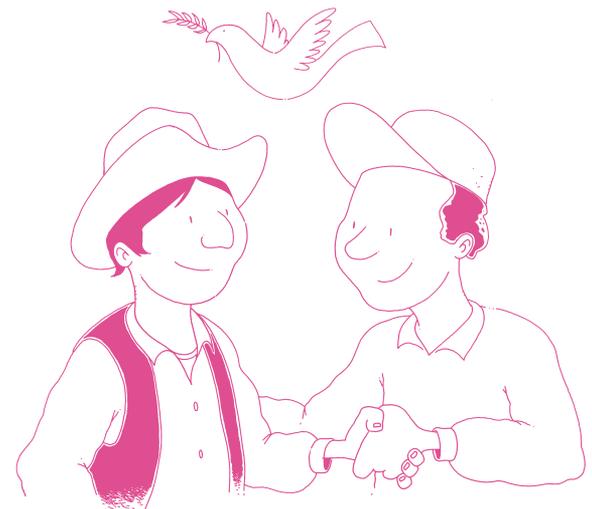
lugar a una serie de compromisos jurídicos y que permitió desarrollar algunos proyectos regionales importantes. Sin embargo no logró concretar la mayor parte de estos compromisos en políticas específicas que fueran asumidas e implementadas de manera conjunta por los países.

También, se constituyó el Parlamento Centroamericano y se hicieron intentos por reactivar la Corte Centroamericana de Justicia y algunas instancias de coordinación en el ámbito técnico e institucional, dentro de lo cual se incluyó lo económico y lo ambiental. Esto también se combinó con esfuerzos por extender el ámbito de la integración a lo social, aunque con menores alcances.

Fue hasta la segunda mitad de la década de los noventa que comenzaron a surgir propuestas de integración económica coherentes y detalladas, con una orientación más acorde con las nuevas estrategias de desarrollo enfocadas a la apertura de mercados.

El sistema de integración centroamericano

A partir del Acuerdo de Esquipulas II, en 1987, se comenzó a desarrollar un sistema institucional cuyos componentes pueden esquematizarse de la siguiente manera (Estado de la Región, 1999):



- Creación del Parlamento Centroamericano (PARLACEN) en 1986. Este cobró plena vigencia el 28 de octubre de 1991, cuando su primera Asamblea Plenaria se instaló oficialmente en la Ciudad de Guatemala (PARLACEN, 2003). En esta institución no participa Costa Rica.
- Creación del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) en 1991.
- Suscripción de la Alianza para el Desarrollo Sostenible (ALIDES), en 1994, como respuesta a la orientación global del desarrollo.
- Significativa ampliación de la normativa regional (tratados y acuerdos centroamericanos): el Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano y otras instancias políticas (Guatemala, 1987), el Protocolo de Tegucigalpa (1991), que dio origen al SICA; el Protocolo de Modificación al Código Aduanero Uniforme Centroamericano - CAUCA (Guatemala, 1993); el

Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica (San Pedro Sula, 1995) y el Tratado de Integración Social Centroamericana o Tratado de San Salvador (San Salvador, 1995) (CSUCA y SICA, 1999).

- Participación de nuevos actores gubernamentales y no gubernamentales y de nuevos socios activos (Panamá, Belice y República Dominicana).

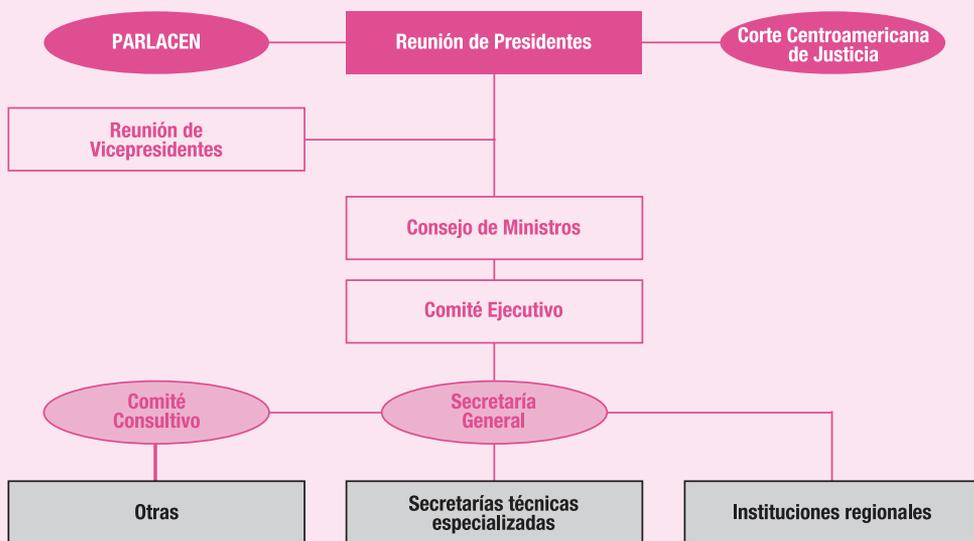
Para la realización de los fines del Sistema de Integración Centroamericana se estableció un conjunto de órganos: la Reunión de Presidentes, conocida como Cumbre, el Consejo de Ministros, el Comité Ejecutivo y la Secretaría General (gráfico 13). Esta última está a cargo de un Secretario General, nombrado directamente por la Reunión de Presidentes y es quien representa legalmente al SICA. El rol de la Secretaría General es de impulsora y coordinadora de la agenda centroamericana y su seguimiento (Santamaría, 2003).



¿Qué posibilidades de participación tienen las organizaciones de la sociedad civil en las instituciones regionales? ¿Cómo se podría mejorar?

Gráfico 13

Estructura del Sistema de Integración Centroamericana según el Protocolo de Tegucigalpa



Fuente: SICA, 2003a



¿Conoce la población la existencia de esta variada institucionalidad regional y sus funciones? ¿Qué se puede hacer para dar a conocer esta información?

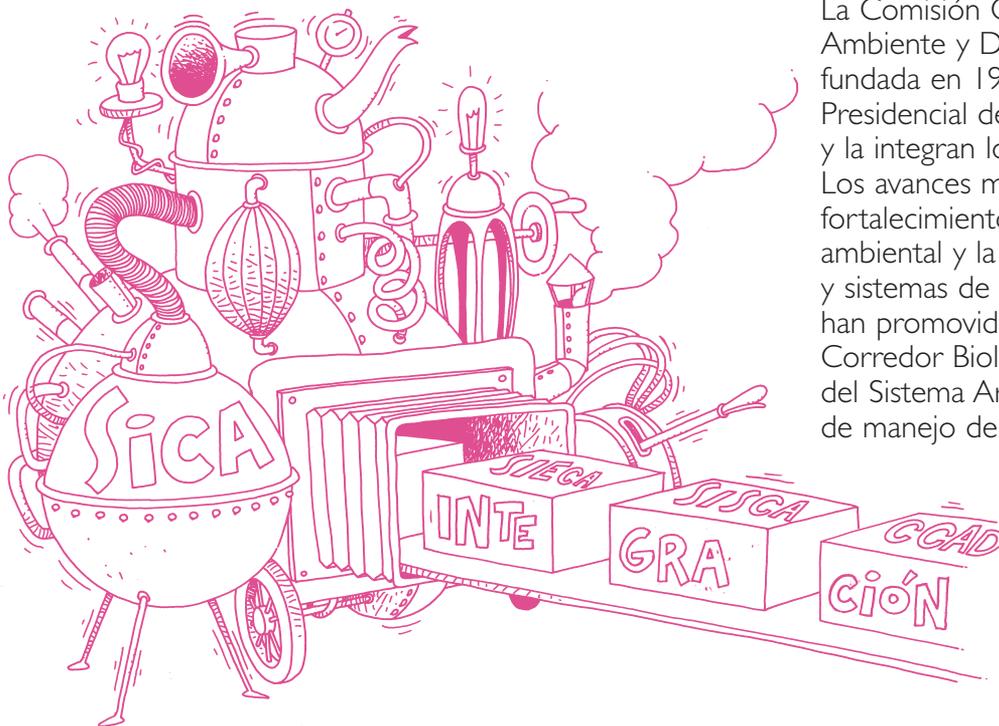
Los subsistemas más importantes son el económico, con la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA); el social, con la Secretaría de la Integración Social Centroamericana (SISCA) y el ambiental, con la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD).

La SIECA, fundada en 1960 por el Tratado General de Integración Económica, ha recibido un renovado impulso, reflejado en cuatro hechos significativos en los últimos dos años: la unión aduanera, la propuesta de conformar el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), las iniciativas concernientes al Plan Puebla-Panamá (PPP) y la negociación conjunta de tratados de libre comercio con República Dominicana, Chile, México, Canadá y Estados Unidos de Norteamérica. En octubre de 2002 se aprobó la Política Agrícola Común, de conformidad con el mandato de los presidentes.

La Secretaría de Integración Social Centroamericana (SISCA) se creó en 1995, por el Tratado de Integración Social Centroamericana. Este subsistema cuenta con lineamientos de políticas y estrategias para el desarrollo y la integración social, aprobados en el documento "La visión estratégica del desarrollo y la integración social centroamericana 2000-2020", con metas al 2010. Adicionalmente, se coordinan políticas en materia de salud, vivienda y seguridad alimentaria y nutricional. Se han alcanzado logros en el área educativa, con el establecimiento de estándares para la educación primaria, y se está trabajando en una propuesta para crear el bachillerato internacional en Centroamérica.

A partir de las cumbres más recientes y del Plan Puebla-Panamá, este subsistema ha adquirido nuevos compromisos en el área del turismo y la protección a la niñez. Finalmente, se acordó adoptar el marco estratégico para enfrentar la situación de inseguridad alimentaria y nutricional asociada a las condiciones de sequía y cambio climático, propuesto por el Consejo de Integración Social (CIS).

La Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD) fue fundada en 1989 por la Cumbre Presidencial de San Isidro de Coronado y la integran los ministros de ambiente. Los avances más importantes han sido el fortalecimiento de la conciencia ambiental y la armonización de políticas y sistemas de gestión en este campo. Se han promovido los proyectos del Corredor Biológico Centroamericano, del Sistema Arrecifal Mesoamericano y de manejo del golfo de Fonseca. Se ha



logrado conformar equipos negociadores para los distintos Acuerdos Multilaterales de Medio Ambiente (AMUMAS), de los cuales forman parte los Estados de Centroamérica, con énfasis en el de cambio climático y el de biodiversidad.

Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE)

El BCIE, banco de desarrollo y brazo financiero de la integración, tiene el propósito de fomentar el progreso e integración del área, propiciar el crecimiento económico con equidad y respeto al ambiente, por medio del financiamiento de programas y proyectos, públicos y privados, que generen empleo productivo y contribuyan a mejorar la productividad y la competitividad, así como a elevar los índices de desarrollo humano de la región.

Nuevo contexto y orientaciones de la integración económica

El nuevo contexto de la integración centroamericana está condicionado por cuatro grandes compromisos internacionales en los que sobresalen actores externos: el tratado de libre comercio (TLC) entre Centroamérica y los Estados Unidos, el Plan Puebla-Panamá (PPP), el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y las relaciones con la Organización Mundial de Comercio (OMC).

Uno de los temas prioritarios de la agenda económica ha sido el relativo a la unión aduanera. Este instrumento regional busca los siguientes objetivos:

- Libre movilidad de bienes sin excepciones, independientemente de su origen, una vez internados en cualquier país miembro.
- Arancel externo común.
- Normativa comercial uniforme.

- Administración aduanera común.
- Política comercial externa común.
- Eliminación de puestos fronterizos intrarregionales.
- Mecanismo de recaudación, administración y distribución de los ingresos tributarios.
- Libre comercio de servicios, especialmente aquellos asociados con el comercio de bienes.

Se presentan grandes avances en lo relativo a la libre movilidad de bienes, la administración aduanera común y la creación de normativas comerciales comunes. En materia arancelaria, hay dificultades en el establecimiento de un arancel externo común (AEC), porque cada país ha seguido una política comercial independiente expresada, especialmente, en negociaciones de tratados que han hecho con países fuera del área, y la incorporación individual en distintos momentos en el Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT por sus siglas en inglés, ahora Organización Mundial de Comercio, OMC). Estas prácticas han significado no darle un tratamiento “común” a las importaciones procedentes de terceros países. Esto ha quedado en evidencia en las negociaciones para establecer un tratado de libre comercio (TLC) con Estados Unidos.

Negociaciones para establecer el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA)

El proceso de conformación del ALCA se inició con la Cumbre Presidencial de Miami, en 1994, en la que participaron presidentes de toda América.

Desde la perspectiva centroamericana, resultó importante la decisión de tomar en cuenta las diferencias en los niveles de desarrollo y en el tamaño de las economías de los distintos países de América.



**¿Qué sabe del Plan Puebla-Panamá?
¿Tendrá algún efecto en su comunidad?**



¿Por qué las organizaciones que participan en el Foro Social Mundial de Sao Paulo se oponen al ALCA y al Plan Puebla-Panamá?

En el proceso del ALCA persisten como desafíos importantes definir la forma en que se incorporará en las negociaciones al sector privado y a los representantes de la sociedad civil; compatibilizar iniciativas subregionales (como el TLC de Estados Unidos con Centroamérica) con los acuerdos hemisféricos; evitar que intereses nacionales en los Estados Unidos dominen totalmente la agenda, y tomar en cuenta las necesidades de las economías más pequeñas (Mackay, 2002).

Representantes de numerosas organizaciones de la sociedad civil han planteado una contundente oposición al ALCA, por considerarlo un apéndice más de la globalización deshumanizada que, según su criterio, prevalece en el mundo de hoy, bajo la protección de los intereses estadounidenses. Esto se ha manifestado en el Foro de Sao Paulo, espacio mundial de discusión de organizaciones de la sociedad civil que se reúne anualmente, donde ha quedado planteada la firme oposición al ALCA y al Plan Puebla-Panamá, así como al proceso de globalización de corte neoliberal. Asimismo, el Foro defendió la consolidación de la integración latinoamericana (La Prensa Libre, 2002).

Centroamérica y la Organización Mundial de Comercio

Durante la década de los ochenta, las naciones centroamericanas se adhirieron al GATT (hoy Organización Mundial del Comercio). Esto implicó fijar niveles arancelarios que se comprometieron a no sobrepasar, y asumir disciplinas y obligaciones con respecto a normas comerciales y macroeconómicas, en virtud de la agenda ampliada y discutida en el seno de la Organización Mundial de Comercio (OMC). Cada país llevó a cabo sus negociaciones con las contrapartes en el GATT de manera individual, de lo que resultaron diferencias en los aranceles acordados, a pesar del compromiso de establecer un arancel externo común en Centroamérica.

Una de las mayores preocupaciones en la región, luego de concluida la Ronda Uruguay sobre la OMC, se refiere a los grados de desprotección en que quedaron algunos productos agrícolas de consumo básico. En general, se observan en el área efectos negativos sobre la agricultura de consumo interno, principalmente en los cultivos de pequeños productores, con rendimientos bajos y costos altos, que han sido sometidos a la fuerte presión competitiva de las naciones exportadoras más exitosas, o de los países desarrollados que subsidian su producción agrícola.

El Plan Puebla-Panamá

El Plan Puebla-Panamá (PPP) forma parte del denominado Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla, que constituye un foro para la promoción del diálogo y el entendimiento entre los países de Centroamérica y México.

El PPP tiene planteado un mecanismo de concertación centroamericana, en el que participan la Presidencia de la República de México y el SICA.

Las iniciativas del PPP se insertan dentro de las siguientes áreas:

- Desarrollo sostenible.
- Desarrollo humano.
- Prevención de desastres naturales.
- Turismo.
- Facilitación del intercambio comercial.
- Integración vial.



- Interconexión eléctrica.
- Telecomunicaciones.
- Sector agropecuario.
- Pequeña empresa.

A pesar de su amplitud, las principales iniciativas y la mayoría de los fondos del PPP se han concentrado en proyectos de infraestructura vial y de interconexión eléctrica.

El Corredor Logístico Centroamericano, una iniciativa dentro del PPP, mezcla coordinadamente una serie de elementos:

- Red de infraestructura física (carretera interamericana y ramales hacia puertos y aeropuertos, desarrollados con participación privada, mediante inversiones relativamente pequeñas).
- Aduanas (modernización, fortalecimiento de la fiscalización y facilitación del comercio).
- Mercados de servicios de logística comercial (liberalización y desregulación de los mercados de servicios de transporte).
- Tecnología de información (interconexión de los entes estatales, auxiliares y privados que participan directa o indirectamente en el movimiento y control de carga).

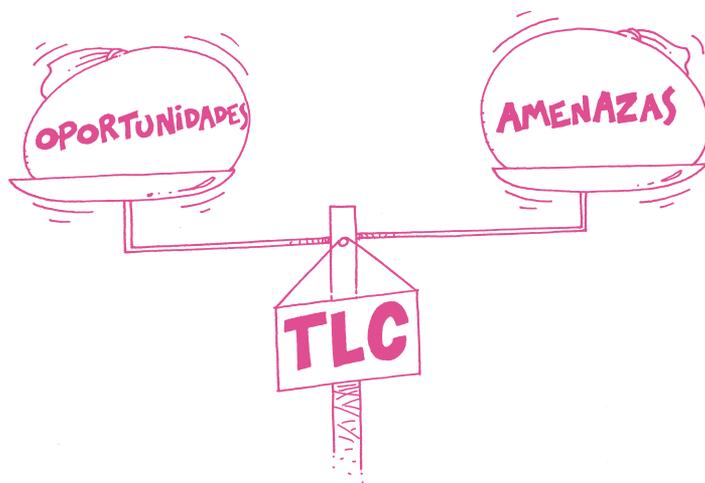
El TLC entre Centroamérica y los Estados Unidos

La decisión de suscribir un Tratado de Libre Comercio (TLC) nació en 1997, con la visita del Presidente Clinton a la región. Reunidos en Costa Rica, los presidentes del área plantearon la necesidad de mejorar la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (ICC) a corto plazo, e iniciar conversaciones para negociar un TLC en el largo plazo.

En noviembre del 2001 en San Salvador, los países centroamericanos acordaron actuar como bloque frente a los Estados Unidos. Posteriormente, se plantearon otros aspectos para la negociación del TLC, entre ellos los procedimientos de las negociaciones, la incorporación de los temas textiles, compras del sector público, medidas sanitarias y de sanidad vegetal (fitosanitarias), servicios, inversiones, asuntos laborales y ambientales, cooperación, facilitación del comercio y comercio electrónico.

Relaciones comerciales con Estados Unidos: de un trato preferencial a relaciones de reciprocidad

Desde los años setenta estuvo vigente el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), con una cobertura relativamente limitada y justificado en términos de preferencias no recíprocas, que los países desarrollados debían otorgar a los países en desarrollo, como parte del reconocimiento de las desigualdades y desventajas en que estos últimos compiten en el mercado mundial.



¿Qué medidas se deben tomar para que los acuerdos comerciales no afecten a los sectores sociales más vulnerables?

¿Cómo se puede hacer realidad el objetivo del PPP de desarrollo humano, protegiendo además a la pequeña empresa, y favoreciendo al sector agropecuario?



¿Por qué es importante que en las relaciones comerciales los países desarrollados otorguen condiciones de preferencias a los países pequeños, sin demandar que estos a su vez otorguen un trato recíproco?

Desde 1984, Estados Unidos otorga un tratamiento preferencial, unilateral o no recíproco a Centroamérica y algunos países del Caribe con la Iniciativa para la Cuenca del Caribe, con la exclusión de Nicaragua por razones políticas.

En el 2001, el 42,2% del total de exportaciones centroamericanas estaba sujeto a preferencias, sobre todo arancelarias, en ese país. Así como se ampliaron las preferencias arancelarias a un número creciente de productos, también aumentaron los requisitos de elegibilidad, poniendo de manifiesto una orientación hacia un creciente grado de reciprocidad. Un país podía ser beneficiario de este programa si cumplía condiciones como las siguientes: no ser comunista, satisfacer ciertos criterios sobre la expropiación de propiedad de los Estados Unidos, combatir el narcotráfico, reconocer decisiones arbitrales a favor de ciudadanos estadounidenses, haber firmado un tratado de extradición con los Estados Unidos, respetar la propiedad intelectual y haber tomado medidas para el reconocimiento y vigencia de derechos laborales internacionalmente reconocidos.



En el año 2001 se ampliaron los requisitos, exigiendo cumplir las obligaciones de la Organización Mundial del Comercio (OMC), combatir el narcotráfico e impulsar la transparencia en las compras estatales.

Importancia de las relaciones económicas de Centroamérica con los Estados Unidos

Estados Unidos figura como el principal destino de las exportaciones de los países miembros del Mercado Común Centroamericano (Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica). En el año 2001, representó para Honduras más del 80% de sus exportaciones, y en los demás países, representó aproximadamente la mitad.

En cambio, las exportaciones entre países de Centroamérica ese mismo año tienen una importancia relativa menor: para El Salvador es el 20,1% del total exportado, para Guatemala el 19,6%, seguidos por Nicaragua (15,6%), mientras que en Costa Rica es menor (10,9%) y en Honduras muy baja (5,4%).

El establecimiento de una zona de libre comercio, permite que los bienes procedentes de Estados Unidos ingresen al mercado centroamericano en igualdad de condiciones que los procedentes de los propios países de Centroamérica. En otras palabras, es muy probable que los bienes procedentes de los Estados Unidos desplacen productos centroamericanos, lo que afectaría más a El Salvador, Guatemala y Nicaragua.

Mientras los países centroamericanos destinaron la mayor parte de sus exportaciones a Estados Unidos, este país destinó sólo el 1,2% de las exportaciones totales a los miembros del MCCA. Esto implica mayor desigualdad y vulnerabilidad frente a la competencia de la producción masiva de Estados Unidos para los países centroamericanos que no han diversificado sus exportaciones a otras partes del mundo (especialmente en el caso de Honduras).

Además, hay un cambio drástico en las relaciones comerciales entre Estados Unidos y Centroamérica, en la medida en que los productos tradicionales (café, banano, azúcar, carne, algodón) han perdido relevancia y han sido sustituidos por nuevos productos, particularmente de la actividad de maquila. Esto representa una situación de vulnerabilidad, dado que los textiles y los nuevos productos agrícolas de exportación son objeto de fuertes presiones proteccionistas en los Estados Unidos, y que las inversiones en maquila se caracterizan por ser muy volátiles.

En el ámbito agrícola hay una serie de productos subsidiados en los Estados Unidos, como leche, azúcar, arroz, maíz, frijoles, carne de res, de pollo y de cerdo, papas y cebolla, en los cuales podría ser difícil avanzar hacia una liberalización efectiva del comercio.

Objetivos y agenda de los Estados Unidos en relación con el TLC con Centroamérica

Los objetivos de los Estados Unidos de suscribir un TLC con Centroamérica son tres: promover sus exportaciones, apoyar la democracia y el proceso de liberalización de las economías en la región, y estimular avances en relación con el establecimiento del ALCA.

Al promover las exportaciones estadounidenses se busca aumentar el crecimiento y crear empleos mejor pagados en los Estados Unidos, a partir de la reducción y la eliminación de barreras al comercio y a las inversiones en Centroamérica.

Se espera además, que el TLC con Centroamérica ayude a dinamizar y sienta un precedente para el proceso de negociación del ALCA, que a juicio de la Administración norteamericana debiera estar terminado para enero del 2005.

Objetivos y agenda de los países centroamericanos en relación con el TLC con los Estados Unidos

En la región predomina el objetivo de promover el crecimiento mediante la construcción de economías abiertas, con libre comercio y mayor competencia y asegurar la vez, un mejor acceso al mercado de los Estados Unidos en condiciones de estabilidad, normas claras y ausencia de medidas discrecionales. De manera general, se plantea la necesidad de fortalecer los vínculos económicos con Estados Unidos.

Aunque el tema normativo se negocie en forma conjunta, las condiciones concretas pactadas con cada país se reflejan en términos distintos. Por otra parte, el acuerdo comercial deberá entrar en vigencia de manera individual en cada uno de los países, de acuerdo con sus propios procesos de ratificación, lo cual también puede dar lugar a la introducción de variaciones.

Aunque se ha señalado la existencia de desigualdades económicas y sociales entre los países de la región y Estados Unidos, ello no parece haberse reflejado en reivindicaciones de tratamiento especial y diferenciado por considerar en el TLC, pues ha predominado, en primera instancia, el principio de la reciprocidad.

El grado de preparación de Centroamérica para el TLC y el ALCA

Las mediciones del grado de preparación para participar en acuerdos amplios de libre comercio buscan determinar si los países cumplen con ciertos requisitos básicos, como estabilidad macroeconómica, y otros vinculados con su capacidad para competir, como la preparación de los recursos humanos o los servicios de infraestructura.



¿Qué oportunidades y amenazas trae a su comunidad el tratado de libre comercio de Centroamérica con Estados Unidos?

¿Los objetivos de los Estados Unidos con el TLC son compatibles con los intereses de los países centroamericanos?



El TLC con Estados Unidos refleja las diferencias entre las economías de los países centroamericanos y la de esa nación. ¿Nuestros países están listos para asumir las consecuencias del TLC y el ALCA? ¿Qué necesitamos para prepararnos mejor?

La CEPAL agrupó estos indicadores en tres grupos:

- a) criterios de elegibilidad, que toman en cuenta la existencia o no de inflación de un dígito, bajo déficit fiscal y tipo de cambio estable,
- b) criterios de preparación estructural, que determinan el potencial de una economía para beneficiarse y tomar ventaja de oportunidades de libre comercio, incluyendo indicadores de cambio en los sectores de la economía y en los datos macroeconómicos, vínculos con la economía global, la situación de los recursos humanos y la calidad de la infraestructura, y
- c) grado de preparación, que mide el desempeño de políticas macroeconómicas, comerciales, de reconversión productiva y riesgos diversos de la economía.

Tomando en cuenta estos indicadores sobre el grado de preparación en Centroamérica, Costa Rica y El Salvador están en la mejor situación para enfrentar los desafíos de acuerdos amplios de libre comercio, mientras que Guatemala y Nicaragua presentan las mayores desventajas.

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

En algunos casos las soluciones tienen que ver con el tipo de inversión externa que se atrae (frecuentemente dirigida a la adquisición de activos públicos), mientras que en otros se relaciona con la débil vinculación del sector exportador moderno con el resto de la economía.

TLC y sector agropecuario

La apertura de mercados ha afectado negativamente las actividades de tipo tradicional, sobre todo en el campo agrícola. En varios países, los impactos adversos han sido más fuertes e inmediatos que el aprovechamiento de las oportunidades, con lo cual ha aumentado la pobreza rural y se han precipitado nuevas migraciones hacia las áreas urbanas o hacia otros países.

Desde esta perspectiva, al negociar los tratados de libre comercio conviene tener muy presente la magnitud e importancia del sector agrícola en Centroamérica. Es indispensable llevar a cabo un análisis detallado sobre lo que se produce en el área y lo que exportan en gran escala, los países con los que se busca firmar acuerdos. Específicamente, se debe tener en cuenta que Estados Unidos y Canadá producen masivamente productos derivados de la ganadería y granos básicos, y que estos obtienen subsidios de importancia.

Por ejemplo, en el caso de los granos básicos, al negociar los tratados comerciales conviene considerar que estos son producidos por más de tres cuartas partes de las fincas centroamericanas y son responsables de una importante proporción del empleo agropecuario. Además, estos productos juegan un papel crucial dentro del sistema alimentario, ya que son cultivados extensamente para el autoconsumo y para el engorde de animales (Baumeister, 2003).

También, en la evaluación debe hacerse un cálculo sobre los costos de programas de asistencia técnica, reconversión productiva (es decir, reorientar la producción hacia productos con mejores condiciones de competencia) y generación de capacidades (nuevos conocimientos, acceso a nuevas tecnologías y recursos) de los productores desplazados.

En este sentido se plantea que la agenda ampliada centroamericana requiere políticas expresas que busquen disminuir las disparidades subregionales, y destaca la necesidad de fortalecer la capacidad productiva de los países centroamericanos, especialmente de aquellos que se encuentran en situación más desventajosa según estos indicadores. En este contexto cobra relevancia el tema del “tratamiento especial y diferenciado”, que se justifica por el reconocimiento de que existen asimetrías a nivel internacional que colocan a los países de menor desarrollo en una situación de desventaja.

Respecto al TLC de Centroamérica con Estados Unidos se pueden plantear tres aspectos que deben contemplarse para mitigar las desventajas de las economías más pequeñas.

En primer lugar, está la adecuación de los períodos de transición, es decir, el plazo para el cumplimiento concreto de los compromisos adoptados en el marco de los acuerdos de libre comercio, previendo que algunos países no puedan cumplirlos en el tiempo programado, debido a dificultades reales.

En segundo lugar, es fundamental que se mantenga la flexibilidad y un alto margen de maniobra en relación con políticas que facilitan el desarrollo. No ser restrictivos en cuanto a modelos de política que se implementen.

Por último, resulta vital considerar el tema de la cooperación técnica y financiera como instrumento para reducir desequilibrios económicos y sociales. En este sentido se justifica la creación de un fondo para promover la competitividad y evitar desequilibrios en las balanzas de pagos de los países, asociados a la liberalización comercial, que puedan provocar alteraciones macroeconómicas con graves consecuencias sociales.

Emerge como un gran desafío la necesidad de que las transferencias de nuevas tecnologías estén ligadas, por lo menos en los sectores que representan el mayor dinamismo exportador, a la demanda de insumos locales o a encadenamientos mediante compras de bienes y servicios de otras empresas, sobre todo de las pequeñas y medianas, de manera que se dé un efecto multiplicador tanto en la generación de empleos como en los ingresos ligados al mercado nacional, y de ser posible al local.

Otro desafío importante, relacionado al grado de preparación para el ALCA, radica en conseguir que las inversiones (tanto nacionales como extranjeras) prosperen no tanto por ventajas de carácter impositivo, sino por el aprovechamiento de otros factores, como la eficiencia (económica) de la mano de obra, la localización, la capacidad de innovación, menores costos de infraestructura, facilidad de instalación y operación.

A su vez, esto supone facilitar la incorporación de las pequeñas y medianas empresas a las cadenas productivas más dinámicas, con base en ventajas económicas claras y no en subsidios directos. Entre las herramientas preferidas están la transferencia tecnológica muy específica, información de mercados, capacitación técnica y administrativa, acceso eficiente al crédito en condiciones similares a las de empresas grandes, pero con riesgo empresarial normal, entre otras.



¿Cómo ayudar a los pequeños y medianos productores agrícolas para que mejoren sus condiciones de vida y compitan en un mercado más abierto a los productos que vienen de fuera de nuestros países?

¿Qué otras medidas es importante considerar para evitar o mitigar los posibles efectos negativos del TLC sobre los sectores sociales más vulnerables?

Conozcamos más de Centroamérica



VERSIÓN PARA SOCIEDAD CIVIL DEL SEGUNDO
INFORME SOBRE DESARROLLO HUMANO
EN CENTROAMÉRICA Y PANAMÁ

Parte D

Desafíos ambientales y de la democratización



Programa Estado de la Nación
2004

Parte D

Las amenazas al patrimonio natural no ceden, pero hay esfuerzos para prevenir riesgos

Valoración general

En los últimos cinco años, en Centroamérica han aumentado los esfuerzos de coordinación regional en materia de prevención y mitigación de desastres y manejo del riesgo. Sin embargo, muchos de ellos se han realizado con la premura impuesta por la emergencia, sin crear las condiciones de sostenibilidad ambiental y social necesarias. En estos años se han promovido, también, importantes iniciativas de integración en materia de políticas y normas ambientales, y se han creado nuevas instituciones y proyectos para el manejo de la información sobre biodiversidad, bosques, recursos hídricos y riesgo, aunque todavía no se observan cambios significativos en el estado de los recursos naturales, como por ejemplo el agua.

Si bien el discurso sobre el manejo del riesgo y la gestión ambiental se modificó con rapidez después del huracán Mitch, las prácticas y las instituciones lo han hecho más lentamente. Todo parece indicar que una efectiva gobernabilidad ambiental en Centroamérica depende no sólo de la consolidación de los procesos de integración formal a nivel regional, sino también de un mayor compromiso de los gobiernos con el fortalecimiento de la institucionalidad que se ha creado en este campo, de tal manera que sea capaz de cumplir con los objetivos para los cuales fue creada y con los acuerdos adoptados en las principales convenciones de Naciones Unidas sobre el ambiente. También, una gobernabilidad ambiental efectiva requiere una ciudadanía bien informada sobre el estado de sus recursos, los riesgos existentes y las opciones para

reducirlos, para lo cual la generación de información actualizada y homogénea entre los países sigue siendo un reto pendiente.

A inicios del siglo XXI, la región continúa exhibiendo dos huellas que deja el modelo de desarrollo vigente. Una es la ecológica, causada por los efectos acumulados de procesos de deforestación, erosión del suelo, sedimentación de ríos y creciente contaminación de aguas subterráneas y superficiales, que se originan en patrones de consumo creciente de recursos naturales y energéticos, procesos de urbanización desordenados y deficiente manejo de desechos sólidos y líquidos. La otra huella es humanitaria y se expresa en las recurrentes pérdidas de vidas humanas, bienes públicos e infraestructura que dejan los desastres. Este riesgo manifiesto constituye la culminación de procesos complejos de interacción entre las sociedades centroamericanas y su entorno físico. Los desastres son males públicos por excelencia, que en el último quinquenio han tendido a aumentar, con lo que se ilustra la relación entre deterioro ambiental, urbanización acelerada, crecientes niveles de vulnerabilidad y pérdidas recurrentes de vidas humanas y de infraestructura vial y productiva. Este resumen del riesgo manifiesto en Centroamérica contempla no sólo el impacto de eventos de dimensiones extraordinarias, como el huracán Mitch, sino también el efecto acumulativo de pequeños y medianos eventos.

Capítulo 11



¿Cuáles son las medidas que se están tomando para la sostenibilidad ambiental en su país? ¿Hay ejemplos en su comunidad?

¿Cómo puede ayudar su organización o su comunidad al cuidado del ambiente?

La persistencia del riesgo genera inseguridad en las personas y pone en entredicho las opciones para un desarrollo humano sostenible en Centroamérica, a pesar de los esfuerzos regionales que buscan coordinar e integrar las políticas ambientales y de gestión del riesgo.

Centroamérica: una región con un rico patrimonio natural amenazado

Centroamérica ha sido durante milenios un puente terrestre entre América del Norte y América del Sur. Aparte de ello, su ubicación entre dos océanos y la división de su territorio por una extensa cadena montañosa que configura valles, llanuras y una amplia red de ríos y quebradas, definen una gran diversidad de climas.

Esta variedad climatológica hace de la región una zona vulnerable a sufrir el efecto de distintos fenómenos naturales, pero también ha permitido el desarrollo de una numerosa y extraordinaria variedad de formas de vida.

En la angosta franja de tierra centroamericana, de tan solo 500.000 km², se han identificado 17 regiones ecológicas y 22 zonas de vida. Estas eco regiones albergan entre 18.000 y 20.000 especies de plantas, una cantidad equivalente a la de los Estados Unidos, que tiene 20 veces la extensión territorial de Centroamérica (Giro, 2000).

Centroamérica cuenta con 4.715 plantas y 451 vertebrados endémicos (cuadro 12). Las mayores concentraciones se encuentran generalmente en las montañas (ecosistemas montanos y premontanos), ya que muchas de las elevaciones de Mesoamérica constituyeron refugios de especies durante el último período glacial, en el que las nieves cubrían gran parte de la región, hace unos 10 ó 12 mil años. Por esta razón se dan altos índices de endemismo en los Altos Cuchumatanes, la Sierra de las Minas en Guatemala, las montañas Maya de Belice, la Cordillera de Talamanca entre Costa Rica y Panamá y las serranías del Darién. Se calcula, por ejemplo, que cerca del 70% de las plantas de las altas montañas de Guatemala son endémicas (Giro, 2000).

CUADRO 12

Centroamérica: número de especies conocidas y endemismo, por país. 2000

Número total de especies conocidas	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá	Total
Mamíferos	205	135	250	173	200	218	1.181
Aves	600	251	458	422	482	732	2.945
Reptiles	214	73	231	152	161	226	1.057
Anfibios	162	23	99	56	59	164	563
Peces	130	16	220	46	50	101	563
Plantas	12.119	2.911	8.681	5.680	7.950	9.915	47.256
Número total de especies endémicas							
Mamíferos	7	0	3	2	2	16	30
Aves	6	0	1	1	0	9	17
Plantas	950	17	1.171	148	40	1.222	3.548
Total	963	17	1.175	151	42	1.247	3.595
Porcentaje	26,79	0,47	32,68	4,20	1,17	34,69	100,00

Fuente: Elaboración propia con base en ODD-UCR et al, 2001.

La abundante biodiversidad tiene su origen y es resultado de una combinación de múltiples factores, tales como las características climáticas y geográficas de cada país. Está relacionada, también, con condiciones de carácter social, económico y cultural, como la cantidad de población que ha vivido en la zona, los sistemas productivos y los estilos de explotación de los recursos naturales. En este sentido, la variada riqueza de especies constituye un elemento para valorar el patrimonio natural y formular políticas públicas diferenciadas que protejan la biodiversidad, particularmente la endémica.



El reto del uso sostenible de la biodiversidad

Centroamérica constituye uno de los principales centros de origen de muchas especies con importancia económica. En ella existen aún variedades primitivas de frijol, maíz, ayote, cacao, tomate, algodón, chile, leguminosas forrajeras y otras especies, cuya conservación es vital para mejorar la resistencia y calidad de las variedades cultivadas (Giro, 2000). Estas plantas, junto con especies de fauna como la langosta, los camarones, las iguanas, las tortugas, algunos mamíferos y

las aves canoras, forman parte de la biodiversidad de la región, que ha sido tradicionalmente utilizada por la población en casi todos los países.

La modificación o destrucción de los hábitat naturales, unida a la explotación intensiva, ha generado importantes presiones sobre ciertas especies de plantas y animales, que hoy se encuentran en peligro de extinción o seriamente amenazadas. El grupo más afectado es el de los mamíferos, seguido por los reptiles y, en menor medida, las aves. La Lista Roja de la Unión Mundial para la Naturaleza (UICN) para el año 2002 reporta 4 especies ya desaparecidas y alerta sobre muchas más en peligro de extinción, de las cuales la mayoría son plantas.

Panamá y Costa Rica son los países que presentan mayor cantidad de especies en peligro de desaparecer.

Los bosques en Centroamérica: ecosistemas vitales para el futuro de la región

Los bosques naturales de la región deben entenderse como un sistema complejo, y no como un simple conjunto de árboles. Ellos juegan un papel importante y, en algunos países, un papel socioeconómico clave, pues no sólo albergan la biodiversidad, sino que también suministran insumos a la industria maderera, tanto para el consumo doméstico como para la exportación y constituyen una importante fuente de divisas. Proporcionan bienes tradicionales como alimento, energía, productos forestales no madereros (como materia prima para artesanías) y medicinas para muchas poblaciones rurales (WRI, 2001). Pero además, los bosques cumplen un papel importante al favorecer la captura del carbono (gas que expulsan los autos y fábricas), y la recarga de acuíferos para la dotación de agua dulce, mitigar el impacto de desastres y evitar la erosión y pérdida de suelo fértil.



¿Por qué es importante preservar la variedad de seres vivos que existen en Centroamérica?

¿Se mantiene la variedad de especies en el lugar en que usted vive? ¿Por qué?



¿Qué se puede hacer en su comunidad para proteger o restaurar los bosques de la zona?

Cambios en el uso de la tierra y su impacto

La porción terrestre del planeta representa aproximadamente un tercio de la superficie total, el resto son mares. Constituye la base para la sustentación de gran parte de la vida animal y vegetal existente; permite la producción agrícola; almacena materias primas (minerales), es decir, es fuente para recursos renovables y no renovables de la humanidad; alberga y conserva la diversidad biológica terrestre; regula el ciclo del agua; almacena y recicla el carbono, el nitrógeno y otros materiales, importantes para el equilibrio ecológico; es la base para vertederos de desechos sólidos y líquidos producidos por la humanidad, y sirve de base para los asentamientos humanos y una parte importante del transporte.

Del uso que se le dé depende el equilibrio natural y la preservación de las condiciones que hacen posible la vida humana.

El análisis del uso del territorio clasifica las prácticas que se desarrollan como tierras de cultivos, pastos para ganadería, bosques, y otros usos (como pueden ser los asentamientos humanos o ciudades, las carreteras, las explotaciones mineras).

No todos los suelos sirven indistintamente para pastos, cultivos o bosques. Las variaciones en cada categoría de uso provocan, en gran medida, efectos sobre las tierras dedicadas a bosques.

Existen diferencias en la forma en que cada país define estas categorías, y también hay ausencia de registro de datos, lo que es un obstáculo para determinar el uso del suelo que se da actualmente. Tampoco se cuenta con información suficiente sobre la capacidad de uso del suelo, o sea la disposición natural que tiene un terreno para determinada actividad natural o realizada

por el ser humano. No obstante, hay algunos estudios que permiten hacerse una idea del cambio en el uso del territorio que se ha dado en cada país.

Lücke (2000), analizó la dinámica de uso del territorio y sus implicaciones en la generación de procesos de degradación de las tierras y los ecosistemas forestales. Algunos resultados de ese estudio establecen que:

- o Belice es el único país de la región que no presenta sobreuso de la tierra (esto es, cuando se utiliza a un ritmo mayor del que se puede regenerar de forma natural) y aparte de que usa en forma adecuada las zonas aptas para bosques, tiene áreas con capacidad para otros usos que están siendo dedicadas a actividades forestales. Sin embargo, el informe del país sobre la implementación de la Convención de las Naciones Unidas sobre Desertificación y Degradación de Tierras (2000) señala la deforestación de alrededor de 26.000 hectáreas por año para la siembra de cítricos, caña de azúcar, banano y maíz.
- o Costa Rica ha sobrepasado en más de un tercio el uso de terrenos para pastos, mientras que en bosques solo le queda un 30,8% de su territorio, aunque su capacidad de uso es más de la mitad de su territorio. Esta tendencia puede verse alterada por el decaimiento de la actividad ganadera, que durante los últimos años ha generado procesos de abandono de potreros; muchos de los cuales se encuentran en regeneración natural, que van desde el charral hasta el bosque secundario.
- o El Salvador, Honduras y Guatemala han sobrepasado en porcentajes importantes la capacidad de uso de la tierra en las categorías de cultivos y pastos, por lo que se pueden esperar procesos de degradación

severa en sus territorios. Esta tendencia fue confirmada, en el caso de El Salvador, por un informe de la CCAD (2000) que señala que en la mitad del territorio existen tierras degradadas. Guatemala reporta una tasa de deforestación de 90.000 hectáreas por año, principalmente en la franja transversal del norte y en las selvas del Petén (CONAMA, 2000; citado en Lücke, 2000). Un estudio de Gómez (2000; citado en Lücke, 2000) reporta una degradación estimada del 31% del territorio guatemalteco.

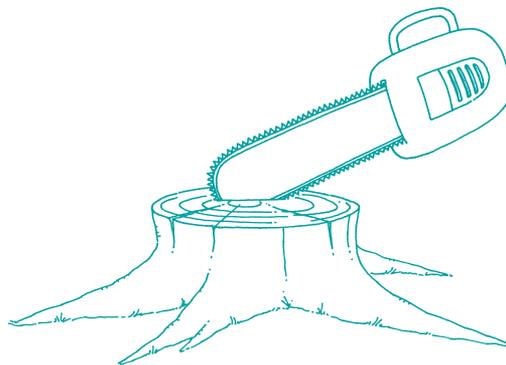
- o Nicaragua ha sobrepasado su capacidad de uso en cultivos, pastos y bosques, y presenta el mayor sobreuso (12,8%) en la categoría de bosques, donde los procesos de deforestación y degradación de ecosistemas son acelerados. Este país registra una tasa de deforestación de 120.000 hectáreas al año y el consumo de madera para leña supera doce veces el volumen de esa materia prima utilizado por la industria forestal (CCAD, 2000).
- o Panamá se encuentra muy cerca de alcanzar el límite crítico de la capacidad de uso de la tierra para cultivos y pastos, y presenta sobreuso en la categoría de bosques, donde sobrepasa su capacidad en 17,2%.

Un alto ritmo de deforestación

Según datos de la FAO, se calcula en 17.824.000 hectáreas el área de bosques remanentes en Centroamérica, en el año 2000. Aunque a nivel mundial la deforestación disminuyó en un 20% durante los años noventa (en comparación con los ochenta), la tasa de pérdida de bosque permaneció constante en Centroamérica (FAO, 2000).

Los datos de la FAO revelan una tasa de deforestación anual de 341.000 hectáreas durante el período 1990-2000 (FAO, 2001). La “Estrategia Forestal Centroamericana”, por su parte, reporta una tasa de 416.000 hectáreas por año (CCAD, 2002a).

No obstante, Centroamérica sigue teniendo considerables recursos boscosos.



Los incendios forestales, una amenaza constante

Los incendios forestales representan una de las principales amenazas a los bosques que aun conserva Centroamérica. Entre las principales causas se encuentran: a) las quemas agrícolas y de potreros, especialmente durante la época seca o “verano”; b) las actividades de los cazadores; c) los vándalos que los inician, y d) los rayos. Lo más usual es que los incendios se deban a una de las tres primeras causas mencionadas.

No se valora el aporte de los bosques al desarrollo. Existen, además, causas políticas asociadas, como falta de recursos, legislación inadecuada, y deficiencias en la coordinación entre instituciones.

Sólo entre 2000 y 2001 se reportaron casi 34.000 incendios, de los cuales Honduras y Nicaragua concentraron más de 9.500 (CCAD, 2002a).



¿Qué beneficios obtiene su familia o su comunidad por la preservación de los bosques?

¿Qué se puede hacer en su comunidad para combatir o evitar los incendios forestales?

¿Por qué se señala que las instituciones y el mercado no dan valor a los beneficios que se obtienen del bosque?



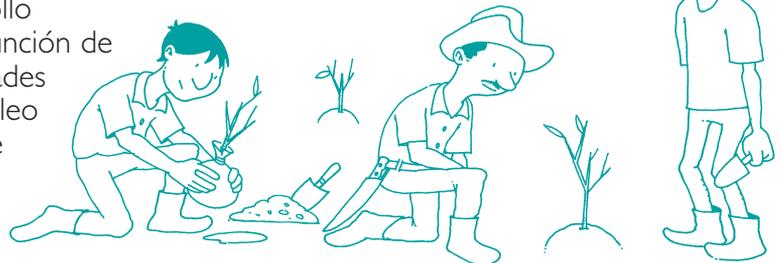
¿Cómo se puede fomentar la reforestación o la recuperación de las áreas boscosas en su región?

Entre diciembre de 1997 y mayo de 1998, durante el último evento de El Niño, la sequía favoreció la quema de materiales secos en Centroamérica y produjo más de 24.000 km² afectados por incendios (CCAD, 1998).

Se estima que estos incendios representan una pérdida directa de más de 400 millones de dólares por concepto de árboles quemados, 16 millones de dólares por la biodiversidad afectada, y 14 millones de dólares por las consecuencias sobre acuíferos y sus procesos de recarga. A esto se le debe agregar pérdidas indirectas por más de 4.850 millones de dólares, en perjuicio de la atmósfera por las emisiones de dióxido de carbono (CO₂) que produce la combustión, más la pérdida de capacidad de fijación del carbono atmosférico.

Existe una serie de causas institucionales que contribuyen a la degradación de los ecosistemas y las tierras forestales, comunes a todos los países centroamericanos: la falta de ordenamiento territorial, políticas inadecuadas de desarrollo del sector agropecuario y de canalización del crédito, y ausencia de políticas para el sector forestal. Esta situación ha generado programas de reforma agraria, tenencia de la tierra y de colonización mal formulados, que han afectado negativamente al sector al propiciar una expansión agropecuaria sin control y la sobreexplotación de los recursos naturales. Aunado a ello, la falta de una legislación adecuada y la persistencia de la pobreza han agudizado los problemas de manejo de los recursos en la región (Lücke, 2000).

Además, como el desarrollo usualmente se mide en función de los aportes de las actividades productivas al PIB, al empleo y las exportaciones, no se contabiliza el valor monetario de una serie de servicios que brindan



los bosques (agua, biodiversidad, belleza escénica, mitigación de variaciones climáticas, bienes y servicios que aportan a las comunidades en la economía no tradicional o de subsistencia). Esta omisión ha hecho que el sector tenga poca relevancia en las políticas nacionales y en el mercado.

Por ejemplo, el consumo de leña representa la principal fuente de energía para gran parte de la población. A su vez, esta es una causa importante de la deforestación. Los volúmenes de extracción para fines energéticos siguen siendo muy altos en varios países de Centroamérica: en total cerca del 90% de la madera cortada en la región se utiliza como leña, ya sea para el consumo doméstico o industrial. En Guatemala este valor alcanza el 96%. De 28,69 millones de metros cúbicos de madera en la región, 26,3 millones son para consumo de leña y tan sólo 2,39 millones los utiliza la industria forestal (CCAD, 1998).

Hacia un manejo sostenible de los bosques

Las amenazas que existen para los bosques centroamericanos han hecho que la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD) formule una serie de iniciativas, como la coordinación de acciones para el combate a los incendios forestales, y la propuesta de la “Estrategia Forestal Centroamericana” (EFCA), que busca unir a los sectores ligados al manejo comunitario de los bosques con los sectores industriales de la madera, en un sistema coherente y articulado.

Además, existe un conjunto de iniciativas surgidas desde la sociedad civil, dentro de las cuales se pueden señalar:

- o La Coordinadora Indígena Campesina de Agroforestería Comunitaria Centroamericana (CICAFOC), conformada por más de 60 organizaciones de campesinos, indígenas y negros que comparten el interés común de coordinar acciones a nivel regional, para fortalecer el manejo productivo de los bosques, maderables y no maderables, mediante sistemas rentables, económicamente sostenibles y ecológicamente amigables (Giro, 2000).
- o La Junta Nacional Forestal Campesina (JUNAFORCA), en Costa Rica, agrupa a más de 23.000 pequeños y medianos productores forestales quienes manejan alrededor de 50.000 hectáreas sometidas a procesos de reforestación y conservación de bosques.
- o La Asociación de Comunidades Forestales del Petén, en Guatemala, ubicada en la Reserva de la Biosfera Maya, la cual maneja alrededor de 500.000 hectáreas concesionadas bajo esquemas comunitarios que involucran a más de 30 comunidades y 19 organizaciones.
- o La Cooperativa Regional Agroforestal Colón Atlántida Honduras Limitada, fundada en 1977, cuenta con 166 socios de 10 comunidades de los departamentos Colón y Atlántida, en la costa norte de Honduras. Mediante el aprovechamiento racional y sostenible de los bosques, combinado con distintas prácticas agrícolas, esta organización ha logrado mantener la cobertura vegetal y evitar la pérdida de suelos.

- o La Asociación de Pequeños Productores de Talamanca, en Costa Rica, que exporta el 20% de la producción mundial de cacao orgánico, producido bajo el sistema de agroecología.
- o La Cooperativa San Mauricio, en El Salvador, que cultiva café orgánico.
- o Los indígenas ngóbe buglé, quienes trabajan amigablemente con el ambiente, lograron que su comarca fuera reconocida legalmente por las autoridades de Panamá.

El Sistema Centroamericano de Áreas Protegidas (SICAP)

En la década de los noventa, los gobiernos realizaron grandes esfuerzos por conservar el patrimonio natural de la región. El Sistema Centroamericano de Áreas Protegidas (SICAP), es el principal coordinador de este notable empeño en la conservación de la biodiversidad. Este sistema regional agrupa algunos sitios que son parte del patrimonio mundial de mayor importancia, como el Parque Nacional Tikal, la sierra de las Minas, río Plátano, Bosawas, Talamanca, Guanacaste, Darién y la isla del Coco.

La conservación del ambiente y la promoción de prácticas limpias de producción y consumo se vieron favorecidas con la creación, en cinco de las siete naciones centroamericanas, de ministerios de ambiente.

Respecto al avance en la protección de zonas de importancia ecológica, una cuarta parte del territorio de la región (24,8%) está hoy bajo áreas protegidas declaradas. No obstante, persisten diferencias en cuanto a capacidades institucionales y financieras para mantener este importante compromiso ambiental.



¿Por qué es importante mantener áreas protegidas?





¿Cuáles recursos naturales favorecen el bienestar de su comunidad?

¿Están debidamente protegidos?

De los 12,5 millones de hectáreas aproximadamente que conforman las casi 600 áreas protegidas declaradas en América Central (UICN, 2002), más de un 40% se encuentra en las zonas fronterizas y representa, tal vez, los espacios naturales de mayor riqueza biológica en el área.

Una riqueza ecológica centrada en algunas eco regiones

En el área existe un total de 31 sitios declarados como humedales de importancia internacional. Muchos se ubican en regiones fronterizas.

Las eco regiones presentes son: la selva húmeda petenera (Guatemala), la selva húmeda del Caribe centroamericano (Honduras, Nicaragua, Costa Rica), el llamado bosque húmedo de Talamanca (Costa Rica, Panamá), el bosque mixto de pino-encino (Guatemala, Honduras), el bosque de pino de Belice (Guatemala, Belice), el páramo de Chirripó (Costa Rica), los bosques inundados de Petén (Guatemala), los bosques del Darién (Panamá) y los manglares caribeños (Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Panamá).

Por otro lado, existen eco regiones con poca presencia entre las áreas protegidas de la región: los pantanos de Belice (Belice), el bosque húmedo de Panamá (Costa Rica, Panamá), el bosque seco del Pacífico centroamericano (Nicaragua, Costa Rica), el bosque de pino de la Mosquitia (Honduras, Nicaragua), los manglares del golfo de Fonseca (El Salvador, Honduras, Nicaragua), los manglares de Yucatán (Belice, Guatemala) y los arrecifes del sur (Costa Rica, Panamá).

Un sistema que requiere consolidarse

El Sistema Centroamericano de Áreas de Protección (SICAP) se constituyó formalmente a partir de la firma y ratificación del Convenio Centroamericano de Biodiversidad y Áreas Silvestres Protegidas (1992), pero este instrumento no cuenta con un reglamento de funcionalidad.

El SICAP posee limitaciones institucionales importantes, debido, entre otras causas, a que muy pocos de los incipientes ministerios de ambiente tienen el presupuesto y el personal requeridos para atender sus obligaciones en materia de conservación de la riqueza biológica en su ambiente natural.

Sólo cerca de una tercera parte de las áreas cuenta con personal permanente y en muchas de ellas la presencia se reduce a uno o dos funcionarios (CCAD, 2003).

De las 554 áreas silvestres protegidas declaradas, sólo 104 (18,7%) tienen un plan de manejo a largo plazo o plan maestro. Más positivo es el panorama cuando se trata de planes operativos anuales, pues 232 de las 434 áreas sobre las que se dispuso información (53,5%) los preparan.

Alrededor del 60% de las áreas protegidas en Centroamérica se encuentra entre las categorías de manejo flexible de UICN (CCAD, 2003), lo cual implica que en ellas se permite algún tipo de aprovechamiento.

Uno de los mecanismos que está tomando mayor fuerza para mejorar la gestión de las áreas silvestres protegidas son los acuerdos de coadministración o comanejo, con participación de comunidades, el sector privado y Organizaciones No Gubernamentales. Las áreas bajo este esquema de operación pasaron de 68 reportadas en el Estado del Ambiente y los Recursos Naturales a 120 (UICN, 1998).

Agua y desarrollo: un desafío pendiente

A pesar de que la región posee abundante provisión de agua por características climáticas y geográficas, existe gran fragilidad de este recurso, lo que hace imperativo cuidarlo, dado que sin él no hay desarrollo futuro en Centroamérica. A partir del análisis sobre el estado de algunos acuíferos del área, se manifiesta la urgencia de definir una visión regional y una acción coordinada, en la que el manejo integrado de cuencas hidrográficas y la cooperación entre los países desempeñe un papel central.

La región cuenta con 23 cuencas hidrográficas internacionales o compartidas, en las cuales se concentra un 40% del territorio centroamericano.

Las partes altas de las cuencas hidrográficas están formadas por acuíferos volcánicos. Estos, por su ubicación geográfica y extensión, representan la principal fuente de agua potable, riego y agua subterránea de la región (Losilla et al, 2001). También son los más vulnerables, por ser de suelos muy porosos y estar expuestos a la influencia humana. Su ubicación coincide con las zonas más densamente pobladas, lo que incrementa el riesgo de contaminación por el crecimiento urbano en sus áreas de recarga. Se calcula que estos acuíferos volcánicos abastecen de agua potable a tres de cada cuatro personas de Centroamérica, en particular en las áreas metropolitanas de Ciudad Guatemala, Tegucigalpa, San Salvador, Managua y San José (Losilla et al, 2001). Otras zonas muy vulnerables son las costeras, cuyas aguas superficiales transportan y reciben la contaminación agrícola e industrial.

Los principales retos en el manejo de este recurso son capturar y utilizar mejor el agua de consumo humano, agricultura o generación eléctrica, pero sobre todo reducir la contaminación, por cuanto la mayoría de las fuentes y las aguas superficiales se encuentran amenazadas o se han convertido en sumideros de los desechos y residuos generados por los asentamientos humanos y las actividades industriales y agrícolas.

Los estilos de desarrollo continúan prestando poca atención a los procesos que aumentan la degradación y reducen la disponibilidad del recurso hídrico, con las consecuentes limitaciones de abastecimiento para la población. Tampoco se ha logrado que los países generen y recopilen información estadística homogénea, ni que realicen un mayor monitoreo y estudios sistemáticos respecto del estado de los recursos hídricos disponibles, las tasas de extracción de agua y los ritmos de recarga en los acuíferos (Losilla et al, 2001).



¿Qué puede hacer su comunidad para ayudar en el cuidado de las “áreas protegidas”?

¿Existe servicio de agua potable para toda la población en su comunidad?

¿Cómo puede mejorarse este servicio?





Su comunidad y las instituciones responsables, ¿pueden hacer más por evitar la contaminación de las aguas?

¿Qué se puede hacer para dotar de servicios de agua potable a la población pobre?

Disponibilidad, uso y accesos diferenciados al agua

Según el *Primer Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible*, Centroamérica cuenta con una riqueza hídrica significativa, dados su clima y sus niveles de precipitación. Sin embargo, la disponibilidad del agua se distribuye desigualmente debido a múltiples factores, como los microclimas, las diferencias de altitud, la distribución en el tiempo del agua llovida y los patrones de asentamiento de la población, como se ve en el gráfico 14.

En cuanto a tasas de extracción total de agua, también existen variaciones por países, con niveles particularmente altos en El Salvador y Costa Rica.

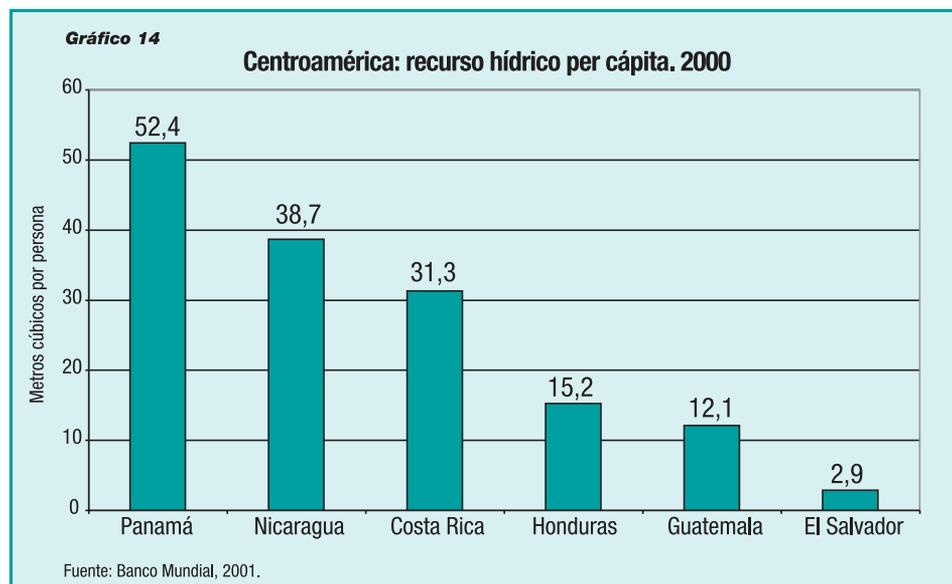
En lo que concierne a la utilización del recurso hídrico, prevalece la tendencia de uso, según la cual los principales fines son el agrícola y el industrial, seguidos en tercer lugar por la extracción para fines domésticos (CCAD, 1998).

En el caso del agua potable, al déficit en la cobertura se suma el deterioro en la calidad del servicio, expresada en el tiempo efectivo durante el cual se dispone de agua potable en las capitales. Un tercio de las y los centroamericanos,

cerca de doce millones de habitantes, no tiene conexión de agua, y en algunos países el suministro se da durante una fracción del día. Guatemala y Honduras, donde el agua alcanza apenas para cerca de una cuarta parte del día, son los casos más críticos (OPS, 2001a, 2001b y 2001c).

Datos de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) revelan que más de una cuarta parte del suministro de agua de las áreas metropolitanas de Guatemala, Honduras y Costa Rica se pierde por fugas. Esto refleja la falta de mantenimiento y de políticas de inversión en materia de distribución de agua urbana y los limitados recursos que se obtienen de la recaudación de tarifas y la administración del servicio.

Con respecto al acceso a agua potable o a fuentes mejoradas para consumo de la población existen diferencias entre los países y en el interior de ellos. Costa Rica y Panamá tienen las coberturas más altas, mientras que Guatemala y Nicaragua muestran las más bajas. En las zonas urbanas, más del 80% de las viviendas cuenta con acceso a agua mejorada, no así en las zonas rurales, especialmente de El Salvador, Guatemala y Nicaragua, que tienen coberturas



menores al 45% y es en los sectores más pobres de la población donde se presentan las mayores carencias y limitaciones.

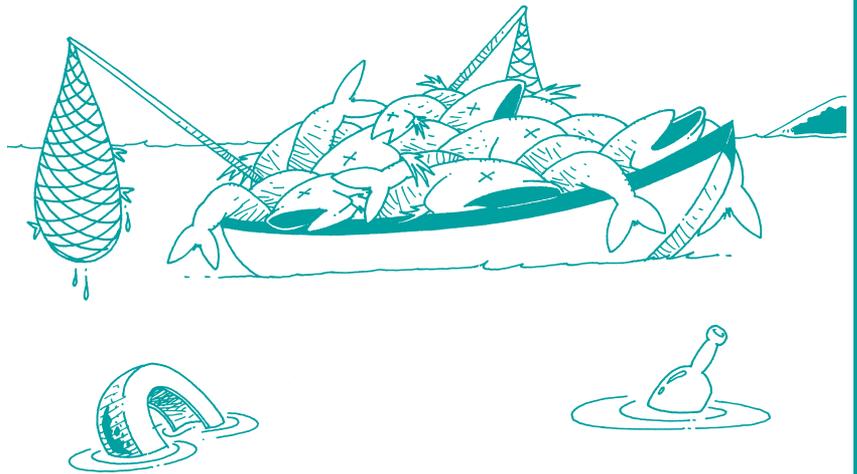
Los recursos marinos y costeros bajo fuerte presión

La riqueza marina y costera de la región es muy importante. Centroamérica cuenta con 6.603 kilómetros de costas, donde además se encuentran 1.600 kilómetros de arrecifes, e importantes bosques de manglares, equivalentes a 267.000 hectáreas. Este patrimonio extraordinario es poco conocido por la población y está sometido a crecientes presiones.

La producción pesquera contribuye al PIB regional con cerca de 750 millones de dólares anuales y provee más de 200.000 empleos directos (SICA/OSPESCA, 2003).

La sobreexplotación de los recursos pesqueros, junto con inadecuadas prácticas de captura y la contaminación del mar, están deteriorando los ecosistemas marinos y costeros de la región. Un fiel reflejo de esta situación es el régimen de pesca que durante las dos últimas décadas, en muchos países de Latinoamérica, hizo que se duplicaran o triplicaran los volúmenes de captura (PNUMA, 2002).

En la década de los noventa también tuvo lugar un aumento en las actividades de acuicultura (camarones, tilapia), particularmente en Honduras, Nicaragua y Costa Rica. La acuicultura ofrece una alternativa a métodos de pesca industrial y tradicional, pero tiene impactos negativos en los ecosistemas del manglar al sustituirlo por las piscinas donde se cultiva el camarón y porque introduce especies exóticas en los ecosistemas de agua dulce, sobre todo en los golfos de Fonseca y de Nicoya.



Más allá de lo relativo a la pesca, el ambiente marino y costero ha sido afectado, tanto por la transformación y destrucción de hábitat como por la contaminación, a causa de actividades humanas terrestres en la zona costera (especialmente en el caso de humedales como los manglares) y en cuencas hidrográficas lejos del mar.

En algunas de las cuencas más urbanizadas de la región se vierten los desechos líquidos, aguas negras y residuos de agroquímicos no tratados, directamente al océano Pacífico. Los efectos acumulativos de esta práctica resultan en un aumento en los procesos de nitrificación del mar (aumento en nutrientes), que favorecen brotes de algas y mareas rojas, con las consiguientes pérdidas para las comunidades costeras que dependen de una pesca artesanal en aguas poco profundas (PNUMA, 2002).



**¿Cómo podemos
ayudar a la
preservación de los
recursos marinos y
costeros?**



¿Por qué las ciudades centroamericanas están creciendo a un ritmo tan rápido y en forma tan desordenada? ¿Qué se puede hacer para evitar esto?

¿Existen medidas para evitar la contaminación del agua en su comunidad?

Vulnerabilidad de la región

Entre los factores que aumentan la vulnerabilidad de Centroamérica figuran el incremento de la población y los patrones de uso del territorio y los recursos naturales. El crecimiento desordenado de las zonas urbanas amenaza el patrimonio natural de la región (biodiversidad, bosques, agua, suelos) y genera externalidades (contaminación del aire, desechos sólidos y líquidos) que incrementan su vulnerabilidad ambiental, social y económica y limitan un adecuado manejo del riesgo.

En los últimos treinta años el número de habitantes urbanos en Centroamérica pasó de 6,5 a 17,5 millones. En el año 2000 en Panamá, Nicaragua, El Salvador y Costa Rica, más de la mitad de la población residía en áreas urbanas; en Honduras y Guatemala estos porcentajes eran 48,2% y 39,4%.

Los riesgos en las áreas metropolitanas son ante todo construidos o aumentados por la acción o la falta de planificación humanas. Las ciudades serán, sin duda, los crecientes escenarios de riesgo de las décadas venideras. La forma de ocupación territorial refiere a aspectos controversiales, como los niveles de concentración poblacional, la densificación en el uso del territorio y la degradación del ambiente urbano.

Los asentamientos precarios coinciden frecuentemente con las zonas de mayor riesgo de inundaciones, deslizamientos y derrumbes en las ciudades.

La expansión de la mancha urbana en todas las áreas metropolitanas de la región genera presiones sobre tierras alrededor de las ciudades, muchas de ellas de importancia crítica para la recarga de acuíferos. En el primer informe regional (1999) se destacaron, por ejemplo, los problemas de urbanización creciente de los acuíferos de San Salvador y Managua.

Contaminación ambiental: la huella ecológica del desarrollo urbano

El fenómeno urbano ha transformado profundamente las relaciones entre población y ambiente en la región. Por un lado, las ciudades son centros funcionales para el desarrollo económico, social, cultural e industrial, y han concentrado buena parte de la oferta de empleo en los últimos años. Por otro lado, son consumidoras de crecientes volúmenes de recursos naturales (agua, leña, alimentos) y energéticos (electricidad, derivados de petróleo). Son, además, las mayores generadoras de desechos sólidos y líquidos, así como de contaminación atmosférica e hídrica, con serias consecuencias ambientales a escala nacional y regional.

Contaminación de aguas superficiales y subterráneas

El crecimiento de las ciudades ha sido acompañado por un patrón de uso del agua como medio para evacuar los desechos domésticos e industriales. Estas aguas, prácticamente no reciben tratamiento antes de ser vertidas a ríos, lagos y mares.

La proliferación de tanques sépticos, y la ausencia de plantas de tratamiento conectadas al alcantarillado metropolitano, generan problemas de contaminación de acuíferos por infiltración de nitratos y bacterias (Estado de la Nación, 2001).

La carencia de estos servicios, así como la falta o deterioro de alcantarillados sanitarios implica una vulnerabilidad creciente, que se intensifica por las condiciones de pobreza de la mayoría de la población, en algunos países. Muchos de estos sistemas sanitarios son vulnerables al impacto de amenazas naturales, como inundaciones o sismos, que pueden destruir la red sanitaria y de

agua potable, y propiciar la contaminación e inutilización de las fuentes de agua, como se pudo observar en los últimos terremotos acontecidos en la región y después del huracán Mitch.

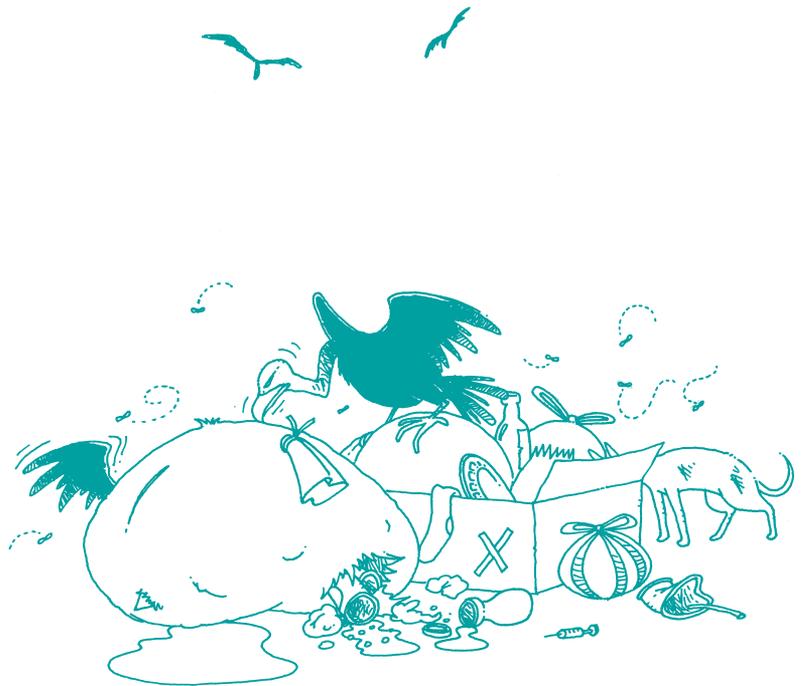
Estos problemas se agravan debido a que el marco institucional para la prestación de los servicios básicos de agua, saneamiento y drenaje, se caracteriza por su poca coordinación. En la mayoría de las naciones no hay una institución que dirija y regule todo lo referente al agua, sino que las competencias en esta materia se distribuyen sectorialmente y por cuencas, y no hay leyes que regulen esta materia, excepto en Costa Rica, Honduras y Panamá (Colom y Ballesteros, 2002).

Contaminación por desechos sólidos: un mal público

Respecto a este problema, sólo existe información en la región referida a algunas ciudades principales. En Ciudad Guatemala, la más poblada de Centroamérica, la producción de desechos es aproximadamente 1.200 TM/día (toneladas métricas por día), de las cuales el 80% es recolectado, pero depositado en botaderos a cielo abierto. En San Salvador, segunda ciudad por su población, sólo el 60% de los desechos sólidos es recolectado en un sistema de disposición adecuado. La tarifa de tratamiento del relleno sanitario es bastante alta: 20,34 dólares por tonelada de basura. Debido a esto, cuatro municipios del área metropolitana de San Salvador no se han incorporado al programa y enfrentan serias dificultades para el tratamiento de sus desechos. Se estima que unas 120 toneladas diarias de basura son depositadas en botaderos ilegales, o sea a la orilla del camino o lotes.

De todas las ciudades de la región, las únicas con más del 90% de recolección de desechos sólidos son San José y

Panamá, que son los centros urbanos con la mayor producción diaria de desechos per cápita en la región. En San José, el mayor incremento de desechos proviene del sector industrial.



Disminuye la calidad del aire en las principales ciudades de la región

Desde 1970, el rápido aumento en el número de automóviles ha provocado un incremento notable en los gases contaminantes.

La contaminación atmosférica se ubica en el tercer lugar entre los problemas ambientales más graves en el área, aunque en algunos países tiene una prioridad mayor. Las siguientes son sus manifestaciones fundamentales:

- o Los principales contaminantes del aire son las partículas suspendidas (generadas sobre todo por vehículos que utilizan diesel) y monóxido de carbono (CO), así como dióxido de nitrógeno (NO₂) y ozono, aunque estos dos se emiten en menor medida que los anteriores (Pro-Eco, 1996).



¿Cómo puede mejorarse el manejo de los desechos sólidos en su comunidad?

¿Conoce usted si es buena la calidad del aire que respira en su comunidad y en su trabajo? ¿Cómo puede evitarse la contaminación?



¿Qué se puede hacer para evitar la creciente contaminación por pesticidas y fertilizantes?

- o Las emisiones de dióxido de carbono (CO_2) tienden a reducirse en términos absolutos, si bien en algunos países la combustión de leña contribuye en forma altamente significativa a la generación de emisiones de este gas y de partículas.
- o El contaminante más dañino detectado en la región son las partículas totales suspendidas, como polvo, cenizas, hollín, partículas metálicas, cemento y polen.
- o Estudios epidemiológicos han determinado problemas respiratorios y, en algunos casos, incidencia de cáncer en las vías respiratorias e incluso en el hígado, como las principales enfermedades asociadas a la contaminación del aire.

La contaminación por flota vehicular adquiere niveles de importancia de hasta el 70% y el 75% en varias capitales centroamericanas, luego le siguen las emisiones industriales, sobre todo las de la industria química, como en el caso de Soyapango, en El Salvador.

La contaminación en las ciudades capitales de Centroamérica sobrepasa los niveles recomendados por la Agencia de Protección Ambiental de Estados Unidos (EPA) y la Organización Mundial de Salud (OMS), en cuanto a las partículas totales suspendidas (PTS) y las partículas menores de 10 micras (PM_{10}).

Tegucigalpa, particularmente registra niveles varias veces superiores a las demás ciudades.

Contaminantes orgánicos persistentes: degradación que llega hasta el mar

Residuos de pesticidas y fertilizantes contribuyen a la contaminación de las cuencas. El volumen de importaciones de plaguicidas en Centroamérica se triplicó en los noventa, y la tasa de incidencia de intoxicaciones se duplicó entre los años 1992 y 2000. Una situación semejante se presenta con el consumo de fertilizantes.

Los contaminantes orgánicos que la actividad industrial vierte a las aguas superficiales del Pacífico centroamericano suman unas 44.443 TM/año. La mitad de las emisiones proviene de Costa Rica (26,5%) y Honduras (27,8%), seguidos por Guatemala y El Salvador (PNUMA, 2001).

Diagnósticos sobre la situación ambiental parecen indicar que cerca del 97% de la contaminación que llega al Pacífico nororiental en Centroamérica lo hace en forma indirecta, a través de los ríos. El golfo de Fonseca y el golfo de Nicoya muestran también elevados niveles de contaminación.

En la vertiente Atlántica, los principales problemas de contaminación se concentran en el ecosistema marino del golfo de Honduras, afectado por la creciente actividad industrial que se desarrolla en el sistema urbano metropolitano del valle del Motagua, en Guatemala y el valle del Sula, en Honduras.



La persistencia de condiciones de riesgo incrementa el número de víctimas y los daños causados por los desastres

Centroamérica es una región de múltiples amenazas, sujeta al impacto periódico de sismos, huracanes, erupciones volcánicas, inundaciones, sequía, deslizamientos y vendavales, entre otros fenómenos potencialmente destructivos, que hacen de ella una de las zonas más propensas a sufrir desastres en el mundo. Guatemala, Nicaragua, Honduras y El Salvador forman parte del grupo de seis países que con mayor frecuencia afrontan desastres en América Latina y el Caribe. A la vez, estos mismos países también integran el sexteto de los más pobres del continente (Lavell, 2002).

La crisis humanitaria dejada por el huracán Mitch, los terremotos de El Salvador, en enero y febrero de 2001, y la severa sequía registrada ese año que afectó principalmente a Honduras, Guatemala, Nicaragua y El Salvador, revelaron que la vulnerabilidad ante amenazas naturales de la población centroamericana sigue siendo alta.

Aún cuando la dinámica de la geología, la geomorfología y el clima de la región presenta una gama de eventos físicos potencialmente nocivos, son las condiciones sociales, económicas y político-administrativas las que finalmente determinan la forma en que tales eventos se expresan como pérdidas e impactos, lo mismo que su distribución social y territorial.

Puede afirmarse que los desastres de diferentes escalas son un problema fundamental en Centroamérica, con diversos impactos sobre el comportamiento de las variables macroeconómicas, el aumento de la deuda externa, la potencialidad del desarrollo, el nivel de vida y la evolución de los indicadores de pobreza, así como

en la atracción de la inversión y la distribución social y territorial del ingreso, entre otros aspectos.

Las condiciones que caracterizan la vulnerabilidad a desastres hoy en día, y que fueron reveladas en forma aguda con el impacto del huracán Mitch, incluyen, entre otras: a) una alta concentración de población pobre en zonas marginales y ambientalmente inseguras en las ciudades y en el campo, sin posibilidades de construir viviendas adecuadas o desarrollar la capacidad de amortiguamiento económico para enfrentar las consecuencias de eventos extremos; b) la inestabilidad de muchos ecosistemas y su poca resistencia frente a extremos naturales, lo cual ha convertido recursos en amenazas y c) la migración, tanto nacional como internacional, y la exposición de muchos migrantes pobres a condiciones ambientales inseguras.

Impacto de los desastres 1972-2002

Aunque existen grandes diferencias en la forma en que distintas instituciones y organismos internacionales han medido el impacto y los daños causados por los 16 principales desastres en los últimos 30 años, a partir de la información con que se cuenta se puede establecer la magnitud del impacto y las pérdidas que provocaron.



¿Por qué el riesgo de sufrir los efectos de desastres es mayor para las comunidades pobres?

¿Se conocen en su comunidad cuáles son las posibles amenazas de desastres que se enfrentan y las áreas y grupos de personas más vulnerables?



¿Existen planes en su comunidad para la sostenibilidad ambiental y la gestión del riesgo?

Los análisis hechos por la CEPAL, arrojan pérdidas de más de 60.000 vidas humanas; un número de damnificados superior a los diez millones; pérdidas económicas directas de unos 10.000 millones de dólares e indirectas de cerca de 8.000 millones de dólares. Si los datos y cálculos de CEPAL se acercan a la realidad en cuanto a los 16 eventos de mayor magnitud, una consideración de los 177 restantes registrados en la base de EM-DAT y de los eventos pequeños no considerados en esta fuente, pero incorporados en la base de DESINVENTAR, permite estimar que las pérdidas humanas totales de esos desastres exceden las 70.000, los afectados llegan a más de 20 millones y las pérdidas económicas directas e indirectas exceden los 25.000 millones de dólares.



Una gestión ambiental adecuada disminuye la vulnerabilidad

Existen diversos esfuerzos a escala regional que reflejan el grado de integración del área en materia de manejo ambiental y del riesgo. Además, se puede encontrar una serie de buenas prácticas que se llevan a cabo en los ámbitos nacional y local.

La década de los 90 se caracterizó por el inicio de una etapa de integración institucional en Centroamérica. En este sentido cabe mencionar la creación de nuevas entidades encargadas de temas ambientales, como la Comisión Centroamericana de Ambiente y

Desarrollo (CCAD) y el Centro para la Prevención de Desastres Naturales de Centroamérica (CEPRENAC), que fueron fundados a finales de los ochenta y empezaron a actuar después de 1990. Otras instituciones centroamericanas con responsabilidades en materia ambiental, creadas durante la década de los sesenta, perduran hasta hoy. Este es el caso del Comité Regional de Recursos Hidráulicos (CRRH), que agrupa a los institutos meteorológicos e hidrológicos de la región, y el Comité Coordinador de Instituciones de Agua Potable de Centroamérica, Panamá y República Dominicana (CAPRE) que reúne a las instituciones encargadas del suministro de agua potable.

Los países del área son signatarios además, de un amplio conjunto de convenios y acuerdos multilaterales referidos a ambiente y desarrollo, especialmente desde la Cumbre Mundial sobre Ambiente y Desarrollo (1992).

El PARCA: un esfuerzo por integrar agendas y avanzar hacia soluciones integrales

En 1999, la DGMA/CCAD lanzó el Plan Ambiental para la Región Centroamericana (PARCA), en el cual se propone, por primera vez, una articulación estratégica entre los objetivos de desarrollo y de conservación del patrimonio natural de la región.

Esta iniciativa busca enfocar en un mismo plan los aspectos de conservación de la biodiversidad y del agua, y la búsqueda de sistemas de gestión ambiental y de desarrollo limpio para sustentar el crecimiento futuro de la región.

Un proyecto que forma parte de esta iniciativa es el PROSIGA, con el cual se pretende crear un sistema regional armonizado de indicadores ambientales, en respuesta al hecho de que existe un número muy reducido de indicadores comunes entre los países.

También sobresale la “Estrategia regional de producción más limpia en Centroamérica”, con la que se busca promover un proceso conjunto en este campo (Miranda, 2002).

Otro avance significativo es la elaboración del “Plan de acción centroamericano para el desarrollo integrado de los recursos hídricos” (PACADIRH). Este plan constituye un marco orientador con el que se pretende apoyar los esfuerzos nacionales encaminados a la gestión integrada de los recursos hídricos y, a la vez, potenciar los esfuerzos nacionales en un marco de acción regional.

El corredor biológico y el corredor logístico: dos propuestas para reducir la vulnerabilidad de la región y ampliar sus oportunidades

La iniciativa del Corredor Biológico Mesoamericano toma en consideración que la mayoría de las áreas protegidas que se han creado en los países centroamericanos son muy pequeñas, por lo que no aseguran por sí mismas su integridad y la de la biodiversidad que contienen. Esto ha resultado en una alta fragmentación de ecosistemas en el paisaje regional.

Esta iniciativa contempla integrar las áreas protegidas a través de zonas productivas manejadas por particulares. Cerca de la mitad de la iniciativa está vinculada a tierras privadas, comunales o municipales, relacionadas con la producción y el desarrollo social y económico de cada uno de los países.

La iniciativa del corredor logístico tiene como premisa que el fortalecimiento de la integración y los procesos de libre comercio en Centroamérica requieren una mejora sustancial en el tránsito de mercancías y, por tanto, de la infraestructura física y logística.

Por otra parte, el huracán Mitch dejó claro, entre otras cosas, que Centroamérica enfrenta una vulnerabilidad progresiva en materia de infraestructura, asociada a problemas de inversión, calidad y amenazas naturales. Reducirla es clave para mantener y mejorar la competitividad de la región, así como para impulsar su desarrollo social y su sostenibilidad.

Este es un plan de acciones para dotar a la región de instalaciones físicas y servicios competitivos, en los que la tecnología de telecomunicaciones e información se combinen con el transporte básico, a fin de crear una capacidad de servicio aumentada y perfeccionada.

La existencia de una infraestructura adecuada constituye una condición básica para reducir la posibilidad de generar escenarios de riesgo en la región. Las definiciones de las obras de infraestructura se dan no sólo por malos trazados y por diseños defectuosos o uso de materiales inadecuados, sino también por una ubicación en zonas expuestas a amenazas naturales.

Cinco años para reducir las vulnerabilidades

El impacto del huracán Mitch permitió sensibilizar a los gobiernos de la región acerca de la importancia de adoptar medidas de protección contra desastres. El hecho más relevante en este ámbito es la suscripción de un acuerdo adoptado en 1999, durante la XX Cumbre de Presidentes, el cual contiene la declaración del “Quinquenio centroamericano para la reducción de las vulnerabilidades y la reducción de los desastres”, que abarca el período 2000-2004. En esta declaratoria se establece que se buscará la forma de impulsar una estrategia para reducir la vulnerabilidad y promover la gestión de riesgos. Además, se adoptó un “Marco estratégico para la reducción de la vulnerabilidad y los



¿Cuáles son los principales desafíos ambientales y de gestión del riesgo que enfrenta la región?

¿Qué ventajas obtiene el país y su comunidad de los proyectos de corredor biológico y corredor logístico centroamericanos?

desastres en Centroamérica”, el cual está llamado a regir la elaboración, actualización, adecuación y desarrollo de planes regionales para la reducción de la vulnerabilidad y los desastres, el manejo integrado y la conservación de los recursos de agua, y la prevención y control de los incendios forestales (CEPREDENAC, 1999).

Hacia la gobernabilidad ambiental

Durante la última década, ha surgido en Centroamérica una amplia gama de políticas nacionales e iniciativas de gestión municipal y local enfocadas a mejorar las condiciones de vida de la

población, conservar el ambiente, profundizar la democracia y la participación ciudadana, y reducir la vulnerabilidad y el riesgo social.

No obstante, aún existen muchos procesos que, al perpetuar las condiciones de riesgo, aumentan la exclusión y profundizan la vulnerabilidad y la pobreza, y es claro que todavía queda mucho camino por recorrer en lo que concierne a derechos de participación ciudadana y representación, rendición de cuentas y transparencia en las decisiones que afectan la seguridad ambiental de las y los centroamericanos.

Múltiples tareas pendientes en la democratización regional

Valoración general

El impulso democratizador de Centroamérica ha perdido dinamismo. La mayoría de los regímenes políticos -sistemas electorales y de protección de derechos y libertades ciudadanas- no muestra nuevos ni significativos avances en relación con los logros obtenidos hacia los años finales del siglo XX, e incluso en algunos casos se han producido retrocesos parciales. Los regímenes mantienen zonas de baja calidad democrática, aunque con diferencias entre países. Elevar esta calidad democrática implica enfrentar desafíos para hacer más equitativas las reglas de acceso al poder político.

Además, la democratización de los regímenes políticos no ha sido hasta el momento acompañada por progresos igualmente significativos en el fortalecimiento de los Estados democráticos de derecho. El avance en esta materia requiere compromisos y esfuerzos, cuya complejidad supera los mecanismos de la democracia electoral y la organización periódica de elecciones libres. Lo que está en juego aquí es la desarticulación de los modos de organización del Estado heredados del autoritarismo, y la instauración de instituciones que reconozcan, promuevan y protejan los derechos que las y los ciudadanos poseen para controlar a sus gobernantes.

Las principales conclusiones sobre democratización regional se resumen a continuación:

- o Las reformas jurídicas e institucionales que permitieron una subordinación de los ejércitos al poder civil y la disminución de gastos y efectivos militares no han sido

complementadas con mecanismos que garanticen el control democrático sobre los ejércitos.

- o Persisten notables desequilibrios para la competencia electoral, debido a la sobre y subrepresentación de las provincias o departamentos y la presencia partidaria en los máximos órganos electorales.
- o Existen fuertes debilidades en la regulación y supervisión del financiamiento a los partidos políticos. Las televisoras son importantes contribuyentes políticos.
- o Se mantienen las limitaciones legales y las presiones sobre los medios de comunicación, que en algunos casos se ven agravadas por una politización indebida.
- o Estructuras monopólicas (un dueño) u oligopólicas (pocos dueños) predominan en el mercado de la televisión abierta y los periódicos, no así en la radio.
- o La mayoría de los sistemas de administración de justicia del área, pese a una importante actualización de los marcos constitucionales y jurídicos, continúa con una precaria base presupuestaria y sin garantías plenas de independencia.
- o Persisten problemas de acceso a la justicia, al derecho a la debida defensa y al goce de una justicia pronta y cumplida.
- o La mayoría de las constituciones y legislaciones nacionales exhibe vacíos de consideración en materia del reconocimiento y la protección del derecho de petición y rendición de cuentas.



¿Qué es la democracia? ¿Cómo se vive en su comunidad?

¿En qué aspectos ha cambiado la democracia en su país? ¿Qué falta por mejorar?



¿El ejército ha contribuido a la democracia en su país?

¿Por qué el ejército debe estar subordinado a la autoridad civil?

¿En qué se debe usar el dinero que ya no se destina a gasto militar?

- o Las entidades especializadas en el control de la administración pública enfrentan serias dificultades. En varios países, las cortes de cuentas o contralorías tienen ante sí el triple desafío de la escasez de recursos, potestades débiles e intentos por cooptarlas políticamente. A pesar de sus dificultades, la excepción en esta materia es el desempeño de los Defensores de los Habitantes, del Pueblo o similares. Las fiscalías contra la corrupción fueron creadas recientemente y muestran severas carencias técnicas.

Democratización de los regímenes políticos

El presente capítulo estudia en la primera parte, la democratización de Centroamérica. Analiza la evolución reciente y el estado actual de los regímenes políticos. En la segunda parte, se concentra en el estudio de las dimensiones de la democratización que van más allá de estos regímenes, en particular el desarrollo de un Estado de derecho y la rendición de cuentas en la gestión pública.

Las relaciones cívico-militares: efectiva desmilitarización pero débiles controles democráticos

Hace veinticinco años, los militares gobernaban cinco de los seis países del área. Hoy en día el panorama es radicalmente distinto. Ningún país es gobernado por militares, el número de naciones sin ejército pasó de una a dos (Panamá y Costa Rica); han ocurrido importantes cambios en la doctrina y en la organización de las fuerzas armadas y, con significativos matices, los ejércitos están subordinados al poder civil. Sin embargo, la desmilitarización del área no ha conducido de forma automática al surgimiento de controles democráticos efectivos sobre las instituciones militares.

Honduras fue el primer país en iniciar en 1981, el proceso de subordinación del poder militar al civil, y el que parece haberlo logrado más pronto y con mayor profundidad.

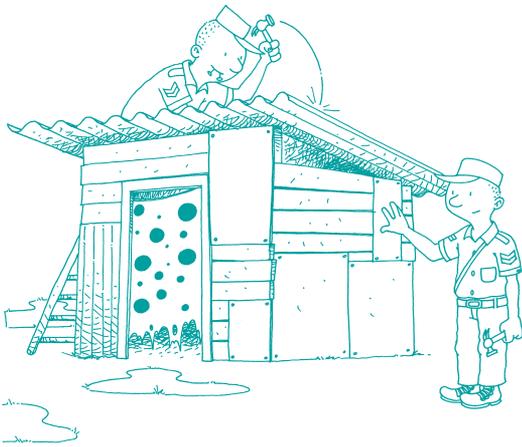
En Guatemala y El Salvador, donde se habían producido guerras civiles y masivas violaciones de los derechos humanos, los procesos de desmilitarización fueron producto de Acuerdos de Paz. A pesar de esta similitud, estos dos países muestran diferencias en sus procesos, pues mientras en El Salvador se ha producido una amplia reforma en el marco legal de las fuerzas armadas, en Guatemala el proceso se ha interrumpido.

En Nicaragua, después de las elecciones presidenciales de 1990, el Ejército Popular Sandinista pasó a llamarse Ejército de Nicaragua y ha respetado sus funciones, aunque todavía mantiene una importante autonomía respecto al Poder Ejecutivo.

En Panamá, el ejército no se transformó sino que desapareció, como consecuencia de la invasión norteamericana de 1989. En Costa Rica, el ejército había sido abolido desde fines de la década de los cuarenta.

Reducción del gasto militar

En la última década del siglo XX (años 90), Centroamérica disminuyó sus gastos militares. Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Panamá llevaron a cabo drásticas reducciones en materia de armamento y número de efectivos militares, que incluyen la disolución de las Fuerzas de Defensa de Panamá. Según estimaciones del Instituto Internacional de Investigación para la Paz de Estocolmo (SIPRI), en 1988, los ejércitos del área gastaron 813 millones de dólares a precios constantes de 1998. En 1994, los gastos militares totalizaron 397 millones de dólares y en 1999, 292 millones de dólares.



La compra de armamento también disminuyó en los cinco países estudiados. De 820 millones de dólares en 1986 se pasó a 85 millones de dólares once años después. La disminución fue casi total en el caso de Nicaragua.

Se redefinen las funciones de las fuerzas armadas

Hasta la década de los ochenta, las fuerzas armadas actuaron como fuerzas de control interno de los Estados, frente a las opiniones distintas en lo político y militar. Durante las guerras civiles jugaron el papel de aliados estratégicos de los Estados Unidos, con excepción, claro está, del Ejército Popular Sandinista en Nicaragua.

Actualmente, los ejércitos del área han asumido nuevas tareas en asuntos tan diversos como la seguridad pública, para atender los crecientes fenómenos de delincuencia y criminalidad; la protección de los recursos naturales; la distribución de productos de interés estratégico para los países (fertilizantes, libros de texto, alimentos); la construcción de obras de infraestructura; la lucha antinarcóticos, la seguridad penitenciaria; el entrenamiento de otras fuerzas de seguridad; las migraciones; el crimen organizado; la protección del patrimonio cultural; la atención a los desastres naturales, entre otros asuntos (Vela, 2002).

En el caso de Guatemala, apoyan la prevención y combate a la delincuencia común y el crimen organizado, y son empleados para mantener el orden y la seguridad en los centros y cárceles del sistema penitenciario.

En El Salvador, la Fuerza Armada apoya el combate al narcotráfico; presta auxilio a la población civil en caso de desastres; realiza campañas médicas y de alfabetización; apoya la preservación de fauna y flora marina, y auxilia a los centros correccionales a través de instructores para los menores infractores. Últimamente, a consecuencia de los terremotos colabora en la reconstrucción del país. (Almendáriz, 2001).

Escasos y débiles mecanismos de control democrático sobre los ejércitos

En Centroamérica, la desmilitarización no ha implicado un efectivo control de los gobernantes civiles sobre las fuerzas armadas. Los controles democráticos que garantizan la subordinación militar incluyen un marco legal que limite claramente la función del ejército, una institucionalidad que lo ejecute y el desarrollo de controles desde el Parlamento.

En 1995, con la suscripción del Tratado Marco de Seguridad Democrática por todos los países del área (excepto Costa Rica), se incluyeron compromisos comunes para el control de fuerzas y armamentos y el resguardo de los Estados democráticos de derecho.

Pese a esto, el control civil sobre los militares enfrenta obstáculos, como el escaso número de recursos humanos civiles con conocimientos para el manejo de los asuntos de seguridad y defensa.



¿Qué papel deben cumplir las fuerzas armadas en un contexto de democracia creciente?

¿Por qué le ha costado a los gobiernos civiles controlar el ejército?



¿Cómo se puede mejorar el control de las autoridades civiles sobre las fuerzas armadas de su país?

La actividad de inteligencia es una parcela clave de las relaciones cívico-militares. En Centroamérica, la inteligencia es una actividad del Estado sobre la cual no existen normas que delimiten los ámbitos operacionales de los servicios y determinen los campos en los cuales la actividad de inteligencia no debe operar, por lo que se han llegado a desarrollar diversos tipos de operaciones encubiertas con otros propósitos. Con la excepción de Nicaragua, las denuncias sobre espionaje político han sido reiteradas en las demás naciones.

Distintos avances de las reformas legales

Marco legal de las fuerzas armadas en Guatemala

En Guatemala, los asuntos más importantes del “Acuerdo sobre fortalecimiento del poder civil y función del ejército en una sociedad democrática” (AFPC), firmado en 1996, continúan pendientes.

Los Acuerdos de Paz definían que el ejército tiene su razón de ser en el ámbito de la seguridad exterior, para disuadir potenciales amenazas armadas a los objetivos e intereses nacionales, definidos de forma democrática por los poderes constitucionales. Tal definición obtuvo un resultado negativo en la consulta a la que se sometió el proyecto de reformas constitucionales, en mayo de 1999. Se produjo un estancamiento e incluso un retroceso en algunos aspectos, como en la militarización de la seguridad pública y el aumento del gasto del Ejército.

El Salvador: fuerzas armadas y de seguridad

Los Acuerdos de Paz en este país plantearon un conjunto limitado, pero básico de compromisos: reducción, reestructuración y depuración de las fuerzas armadas.

La depuración de la fuerza armada fue un proceso especialmente complejo, a cargo de una comisión específica. Las medidas tardaron diez meses en llevarse a la práctica, y fueron aplicadas a oficiales involucrados en violaciones a los derechos humanos.

Los militares salvadoreños tomaron la iniciativa del proceso de reforma mediante la preparación del Plan Arce, que planteó la presentación de las siguientes leyes: Carrera Militar (aprobada en 1995), Ley Orgánica de la Fuerza Armada de El Salvador (aprobada en 1998), Defensa Nacional (aprobada en 2002), Control de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Artículos Similares, Seguridad Nacional, Ley de Reclutamiento y Reserva, y los Estatutos de la Universidad Militar. Asimismo, el Plan Arce se trazó como meta la reforma del sistema de justicia militar, para lo cual se contemplaron modificaciones al Código Penal Militar y al Código Procesal Penal Militar. En este proceso los civiles han quedado relativamente marginados.

Honduras: supremacía del poder civil sobre el militar

Honduras fue el único país de Centroamérica con ejército que no enfrentó una guerra civil o intervención externa; de ahí que la reconversión militar no se iniciara a partir de acuerdos de paz o, como en el caso panameño, de una invasión militar.

La eliminación del servicio militar obligatorio fue el punto de partida del proceso de reforma militar.

La Dirección Nacional de Investigaciones (DNI), institución fuertemente criticada por sus violaciones a los derechos humanos, fue disuelta en 1993. Entre 1995 y 1998, se creó la Policía Nacional, separada de las Fuerzas Armadas y bajo el control de la Secretaría de Seguridad.

En 1996, con la designación del Ministro de Defensa por parte del presidente Carlos Roberto Reyna, se inició el control civil sobre las fuerzas armadas.

En septiembre de 1998, el Congreso Nacional de Honduras eliminó la figura de la Comandancia de las Fuerzas Armadas e introdujo una serie de cambios de gran importancia en materia de relaciones cívico-militares, que incluyeron la nominación del Presidente como Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas.

El PNUD realizó, durante el 2001, la primera auditoría internacional del Instituto de Previsión Militar de las Fuerzas Armadas y en setiembre del 2002 se inició la implementación de las recomendaciones derivadas de la auditoría.

Nicaragua: reformas legales mantienen autonomía del ejército

La institución militar nicaragüense inició, en 1990, uno de los procesos de reconversión más drásticos en la historia de América Latina. En cinco años, sus filas se redujeron a menos de una quinta parte y disminuyó significativamente su subordinación a un partido político. En el proceso, el Ejército desarrolló un grado importante de autonomía frente a las autoridades gubernamentales.

Las reformas militares enfrentaron diversos obstáculos, entre los que se cuenta la reaparición y posterior neutralización de grupos armados, asociados a los problemas de desmovilización.

En 1990 se creó el Ministerio de la Defensa, cargo que fue asumido personalmente por la Presidenta de la República, Violeta Barrios de Chamorro, aunque el jefe de las fuerzas armadas siguió detentando la autoridad militar y de seguridad. Este Ministerio sigue siendo una institución débil (Vela, 2002). El escaso conocimiento de los temas

militares y de seguridad por parte de los civiles, los problemas de gobernabilidad del país y las debilidades del propio Estado, parecen combinarse y, a su vez, reforzarse a favor de un cierto sentido de autonomía de parte de los militares nicaragüenses.

En diciembre de 1990 se dio paso a la reforma de la Ley de Cargos y Grados Militares, a efecto de que la Presidencia, en su calidad de Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas y de Seguridad de la Nación, pudiera determinar -a propuesta del Consejo Militar- los ascensos de los oficiales superiores. En octubre de 1993 se creó la Dirección de Asuntos de Inteligencia, en sustitución de la Dirección de Información para la Defensa, que dependía del ejército. Posteriormente, en 1994, la Asamblea Legislativa aprobó el nuevo Código de Organización Militar, Jurisdicción y Previsión Social Militar, con lo que se completó el marco normativo para la profesionalización del ejército, su subordinación al poder civil, su naturaleza no partidaria, su estructura interna y la delimitación de sus funciones.

A la reforma nicaragüense aún le resta avanzar en áreas como la revisión y perfeccionamiento del marco normativo de la defensa y la reforma del sistema de justicia militar.

Panamá: instituciones de seguridad bajo el control civil

La derrota militar de la dictadura de Noriega, a manos del ejército estadounidense en 1989, inició un proceso democratizador en el que la desmilitarización fue acompañada por la reconstrucción de las instituciones de seguridad, ahora bajo el control civil.

En 1991, la Asamblea Legislativa aprobó una reforma constitucional para disolver el ejército, la cual fue confirmada por la legislatura siguiente y por un referéndum.



¿Qué impacto tienen para el desarrollo humano sostenible los cambios que se han realizado en las fuerzas armadas?

En 1997 se aprobó la Ley Orgánica de la Policía Nacional, en la que prevaleció la tendencia que propugnaba por establecer un civil como Jefe de Policía.

En una tercera etapa, la reforma se ha dirigido a consolidar el Consejo de Seguridad y Defensa Nacional, así como a proveer al nuevo sistema de una doctrina, una política y un plan estratégico de seguridad.

Las democracias electorales: firmes avances, tareas inconclusas

Los regímenes autoritarios en Centroamérica fueron reemplazados por democracias electorales. Hoy en día, en todos los países del istmo los gobiernos son electos por el voto de sus ciudadanos y ciudadanas, como resultado del funcionamiento de sistemas electorales y de partidos políticos.

Entre 1985 y el 2002 se consolidaron los procesos electorales para elegir los gobiernos. Sin embargo, prevalecen importantes desafíos como garantizar que: a) las elecciones sean libres, limpias, competidas y decisivas; b) en la práctica, todo voto pese igual, y c) los partidos políticos tengan oportunidades razonablemente similares de participar en las contiendas electorales.



¿Se hace valer el derecho a elegir y ser electo en su país?



Sistemas Electorales, algunas barreras al derecho de elegir y ser electo

El principal problema para muchos centroamericanos tiene que ver con el documento que los habilita para votar. Mientras en Costa Rica, Honduras, Panamá y Nicaragua se emplea la cédula de identidad, emitida por el Registro Civil o de Ciudadanos, en El Salvador y Guatemala se utiliza un documento distinto, elaborado al efecto por otro organismo: la cédula de vecindad y el carné electoral, respectivamente. Esto último dificulta la participación de las personas, que no obtienen automáticamente su inscripción electoral (una vez hecho el registro civil), sino que se ven obligadas a efectuar un trámite para poder ejercer el sufragio.

El complemento del derecho de elegir es el derecho a ser electo. Al respecto, los requisitos más altos exigidos para la inscripción de partidos son los de Panamá y El Salvador, que sólo reconocen a las agrupaciones del ámbito nacional y sitúan el número de afiliados necesarios en el 5% y el 3% del total de votos de la última elección presidencial, respectivamente. En Nicaragua, las exigencias son también altas: se requiere el 3% de firmas del total de ciudadanos del Padrón Electoral para inscribir un partido.

Aunque establecidos con distintos procedimientos, estos requisitos son menores en los demás países. Para la inscripción de partidos nacionales se requieren 3.000 adhesiones en Costa Rica (1,2 por mil del cuerpo electoral), un afiliado por cada 2.000 habitantes en Guatemala y 20.000 firmas en Honduras (cerca de 5 por mil del cuerpo electoral). En Guatemala se agrega un criterio cualitativo a los adherentes: saber leer y escribir. Dados los altos niveles de analfabetismo en ese país, el límite establecido no se eleva, pero se reduce la población con la cual se puede contar.

Selección de las máximas autoridades electorales es clave para la imparcialidad

Una de las principales garantías para que una elección sea limpia es que la independencia legal y funcional del órgano electoral esté jurídica y materialmente garantizada, y que las autoridades sean imparciales.

En Centroamérica, sólo Costa Rica ha avanzado hacia un modelo de integración y una mecánica de designación de su órgano supremo electoral que le da independencia frente a otros poderes del Estado y frente a los partidos políticos. En ese país se siguen los procedimientos utilizados para el nombramiento de autoridades judiciales de la Corte Suprema de Justicia. En Guatemala y Panamá, en cambio, el modelo de integración es nominalmente no partidista; sus miembros se eligen de una terna (3 candidatos) propuesta por un comité de ciudadanos, pero en la práctica su designación sigue siendo político partidista, pues es el Congreso o el Presidente quien los nombra en última instancia. En Nicaragua y Honduras, los propios tribunales o consejos se definen como de integración partidista. Finalmente, en El Salvador la elección de los cinco miembros del TSE es mixta: tres provienen de partidos políticos y dos son personas propuestas por la Corte Suprema de Justicia.

Existen, además, diferencias en la duración de los mandatos y las disposiciones presupuestarias de la autoridad electoral. En Costa Rica, Guatemala y Panamá estos órganos difieren en sus períodos de funciones con respecto al Ejecutivo y el Legislativo, mientras que en El Salvador, Honduras y Nicaragua existe coincidencia en los períodos de mandato del Poder Ejecutivo y el organismo electoral.

Guatemala y Panamá son las únicas naciones en las que los organismos electorales gozan de autonomía presupuestaria. En el caso costarricense, al Tribunal Supremo de Elecciones le son aprobados los recursos ordinarios y extraordinarios que solicita, aunque no tiene asignado por ley un presupuesto fijo propio.

Por otra parte, los organismos electorales máximos de Guatemala, Honduras y Nicaragua cuentan con iniciativa de ley, es decir, pueden presentar proyectos de ley sobre materias que son de su competencia ante el órgano legislativo.

En lo que concierne a los organismos electorales de niveles subnacionales, la situación en los países muestra un predominio partidista que podría ir en detrimento del principio de imparcialidad. En la mayoría de las naciones centroamericanas, a medida que se desciende de nivel organizativo, los partidos tienen mayor injerencia en los entes electorales, aunque Guatemala y Panamá se apartan de este patrón, pues son las autoridades electorales nacionales las que designan a los miembros de estos organismos.

Desigualdades significativas en los mecanismos de representación

La representatividad perfecta de las autoridades elegidas por actos democráticos, supone que cada voto vale igual. En el caso de las elecciones presidenciales, la representatividad está asegurada por la elección del candidato que obtiene mayoría de votos.

Los métodos de distribución de votos para determinar qué candidatos resultan electos en las elecciones legislativas de cada país, y el tamaño de la población de las circunscripciones electorales respecto al número de representantes que se eligen en ellas, determinan diferencias de representatividad entre los países y



¿Cómo se puede mejorar la autonomía e imparcialidad de las autoridades electorales de su país?



¿Qué propone usted para que todas las fuerzas políticas puedan presentar sus propuestas a través de los medios de comunicación colectiva?

¿Los partidos políticos en su país, logran representar los intereses de la población que vota por ellos?

dentro de los países. Es decir, varía la cantidad de personas que representa cada congresista o diputado (razón de representación), y la cantidad de votos con que fue electo.

En Costa Rica y Honduras, no existen grandes diferencias en la razón de representación entre sus distritos electorales. Esto quiere decir que casi todos los distritos electorales requieren cantidades similares de votos para elegir a un representante legislativo, por lo que ninguna región está especialmente sub o sobrerrepresentada. Por el contrario, Guatemala y El Salvador, se caracterizan por diferencias muy fuertes entre sus distintas regiones. Nicaragua y Panamá, están en una situación intermedia, con importantes diferencias que no alcanzan las magnitudes de El Salvador y Guatemala.

Reformas legales pendientes en la propaganda electoral

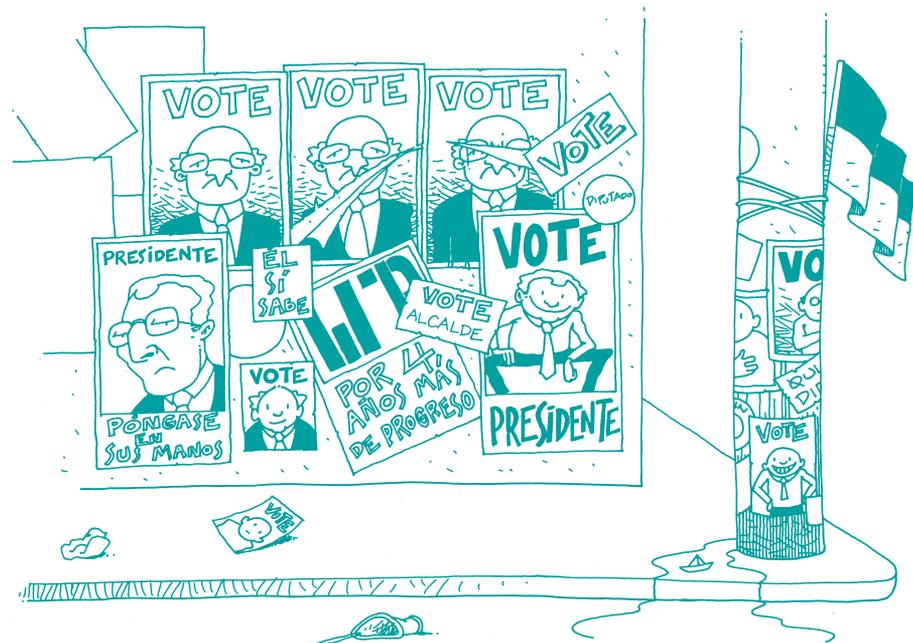
Sólo en tres países de la región (Costa Rica, El Salvador y Panamá) existen regulaciones específicas que obligan a las empresas privadas de comunicación colectiva a dar un trato equitativo a los partidos o coaliciones. En Nicaragua, la normativa establece cuotas máximas de uso, mientras que en Guatemala y Honduras no se regula.

Los medios de comunicación estatales, por su parte, están obligados a dar servicio equitativo y gratuito a los partidos en El Salvador, Guatemala y Nicaragua; en Panamá no se establece la gratuidad y en Honduras, en contra de la tendencia general, se prohíbe su utilización.

En cuanto a la publicidad estatal, que podría dar alguna forma de ventaja a los partidos gobernantes, sólo en Costa Rica se prohíbe hacerla a partir de la convocatoria a elecciones. En El Salvador la prohibición entra en vigencia treinta días antes de la votación y en Panamá, solo 24 horas antes, mientras en Guatemala, Honduras y Nicaragua no existe regulación al respecto.

Disminuye la participación ciudadana en los procesos electorales

En general, la participación de los ciudadanos en las elecciones ha tendido a disminuir. En las últimas elecciones, la participación electoral disminuyó en Costa Rica, Guatemala y El Salvador. En Guatemala y El Salvador se presentó una fuerte disminución, -37,6% y -21,5%, respectivamente. En los restantes países la participación electoral aumentó: 32,5% en Panamá, 12,6% en Honduras y 2,8% en Nicaragua.



Estabilidad de los sistemas de partidos

En dos países de la región, Costa Rica, y Honduras, en los últimos 20 años ha predominado un sistema bipartidista. En los demás países prevalecían sistemas multipartidistas o los partidos eran muy inestables. En los últimos años en Costa Rica, el bipartidismo ha mostrado signos de debilitamiento con la irrupción de una nueva fuerza política en las elecciones de 2002 (el PAC, que obtuvo el 24,6% de los escaños en el Congreso). En Honduras, el sistema de partidos se mantiene estable; en la última elección, en el 2001, ninguno de los indicadores se alejó del comportamiento histórico del período 1985-2002.

En Nicaragua, el bipartidismo parece haberse fortalecido. Sin embargo, se trata de un caso singular en la región, puesto que no han sido dos partidos estables los que han competido, sino dos extremos polarizados: por una parte el FSLN y, por otra, distintas coaliciones de numerosos partidos en cada elección (Estado de la Nación, 1999). En la última elección (2001) disminuyó el número efectivo de partidos y aumentó la concentración de voto. En cuanto a los partidos que aparecen y desaparecen en el Parlamento, Nicaragua sobresale en este tema.

En Panamá se moderó el multipartidismo: en la última elección (2000) descendió el número efectivo de partidos y aumentó la concentración de votos en los dos partidos mayoritarios. Por su parte, Guatemala y El Salvador registraron cambios, pero sin una tendencia clara. Desde mediados de los años noventa, estos países, que son multipartidistas, muestran un movimiento lento hacia una mayor concentración del voto en los dos primeros partidos, aunque el nivel promedio todavía es bajo, especialmente en el caso guatemalteco.

La democratización interna de los partidos

En Costa Rica, Honduras y Panamá la legislación electoral establece la celebración de elecciones internas en los partidos para la selección de candidatos presidenciales y son, por lo tanto, los países que garantizan una mayor inclusión en el proceso. En cambio, en El Salvador, Guatemala y Nicaragua la selección del candidato presidencial corresponde al órgano colegiado que dirige los partidos.

Desconfianza en los partidos políticos y en los sistemas electorales

Persiste la desconfianza ciudadana en los partidos políticos, ya anotada en el primer informe regional. En los países centroamericanos, poco menos de dos personas de cada diez (17%) manifestaron tener confianza en los partidos políticos. Costa Rica fue el país donde mayor cantidad de personas expresaron tener confianza en los partidos (24%), seguido por Honduras. En Nicaragua, El Salvador y Guatemala, los ciudadanos expresan mayor desconfianza.

Además, durante las últimas elecciones presidenciales en El Salvador, Guatemala, Nicaragua y Honduras, porcentajes considerables de la población presumían que habría fraude (IEN, 2001; CIDGallup 2001; IUDOP, 2002 y Sistema de las Naciones Unidas en Guatemala, 1998).

La desconfianza ciudadana en la pureza de los procesos electorales contrasta con los reportes favorables de las numerosas y distintas misiones internacionales de observación de elecciones. Los progresos ocurridos en los sistemas electorales no han modificado, en lo fundamental, las percepciones ciudadanas.



*¿Por qué hay desconfianza en los partidos políticos?
¿Cómo recuperar la credibilidad en ellos?*



¿Cómo se puede mejorar el control sobre el financiamiento de los partidos y las campañas electorales?

Mediciones internacionales poco favorables para varios países

Una condición necesaria para la realización de elecciones libres y limpias es la existencia de un contexto de respeto por los derechos humanos, en particular los civiles y políticos.

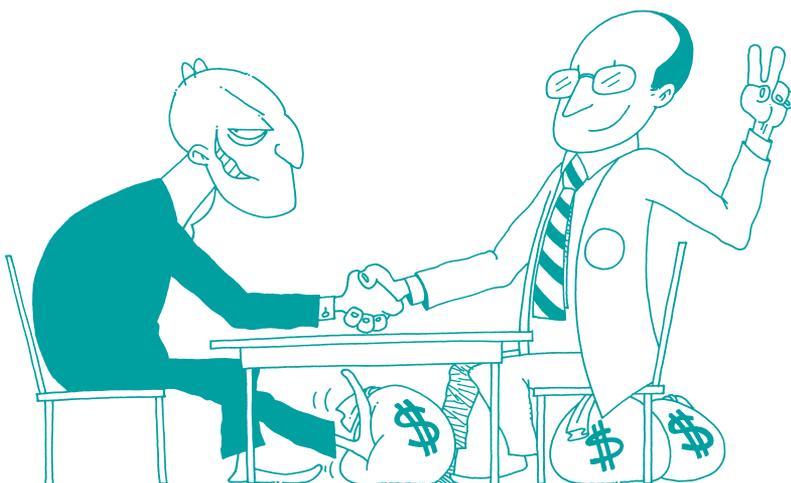
Las evaluaciones de Freedom House en Centroamérica coinciden en señalar avances, pero al mismo tiempo ponen de manifiesto que aún no se logran condiciones de plena libertad y respeto a los derechos de las y los ciudadanos.

Guatemala, Nicaragua y Honduras fueron calificados como países que aún no podían considerarse libres de restricciones a los derechos civiles y políticos.

El financiamiento de la política: un desafío pendiente

En los últimos años, las denuncias sobre financiamientos ilícitos han sido cada vez más frecuentes en todos los países; en el caso de Costa Rica y Panamá las crisis políticas asociadas a este tema han motivado reformas importantes en las legislaciones.

En este como en otros aspectos, el reto consiste en avanzar hacia el afianzamiento de una cultura verdaderamente democrática en la región.



Normas de financiamiento político

En todos los países existen sistemas de subsidio electoral y en algunos hay controles contables sobre la utilización de los mismos. No obstante, los montos de los subsidios son muy reducidos en la mayoría de los casos, pues en promedio cubren sólo un 30% de los gastos electorales, con lo cual no se garantiza una adecuada participación electoral y se crea una importante dependencia de capitales privados para su financiación. Los controles sobre el uso de los fondos tampoco son rigurosos.

El peso de los subsidios, sin embargo, varía considerablemente de una nación a otra. Mientras en Costa Rica y, en menor grado, Nicaragua, los subsidios directos han cubierto una parte sustancial de las erogaciones electorales en procesos recientes (58% y 44-48% respectivamente), en el resto de los países su efecto es más bien marginal (Panamá, 30%; Honduras, 10%; Guatemala, 5%).

Los sistemas de subsidio de la región presentan algunas limitaciones:

- a) Solamente los partidos políticos pueden beneficiarse de estos recursos,
- b) no pueden acceder a ellos los precandidatos presidenciales,
- c) se restringen a subvencionar gastos electorales, y
- d) no en todos los países existen criterios de acceso o cuotas electorales mínimas para beneficiarse de los mismos (como es el caso de El Salvador y Honduras).

Por otra parte, ningún país de la región ha introducido topes de gasto electoral. Los partidos y los candidatos pueden gastar tanto como quieran en sus actividades de proselitismo.

La duración oficial de las campañas presidenciales son muy extensas, entre 75 días en Nicaragua y tres meses y medio en Costa Rica, y de hecho las campañas empiezan mucho antes de la

convocatoria oficial. En Panamá y Guatemala, se ha optado por no establecer límite temporal alguno al proselitismo electoral.

Débiles o inexistentes reglas de transparencia financiera

En materia de reglas de transparencia financiera, los países centroamericanos varían desde una total desregulación en El Salvador, hasta un enfoque más intervencionista en Costa Rica. Con variaciones, en el resto de la región se presentan controles financieros casi exclusivamente centrados en la utilización de los subsidios públicos. Los informes tan solo consisten en presentar los libros contables de la organización, para que sean revisados por las autoridades electorales.

Con la excepción de Costa Rica, las fuentes de ingreso de los partidos no son reportadas ni auditadas en ningún país. Tampoco están obligados los donadores centroamericanos a reportar sus contribuciones políticas.

Las sanciones contra las prácticas ilegales de financiamiento en Centroamérica varían tanto como los controles que respaldan. En Guatemala y El Salvador no se prevé ningún castigo por incumplimiento. En Panamá, la legislación únicamente sanciona con prisión el uso consciente de dineros provenientes del narcotráfico. Los sistemas hondureño y nicaragüense, por su parte, han optado por una combinación de multas e inhabilitaciones electorales. Por último, la legislación costarricense utiliza un enfoque más punitivo, y ha establecido solo una única sanción de prisión (de 2 a 6 años) contra los diversos incumplimientos de las normas de financiamiento.

Amplia apertura en donaciones políticas privadas

Las regulaciones sobre financiamiento de los partidos políticos de Guatemala, El Salvador y Panamá no imponen restricción alguna a la recepción de contribuciones de nacionales o extranjeros, y en Nicaragua únicamente se exige, la identificación del donador (Casas, 2002).

La ausencia de control está ligada a un fenómeno relativamente nuevo: la participación en el financiamiento de los partidos de la creciente migración centroamericana en los Estados Unidos.

Honduras prohíbe las donaciones políticas de concesionarios estatales. Por su parte, la ley costarricense es la única de la región que impone un límite cuantitativo a las donaciones locales. Adicionalmente, tanto Costa Rica como Honduras prohíben la recaudación de fondos del extranjero.

Marcos regulatorios con escasos mecanismos de control

Hasta el momento la aplicación de las regulaciones en Centroamérica ha sido deficiente. No se registra en la región una sola condena penal o electoral por asuntos ligados al financiamiento de los partidos, a pesar de incumplimientos públicos y notorios de la legislación.

En varios países centroamericanos se ha impulsado una serie de iniciativas de grupos de ciudadanos organizados, que buscan mayor transparencia en las finanzas de las campañas electorales.

Las televisoras y las campañas electorales

Los propietarios de las estaciones privadas de televisión constituyen un grupo especialmente importante de donadores políticos. En el caso costarricense, si bien el Código Electoral obliga a los medios de comunicación a



¿Cómo afecta a los procesos electorales democráticos en su país el acceso desigual de los partidos políticos a los medios de comunicación?



¿Ejercen realmente los medios de comunicación una fiscalización y control sobre las políticas, el financiamiento y las actuaciones de los funcionarios públicos?

garantizar el acceso igualitario a todas las agrupaciones políticas, la regla no impide a los propietarios de los medios donar parte del espacio publicitario a algunos partidos. Esto revela sistemáticos favoritismos por parte de las empresas televisivas costarricenses (Casas, 2002). El fenómeno se repite, con diferentes aristas, en otros países de la región. Particularmente notoria es la experiencia de Guatemala, donde la televisión abierta es monopolizada por un solo operador privado. Desde mediados de los años ochenta, el apoyo de este monopolio es importante para cualquier aspirante presidencial.

Las crisis políticas fuerzan las reformas

El financiamiento político como tema de discusión pública en Panamá obedeció, casi enteramente, a la acuciosidad de la prensa, que en 1994 reveló la recepción de dinero proveniente del narcotráfico en la campaña presidencial de uno de los candidatos.

La reforma de la legislación costarricense en 1996, difícilmente hubiese sido posible sin las investigaciones legislativas de 1987-1991 sobre la penetración del narcotráfico en las esferas políticas, incluido el financiamiento partidario.

También en el resto de Centroamérica se han producido controversias públicas por el origen del financiamiento a los partidos políticos. Una revisión de casos aparecidos en la prensa de los distintos países en las últimas tres décadas, permite reconocer tres tipos de situaciones claramente diferenciadas: a) las que denotan tráfico de influencias, b) las que sugieren utilización de fuentes de origen ilegítimo, y c) el empleo de recursos estatales para fines electorales.

La libertad de prensa en el nuevo contexto democrático regional

Hoy en día, los medios de comunicación colectiva son actores que tienen un peso notable en la vida política de sus países.

La vigencia de un marco jurídico e institucional que garantice la libertad de prensa y el derecho de información y, por otra parte, el funcionamiento de medios de comunicación colectiva libres e independientes son condiciones necesarias para la existencia de un régimen democrático.

Los medios juegan un papel decisivo en la fiscalización del poder público y en los debates sobre los asuntos de interés general, que constituyen el corazón de la vida política y en los que se requiere información imparcial, oportuna y suficiente.

Los medios contribuyeron a la transición democrática

En los diversos países del istmo, se expandió el ejercicio de la libertad de expresión y se empezaron a desarrollar escrutinios sobre los asuntos públicos, práctica antes casi desconocida en la región.

En Nicaragua hubo conquista de mayor autonomía frente a los partidos políticos y el Estado, de la misma manera se logró una mayor profesionalización del ejercicio informativo. La televisión se convirtió en el medio de más rápido desarrollo en los noventa y logró una gran influencia.

En El Salvador, entre los medios tradicionales, especialmente los de prensa escrita, se estableció una fuerte competencia que condujo a su acelerada modernización, con beneficios notables para la calidad informativa. Promovieron el debate de los asuntos públicos, con un empeño también notable en lo concerniente a la fiscalización del Estado.

Pero la apertura al pluralismo muestra límites firmes, asociados a los intereses económicos de los grupos propietarios de los medios y a la polarización política de la sociedad salvadoreña. A esto se añade un control cercano al monopolio de los medios de comunicación televisivos, que no aumenta las garantías para la libre expresión en este país.

En Guatemala la aparición de nuevos medios, sobre todo escritos, a finales de los ochenta y principios de los noventa, abrió paso al ejercicio de un periodismo independiente e innovador en un clima de alta polarización política. Sin embargo, la existencia de un monopolio de la televisión en este país desequilibra las condiciones de competencia electoral, a lo que se puede añadir que ha limitado el pluralismo y el debate político, y ha contrarrestado el potencial fiscalizador de los medios sobre los asuntos públicos.

En Honduras en los noventa, la prensa apoyó los aspectos fundamentales de la modernización del Estado y, entre otras cosas, la institucionalización de las elecciones primarias en los partidos políticos. Pero la influencia del gobierno, los partidos y los grupos de poder económico sobre los medios de comunicación, incluido un control cercano al monopolio de la televisión, opera en detrimento de la autonomía de los mismos, de su poder fiscalizador y de las condiciones de competencia electoral.

En Panamá, se produjo un rápido proceso de reapertura de la prensa y de surgimiento de nuevos medios, lo cual ha sido acompañado por la transigencia al pluralismo ideológico, el desarrollo del periodismo investigativo y una más amplia fiscalización de los asuntos públicos. Sin embargo, la legislación panameña sigue siendo altamente restrictiva de la libertad de expresión.

En Costa Rica, los medios de comunicación han gozado de las condiciones más favorables en el área para la libre expresión. Pero también aquí

se denuncian problemas. Existe la percepción de que los medios han acumulado y concentrado demasiado poder. Por otra parte, el país mantiene una legislación restrictiva, basada en mecanismos de responsabilidad civil y penal.

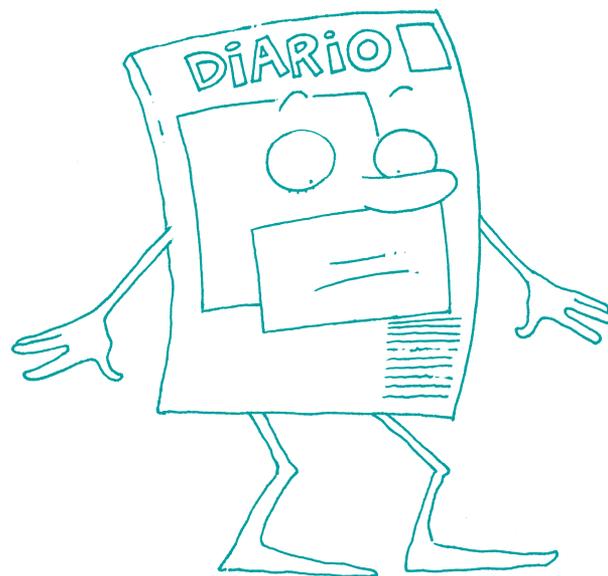
Avances dispares en las garantías jurídicas

Las restricciones a la libertad de prensa y al derecho de información no se derivan tanto de las normas constitucionales, sino de leyes específicas. La principal fuente de tensión se origina en los Códigos Penales, en cuya clasificación de "delitos contra el honor" se incluyen los delitos de injurias, calumnias y difamación, para los cuales se establecen penas de cárcel, además de la sanción civil.

Obstáculos al ejercicio de la libertad de prensa

En Centroamérica, los medios de comunicación aún enfrentan obstáculos importantes con respecto al desarrollo del potencial democrático del derecho a la libre expresión.

En Honduras, el temor de los periodistas a las represalias de los grupos de poder ha restringido el desarrollo de formas de periodismo más acuciosas y profundas.



Los organismos judiciales de su país, ¿dan el mismo trato a todas las personas?

¿Hay presencia local de organismos judiciales en todo el país a los que pueda recurrir la población?

Con excepción de Panamá y Costa Rica, existen distintas formas de presión y control político por parte de los gobiernos y los partidos políticos, que van desde el soborno y la intimidación de periodistas, hasta la concesión de publicidad estatal a los medios a cambio de silenciar o de plegar la información a los intereses gubernamentales o de los partidos.

Han sido presentadas denuncias por presiones de los intereses económicos privados en Guatemala, El Salvador y Honduras, mientras que en todos los países han sido denunciados actos represivos. En la región, los periodistas enfrentan distintas formas de acoso, ya sea canalizado a través de la ley, como los frecuentes procesos por injurias y calumnias en Panamá y Costa Rica, o fuera de la legalidad, como las amenazas y la agresión física que son más usuales en las restantes naciones.

Complejos desafíos en la democratización de la justicia

En los últimos diez años, en Centroamérica se han realizado importantes esfuerzos para reformar los sistemas de administración de justicia. Estas reformas se abren paso en un contexto caracterizado por los problemas para impartir una justicia independiente, pronta, cumplida e igual para todos. En algunos países, estos problemas son especialmente serios.

En muchos casos se deben superar consecuencias del autoritarismo que afectó la independencia judicial y promovió la corrupción en la administración de la justicia.



Independencia de los poderes judiciales

Todas las constituciones políticas centroamericanas reconocen expresamente la independencia del Poder Judicial o de la Corte Suprema de Justicia y sus magistrados y jueces.

Estrechos presupuestos hacen vulnerables a los poderes judiciales

Los presupuestos con que cuentan los poderes judiciales presentan importantes diferencias entre los países. El Salvador y Costa Rica triplican la cantidad asignada en Guatemala en esta materia y duplican la de Honduras. En Costa Rica se establece un monto del 6% del presupuesto de la República para el Poder Judicial, en contraste con un 2% en Guatemala y un 3% en Honduras; en Nicaragua la proporción es 4% del presupuesto.

Los poderes judiciales han logrado incrementar su presupuesto en todos los países sobre los que existe información. Sin embargo, las brechas en el gasto judicial son muy marcadas. Al analizar el gasto judicial per cápita, el nivel de Costa Rica está muy por encima de cualquier otro país de la región: es aproximadamente cinco veces el de Guatemala, Honduras y Nicaragua, y duplica el de Panamá (cuadro 13). Estos presupuestos son señalados por las autoridades judiciales como insuficientes para mejorar la administración de justicia.

Elección de magistrados y jueces

Hoy en día, en varios países se incluyen consideraciones técnicas, participación ciudadana y transparencia en el nombramiento de magistrados, elementos antes ausentes en el proceso.

A pesar de estos avances, el nombramiento de magistrados y jueces sigue adoleciendo de serios defectos para garantizar la independencia del Poder Judicial. En Honduras, entre 1994

CUADRO 13

Centroamérica: indicadores políticos seleccionados Gasto per cápita en dólares corrientes

País	Gastos militares ^{a/} 2000	Subsidio estatal a la campaña electoral ^{b/} Circa 2000	Poderes judiciales ^{c/} 2001	Contralorías o cortes de cuentas ^{d/} 2001
Costa Rica	—	2,9	22,4	4,0
El Salvador	14,8	1,2	16,6	2,1
Guatemala	15,1	0,1	5,9	1,0
Honduras	9,7 ^{e/}	0,2	4,4	0,8
Nicaragua	4,9	2,1	5,3	0,9
Panamá	—	2,1	10,5	

a/ Fuente: Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), 2001. Dólares de 1998.

b/ Se toma como referencia la población estimada para el 2000, aunque el año de la elección no sea este exactamente, sino uno cercano. Fuente: Casas, 2002.

c/ Fuente: Costa Rica: Departamento de Planificación del Poder Judicial; El Salvador: Ministerio de Hacienda; Nicaragua: Crédito Público; Guatemala: Organismo Judicial, 2002; Honduras: Oficina de Presupuesto, Corte Suprema de Justicia; Panamá: Contraloría General de la República.

d/ Fuente: Costa Rica: Contraloría General de la República; El Salvador: Corte de Cuentas; Guatemala: Contraloría General de Cuentas; Honduras: Tribunal Superior de Cuentas; Nicaragua y Panamá: Contraloría General de la República.

e/ Corresponde al dato de 1999.

y 1998 se nombró apenas un 40% de los jueces de paz, previa aprobación de un examen. A octubre del año 2000, la mayor parte había sido removida de su cargo sin consideración de la Ley de la Carrera Judicial de 1980.

En El Salvador trascendió a la opinión pública el hecho de que una proporción de jueces no tenía los títulos requeridos y, por las garantías de estabilidad laboral, no era posible despedirlos. En Nicaragua fue público el arreglo entre los dos partidos mayoritarios para “repartirse” la Corte Suprema.

Por otra parte, subsisten amenazas sobre los administradores de justicia. En Guatemala, jueces y fiscales encargados de causas en las que están vinculados militares o exmilitares han sido presionados y algunos han tenido que abandonar el país (La Nación, 2001). En Nicaragua han trascendido a la prensa las amenazas contra la jueza a cargo del caso de un expresidente de la República.

Instrumentos de control

Una tendencia regional durante los últimos años es la creación o el fortalecimiento de los regímenes de responsabilidad de los administradores de justicia. Por lo general, estos se encuentran divididos en un aspecto administrativo y otro criminal. Ambos sistemas pueden activarse interna o externamente, de oficio por los órganos correspondientes o mediante denuncias de los ciudadanos.

Organización de los poderes judiciales

En toda Centroamérica la organización de los poderes judiciales es, en términos generales, similar. La Corte Suprema de Justicia es el organismo cúspide de las funciones jurisdiccionales, administrativas y de gobierno del Poder Judicial. Los magistrados son los superiores jurisdiccionales y administrativos del resto de los funcionarios del sistema de administración de justicia.



¿Cómo un sistema judicial fuerte e independiente puede ayudar a elecciones libres y transparentes?



¿Tienen todas las personas acceso real a la debida defensa, y a justicia pronta y cumplida, independientemente de su condición social, sexo o etnia?

Desarrollo de la jurisdicción constitucional

Dentro de la función jurisdiccional, la innovación más importante en la última década ha sido, indudablemente, el desarrollo de la jurisdicción constitucional. Las funciones que, por lo general, se asignan a los órganos constitucionales son las de garantizar la supremacía de las normas y principios constitucionales y del derecho internacional vigente en la República, su uniforme interpretación y aplicación; resolver conflictos de competencia entre los poderes del Estado; conocer las consultas sobre proyectos de reforma constitucional; aprobar convenios internacionales y otros proyectos de ley, y resolver los recursos de hábeas corpus, amparo e inconstitucionalidad.

En el cumplimiento de estas funciones, las salas constitucionales han adquirido cada vez más poder de decisión.

Incremento de organismos auxiliares

En los últimos años se observa un notable esfuerzo en la creación de organismos auxiliares de justicia, innovación que Costa Rica impulsó con anterioridad. La función auxiliar de justicia incluye a los órganos especializados que colaboran en administrar justicia, desarrollando tareas de muy diverso orden, pero que comparten la característica de no tener funciones jurisdiccionales. Entre estos se encuentran el Ministerio Público, la Policía Técnica Judicial, el Sistema de Defensores Públicos, la Escuela Judicial, la Inspección Judicial, el Centro Electrónico de Información Jurisprudencial y el Archivo y Registro Judicial.

Acceso ciudadano a la justicia

Pese a los esfuerzos recientes por desarrollar los servicios judiciales y ampliar su cobertura geográfica, persisten obstáculos significativos para el acceso a la justicia.

Cobertura geográfica

La mayor o menor cobertura de los organismos judiciales de todo el territorio nacional es una condición que favorece u obstaculiza el acceso a la justicia.

En general existen grandes diferencias de cobertura entre los países. Además, los principales organismos de justicia se encuentran concentrados en las capitales y grandes ciudades. También, dentro de cada nación existen notables diferencias, exceptuando a Panamá, donde la situación de los circuitos judiciales es muy similar en cada municipio.

En Guatemala, el mandato constitucional de 1986 retiró a los funcionarios municipales de la administración de justicia en sus respectivas localidades, por lo que en los años siguientes se generó una considerable ausencia geográfica de este sistema en varias zonas del país. No fue sino hasta el año 2001 (15 años después) que, por primera vez, se establecieron juzgados de paz en todos los municipios.

Barreras económicas formales

Existen aún barreras económicas para plantear asuntos ante el sistema judicial. Costa Rica es uno de los países que ha eliminado los aranceles y depósitos procesales, que formalmente obstaculizaban a personas de escasos recursos, el planteamiento de asuntos ante la justicia. En los otros países, el denominado arancel de abogados, que se paga en los mismos tribunales, es uno de estos obstáculos.

En Honduras se reconoce el principio de gratuidad de la justicia, pero existen elementos que, indirectamente, limitan este principio, como el pago por comunicaciones judiciales, los gastos de los peritos y testigos y otras tasas, como los embargos judiciales.

Desigual desarrollo de los sistemas de defensa pública

Los sistemas de defensa pública muestran un desarrollo desigual en Centroamérica. El Salvador y Costa Rica son los países que se encuentran en mejor situación, ya que tienen la mayor proporción de defensores por cada millón de habitantes.

En Nicaragua, la carencia de medios en las oficinas de defensa pública es tal que vulnera el derecho a una defensa profesional: la Defensoría Pública la constituyen 14 defensores.

La cobertura material de las unidades de defensa pública varía según los países. Mientras en Guatemala y Honduras es fundamentalmente de carácter penal, en El Salvador y Costa Rica abarca las materias penal, civil, laboral y familiar; y en Nicaragua y Guatemala los juicios de niñez y adolescencia. Los defensores costarricenses, aparentemente, son los más recargados del área, con casi 360 asuntos en promedio por defensor por año.

En los últimos años, en varios países se han creado organismos especializados, como las defensorías de los menores, de la mujer y de grupos indígenas.

También cumplen una función de asesoría legal las oficinas del Ombudsman o procurador de los derechos humanos, del pueblo o de los habitantes.

Barreras étnicas

Los indígenas centroamericanos tienen serios problemas de acceso a la justicia, debido al efecto combinado de múltiples obstáculos: las barreras lingüísticas, la aplicación de normas jurídicas que poco o nada tienen que ver con sus culturas, el escaso desarrollo de servicios judiciales especializados y el racismo existente. Esta situación es común a toda Centroamérica y los pocos avances son todavía pequeños en relación con la magnitud de los problemas. La cuestión del acceso de las y los indígenas a la justicia es particularmente aguda en Guatemala, el país con la mayor concentración indígena de la región.

Dificultades para administrar una justicia pronta y cumplida

En materia de justicia pronta y cumplida, las deficiencias parecen ser todavía más profundas que en el acceso a la justicia y los logros, más modestos.

Los tribunales resuelven menos casos de los que anualmente les ingresan. Esto significa que los despachos judiciales acumulan expedientes lo que lleva a un retardo en la realización de juicios y administración de la justicia.





¿Cuáles son las causas de la creciente violencia social? ¿Cómo podemos prevenirla?

No todos los poderes judiciales enfrentan el mismo nivel de demanda por sus servicios. La Sala Constitucional de Costa Rica tiene un volumen de trabajo anual que casi triplica al de las salas o tribunales constitucionales de El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua juntos.

En materia penal el patrón es similar, aunque más atenuado. Costa Rica es el segundo país con menor población en el área, pero su sistema de administración de justicia es el que soporta la mayor carga de trabajo. Le siguen Nicaragua y Guatemala.

Serias deficiencias en el trato a los privados de libertad

En Centroamérica, el trato a los privados de libertad muestra serias deficiencias. Una alta proporción de presos sin condena es una denegación de justicia pronta y cumplida. Los resultados en esta materia indican que en Guatemala, Honduras y Panamá, la mayoría de los privados de libertad son presos sin condena y en El Salvador casi la mitad (49,8%). Honduras muestra el peor balance, pues de cuatro personas encarceladas, tres están en espera de que se les dicte sentencia. El mejor resultado se da en Costa Rica, donde es uno de cada cuatro presos.

Por otra parte, hay graves problemas de sobrepoblación carcelaria. La peor situación se presenta en El Salvador; seguido de cerca por Honduras. En ese último país, a la fecha (mayo de 2003) se había reportado un grave incidente en una de las prisiones por el hacinamiento de la población encarcelada. Los países con menor sobrepoblación carcelaria reportada son Nicaragua y, luego, Costa Rica.

Innovaciones en los procedimientos

Todas las naciones centroamericanas han puesto en práctica medidas para descongestionar el sistema de administración de justicia y hacer más expeditos los juicios. Destacan en estos esfuerzos tres iniciativas: primero, la introducción de la oralidad en los juicios, experiencia tomada del derecho anglosajón; en segundo lugar, la implantación de medidas alternativas, como los procesos abreviados cuando el acusado acepta la culpa, o las sanciones alternativas, y finalmente, deben mencionarse los mecanismos de resolución alternativa de conflictos (RAC), como la negociación, la mediación y el arbitraje, que procuran crear mecanismos más rápidos, de costo más bajo y menos engorrosos para la solución de controversias.

La justicia en manos privadas

La violencia social es un serio problema en Centroamérica, aunque con significativas diferencias nacionales. El “triángulo norte” de la región (Guatemala, El Salvador y Honduras) muestra niveles bastante más elevados de violencia social que la zona sur del área (Costa Rica, Nicaragua y Panamá).

Los linchamientos -actos en los que las personas toman la justicia por su propia mano- son eventos muy frecuentes en Guatemala. Pero los linchamientos no son la única manifestación de violencia extrema. La “limpieza social” - el asesinato de personas consideradas “indeseables” por algunos sectores- es otro método presente en la región. El Informe especial sobre muertes violentas de niños, niñas y adolescentes en Honduras (2002) señaló un fuerte aumento de las muertes violentas de jóvenes en los últimos años: en el 2000 se registraron 289 casos y en el 2001 (hasta septiembre) 621. La mayor parte de las víctimas tenía entre 12 y 21 años de edad.

En la gran mayoría de estas muertes no se ha realizado una investigación policial exhaustiva sobre las circunstancias y los posibles móviles y, en las pocas que han llegado a conocimiento jurisdiccional, los procesos no han sido impulsados como lo exige la gravedad de los hechos y prácticamente no se ha emitido sentencia alguna.

Los cuerpos de policía están creciendo en algunos países (Costa Rica y Panamá), pero no en todos (Nicaragua). Además, existen notables disparidades en la proporción de policías por habitantes. Panamá reporta la mayor cantidad de policías por habitantes; le siguen El Salvador y Costa Rica. Con niveles mucho más bajos se encuentran Guatemala, Honduras y Nicaragua, naciones con severos problemas de seguridad.

En contraste, las empresas y la población en general, recurren cada vez más a servicios privados de seguridad. La información disponible indica que existe un amplio mercado de seguridad privada en todos los países.

La petición y rendición de cuentas: pendiente en la democratización regional

Todas las democracias modernas han creado normas y mecanismos -controles políticos, jurídicos y administrativos- para garantizar la petición de cuentas por los ciudadanos y la rendición de cuentas de las autoridades públicas.

Costa Rica muestra en la región una mayor evolución del marco jurídico e institucional en esta materia.

Marco jurídico

En la mayoría de los países de la región, las constituciones no reconocen de manera explícita el principio constitucional que obliga a la administración pública a rendir cuentas.

Sólo en Costa Rica y Nicaragua la constitución expresa un señalamiento claro en este sentido.

La legislación encargada de llevar a la práctica esta obligación está muy escasamente desarrollada en Centroamérica. Esto es cierto también para Costa Rica. En la región no existen leyes de responsabilidad fiscal que obliguen a las entidades públicas a elaborar y publicar estrategias fiscales con cálculos y políticas claras para períodos superiores a un año; a rendir cuentas ante el Congreso sobre la coherencia de las políticas públicas con la estrategia fiscal de largo plazo; a publicitar las proyecciones de crecimiento del PIB, de la inflación y del endeudamiento público; a realizar publicaciones periódicas de los principales datos de las cuentas fiscales y a informar sobre la política de gastos del gobierno, así como a facilitar el acceso ciudadano a la información sobre las finanzas públicas.

Derecho de petición de cuentas

La petición de cuentas involucra varios derechos a la vez: el de petición (el derecho a dirigirse a cualquier funcionario público o entidad oficial para exponer un asunto de su interés), el de obtener pronta respuesta a la petición, el de información, (que reconoce y protege el acceso de las personas a la información pública) y el de acceso a la justicia (Jurado, 2002).



¿Hay mecanismos fáciles a los que usted puede recurrir para pedir cuentas a los funcionarios públicos sobre acciones, políticas o gastos públicos? ¿Existen a nivel local?



Ante la debilidad de los organismos de control fiscal, ¿qué puede hacer la población para incrementar la vigilancia y control de la gestión de los funcionarios públicos?

¿Tiene acceso la población a las instituciones de control fiscal?

En general, los distintos elementos de la petición de cuentas son reconocidos por las constituciones políticas centroamericanas, aunque existen importantes vacíos y diferencias entre países. La única limitación relevante existe en Panamá, donde la Constitución estipula que las peticiones “respetuosas” son las que deben ser respondidas.

Si bien las y los centroamericanos pueden acudir a los tribunales cuando consideran que un derecho suyo ha sido violado por la administración pública, en todos los países se exige que el demandante esté directamente afectado por el asunto en cuestión. Esto dificulta la petición de cuentas, pues hay actuaciones (u omisiones) de las instituciones o los funcionarios públicos que perjudican a una colectividad, sin que pueda precisarse el daño causado a un individuo en particular.

Finalmente, aún es incipiente el desarrollo de legislación sobre el derecho ciudadano a la información, que establezca las condiciones y procedimientos para la protección de esta garantía. Los vacíos normativos en esta materia dificultan el acceso a la información pública.

Actividad normativa en materia de controles

En materia de controles sobre la administración pública, todos los países centroamericanos han experimentado un importante desarrollo normativo en los últimos años. La legislación aprobada se orienta, por una parte, a la prevención, detección y sanción de los delitos contra la función pública y, por otra, a la reorganización administrativa y funcional de las entidades a cargo de ejercer los controles.

Control y sanciones sobre los funcionarios públicos

Las naciones centroamericanas son signatarias de la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC), el principal tratado internacional en esta materia. Consecuentemente, en todas ellas se ha aprobado o reformado legislación para ajustar las normas que regulan el ejercicio de la transparencia y la rendición de cuentas, de conformidad con la Convención. Así, se ha modificado o incorporado en el ordenamiento de cada país buena parte de los delitos de corrupción contemplados en la CICC, como peculado, cohecho impropio, cohecho propio, aceptación de dádivas y otros. Sin embargo, los marcos jurídicos nacionales continúan rezagados con respecto a dos obligaciones:

- o En todos los países está pendiente tipificar el soborno transnacional y el aprovechamiento de información privilegiada o reservada, así como ajustar la redacción que actualmente tipifica los delitos contra la función pública.
- o No hay en Centroamérica leyes de protección a personas que denuncien actos de corrupción. Esta es una obligación contemplada en el capítulo de medidas preventivas de la CICC.

Respecto a los controles y las sanciones contra el enriquecimiento ilícito, las autoridades encargadas de dar seguimiento a las declaraciones de bienes de los funcionarios son las contralorías o cortes de cuentas, excepto en el caso de El Salvador, donde esta tarea corresponde a la Dirección de Probidad de la Corte Suprema de Justicia.

Los datos disponibles evidencian que el control sobre la veracidad de las declaraciones de bienes es escaso y, por lo tanto, hay una baja posibilidad de que las autoridades detecten eventuales delitos.

Sistemas de control sobre la gestión pública

En Centroamérica, las principales instituciones especializadas en el control de la administración pública (control horizontal) son los Ombudsmen (control político), las contralorías o cortes de cuentas y las oficinas de auditorías internas (control legal y administrativo), los ministerios públicos y las procuradurías (control legal).

Todas ellas han sido adicionadas al tradicional sistema de pesos y contrapesos entre los poderes del Estado, según el cual el Congreso ejerce el control político sobre la administración pública y el Poder Judicial realiza el control legal.

Los parlamentos ejercen débiles controles políticos

Las constituciones políticas otorgan a los congresos o asambleas legislativas un conjunto de mecanismos para el control político de la administración pública. Los parlamentos, sin excepción, hacen un escaso uso de estos mecanismos de control. Además, en algunos países esta situación se agrava por los esfuerzos de los partidos en el Congreso para afincar su dominio sobre las entidades especializadas de control horizontal.

Una de las principales oportunidades para el ejercicio del control político es la aprobación anual del presupuesto general del gobierno, que todas las constituciones centroamericanas reconocen como una potestad legislativa. Sin embargo, el control parlamentario en este campo es casi nulo en la región.

Consolidación de las cortes de cuentas

Las cortes de cuentas o contralorías son los principales órganos de control sobre la administración pública en Centroamérica. En los últimos años han sufrido

modificaciones importantes y hoy todas se encuentran regidas por leyes constitutivas aprobadas recientemente.

Solamente en el caso de Guatemala, la Contraloría General de Cuentas (CGC) tiene asignado por ley un 0,7% del total de ingresos ordinarios del gobierno. En el resto de los países estas instancias dependen de la asignación presupuestaria que realice el Parlamento.

Hay diferencias significativas respecto a los medios y potestades con que cuentan estas instituciones: en términos absolutos los presupuestos de las contralorías de Costa Rica, Panamá y El Salvador triplican los de Honduras y Nicaragua.

Panamá y Costa Rica cuentan con las contralorías más grandes y con amplias potestades de control del gasto, mientras Honduras y Nicaragua, cuentan con contralorías pequeñas y con potestades restringidas. El Salvador se acerca a la primera situación, mientras que Guatemala está más próxima a la segunda.

Las contralorías no sólo son entidades de control interinstitucional, sino también de control vertical (Estado-sociedad). Actúan también a través de la atención de denuncias de los ciudadanos, lo que ha permitido detectar delitos contra la función pública, que difícilmente podrían haber sido captados por los instrumentos convencionales de fiscalización.



Creación de los Ombudsman o defensores del pueblo

Son instituciones que nacieron durante la década de los noventa, con excepción de Guatemala, que creó su Procuraduría de los Derechos Humanos en 1985. Tienen el mandato de procurar el respeto y la vigencia de los derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos en la gestión pública.

Sus resoluciones no son de carácter vinculante para la administración, y el acatamiento de sus recomendaciones depende de la autoridad moral del jerarca y de la voluntad de los funcionarios públicos. No obstante, los Ombudsman están facultados para plantear denuncias por la vía judicial.

En la región los presupuestos de estos organismos son muy distintos, pero en general son bajos si se comparan con los de otras instituciones de control, como las contralorías.

En Guatemala y Costa Rica los ciudadanos acuden con mucha frecuencia a plantear denuncias o quejas a esta institución (más de 15.000 casos anuales). En cambio, en El Salvador y Honduras se presentan menos de la tercera parte de casos que en los dos países antes mencionados, y en

Nicaragua y Panamá no llegan a 1000 por año. Costa Rica es el único país en que se presenta un número importante de casos contra el sector privado, aunque esto excede las competencias de la Defensoría de los Habitantes.

Las fiscalías contra la corrupción: recientes, desfinanciadas y poco utilizadas

En la década de los noventa los ministerios públicos centroamericanos, con excepción de Nicaragua, crearon unidades o fiscalías internas especializadas en los delitos de corrupción.

El funcionamiento de estas fiscalías refleja los problemas del sistema de administración de justicia para detectar y sancionar los delitos contra los deberes de la función pública (abuso de autoridad, cohecho, concusión, peculado, y prevaricato).

En primer lugar, las fiscalías carecen de personal especializado para investigar las denuncias que reciben. En segundo lugar, las fiscalías reciben un volumen muy bajo de denuncias, que en general no sobrepasan las mil por año. Finalmente, los juicios terminados con sentencias condenatorias son muy pocos.

Glosario

Acuicultura: cultivo de especies acuáticas, como camarones y peces.

Acuíferos: cursos subterráneos de agua dulce, que se forman por la infiltración de aguas superficiales o aguas de lluvia, a través de zonas porosas del suelo o por fisuras de las rocas, hasta llegar a capas impermeables del suelo; constituyen potenciales o efectivas fuentes de agua potable.

Afrodescendientes: personas que descienden de los antiguos africanos de diversas etnias provenientes del sur del Sahara, que fueron secuestrados y esclavizados para traerlos como fuerza de trabajo a América durante la colonia por ingleses, holandeses, portugueses y españoles.

Agricultura tradicional: es el tipo y forma de producción campesina realizada desde hace muchos años; incluye la producción de granos básicos, ganadería y algunos otros productos.

Ajuste fiscal: medidas de política económica que buscan una mejor administración de los ingresos y gastos del Estado (Gobierno, Poder Legislativo, Poder Judicial y municipalidades) y medidas de control sobre el déficit fiscal.

Arancel: impuesto que se cobra en las aduanas a los bienes importados cuando ingresan al país. Se expresa como un porcentaje sobre el valor del producto.

Arancel externo común: cobro de una misma tasa de impuestos a la importación de mercancías establecida de común acuerdo por varios países.

Autoadscripción étnica: identificación de sí mismo como perteneciente a una etnia.

Biodiversidad: diversidad de especies y variedades genéticas de seres vivos que existen en un ecosistema, o en un país.

Calificación laboral: conjunto de conocimientos, destrezas y habilidades de una persona, que le permiten el desempeño de un trabajo determinado.

Capital físico: instalaciones, equipamientos, herramientas, maquinarias, planta física, terrenos, materias primas e insumos de una empresa o unidad productiva, que son los que normalmente se toman en cuenta para calcular una parte del valor de las mismas.

Capital humano: se refiere al valor e importancia del nivel acumulado de preparación de los trabajadores, las relaciones laborales (trabajadores y patrón) y sus condiciones de vida, como factor determinante para el éxito de las empresas y el crecimiento económico de un país.

Cultura: conjunto de formas sociales, religiosas, familiares y valores que comparte un grupo de personas o comunidades.

Déficit fiscal: es el faltante de dinero por la diferencia entre los ingresos del Estado y sus gastos.

Densidad poblacional: cantidad de personas que habitan un territorio por unidad de superficie (por kilómetros cuadrados).

Dumping: palabra en inglés que se refiere a prácticas comerciales desleales, mediante la rebaja artificial de precios para eliminar la competencia.

Ecología: es la ciencia que estudia los seres vivos, las relaciones entre ellos y con el ambiente.

Economía de escala: es la disminución de los costos por el incremento del tamaño de la producción de las empresas, que de esta manera distribuyen sus gastos fijos en mayor cantidad de bienes producidos, obtienen precios más baratos de sus materias primas por comprar mayor cantidad, y pueden utilizar tecnologías de producción masiva que abaratan los costos.

Economía de especialización: Se habla de economía de especialización cuando una empresa o grupo de empresas de un país se especializa en un sólo tipo de producto o parte de un producto, lo que abarata el desarrollo de tecnología propia y los costos de producción.

Encadenamientos productivos: los vínculos comerciales, como proveedores y clientes, que establecen las empresas entre sí en una zona o país, a partir de la especialización de cada una, coordinando su producción e incrementando la obtención de insumos, servicios y maquinarias en el mismo país para producir los bienes o servicios que se exportan.

Endémicas: especies vegetales o animales que son originarias del país o de la zona, y sólo se encuentran en esa parte del mundo.

Eco regiones: regiones que tienen un ecosistema particular, es decir, que cuentan con condiciones físicas y especies vivas propias de ese lugar.

Epidemia: brote masivo de una enfermedad.

Epidemiológico: factores que determinan la frecuencia y distribución de las epidemias entre las poblaciones humanas.

Esperanza de vida al nacer: cantidad de años que se espera que vivan las personas que nacen en determinado país o región, a partir del promedio de vida que alcanzan las generaciones actuales.

Establecimientos de atención ambulatoria: en salud se entiende que son lugares que ofrecen atención descentralizada, en las propias comunidades en que vive la gente.

Estado-nación: resultado del proceso histórico de formación de los países modernos, que cuentan con una serie de elementos básicos: 1) una población, 2) una estructura jurídica y político-administrativa común, soberana e

independiente (Estado), 3) un territorio determinado, y 4) cuya población posee valores e identidad común que los diferencia de otros estados nacionales (nación).

Estructura productiva: la estructura productiva de un país se compone de la capacidad productiva de bienes materiales (agricultura, construcción, minería, industria manufacturera), servicios básicos (electricidad, gas, agua, transporte, etc.) y otros servicios (bancos, turismo, comercio, servicios gubernamentales, etc.).

Etnia: grupo social, cuya unidad se basa en una estructura familiar, económica y social comunes y en una lengua y cultura asimismo comunes.

Tasa de fecundidad: es el número de hijos que en promedio tienen las mujeres en edad fértil en un país, en una región o en un sector social en particular.

Fisonomía sociocultural: características sociales y culturales de la población o de un sector particular de la población.

Generación de capacidades: adquisición de conocimientos, tecnologías y recursos, que permiten a las personas tener mayores opciones para ser o hacer en la vida lo que deseen según las propias preferencias.

Geopolítica: acciones políticas y militares que se desarrollan para ejercer dominio o control sobre los países o la población en un territorio o región determinada. La Geopolítica surgió como una rama de la Geografía para explicar como influía el medio físico en las actividades humanas. Una definición sencilla puede ser "la política a través del espacio", o la ampliación del poder político que trasciende o trasgrede las fronteras nacionales.

Hábitat: territorio que ofrece las condiciones particulares que requiere una especie o un conjunto de especies de seres vivos para sobrevivir y reproducirse en el tiempo.

Hacinamiento: en el texto por hacinamiento se entiende, la aglomeración excesiva de habitantes en una vivienda, y se expresa en que tres o más personas deben compartir un cuarto (dormitorio).

Hispanoparlantes: personas que hablan español (castellano).

Homogeneización cultural: en el texto de esta publicación denota la aspiración de un sector a la desaparición o fusión de las diferentes culturas que comparten el territorio de un país de la región, o de toda Centroamérica, asumiendo una cultura común, que es generalmente la cultura de las élites dominantes.

Invisibilizados (invisibilizadas): etnias, grupos sexuales o minorías sociales de nuestros países, que en el lenguaje de uso corriente, en las acciones de los demás grupos e instituciones o en las políticas estatales no son reconocidos, no se valora su trabajo y aporte a la sociedad, o se omiten o ignoran sus necesidades particulares.

Ladinización: proceso de mestizaje de las etnias originales con blancos europeos; también se entiende por ladinización la adopción por parte de individuos de pueblos indígenas o mestizos de los valores, lenguaje y costumbres de las élites dominantes (de los blancos criollos descendientes de españoles o europeos).

Macroeconomía: de macro = grande y economía = producción, circulación y consumo de bienes y servicios. Por macroeconomía se entienden las condiciones más generales del funcionamiento de la economía, algunas de las cuales son:

- o balanza de pagos (la diferencia entre el valor de las exportaciones y las importaciones, más las transferencias y remesas de dinero hacia y desde el exterior; inversiones y créditos internacionales),

- o inflación (variación general de los precios),
- o política cambiaria (el valor en moneda nacional de las divisas o monedas de uso común en el comercio internacional, como el dólar estadounidense),
- o tasa de interés activa (el interés que cobran bancos y entidades financieras por sus préstamos),
- o ingresos públicos (impuestos, tasas, gravámenes y aranceles),
- o déficit fiscal (gastos del estado mayores que sus ingresos),
- o empleo: la cantidad de personas ocupadas en relación con las personas en edad de trabajar,
- o gasto público (gastos del Estado).

Maquila: es una actividad de bajo valor agregado, en la que se desarrolla una pequeña parte de un proceso productivo mayor. Producción de bienes o servicios para otra empresa, con sus especificaciones y marcas comerciales.

Mercado de trabajo: (o mercado laboral); conjunto de reglas (formales e informales) y condiciones que rigen la relación entre la oferta y demanda; puestos de trabajo en la economía.

Mesoamérica: región de mesetas altas, al sur de México y en Guatemala, donde se originaron algunas de las principales culturas de la región, que luego se extendieron por la península de Yucatán y hacia el sur, hasta la península de Nicoya en Costa Rica.

Monoétnicos: en el texto de esta publicación, se refiere a los estados o élites dominantes que sólo reconocen la existencia de su propia etnia y cultura.

Morbilidad: proporción de personas que padecen una enfermedad respecto a la población total.

Mortalidad: proporción de muertes que produce una enfermedad respecto al total de personas que la contraen. También proporción de personas que mueren por cualquier causa en determinado grupo de edad (mortalidad infantil), o en un grupo social con condiciones particulares (mortalidad en el embarazo).

Multicultural: que coexisten diversas culturas.

Multilingüe: condición de nuestros países, en los que coexisten grupos que hablan diversas lenguas o idiomas, aunque aún no sean reconocidas oficialmente.

Nivel de ingreso o consumo per cápita: los datos utilizados en esta publicación se refieren tanto al nivel de consumo como al de ingreso per cápita, porque las Encuestas de Hogares que se toman como base para calcular la línea de pobreza en Nicaragua y Panamá calculan esta a partir del consumo de bienes y servicios que logran las familias, mientras en los demás países se hace a través de la medición de los ingresos monetarios familiares.

Ombudsman: se refiere a un funcionario público responsable de la defensa de los derechos de las personas y grupos frente a la acción u omisión de las instituciones del Estado. La institución de la figura del Ombudsman se originó en Suecia en el siglo XVIII, pero ha sido adaptada en el mundo con distintos nombres (Procuraduría de los Derechos Humanos, Defensor del pueblo, Defensoría de los habitantes, etc.). Por lo general es nombrado por el Poder Legislativo por un plazo determinado.

Oralidad en los juicios: reforma que se está generalizando en las instituciones de justicia de los países de la región, que consiste en realizar los juicios mediante la presentación oral de los argumentos de la parte acusadora y de la defensa, lo que hace más rápida la tramitación de los mismos respecto a la modalidad anterior que obligaba a la presentación de los alegatos por escrito.

Paridad del Poder Adquisitivo - PPA en dólares: corresponde a la estimación de la cantidad de dinero local equivalente a lo que puede adquirirse con un dólar en los Estados Unidos.

PEA: población Económicamente Activa, es la población en edad y condiciones de trabajar.

Per cápita: literalmente, por cabeza, es decir, por cada una de las persona de la población.

PIB (Producto Interno Bruto): valor total de la producción de bienes y servicios que produce un país en un año.

PIB per cápita: valor del PIB dividido por el número de habitantes, expresado en dólares de Estados Unidos; se usa como indicador para expresar y comparar el nivel de desarrollo económico de cada país.

Pluriétnica: población compuesta por personas de diversas etnias.

Prehispánico: antes del descubrimiento, invasión y colonización española de América.

Prestaciones sociales: se refiere a derechos laborales como los seguros de salud, de pensión, de cesantía e indemnizaciones por despido.

Quintil: es una medida de agrupamiento de información, que crea grupos que concentran el 20% de la variable estudiada, una vez que los datos están ordenados de menor a mayor. En el caso de población por ejemplo, se refiere a una quinta parte de la población total, o sea, 20% de la misma.

Reconversión productiva: es el cambio del tipo de actividad de un sector de productores, utilizando la misma tierra en el caso de la agricultura, o la misma planta en el caso de las industrias. Las políticas de reconversión productiva incluyen aspectos como el apoyo financiero, tecnológico y administrativo a las empresas para la reorientación hacia productos con mejores condiciones de competencia en

mercados de exportación, o los nacionales, frente a la apertura de mercados.

Relación de dependencia: cantidad de personas en edad de trabajar; respecto a las personas que deben ser mantenidas, por tener muy corta edad, o ser mayores.

Remesas: dinero enviado por los trabajadores, que están fuera de su país, a su familia.

Sector informal de la economía: es un conjunto de actividades de la economía de un país o región, de cualquier rama productiva, con un conjunto de características similares, y en general, representan malas condiciones de empleo e ingresos para sus trabajadores. Las características de las empresas pertenecientes a este sector son: trabajadores por cuenta propia y trabajadores y patronos en establecimientos de 5 empleados o menos, que no pertenezcan al sector público ni tengan educación universitaria. Además, en este sector se incluyen los trabajadores familiares no remunerados y el servicio doméstico. Este sector se caracteriza por que normalmente no cuentan con maquinaria o equipamientos modernos, ni tienen suficiente capital de trabajo; usan mucha mano de obra no calificada; son unidades productivas de tipo familiar con participación directa del propietario; con escala de producción pequeña (tanto en volumen de ventas como en número de trabajadores); con amplia presencia de actividades realizadas por una sola persona; se caracterizan por bajos y en muchas ocasiones nulos niveles de productividad; los ingresos que generan son utilizados en el consumo inmediato y no logran acumular capital; no llevan registros de actividad ni suelen estar registrados como contribuyentes (muchas veces no pagan impuestos ni prestaciones sociales); cuentan con muy poco o ningún apoyo del Estado o de instituciones financieras formales; sus niveles tecnológicos son por regla

general, rudimentarios y sus relaciones con el mercado de insumos y productos son mínimas.

Sistema de agroecología: sistema de agricultura que se realiza con prácticas no dañinas para el ambiente, evitando perjudicar o eliminar la vegetación y la fauna del ecosistema donde se desarrolla, absteniéndose de utilizar agroquímicos.

Tasa: medida estadística que relaciona la proporción en la que cambia una variable y que se expresa en distintas escalas de valores según la frecuencia con que se presentan los casos, que puede ser en porcentajes (x casos por cada 100 personas - 50,8% de centroamericanos son pobres), o en miles o diez miles (la tasa de mortalidad infantil en Panamá es de 20 por cada mil niños nacidos vivos).

Tasa bruta de matriculación: total de los y las estudiantes que inician el curso lectivo cada año, con respecto al total de la población en edad de estudiar.

Tasa bruta de ocupación: porcentaje de población que trabaja con respecto al total de población.

Tasa de asistencia escolar: total de los y las estudiantes que asisten efectivamente el curso lectivo, respecto al total de la población en edad de estudiar.

Tasa de mortalidad: es la proporción de personas que fallecen con respecto al total de la población.

Tasas de inflación: es el porcentaje que en promedio suben los precios que se cobran al consumidor final. Normalmente se calculan para cada mes y para cada año, a partir de un grupo de bienes y servicios previamente seleccionados (canasta básica).

Teoría de la dependencia: teoría económica que postula que el subdesarrollo es la expresión de la relación de intercambio desigual entre los países pobres (o dependientes) y los

países industrializados (o centrales), a partir de la división internacional del trabajo. De acuerdo con esta, los países pobres se especializan en la producción de bienes agrícolas y de extracción, cuyos precios internacionales tienden casi siempre a la baja, y los países industrializados, que concentran la producción de bienes finales y de alta tecnología en empresas multinacionales y los centros financieros internacionales, reciben cuales fluyen proporciones significativas del capital de los países pobres por concepto de precios caros de productos importados, intereses y pago de la deuda externa.

Tierras periurbanas: son las zonas rurales o semirurales que rodean las ciudades.

Tratados de libre comercio (TLC): tratados internacionales entre dos o más países para regular con normas específicas, el intercambio comercial entre ellos. Entre las medidas más comunes que incluyen están las de disminuir o eliminar mutuamente los aranceles e impuestos de entrada a los bienes y servicios que produce cada uno. Como todos los tratados internacionales, adquieren un rango jurídico superior a las propias leyes nacionales, exceptuando la Constitución de cada país.

Unión aduanera: acuerdos entre dos o más países para establecer aranceles del mismo valor para todos los productos importados; instituir una clasificación (nomenclatura) común para los distintos productos y coordinar o articular de diversas maneras la operación de sus aduanas.

Valor agregado nacional: es la suma del valor de las transformaciones y mejoras que sufren todos los bienes y

servicios del país en su proceso de producción, normalmente calculado en un año. Incluye el pago de salarios, insumos, maquinarias y tecnologías.

Vector: agente que transmite la enfermedad a una persona, como el mosquito anófeles que transmite la malaria, el mosquito *aedes aegypti* que transmite el dengue, y las ratas y otros mamíferos que transmiten la leptospirosis a través de sus heces.

Vertebrados: los animales que tienen columna vertebral, comprende cinco clases: mamíferos, aves, reptiles, peces y anfibios.

VIH/SIDA:VIH: virus de inmunodeficiencia humana, causante del sida. SIDA: síndrome de inmunodeficiencia adquirida. Enfermedad grave, transmitida por vía sexual, sanguínea o a través de otros fluidos del cuerpo o la placenta de la madre, que provoca una profunda alteración de la salud debido a la ausencia de reacciones inmunitarias, lo que impide al organismo defenderse de cualquier infección.

Zona de libre comercio: área comprendida por la suma de los territorios de varios países que han acordado permitir el comercio mutuo de bienes y servicios, rebajando o eliminando los aranceles e impuestos de entrada.

Zona Franca de Exportación (ZFE): zonas o parques industriales, creadas para atraer inversiones extranjeras y promover empresas exportadoras, para lo cual se les rebaja o libera de impuestos y tributos a las que se instalen en estas áreas, y se les otorgan otros incentivos, como facilidades de servicios públicos e infraestructura.

Bibliografía

- Adams, R.N. 1996. Un siglo de geografía étnica. Guatemala 1893-1994. Evolución y dinámica de los sectores étnicos en los últimos cien años, en Revista de la USAC, n°. 2. Guatemala, Universidad de San Carlos.
- Agosin, M. 2002. Las economías de los países centroamericanos y República Dominicana: evolución y desafíos de largo plazo. Serie de Estudios Económicos y Sectoriales. Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- Almendáriz, J.A. 2001. Relaciones cívico-militares en El Salvador. Ponencia presentada en Redes 2001: Research and education in defense and security studies. Washington D. C., Center for Hemispheric and Defense Studies CHDS.
- Balsells, E. y Fuentes, J. A. 2003. Integración económica en Centroamérica. Ponencia preparada para el Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá. Guatemala, Proyecto Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá.
- Banco Mundial. 1993. Informe sobre el desarrollo mundial 1993: invertir en salud. Washington D.C., Banco Mundial.
- Baumeister, E. 2003. Tendencias recientes y desafíos de las zonas rurales del istmo centroamericano. Ponencia preparada para el Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá. Managua, Proyecto Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá.
- Camacho, A. et al. 1999. Centroamérica: balance macroeconómico y estado actual de los sistemas financieros. Alajuela, Centro Latinoamericano para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible, INCAE.
- Casas, K. 2002. Sistemas de financiamiento político en Centroamérica. Ponencia preparada para el Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá. San José, Proyecto Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá.
- CCAD. 1998. Incendios forestales en Centroamérica: balance 1998. San Salvador, Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo.
- _____. 2000. Alto al fuego. Incendios forestales en Centroamérica: propuesta para la acción. Documento preliminar. Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo. Ciudad de Panamá, CCAD/Unión Europea-Proyecto Frontera Agrícola.
- _____. 2002a. Estrategia Forestal Centroamericana. El Salvador, Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo.
- _____. 2003. Estado del Sistema Centroamericano de Áreas Protegidas: síntesis regional. El Salvador, Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo.
- CELADE. 2002. América Latina y el Caribe: estimaciones y proyecciones de población 1950-2050. Boletín demográfico n° 69. Santiago de Chile, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (LC/G.2152-P).
- CEPAL. 1998. La brecha de equidad. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (LC/G. 1954)
- _____. 2000b. La brecha de la equidad: una segunda evaluación. Santiago de Chile, Comisión para América Latina y el Caribe (LC/G 2096)
- _____. 2001. Panorama social de América Latina 2000- 2001. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (LC/G. 2138-P).
- _____. 2002a. Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2001. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (LC/G. 2151-P/B).
- _____. 2002b. Informes nacionales sobre migración internacional en países de Centroamérica. Taller de capacitación para el análisis de información censal sobre migración internacional en América Central. Sistema de información estadístico sobre las migraciones en Centroamérica (SIEMCA), n° 24. México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- _____. 2002c. Istmo centroamericano: evolución económica durante 2000-2001. México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- CEPREDENAC. 1999. Declaración del "Quinquenio Centroamericano para la Reducción de las Vulnerabilidades y la Reducción de los Desastres 2000-2005", XX Cumbre de Presidentes de Centroamérica, octubre de 1999. Ciudad Guatemala, Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central.
- Chapman, A. 1985. Los hijos del copal y la candela. Ritos agrarios y tradición oral de los lencas de Honduras. México, UNAM.
- CID Gallup. 2001. Estudio de opinión pública. HONDURAS, n°. 47. Tegucigalpa, CID Gallup.

- Colom, M.E. y Ballesteros, M. 2002. Gobernabilidad eficaz del agua en Centroamérica. San José, Global Water Partnership y Comité Técnico Asesor para América Central.
- CSUCA y SICA. 1999. El Libro de Centroamérica (un instrumento cívico de los pueblos). San José, Secretaría Permanente, Consejo Superior Universitario Centroamericano y Secretaría General, Sistema de Integración Centroamericana.
- DIGESTYC. 2000. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. San Salvador, Dirección General de Estadística y Censos.
- FAO. 2000. State of the Worlds Forests 2000. Roma, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.
- _____. 2001. Situación de los bosques del mundo 2001. Roma, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.
- Fundación Dobbo Yala. 2003 en www.dobbojala.org.
- Girof, P. 2000. Raíz y Vuelo: el uso de los recursos naturales vivientes en Mesoamérica. San José, Unión Mundial para la Naturaleza-IUSMA.
- Gordon, H. 1998. Disparate Diasporas. Identity and Politics in an African-Nicaraguan Community. Austin, The University of Texas Press.
- Gordon, H. et al. 2002. Organizaciones indígenas y negras en Centroamérica. Texas, Ford Foundation.
- Grünberg, G. 2002. Multiculturalidad en Centroamérica: ¿se reconoce Centroamérica como una región pluriétnica y multicultural? El caso de Guatemala y Belice. Estudio realizado para el Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá. San José, Proyecto Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá.
- Hale, C. 1995. Resistance and Contradiction. Miskitu Indians and the Nicaraguan State, 1894-1987. Stanford, Stanford University Press.
- Honduras. 1999. Encuesta Permanente de Hogares De Propósitos Múltiples. Tegucigalpa, Instituto Nacional de Estadística.
- IEN. 2001. Encuesta nacional sobre gobernabilidad y elecciones (28 de mayo al 12 de junio del 2001), Instituto de Estudios Nicaragüenses en <http://www.grupoese.com.ni/2001/bn/07/16/ienMN0716.htm>.
- INEC. Costa Rica 2000. Censo de Población y Vivienda. San José, Instituto Nacional de Estadística y Censos de Costa Rica.
- IUDOP. 2002. "Los salvadoreños opinan sobre el proceso electoral del 2003", en Boletín n°. 3. San Salvador, Instituto Universitario de Opinión Pública, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.
- Jurado, J. 2002. El marco legal de la rendición de cuentas en Costa Rica. Ponencia para el capítulo de rendición de cuentas del libro El sistema tributario en Costa Rica. San José, Proyecto Estado de la Nación y Contraloría General de la República.
- Kaji 'E y OCAA. 2001. Los Hijos de la Tierra hablan. Política, poder local y pueblos indígenas. Guatemala, Editorial Maya Nojib 'sa.
- Kaplan, G. 2000. Economic policy is health policy: conclusions from the study of income inequality, socioeconomic status and health. Michigan, University of Michigan.
- La Nación. 2001. "Fiscal huye de Guatemala por amenazas: cuarto letrado que sale por amenazas". San José, 31 de julio de 2001.
- La Prensa Libre. 2002. "Jornada de propuesta en el Foro de Sao Paulo". Guatemala, 3 de diciembre de 2002.
- Lavell A..2001. Iniciativas de reducción de riesgo a desastres en Centroamérica y República Dominicana: una revisión de recientes desarrollos, 1997-2001. Caracas, FLACSO, Nueva Sociedad.
- _____. 2002. Riesgos y desastres en Centroamérica: incidencia, consecuencias y aspectos de la intervención social. Ponencia preparada para el Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá. San José, Proyecto Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá.
- Losilla, M, et al. 2001. Los acuíferos volcánicos y el desarrollo sostenible en América Central. San José, Editorial de la Universidad de Costa Rica.
- Lücke, O. 2000. Formulación de sinopsis regionales sobre recuperación de ecosistemas forestales degradados en Centroamérica. Documento de consultoría preparado para la UICN. Inédito.
- Mackay, D. R. 2002. Challenges Confronting the Free Trade Area of the Americas. Focal Policy Paper 02-07. Ottawa, Fundación Canadiense para las Américas.

- Miranda, F. (ed.). 2002. Los procesos de urbanización en Centroamérica y su impacto en la contaminación del ambiente y el aumento de la vulnerabilidad. Ponencia preparada para el Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá. San José, FUDEU.
- ODD-UCR et al. 2001. Estadísticas ambientales de América Latina y el Caribe. San José, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- OPS. 2001a. Desigualdades en el acceso, uso y gasto del agua potable en América Latina y el Caribe: El Salvador. Serie de Informes Técnicos, n°. 8. Washington, Organización Panamericana de la Salud.
- _____. 2001b. Desigualdades en el acceso, uso y gasto del agua potable en América Latina y el Caribe: Nicaragua. Serie de Informes Técnicos, n°. 8. Washington, Organización Panamericana de la Salud.
- _____. 2001c. Desigualdades en el acceso, uso y gasto del agua potable en América Latina y el Caribe: Panamá. Serie de Informes Técnicos, n°. 8. Washington, Organización Panamericana de la Salud.
- _____. 2002. Huracán Mitch: Honduras, en [http://www.disaster.info.desastres.net/saludca/desastres CR/mitch.html](http://www.disaster.info.desastres.net/saludca/desastres_CR/mitch.html)
- OPS/OMS. 1998. La salud en las Américas, Edición 1998. Volumen I. Publicación Científica n° 569. Washington D.C., OPS/OMS.
- _____. 2000a. Boletín epidemiológico, vol. 21, n° 3. Washington D.C., OPS/OMS, en http://www.paho.org/Spanish/SHA/be_v21n3-SIDA.htm
- _____. 2001c. Vigilancia del SIDA en las Américas: informe bianual. Mimeografiado. Washington D.C., OPS/OMS.
- _____. 2002a. Análisis de las reformas del sector de la salud en los países de la subregión de Centroamérica y la República Dominicana. Washington D.C., OPS/OMS, en <http://americas.health-sector-reform.org/spanish/country>.
- _____. 2002b. La salud en las Américas. Edición 2002. 2 volúmenes. Publicación Científica y Técnica n° 587. Washington D.C., OPS/OMS.
- _____. 2003b. Iniciativa Regional de datos básicos en salud. Washington D.C., OPS/OMS, en www.paho.org/spanish/sha/coredata/tabulator/newtabulator.htm
- OPS/CCNIS/CONCULTURA. 1999. Pueblos indígenas, salud y condiciones de vida en El Salvador: San Salvador; Econoprint S.A.
- OPS/OMS y Ministerio de Salud de Nicaragua. 2001. Salud e historia en Centroamérica: análisis de las reuniones del sector salud de Centroamérica y República Dominicana 1985-2000. Managua, OPS/OMS.
- _____. 2002. Integración desde abajo: el impacto de la migración en las economías de Centroamérica y el Caribe. Inter-American Dialogue, en www.thedialogue.org.
- PARLACEN. Varios años. Gaceta Legislativa. Guatemala, Parlamento Centroamericano.
- Pérez C., I. 2002. Espíritus de vida y muerte: los Miskitu hondureños en época de guerra. Honduras, Editorial Guaymuras.
- _____. 1997. Informe sobre Desarrollo Humano 1997. Madrid, Mundi-Prensa Libros S.A. para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- _____. 2000b. Informe sobre Desarrollo Humano 2000. Nueva York, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- _____. 2001a. Informe sobre Desarrollo Humano 2001. México, Mundi-Prensa Libros S.A. para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- _____. 2002d. Informe sobre Desarrollo Humano 2002. Nueva York, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- PNUD Guatemala. 2002. Informe Nacional de Desarrollo Humano. Guatemala, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
- PNUD Honduras. 2000. Informe sobre Desarrollo Humano Honduras 2000. Tegucigalpa, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- PNUD Nicaragua. 2000. El Desarrollo Humano en Nicaragua 2000. Managua, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Proyecto Estado de la Nación, 1995. Desarrollo Humano Sostenible en Costa Rica: una propuesta conceptual. San José, C.R. PNUD, CONARE, Defensoría de los habitantes.
- PNUMA. 2001. Evaluación sobre las fuentes terrestres y actividades que afectan al medio marino, costero y de aguas dulces asociadas en la región del Pacífico Nordeste. México, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente.
- _____. 2002. Perspectivas del Medio Ambiente Mundial 2002 (GEO-3). Madrid, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente.

- _____. 2003. GEO Latin and the Caribbean Environment Outlook. San José, UNEP/ODD-UCR.
- PRODECA. 2002. Informe final de la evaluación del CICA. Guatemala, Programa de Derechos Humanos para Centroamérica de la Embajada de Dinamarca.
- Pro-Eco. 1996. Documento presentado en el Congreso Mundial sobre Contaminación del Aire en Países en Vías de Desarrollo. San José.
- Proyecto Estado de la Nación. 1999. Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. Quinto Informe. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- _____. 2001b. Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. Séptimo Informe. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Proyecto Estado de la Región. 1999. Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible. Primer Informe San José, Proyecto Estado de la Región.
- _____. 2003. Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible. Segundo Informe San José, Proyecto Estado de la Región.
- Robles-Cordero, E. y Rodríguez-Clare, A. 2002. Inversión nacional y extranjera en Centroamérica: ¿cómo fomentarla en el marco de la OMC? Versión preliminar. San José, Academia de Centroamérica.
- Sandler, T. y Arce, D. 2002. A conceptual framework for understanding global and transnational goods for health. Working Paper Series. Paper n° WG2:1. Commission on Macroeconomics and Health.
- Santamaría, O. 2003. Los retos de la integración regional en Centroamérica. Presentación realizada en el evento "Centroamérica: los retos del desarrollo y la integración regional", realizado el 31 de marzo del 2003. Madrid, Sistema de Integración Centroamericana.
- Sauma, P. 2003. Equidad social en Centroamérica y Panamá. Ponencia preparada para el Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá. San José, Proyecto Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá.
- SICA. 2003a. "Institucionalidad regional", en <http://www.sgsica.org/instituciones/index.php>
- SICA-OSPESCA. 2003. Algunos datos socioeconómicos del sector pesquero en el istmo centroamericano. San Salvador, Unidad Regional de Pesca y Acuicultura, Sistema de Integración Centroamericana.
- SIPRI. 2001. SIPRI Yearbook 2002. Armaments, disarmament and international security. Oxford University Press, Stockholm International Peace Research Institute.
- Sistema de las Naciones Unidas en Guatemala. 1998. Informe de Desarrollo Humano 1998: los contrastes del desarrollo humano. Guatemala, Sistema de las Naciones Unidas en Guatemala.
- Solimano, G. et al. 2000. "Las reformas de salud en América Latina", en *La Salud en América Latina: de la reforma para uno a la reforma para todos*. Santiago de Chile, Editorial Sudamericana.
- Stiglitz, J. 1998. Más instrumentos y metas más amplias: desde Washington hasta Santiago. Documento presentado en el seminario "Estabilidad y desarrollo económico en Costa Rica: Las reformas pendientes". San José.
- UICN. 1998. Estado del ambiente y los recursos naturales. San José, Oficina Regional para Mesoamérica, Unión Mundial para la Naturaleza.
- _____. 2002. Red List: summary statistics for globally threatened species, en <http://www.redlist.org/info/tables.html>.
- Vela, M. 2002. Sociedad, Estado y Fuerzas Armadas en Centroamérica. Ponencia preparada para el Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá. Guatemala, Proyecto Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá.
- WHO. 2001. Global DOTS Expansion Plan: Progress in Tuberculosis Control in High Burden Countries. Geneva: World Health Organization.
- Wilkinson, R.G. 1992. Income distribution and life expectancy. *British Medical Journal*, 304.
- WRI. 2001. World Resources 200-2001. People and ecosystems: The Fraying Web of Life. Washington, World Resources Institute.