

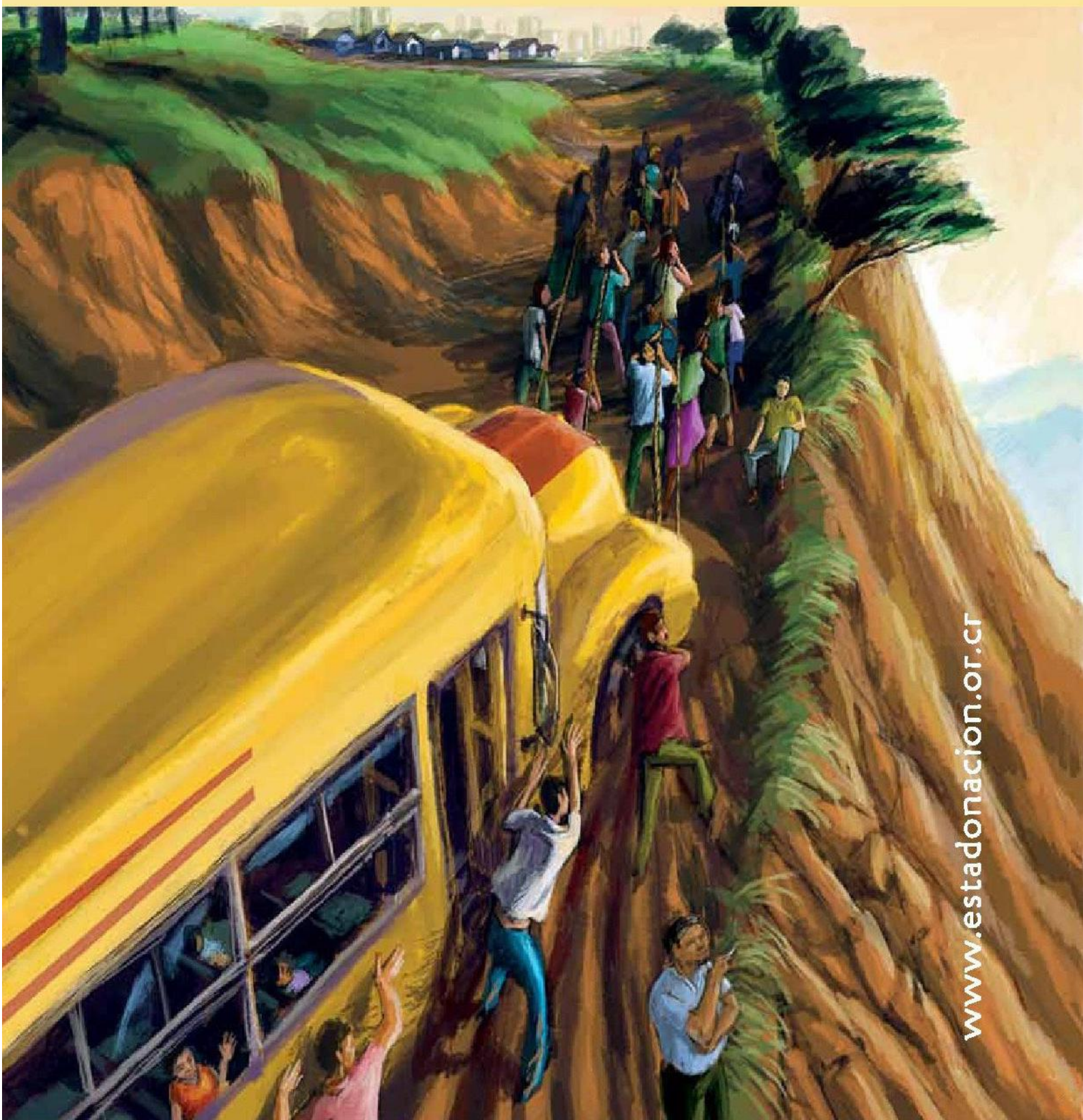
# CARPETA DE PRENSA



Estado  
de la  
Región

EN DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE

Un informe desde Centroamérica  
y para Centroamérica



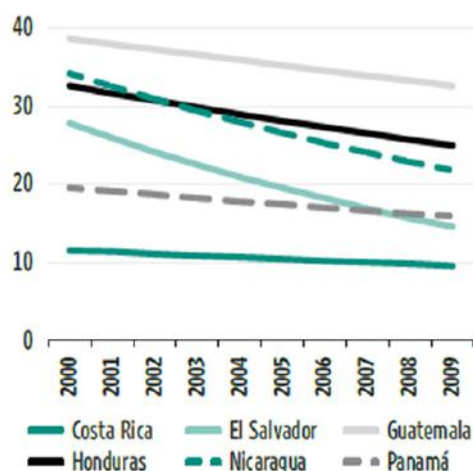
[www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

## Centroamérica avanza en salud, educación y servicios básicos pero persisten rezagos en violencia social y desnutrición

GRÁFICO 3.2

CENTROAMÉRICA

**Tasas de mortalidad infantil.**  
2000-2009  
(por mil nacidos vivos)



Fuente: Elaboración propia con datos de Cepalstat.

Todos los países del Istmo exhiben mejoras en salud, educación y cobertura de los servicios básicos de agua y electricidad. En la mayoría de los casos los avances no cierran las distancias entre las naciones del área, pues estas se asocian a diferencias en el financiamiento y la provisión de servicios.

Durante los últimos años en toda la región aumentó la esperanza de vida y disminuyó la mortalidad infantil. Sin embargo, la persistencia de la violencia social, la desnutrición crónica y la insuficiente cobertura de los servicios de salud limitan el ritmo de los avances y la capacidad para revertir los rezagos históricos.

Durante el período 2005-2010, todos los países centroamericanos tuvieron incrementos en la esperanza de vida de sus habitantes. En promedio, la población del Istmo ganó un año de vida durante la primera década del siglo XXI.

En años recientes, la mortalidad infantil siguió disminuyendo en todos los países centroamericanos, en línea con lo observado durante el período 2000-2005 (gráfico 3.2). No obstante, la velocidad de este progreso es muy disímil.

Durante la primera década del presente siglo, las mayores reducciones se presentaron en El Salvador y Nicaragua (más de doce puntos), seguidos muy de lejos por Honduras y Guatemala (entre seis y ocho puntos). Debido a que todos estos países tenían, al inicio de la década, tasas bastante elevadas de mortalidad infantil (veintiocho o más muertes por cada mil nacidos vivos), puede decirse que El Salvador y Nicaragua han logrado avances más rápidos en su desarrollo humano que Guatemala y Honduras. Panamá y, especialmente, Costa

Rica mostraron las menores variaciones absolutas (entre dos y cuatro puntos). Sin embargo, estos países tienen niveles muy bajos de mortalidad, razón por la que no puede concluirse que, en este tema, se encuentren estancados.

### Progresó acceso a educación.

En los últimos años, el acceso a la educación se ha venido ampliando en toda Centroamérica, especialmente en la enseñanza primaria. Visto en su conjunto, el progreso de la región es lento cuando se compara con la evolución reciente de los países más exitosos de América Latina; además, en esta materia persisten notables diferencias dentro y entre los países del Istmo.

En el 2010, la tasa neta de escolaridad en primaria era superior al 95% en cuatro de los seis países (el dato de Panamá no está disponible para ese año, pero en el 2008 la tasa era del 100%). En Honduras y Nicaragua, las naciones menos desarrolladas del Istmo, este indicador era cercano al 90%.

La tasa neta de escolaridad en preescolar ha aumentado en todo el Istmo, salvo en Honduras; en 2008 alcanzó un máximo de 74,4% en Costa Rica y un mínimo de 31,9% en Honduras.

CUADRO 3.6

CENTROAMÉRICA

**Tasas netas de matrícula en educación primaria.** 1991, 2000, 2005 Y 2010

País	1991	2000	2005	2010
Costa Rica	87,6	99,7	101,3	102,8
El Salvador		86,0	93,9	95,0
Guatemala		84,3	93,5	95,1
Honduras	87,6	87,6	85,9	86,1
Nicaragua	69,0	80,7	86,9	87,1
Panamá		95,4	100,0	

Fuente: Cepal, 2010b y ministerios de Educación de los países.

La cobertura de la educación secundaria también ha aumentado. Guatemala y Costa Rica mostraron los mayores progresos en el período 2000-2010, y Honduras y Panamá los menores, aunque los niveles por países son muy distintos. En el 2010 Costa Rica y Panamá tenían tasas netas superiores a 65%; El Salvador y Guatemala, cercanas al 56%. Nicaragua, con 45,5%, y Honduras, con apenas 24,6%, eran los más atrasados. En los países de menor desarrollo humano del Istmo, en promedio, uno de cada dos jóvenes no está matriculado en la enseñanza secundaria.

Para la región en su conjunto, la escolaridad promedio de las personas de entre 18 a 24 años es apenas 0,5 años mayor que la de quienes tienen entre 25 y 34 años. A futuro, cabe esperar una mejoría más rápida en este indicador, en consonancia con los avances recientes en la cobertura educativa.

Cerca del 40% de las y los jóvenes centroamericanos de 15 a 19 años sale del sistema educativo y se inserta en el mercado laboral de manera temprana e informal. Su bajo nivel educativo les impide obtener empleos de alta calidad y remuneración, lo que implica pocas oportunidades de ascenso social. La evidencia internacional apunta a que la secundaria completa es el nivel educativo mínimo para que una persona pueda integrarse adecuadamente en el mundo del trabajo y tenga menores probabilidades de mantenerse o caer en la pobreza.

En el caso de la educación secundaria, no hay información comparable para todos los países de la región.

En Costa Rica, entre el séptimo y el noveno grados hay un fuerte desgranamiento y el porcentaje de estudiantes que asisten y concluyen baja de 88% a 54%. La retención escolar se reduce notablemente luego del noveno año, de manera que solo cuarenta

el 70% en más de dos tercios de los países de la OCDE y son de al menos 90% en nueve países" (OCDE, 2010a).

### Persisten serios problemas de calidad de la oferta educativa

Pese a que en todo el Istmo se han diseñado nuevos currículos de primaria y secundaria, se ha mejorado la dotación de materiales y la infraestructura escolar y se ha invertido más en la formación de las y los docentes, persisten deficiencias en la calidad de la educación que se reflejan en los resultados de las pruebas estandarizadas, mediante las cuales se evalúa y compara el rendimiento escolar.

En la prueba de 2006 participaron cinco países centroamericanos. Para cuatro de ellos, los estudiantes de tercero y sexto grados de primaria obtuvieron calificaciones por debajo del promedio de América Latina en la medición de los aprendizajes en Matemáticas, Lectura y Ciencias (cuadro 3.10).

CUADRO 3.7

#### CENTROAMÉRICA

### Tasas netas de matrícula en educación preescolar y secundaria. 2000, 2005 y 2008

País	Educación preescolar			Educación secundaria		
	2000	2005	2010	2000	2005	2010
Costa Rica	44,7	68,5	74,4	54,3	67,2	72,8
El Salvador <sup>a/</sup>	39,2	49,7	50,3	43,7	54,4	56,4
Guatemala <sup>b/</sup>	37,5	47,0	49,0	39,1	52,3	57,3
Honduras	34,6	24,7	31,9	16,0	16,6	24,6
Nicaragua <sup>a/</sup>	26,8	39,3	55,2	34,7	42,0	45,5
Panamá <sup>b/</sup>	38,0	55,3	61,5	58,5	63,8	65,21

a/ La última observación corresponde al 2009.

b/ La última observación corresponde al 2008.

Fuente: Ministerios de Educación de los países.

La no asistencia a las aulas aumenta después de los 11 años. Las tasas de asistencia/matriculación escolar por edades simples para los niños, niñas y adolescentes de 5 a 17 años varían de modo significativo durante esta época de la vida. El 85% o más las y los centroamericanos de 7 a 11 años asiste a centros educativos. A partir de los 12 años la tasa disminuye, de manera más leve entre los 12 y los 13 años y aceleradamente después de los 14.

estudiantes de cada cien (de los que empezaron primaria once años atrás) logran concluir la secundaria. Para las demás naciones cabría esperar un desgranamiento aún mayor en secundaria, dados los menores niveles de logro educativo observados en la escuela primaria. Este resultado muestra el retraso de Centroamérica cuando se compara con los países más desarrollados, en los cuales, "entre los más jóvenes (17 a 20 años de edad) las tasas de graduación de secundaria exceden

Costa Rica se ubicó en segundo y tercer lugar del subcontinente en esas materias, del total de dieciséis naciones que fueron evaluadas. Honduras no participó en las pruebas.

CUADRO 3.10

CENTROAMÉRICA

Resultados de la medición de los aprendizajes en Matemática, Lectura y Ciencias de los estudiantes de tercero y sexto grados de educación primaria. 2006

País	Lectura 3º grado		Lectura 6º grado		Matemática 3º grado		Matemática 6º grado		Ciencias 6º grado	
	Promedio	Posición	Promedio	Posición	Promedio	Posición	Promedio	Posición	Promedio	Posición
Argentina	510,0	7	506,5	8	505,4	6	513,0	6	488,7	4
Brasil	503,6	8	520,3	6	505,0	7	499,4	7		
Chile	562,0	3	546,1	3	529,5	5	517,3	5		
Colombia	510,6	6	514,9	7	499,4	8	492,7	8	504,3	3
Costa Rica	562,7	2	563,2	2	538,3	3	549,3	3		
Cuba	626,9	1	595,9	1	647,9	1	637,5	1	661,7	1
Ecuador	452,4	14	447,4	15	473,1	12	459,5	12		
El Salvador	496,2	9	484,2	9	482,8	10	471,9	10	479,1	5
Guatemala	447,0	15	451,5	14	457,1	15	455,8	14		
México	530,4	4	529,9	5	532,1	4	541,6	4		
Nicaragua	469,8	11	472,9	11	472,8	13	457,9	13		
Panamá	467,2	13	472,1	12	463,0	14	451,6	15	472,5	6
Paraguay	469,1	12	455,2	13	485,6	9	468,3	11	469,3	7
Perú	474,0	10	476,3	10	473,9	11	490,0	9	464,9	8
República Dominicana	395,4	16	421,5	16	395,7	16	415,6	16	426,3	9
Uruguay	522,7	5	542,2	4	538,5	2	578,4	2	533,1	2
Promedio	500,0		500,0		500,0		500,0		500,0	

Fuente: Orealc-Unesco, 2008.

Cabe resaltar que, en el plano mundial, los mejores resultados de América Latina (Cuba, Chile, Costa Rica) distan mucho de los conseguidos por los estudiantes de los países más desarrollados, como refleja el examen realizado por el Programme for International Student Assessment (PISA) en el 2009 (OCDE, 2010b). En esa prueba participaron 64 países y regiones específicas.

Las ocho naciones latinoamericanas que formaron parte del estudio (Chile, Uruguay, México, Colombia, Brasil, Argentina, Panamá y Perú), obtuvieron calificaciones que las ubicaron en el tercio de países con menores puntajes. Esto puso en evidencia las enormes brechas que existen entre los aprendizajes de los estudiantes latinoamericanos y los de regiones más desarrolladas.

Crece violencia social. La región se ha convertido en los últimos tres años en el territorio más violento de Latinoamérica y, por causas distintas a un conflicto bélico, en una de las zonas más peligrosas del planeta.

En 2009 y 2010, la tasa regional de homicidios por cada 100.000 habitantes se situaba por encima de 40, con aumentos durante la pasada década en todos los países, aunque con una notable concentración en el llamado Triángulo Norte (Guatemala, El Salvador y Honduras; gráfico 1.1). Asimismo, con preocupación se advierte que las tasas de homicidios de mujeres siguieron incrementándose entre 2008 y 2010.

Con los nuevos lastres de la violencia, los beneficios de haber superado la etapa de los conflictos armados tienden a revertirse, ya que la violencia social (junto a la migración), está drenando el potencial de las sociedades centroamericanas, sobre todo si se toma en cuenta que las víctimas suelen ser personas jóvenes con edades comprendidas entre los 18 y los 34 años.

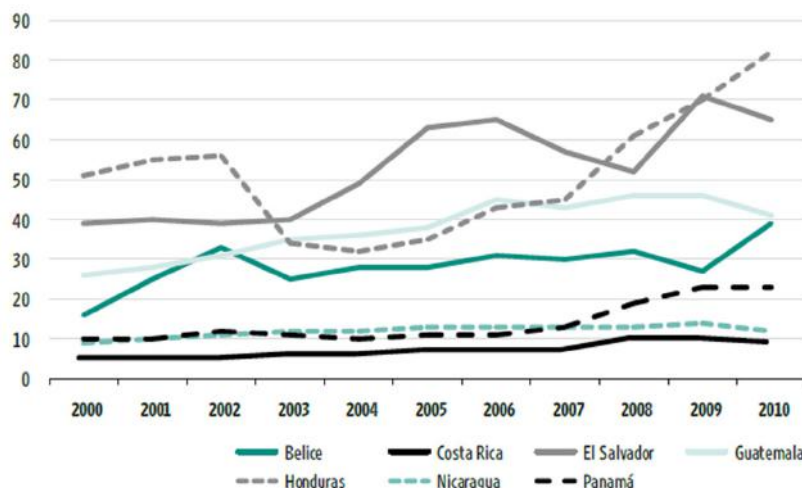
Al mismo tiempo, la proliferación de servicios privados de seguridad y el tráfico ilícito de armas son dos externalidades que se han agudizado a raíz del aumento de la delincuencia.

La respuesta estatal se ha visto superada por la dinámica delictiva, en especial por aquella relacionada con el crimen organizado transnacional ligado

GRÁFICO 1.1

CENTROAMÉRICA

Tasa de homicidios por cien mil habitantes. 2000-2010



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

a la narcoactividad, como lo ilustra la mayor presencia de cárteles y la diversificación de sus operaciones en Guatemala, Honduras y El Salvador. Las policías públicas y los organismos de investigación no solo han sido desbordados en su capacidad, sino que además, en todos los países, el crimen organizado intenta penetrarlos, algo que también está perjudicando a los poderes judiciales.

La ineficacia de las medidas adoptadas para revertir los climas de inseguridad está acarreando otro efecto negativo sobre los Estados de derecho y la convivencia democrática: la participación casi regular de los ejércitos en las tareas de la seguridad interior. Este fenómeno se observa en Guatemala, Honduras y El Salvador, países en los que aún no se ha logrado consolidar el control civil sobre las fuerzas armadas y persisten obstáculos para garantizar los derechos individuales ante los abusos de autoridad.

### Alta desnutrición infantil, no hay datos recientes

La falta de acceso a alimentos sigue siendo un grave problema en Centroamérica. Es un flagelo que afecta a vastos segmentos de población y que se refleja en las tasas de desnutrición infantil. La región no dispone de datos actualizados para conocer su evolución reciente.

Las últimas encuestas nacionales de nutrición fueron realizadas durante el primer quinquenio de la década del 2000 (Guatemala 2002, Panamá 2003, Honduras 2005, Belice, El Salvador y Nicaragua 2006). El único país que cuenta con nueva información es Costa Rica (2008-2009). Ello limita las posibilidades de dar seguimiento oportuno y diseñar políticas públicas para enfrentar la inseguridad alimentaria y nutricional.

El Programa Regional de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Centroamérica (PRESANCA) estimó que en el 2008 casi 1,8 millones de personas menores de 5 años padecían desnutrición crónica.

Presanca señala que durante el período 1995-2008 la mayoría de los países mostró reducciones en la incidencia de la desnutrición crónica; el avance fue mayor en El Salvador, seguido por Costa Rica y Honduras y algo menor en Nicaragua. “En Guatemala, con la mayor prevalencia, se destaca un período inicial de mejoramiento, seguido por uno de deterioro. La información para Panamá exhibe una tendencia al deterioro”.

En una región que es importadora neta de alimentos como Centroamérica, uno de los factores que más limita el acceso por parte de la población pobre es el aumento en los precios internacionales.

Según Cepal entre los años 2000 y 2008 los

alimentos se encarecieron en promedio un 138%, aunque las mayores alzas se produjeron entre 2006 y 2007, cuando los precios internacionales crecieron un 23,8%, y entre 2007 y junio de 2008, cuando se incrementaron en 40%.

Luego de alcanzar valores máximos en el 2008, algunos productos básicos como el maíz, el arroz y el trigo mostraron reducciones; sin embargo, para finales del 2010 comenzaron una nueva escalada y, al momento de la redacción de este Informe, se acercaban a los niveles de 2007-2008.

Este nuevo aumento elevará el precio de la canasta básica y, en ausencia de una reactivación económica robusta que brinde empleo e incremente los ingresos de los hogares, a corto plazo podría generar mayor pobreza.

**Uno de cada tres niños y niñas de la región padecen de desnutrición crónica**

**La elevada desnutrición infantil en la región centroamericana se asocia a los reducidos ingresos de la población, que se reflejan en la también elevada incidencia de la pobreza.**

GRÁFICO 3.3

CENTROAMÉRICA

### Niños y niñas menores de 5 años que padecen desnutrición crónica. 2008

País	Niños y niñas con desnutrición crónica <sup>a/</sup>	Porcentaje con respecto al total de niños y niñas
Región	1.796.000	34,9
Costa Rica	10.000	2,7
El Salvador	189.000	31,1
Guatemala	1.123.000	51,9
Honduras	263.000	27,1
Nicaragua	132.000	19,3
Panamá	79.000	22,9

a/ Estimación de Presanca-SICA, 2010.

Fuente: Sauma, 2011, con datos de Presanca, 2010 y estimaciones de población de Celade, 2010.

## Pobreza aumenta en Istmo por crisis económica

La incidencia de la pobreza en la región centroamericana por insuficiencia de ingresos/consumo asciende a 47% (pobreza general) y 18,6% (pobreza extrema) según estimaciones para el 2008, o el año más cercano a este. Esto representa un aumento de 0,5 puntos porcentuales en la pobreza general con respecto a la estimación realizada en el anterior Informe Estado de la Región.

En los años 2009 y 2010 los países con información disponible mostraban niveles de incidencia de la pobreza superiores a los alcanzados en los años

previos. A menos de que haya una rápida y sostenida recuperación económica, poco probable a corto plazo, no deben esperarse reducciones importantes en la pobreza, pues al 2010, con excepción de Panamá, las naciones del área no habían logrado retomar el dinamismo económico del periodo anterior (2003-2007).

La evolución de Centroamérica en este ámbito fue similar a la experimentada en América Latina. Cepal (2009) destaca que la incidencia de la pobreza en el subcontinente

pasó de 48,3% en 1990, a 44% en 2002 y a 33% en 2008. La fuerte disminución registrada en la década del 2000 coincidió con el rápido crecimiento de la producción y el empleo, la bonanza fiscal y un entorno internacional favorable. No obstante, la crisis económica internacional de 2008 y 2009 parece haber revertido parte de estos avances y generado un cambio en la tendencia prevaleciente en Centroamérica.

## Amplias brechas entre zonas urbanas y rurales

Las zonas rurales centroamericanas están significativamente más rezagadas que las urbanas en indicadores sociales clave como pobreza, infraestructura y educación. Sin embargo, para los países con información disponible hay evidencia de que, al menos en el ámbito de la pobreza, las distancias se están cerrando.

En el Istmo la pobreza es mayor en las áreas rurales. Hacia el 2006, la incidencia de este fenómeno entre la población rural era de 62,6%, frente a 37,4% entre la población urbana; en el caso de la pobreza extrema las cifras eran de 50,8% y 23%, respectivamente.

Hasta el año 2008 no se registraban cambios significativos en esta situación. Aunque Centroamérica experimenta una acelerada urbanización, el flagelo de la pobreza rural merece, por su intensidad, especial atención.

En la región existen zonas de alta ruralidad que corresponden a los principales polos de rezago de la población. Un ejemplo en la zona conformada por el departamento de Gracias a Dios, en Honduras, y el sector más septentrional de la Región Autónoma del Atlántico Norte de Nicaragua, áreas en las que más del 75% de la población es rural y donde residen integrantes de grupo étnico misquito a los dos lados de la frontera entre ambos países. Estimaciones realizadas a partir del Censo de Población y Vivienda 2001 de Honduras revelan que, en promedio, más del 40% de las viviendas del citado departamento carecía de saneamiento básico y que casi el 75% de la población se encontraba bajo la línea de pobreza en ese año.

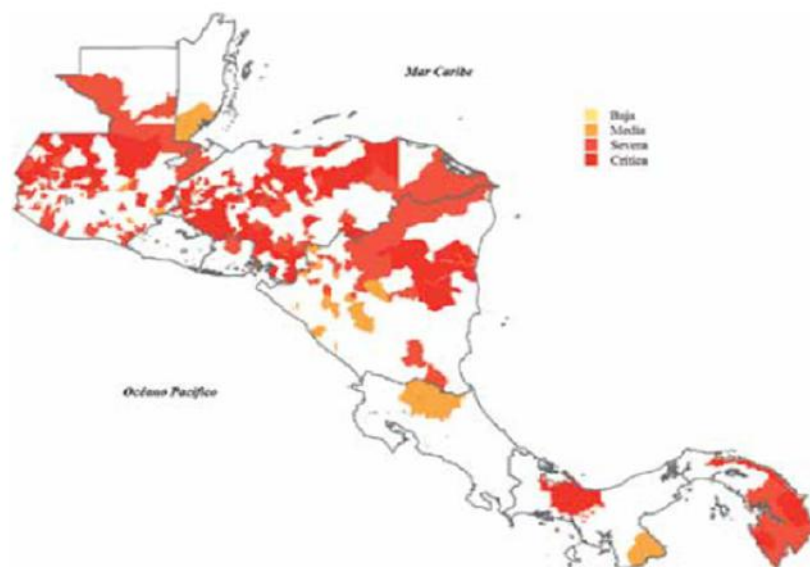
Otros polos importantes de rezago pueden observarse en la zona occidental del Petén, en Guatemala, y en las comarcas Kuna Yala y Ngöbe Buglé, en Panamá. En esta última, por ejemplo, datos del Censo de Población y Vivienda de 2010 indican que, en esa fecha, el analfabetismo en personas mayores de 10 años era de 30,8% (INEC-Contraloría

General de la República de Panamá, 2010). En Kuna Yala el porcentaje era de 28,3% en el mismo año. El grupo más rezagado era el de las mujeres, con tasas de analfabetismo que superaban a las de los hombres en 16 y 18 puntos porcentuales en las comarcas Ngöbe Buglé y Kuna Yala, respectivamente.

MAPA 3-1

### CENTROAMÉRICA

**Municipios rurales con fuerte concentración de población pobre<sup>a/</sup>.**  
(proporción de la población rural con respecto al total de cada municipio)



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

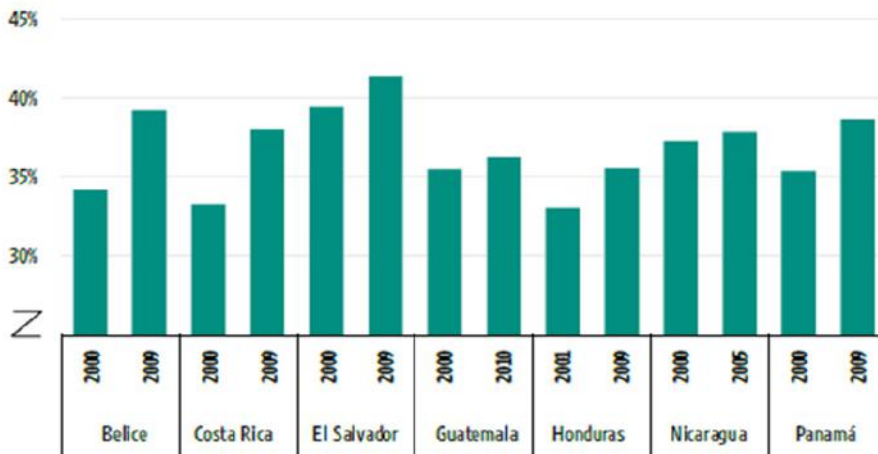
Fuente: Bonilla, 2011.

## Aumenta participación laboral femenina pero avance es lento

GRÁFICO 3.8

CENTROAMÉRICA

Fuerza de trabajo femenina. CIRCA 2000 Y 2009



Fuente: Elaboración propia con datos de los institutos de Estadística de cada país.

•Las mujeres ganan menos que los hombres en puestos de trabajo similares pero tienen condiciones iguales o superiores de calificación.

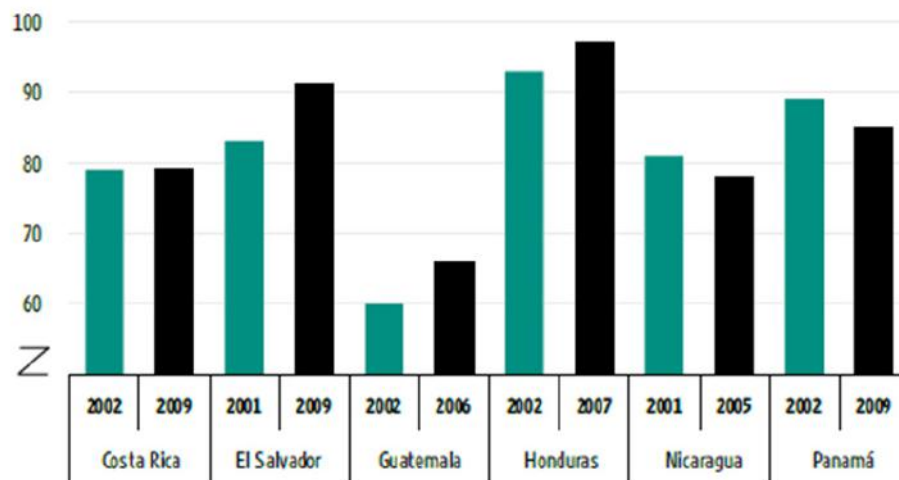
Durante la primera década del siglo XXI, en todos los países del Istmo aumentó la participación laboral de las mujeres. Sin embargo, los avances fueron lentos, de entre 1% (Nicaragua) y 5% (Belice y Costa Rica). En consecuencia, el nivel regional de participación femenina en la fuerza de trabajo era cercano al 40% a la fecha de la medición más reciente disponible (2009). Los datos indican que esta participación se mantuvo estable durante la crisis económica internacional.

Las tareas domésticas y de cuidado siguen estando fundamentalmente en manos de las mujeres, quienes las realizan en sus hogares y comunidades en forma no remunerada y sin importar si, además, tienen o no un empleo remunerado. Es evidente que, a pesar de la creciente participación femenina en el mercado laboral, la división del trabajo entre los géneros ha permanecido inmutable.

GRÁFICO 3.9

CENTROAMÉRICA

Ingreso laboral promedio de las mujeres con respecto al de los hombres. CIRCA 2002 Y 2009



Fuente: Elaboración propia con datos de la División de Asuntos de Género de la Cepal.

Durante la primera década del presente siglo no existió una tendencia regional a disminuir estas diferencias de ingreso: en Costa Rica no hubo ningún avance, en Nicaragua y Panamá las distancias se ampliaron y en El Salvador y Guatemala tendieron a cerrarse (gráfico 3.9).

**Mas información en**  
[www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

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

• La menor participación laboral, unida a la precariedad en los trabajos, podría explicar la mayor incidencia de la pobreza entre la población joven.

El desempleo afecta con mayor intensidad la fuerza laboral joven en Centroamérica. En el grupo de edad de 15 a 24 años la tasa de desocupación a nivel regional (2009) fue de 10,4%, más del doble del desempleo total (5,1%).

Uno de cada cuatro jóvenes ocupados en 2006 en Centroamérica y República Dominicana tenía acceso a la seguridad social en salud y/o pensiones, proporción que llegaba a menos de uno de cada cinco en Honduras y Nicaragua.

Además, cerca de seis de cada diez jóvenes ocupados percibían ingresos inferiores al salario mínimo legal, situación que en Panamá y República Dominicana afectaba a alrededor de siete de cada diez trabajadores.

En años recientes, la participación de los adolescentes en el mercado laboral ha disminuido, en principio una buena noticia. Sin embargo, este grupo sigue teniendo una presencia relativa importante dentro la población económicamente activa de Nicaragua y El Salvador (cerca del 11%). La crisis económica internacional no parece haber afectado de modo sustancial la tendencia en la inserción laboral de las y los adolescentes.

Ni estudian ni trabajan. Por otro lado en Centroamérica hay una importante proporción de jóvenes centroamericanos que no estudian ni trabajan, es decir, está fuera tanto del sistema educativo como del mercado laboral.

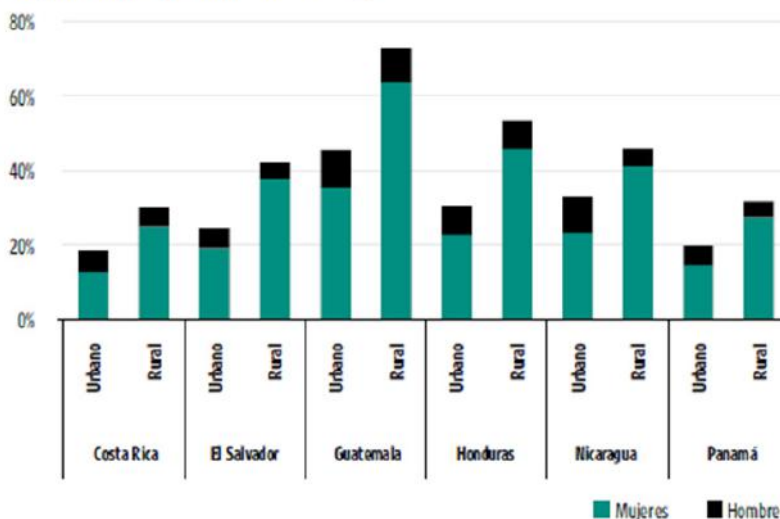
Las personas en esta situación tienden a ser mujeres (cerca del 80%) y a residir en zonas rurales. Los "ni ni" son un contingente especialmente amplio en Honduras y Guatemala donde representan más de la mitad de jóvenes rurales.

Guatemala destaca por reportar un porcentaje muy alto de jóvenes que no estudian ni trabajan en zonas rurales. Las razones de este hecho se desconocen y serán analizadas con más profundidad en el próximo Informe Estado de la Región.

GRÁFICO 3.4

### CENTROAMÉRICA

Jóvenes de 12 a 24 años que no estudian ni trabajan, por país, según zona y sexo. CIRCA 2009<sup>a/</sup>



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

Fuente: Elaboración propia a partir de las encuestas de hogares de cada país

Aun así, se repite en este país el patrón de que la mayor proporción de quienes no estudian ni trabajan son mujeres rurales. Esto podría deberse a la invisibilización del trabajo

doméstico femenino y estar asociado al rol de las mujeres como amas de casa y madres a temprana edad.

## Población con discapacidad más expuesta a la pobreza

La información sobre las personas que viven con alguna discapacidad en Centroamérica es heterogénea y no está actualizada. Algunas estimaciones sugieren la existencia de 1,6 millones de personas en esta condición y otras menos conservadoras elevan la cifra a 3 millones.

Instrumentos como las encuestas especiales sobre discapacidad realizadas en algunos países del Istmo, así como los censos de población, permiten perfilar la situación de este grupo tradicionalmente rezagado en materia de educación,

pobreza, desempleo y acceso a los servicios públicos de atención médica, vivienda y transporte. En Centroamérica esta población tiende a estar más expuesta a la pobreza.

**Más información en**  
[www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)



## Gasto social crece en la región

El incremento del gasto social en la región osciló entre 19% y 67% al comparar el nivel per cápita de 2000 con el del año más reciente (alrededor del 2008).

Nicaragua registra el mayor aumento (66,7% entre 2000 y 2006); le siguen Honduras, Costa Rica, El Salvador y Panamá con expansiones cercanas al 40%, y en último lugar se ubica Guatemala, con apenas 19%. En Honduras, Nicaragua y Panamá el sector más favorecido por el aumento de la inversión social fue la educación (79,2% del incremento total en Honduras, 45,5% en Nicaragua y 33,6% en Panamá).

En Costa Rica, los sectores de educación y salud se beneficiaron en forma equitativa de la expansión (35,8% y 32,8%, respectivamente). En Guatemala, vivienda y educación fueron los más beneficiados (42,1% y 32,8%, en cada caso), mientras que en El Salvador el 47,7% se destinó a seguridad y protección social.

La expansión del gasto social no varió significativamente las amplias diferencias que en este ámbito muestran los países. Costa Rica invierte entre tres y nueve veces más que las naciones del CA4, en las cuales los bajos niveles de inversión constituyen un serio obstáculo para el desarrollo humano y están asociados a los magros indicadores sociales analizados en este Informe. Es probable que la inversión social en Panamá sea similar a la costarricense pero la ausencia de datos impide una mejor estimación (Cuadro 3.18).

El gasto público se dirige a la mayoría de la población centroamericana, mientras que el privado se concentra en el 10% o menos de los habitantes. En salud, como proporción del PIB, fue en: Costa Rica del 3,2%, El Salvador 4,0%, Guatemala 4,8%, Honduras 2,8%, Nicaragua 4,1% y Panamá 2,0% (OPS, 2009). En Costa Rica y Panamá, las naciones con los sistemas de seguridad social más desarrollados, el gasto público es sensiblemente más alto que el privado. En los países del CA4, el segundo duplica o hasta triplica al primero.

CUADRO 3.18

### CENTROAMÉRICA

**Gasto público social per cápita. 2000 Y CIRCA 2008**  
(dólares del año 2000 y porcentajes)

País	Dólares del 2000 <sup>a/</sup>		Porcentaje de variación
	2000	2008 <sup>b/</sup>	
Costa Rica	703	1.002	42,5
El Salvador	204	290	42,2
Guatemala	100	119	19,0
Honduras	108	156	44,4
Nicaragua	66	110	66,7
Panamá <sup>c/</sup>	357	491	37,5

a/ Los datos se refieren al gasto del Gobierno Central, con excepción de Costa Rica que corresponden al sector público total y El Salvador al gobierno general.

b/ Para El Salvador y Panamá las cifras corresponden al 2007 y para Honduras al 2006.

c/ En el caso de Panamá, el gasto público per cápita sería significativamente mayor si se considerara el resto del sector público.

Fuente: Sauma, 2011, con datos de Cepalstat.

## Sin evidencias de clientelismo o corrupción en programas de transferencias condicionadas

• *Programas tienen un doble impacto: por una parte, inciden de manera inmediata sobre los ingresos de las familias pobres beneficiarias, aliviando su situación; por otra, procuran la ruptura del ciclo de reproducción intergeneracional de la pobreza.*

Las transferencias monetarias condicionadas aparecieron como una nueva forma de hacer política social en América Latina. Un estudio realizado para este Informe a finales del 2010, constató que estos programas tienen una adecuada focalización, es decir, que en general las ayudas se están dando a familias que las necesitan. Aunque hay distorsiones, existe consistencia en el otorgamiento de los beneficios según niveles socioeconómicos.

Ello evidencia una baja prevalencia del clientelismo, el amiguismo y la corrupción. Los programas analizados fueron en Costa Rica (Avancemos), El Salvador (Red de Oportunidades) y Guatemala (Mi Familia Progres).

La mayor parte de los hogares que los reciben se encuentra en los rangos más bajos de ingreso; cuando las familias solicitan la ayuda es más común que se les niegue a las de mayor nivel socioeconómico. Sin embargo, en los tres países estudiados hay un número considerable de personas que requieren este tipo de apoyo y no están teniendo acceso a él. No se encontraron evidencias de extensas redes de clientelismo y corrupción en el acceso y la participación en los programas.

En los tres países analizados, las medidas directas, indirectas y experimentales para cuantificar estos problemas arrojaron niveles de incidencia inferiores a 5%.

En la actualidad solo Nicaragua carece de un programa de pensiones no contributivas orientadas a una población adulta mayor que, sin este tipo de ayuda, no tendría ingreso alguno para sobrevivir.

**CUADRO 3.20**
**CENTROAMÉRICA**
**Programas de transferencias monetarias condicionadas.**

País	Programa	Inicio	Beneficios	Corresponsabilidad
Costa Rica	Avancemos	2006	Transferencia monetaria condicionada familias con población en edad de asistir a la educación secundaria.	Asistencia escolar.
El Salvador	Red Solidaria	2005	Transferencia monetaria condicionada para hogares pobres con niños o mujeres embarazadas.	Asistencia escolar, chequeos médicos, vacunas. Capacitación, gastar dinero en alimentación.
Guatemala	Mi Familia Progresiva	2008	Bono de nutrición, salud y educación.	Asistencia escolar, chequeos médicos, capacitación.
Honduras	Programa de Asignaciones Familiares	1990	Transferencia monetaria condicionada.	Educación, salud, en ciertos casos nutrición.
Nicaragua	Red de Protección Social	2000	Transferencia monetaria condicionada para hogares pobres con niños y/o mujeres embarazadas.	Asistencia escolar, chequeos médicos, vacunas.
Panamá	Red Oportunidades	2006	Transferencia monetaria condicionada y bono familiar de alimentos.	Uso de los servicios de educación y salud.

Fuente: Elaboración propia con base en Campos, 2011 y Urizar, 2010.

## Población rural e indígena son los grupos más rezagados

Las comunidades rurales e indígenas enfrentan barreras que limitan sus oportunidades y el desarrollo de sus capacidades. Su rezago en el acceso a servicios como salud y educación, agua potable y saneamiento, mercado laboral e infraestructura productiva, queda manifiesto en las brechas en su perfil demográfico con respecto al resto de la población.

Más allá de los rezagos en materia demográfica, las poblaciones rurales e indígenas de Centroamérica continúan enfrentando desventajas

socioeconómicas que les impiden mejorar sus niveles de desarrollo y calidad de vida. La pobreza, flagelo no superado en la región, las afecta con mayor crudeza. El análisis de las brechas socioeconómicas de estos grupos se incluye en el capítulo 3 de este Informe.

El Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH, 2010) estimó la población indígena de Centroamérica en 7,7 millones de personas, un 18% del total. De

ellas, el 73% residía en Guatemala.

La transición demográfica de esta población es distinta a la de otros grupos no indígenas. En Belice, Guatemala y Panamá, por ejemplo, la estructura de edad de los habitantes indígenas sugiere una etapa de transición demográfica más temprana que la observada para los grupos no indígenas. Esto significa que las poblaciones indígenas continúan registrando niveles altos de mortalidad y fecundidad, por lo que seguirán creciendo en el futuro. El caso más evidente es el de Panamá, donde el porcentaje de niños indígenas de 0 a 4 años en el 2000 superaba en casi siete puntos al mismo grupo etario en el resto de la población.

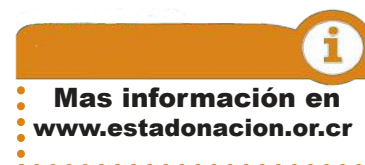
**CUADRO 2.9**
**CENTROAMÉRICA**
**Tasas de mortalidad infantil y tasas globales de fecundidad, por tipo de población.**

Últimos censos publicados

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

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

Fuente: Censos de población publicados de cada país.



## Crecimiento de la población centroamericana se desacelera

- La densidad de población presenta grandes contrastes en Centroamérica. Las variaciones son más extremas a lo interno de los países.
- La población crecerá más en Guatemala y Honduras.

La población centroamericana aumentará alrededor de once millones en los próximos quince años mientras que en los últimos diez años se incrementó en casi siete millones de personas.

El crecimiento asociado a esta estimación (1,6% anual) se expresa en ritmos muy distintos a lo interno de la región. La lentitud de El Salvador (0,7% anual) contrasta con el dinamismo de Guatemala (2,2% anual).

Para el período 2010-2015, Guatemala llegará a concentrar algo más de la mitad, en tanto que Honduras aportará una quinta parte del crecimiento de la población en el área. Mientras Costa Rica, Panamá y El Salvador deberán hacer frente a un crecimiento de alrededor de 700.000 habitantes cada uno, Guatemala incrementará su población en 1,8 millones de personas y Honduras en casi 800.000.

Otra implicación importante del crecimiento tiene que ver con la ocupación del territorio en cada país. La densidad de población presenta grandes contrastes en Centroamérica. En un extremo se encuentra Belice, con 14 habitantes por kilómetro cuadrado, y en el otro El Salvador, con 294 (cuadro 2.1).

En algunas ciudades capitales donde la densidad de población es superior a mil habitantes por kilómetro cuadrado continúan el crecimiento y la aglomeración; tal es el caso de San Salvador, que tiene cerca de 2.500 habitantes por kilómetro cuadrado.

Esta alta densidad se contrapone a la de territorios como El Petén en Guatemala, Darién o algunas comarcas indígenas en Panamá, y Gracias a Dios en Honduras, donde la densidad de población apenas alcanza los diez habitantes por kilómetro cuadrado.

Sociedades cada vez más envejecidas. Guatemala y Honduras tienen tasas de crecimiento de la población menor de 15 años muy superiores a las del resto de los países (cuadro 2.3). La segunda situación es la de El Salvador, donde la relación entre los grupos de edad está altamente influenciada por la migración; como este fenómeno se da de modo predominante entre personas en edades reproductivas, su salida modifica no solo el crecimiento sino también su aporte al total de nacimientos.

La tercera situación es la de Costa Rica y Panamá, países en los que el crecimiento de la población de 35 años y más es sustancialmente mayor que el de la población más joven. En el período 1970-2010, las tasas de crecimiento del grupo de entre 35 y 64 años de Panamá fueron más del doble de las de Guatemala, Honduras y Nicaragua.

En estas dos naciones la mayor parte del crecimiento no se debe al comportamiento de las tasas de fecundidad, sino a la estructura por edad de la población. Hay una cantidad significativa de personas en edades reproductivas pero, como las tasas de fecundidad están disminuyendo, el crecimiento demográfico se está desacelerando.

Las personas menores de 15 años pasaron de representar un 40% de la población total del Istmo en el año 2000, a tan solo un 35% en el 2010, lo que confirma que en la última década el número de nacimientos descendió (gráfico 2.5).

**La mitad de los habitantes de Centroamérica ocupa un 16% del territorio de la región y un 5% se encuentra asentado en alrededor de un 20% de esa superficie total.**

CUADRO 2.1

### CENTROAMÉRICA

#### Extensión territorial, población y densidad de población. 2010

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

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

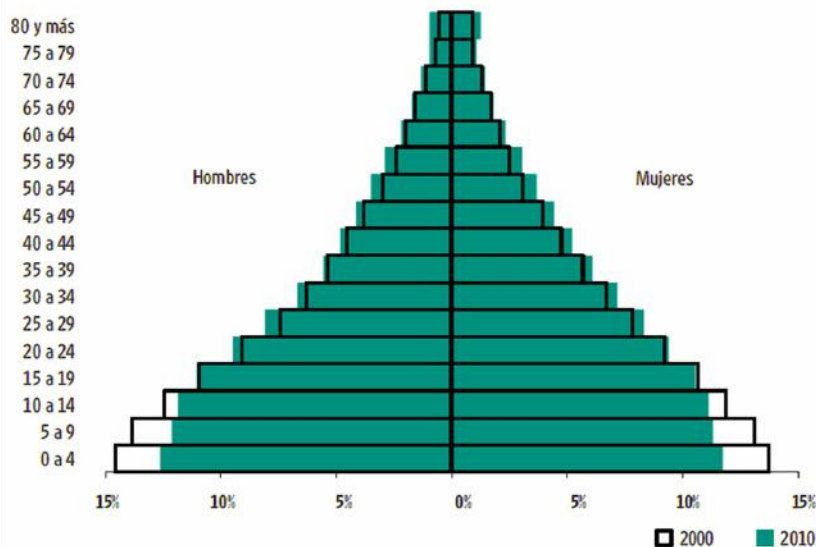
b/ Densidad de la división administrativa mayor sobre la densidad de las dos siguientes.

Fuente: Estimaciones y proyecciones de población de cada país.

GRÁFICO 2.5

CENTROAMÉRICA

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



Fuente: Elaboración propia con base en Cepal, 2009.

Esta reducción de la población infanto-juvenil ha sido acompañada por un incremento importante en el grupo de 20 a 24 años, edades en las que las personas se insertan en la fuerza de trabajo. Este grupo continuará creciendo como resultado de la incorporación de los menores

de 15 años a las edades productivas.

Por otro lado, la magnitud relativa de la población en edad de trabajar (15 a 64 años) aumentó casi 4 puntos porcentuales en el último decenio. En la actualidad este grupo representa el 59% de la población total del Istmo y para 2020 se espera

que esa participación ascienda al 62%.

Finalmente, el porcentaje de adultos mayores (con edades iguales o superiores a los 65 años) se incrementó cerca de un punto porcentual, a la vez que la razón de masculinidad en ese grupo disminuyó hasta alcanzar un valor de 97 hombres por cada 100 mujeres (producto de la sobremortalidad masculina).

La transición demográfica implica un envejecimiento de la población. El índice de envejecimiento expresa el número de personas de 65 y más años en la población por cada cien personas menores de 15 años.

En Costa Rica, Panamá y El Salvador este indicador está aumentando y lo hará aun más rápido en el futuro; en el 2025, por ejemplo, en Costa Rica y Panamá habrá más de cuarenta personas de 65 y más años por cada cien personas menores de 15 años. En los demás países el envejecimiento es mucho menor y en los próximos años todavía habrá un fuerte predominio de las personas más jóvenes.

## Crecimiento de población urbana genera fuertes presiones

• La población que habita en zonas urbanas pasó de un 44,1% en 1990, a cerca de la mitad en el año 2000 y el 58,5% en el 2010.

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

Estos niveles de crecimiento han

modificado el uso del territorio y generado significativos incrementos en la demanda por infraestructura (habitacional, vial) y servicios (agua, saneamiento, transporte, recolección de desechos, salud, educación).

La insuficiente planificación urbana, junto con debilidades financieras y técnicas de las entidades con competencias en esta materia, ha resultado en marcos institucionales, regulatorios y de control anquilosados y seriamente limitados para enfrentar las presiones ambientales, sociales y económicas de los centros urbanos de la región.

A lo interno del Istmo resultan claros el rápido proceso de urbanización que experimentó Guatemala en el último

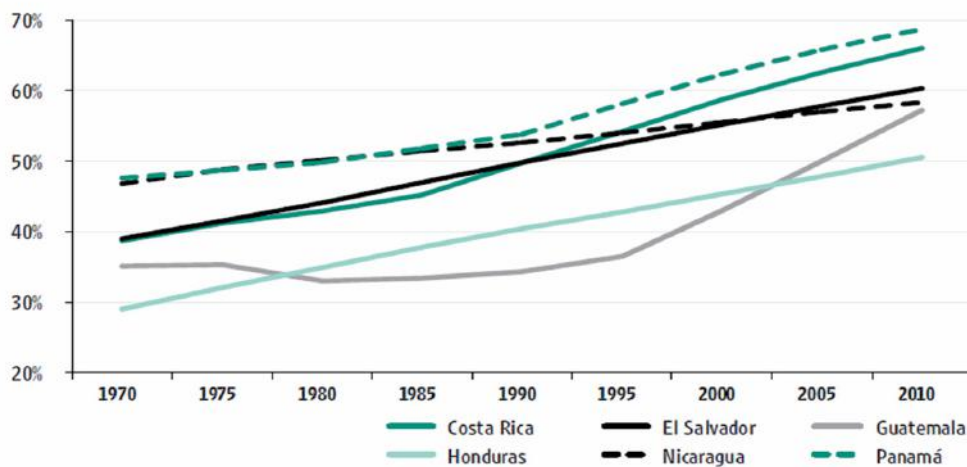
lustro (un incremento de 7,2 puntos porcentuales en la población urbana) y el leve aumento observado en Nicaragua (1,3 puntos porcentuales).

El proceso de urbanización de Guatemala no fue siempre rápido como el registrado en los últimos cinco años; ocurrió entre 1970 y 1995 con lentitud, y fue en el 2005 cuando se produjo un punto de inflexión que dio paso al predominio de la población urbana sobre la rural. Este cambio se había dado a principios de los ochenta en Panamá y Nicaragua, y a finales de esa misma década en Costa Rica y El Salvador.

GRÁFICO 2.13

CENTROAMÉRICA

Porcentaje de población urbana. 1970-2010



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

**i**  
Mas información en  
[www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

## Más de tres millones de hogares en istmo viven en condiciones paupérrimas

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

- El problema es particularmente extendido en las naciones del centro y el norte del Istmo.

Al cierre de la primera década del siglo XXI, alrededor de 3,3 millones de hogares (17,2 millones de personas) en el Istmo subsisten en condiciones paupérrimas, con accesos nulos o precarios a los mercados de trabajo y bajísimos niveles de instrucción pública.

Esta situación les impide a esas personas -y les impedirá a sus hijos- optar por mejores empleos y acceder a la seguridad social, lo que a su vez las condena a vivir con exiguos patrimonios, expuestas a muertes prematuras y a elevados y crónicos riesgos a su integridad. Estos hogares han sido doble y simultáneamente abandonados: por el mercado y por el Estado, una situación que este Informe denomina exclusión social.

Existen grandes diferencias en la

**4 de cada 10 centroamericanas (os) viven con accesos casi nulos al empleo decente, la educación y la seguridad social.**

severidad de la exclusión social. El problema es particularmente extendido en las naciones del centro y el norte del Istmo: Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua, que albergan a alrededor del 80% de la población centroamericana y tienen los menores logros en desarrollo humano; en ellas cerca de cuatro de cada diez hogares viven en situación de exclusión social.

Panamá se ubica en una posición intermedia, con una prevalencia de la exclusión cercana al 30% de los hogares, sin mayores cambios pese al rápido y sostenido ritmo de crecimiento económico que registró durante el período 2001-2009 (el más alto de la región y uno de los más altos de América Latina). En Costa Rica la prevalencia de la exclusión es sensiblemente inferior, aunque siempre importante: cerca de uno de cada diez hogares se encuentra en esa condición (cuadro 10.1). En resumen, las sociedades centroamericanas pueden

clasificarse en aquellas con baja exclusión (Costa Rica y Panamá) y aquellas con alta prevalencia de exclusión (Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua).

**En general, la exclusión social no se redujo a lo largo de la pasada década, lo que muestra el carácter estructural del fenómeno.**

**i**  
Mas información en  
[www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

CUADRO 10.1

CENTROAMÉRICA

**Hogares en exclusión social, según países. 2001, 2005 Y 2009**  
(porcentajes)

País	2001	2005	2009
Costa Rica	11,3	10,3	10,0
El Salvador	40,1	42,2	39,8
Guatemala <sup>a/</sup>	38,7	41,6	
Honduras <sup>b/</sup>	48,3	48,9	48,5
Nicaragua	44,8	35,6	
Panamá	30,0	29,8	29,1

a/ Los datos del 2005 corresponden al 2006.

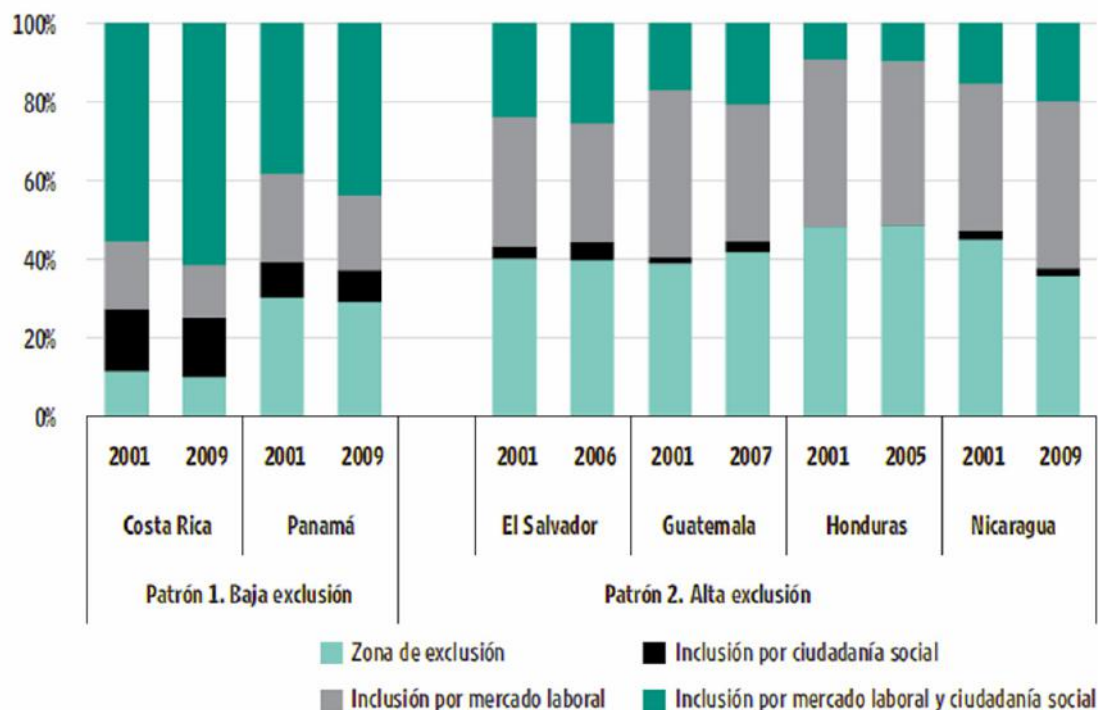
b/ Los datos del 2009 corresponden al 2007.

Fuente: Pérez-Sáinz et al., 2010, a partir de las encuestas de hogares de los países.

GRÁFICO 1.8

CENTROAMÉRICA

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



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

## Exclusión social es más grave en áreas rurales

• *Menores niveles de instrucción educativa y más bajos indicadores de salud señalarían un menor acceso de la población a los servicios sociales, un factor clave de la exclusión social.*

Las zonas rurales centroamericanas son las más aquejadas por la exclusión social. No obstante, debido a las limitaciones de las encuestas de hogares no es posible una mayor desagregación territorial en el análisis por lo que se consideran medidas indirectas como el índice de desarrollo humano de los municipios.

Los municipios rurales con bajo nivel de desarrollo humano (donde presumiblemente la exclusión es mayor) se concentran en las siguientes regiones:

\* El Caribe nicaragüense y municipios del oriente y occidente guatemaltecos son los que tienen una convergencia de más alta ruralidad y bajo índice de desarrollo humano.

\* La mayoría de los municipios de Guatemala, del occidente hondureño y del noroccidente de Nicaragua tienden a ser rurales y a tener un nivel medio-bajo de desarrollo humano.

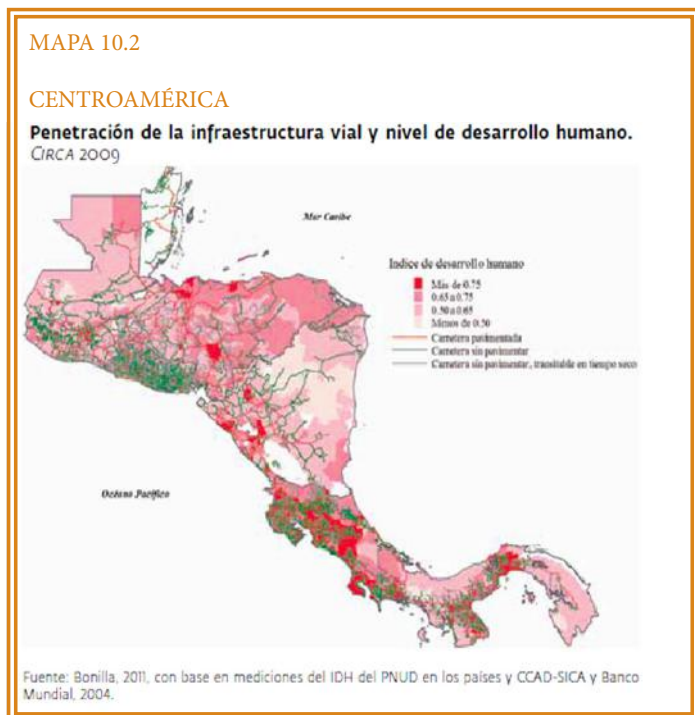
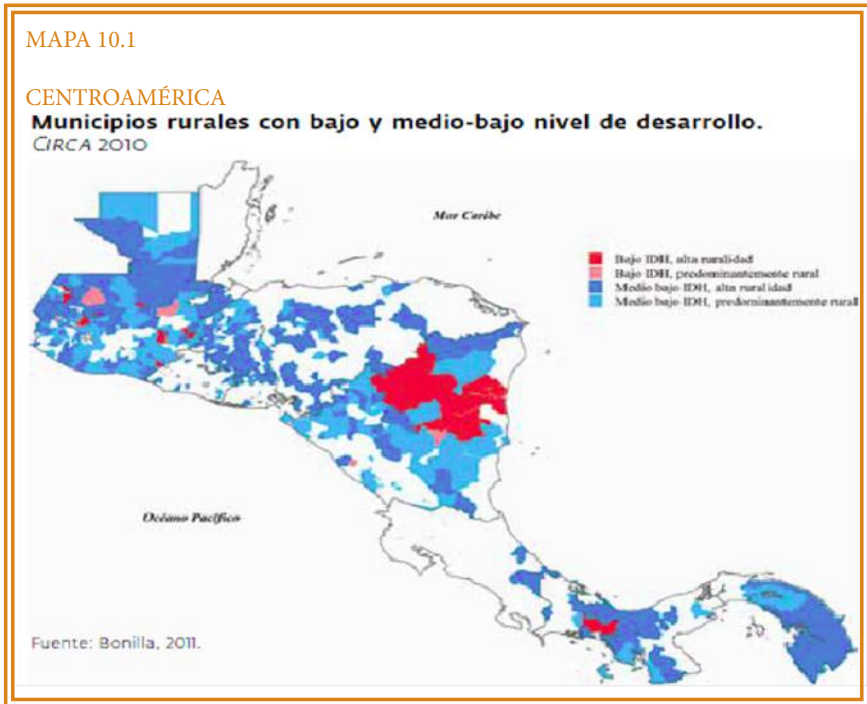
\* Las zonas rurales de Panamá (el país más dual de la región en esta materia).

Por otra parte, los municipios de Costa Rica tienden a ser los menos rurales y con menor prevalencia de exclusión. Panamá es el país que presenta las situaciones más contrastantes, desde zonas de altísima ruralidad y bajo desarrollo humano, hasta territorios muy urbanos, altamente desarrollados.

Un indicador material del despliegue o penetración territorial de un Estado es la infraestructura vial. Construida en su mayor parte con fondos públicos, su función es integrar los diversos territorios a la dinámica económica, social y política de un país. Zonas con poca

infraestructura vial indicarían, en principio, una más débil presencia del Estado: ahí donde no hay caminos, difícilmente habrá una robusta

presencia institucional y, en esas zonas, es poco probable que la actividad económica esté integrada al resto del país.



## Salto realista a inclusión social requiere acuerdo político

- En todos los países, el mayor salto a la inclusión se lograría mediante una combinación de políticas laborales y sociales.

- Se requiere que exista un acuerdo nacional entre sectores sociales, partidos políticos, actores con poder de veto e instituciones estatales que promuevan un programa mínimo anti exclusión.

- Los niveles de recaudación fiscal no podrían sostener un programa anti exclusión duradero.

Un salto realista permitiría reducir de modo sustancial la exclusión social en todas las naciones del Istmo, sobre todo en las zonas urbanas. Sin embargo, la magnitud de esa reducción dependerá críticamente del enfoque de política pública que se adopte.

Una definición práctica del salto realista a la inclusión como objetivo de política pública es lograr que la mayor cantidad posible de los hogares excluidos alcance los promedios que en la actualidad disfruta la población incluida, en el acceso tanto a los mercados laborales como a los regímenes de bienestar social.

La consecución de este objetivo debe complementarse con políticas de largo plazo que tengan como base ese umbral mínimo. Pese a que en ningún país del Istmo los hogares incluidos tienen una inserción plena, sin duda están en mejores condiciones que aquellos que viven en exclusión.

Mientras más del 90% de los hogares excluidos tiene al menos una persona con un autoempleo de subsistencia, entre los incluidos la proporción oscila entre el 17% y el 33%, según el país y la zona (rural o urbana) de que se trate.

¿Cuánto esfuerzo implica el salto realista a la inclusión? Su magnitud depende de la situación de cada país. En algunos casos el esfuerzo inicial es bajo: Costa Rica y el Panamá urbano debieran enfocarse en sacar de la exclusión dura al 2% y al 7% de los hogares urbanos, respectivamente. En las naciones del CA4 y en el Panamá rural, la situación inicial es muy comprometida, pues cerca del 20% o más de los hogares está en el núcleo duro de la exclusión. Sin embargo, podrían plantearse metas menos ambiciosas pues tienen, como ha sido visto, una menor capacidad de inclusión, un factor que reduce la magnitud del esfuerzo inicial requerido.

**Dadas las condiciones de los mercados laborales y los sistemas de seguridad social, y dados los perfiles de los hogares, ningún país de la región tiene capacidad para rescatar a todas las personas que viven en exclusión social. Costa Rica es el que estaría más cerca de lograrlo. Sin embargo, las naciones más aquejadas por este flagelo podrían rescatar a partes significativas del núcleo duro, superiores al 70% en zonas urbanas y el 50% en zonas rurales, si pusieran en marcha políticas de inclusión que combinaran intervenciones en los mercados laborales y la ampliación de la seguridad social.**

### ¿Cuánto cuesta el salto realista a la exclusión? ¿Es factible lograrlo con los niveles actuales de recaudación tributaria en el Istmo?

La estimación del impacto fiscal de este esfuerzo es difícil, parcial y tentativa. El esfuerzo fiscal requerido para lograr estos objetivos en el año 2015 varía entre países, según la conformación del mercado laboral, los niveles de cotización y la estructura del gasto en ambos temas. En Guatemala, el costo combinado de los dos rubros oscilaría entre 2,5% y 3,0% del PIB; en Honduras, entre 0,9% y 1,2%, y en Nicaragua entre 1,7% y 2,3%. Si a estas cifras se suma la estimación realizada para este capítulo en materia de universalización de la educación, el costo total rondaría entre un 2,4% y un 3,8% del PIB.

Los objetivos que deben sufragarse para dar un salto del salto realista a la inclusión son los siguientes:

\* En salud y pensiones, equiparar la cobertura actual de hogares excluidos al nivel de los hogares incluidos,

\* En educación, lograr que en los hogares excluidos al menos un o una joven complete la enseñanza secundaria.

Un salto realista a la inclusión implica un aumento del gasto público social cercano al 1% del PIB en las naciones más aquejadas por la exclusión. Objetivos un tanto más amplios elevarían ese gasto en proporciones que oscilarían, según el país, entre 2,5 y 3,8 puntos porcentuales del PIB.

Este modesto aumento no puede ser sufragado a partir de los actuales niveles de recaudación tributaria en el Istmo, pues los Estados enfrentan una difícil situación fiscal y además varios países dedican una parte importante de sus recursos a seguridad y defensa (capítulo 6).

CUADRO 10.9

#### CENTROAMÉRICA

#### Costo fiscal aproximado de un salto a la inclusión social (porcentaje del PIB)

	Educación	Salud	Pensiones <sup>a/</sup>	Total
Costa Rica	0,33	0,08		0,41
El Salvador	0,77	0,09		0,86
Guatemala	0,71	0,06	0,60	1,40
Honduras	1,45	0,04	0,60	2,00
Nicaragua	0,82	0,05	0,50	1,40
Panamá	0,22	0,13		0,35

a/ Estimación de Carrera et al., 2009, para una sustancial ampliación de la cobertura de los sistemas previsionales con aportes de trabajadores formales e informales. Solo se calculó para tres países.

Fuente: Elaboración propia con base en Pérez-Sáinz et al., 2010; Avendaño 2010 y Carrera et al., 2009. Los datos sobre el PIB se obtuvieron de Cepal.



## Deslizamiento hacia Estados degradados es escenario político futuro más probable si no hay acuerdo nacional

• De continuar inalteradas las actuales condiciones, el curso más probable es la aparición de Estados degradados en casi todas las naciones del istmo.

La probabilidad de un acuerdo político duradero para disminuir los altos niveles de exclusión social es muy baja si prevalecen las actuales condiciones en los países más aquejados por la exclusión. Sus sistemas políticos están bloqueados a acciones de redistribución social como las implicadas en el combate a este flagelo. La principal consecuencia de este bloqueo político es la probabilidad de que algunas de estas sociedades se deslicen hacia escenarios de Estados degradados, defectuosos e incapacitados para cumplir razonablemente sus funciones básicas e impulsar el desarrollo humano.

Una alta probabilidad de adoptar un acuerdo político duradero para disminuir la exclusión social requiere la confluencia de cuatro factores:

- \* que los ciudadanos lo demanden (demanda política),
- \* que los partidos quieran (voluntad política),
- \* que el Estado pueda (poder infraestructural) y
- \* que los poderosos no lo impidan (poderes fácticos).

El cumplimiento simultáneo de estas condiciones es necesario para concertar acciones políticas con implicaciones redistributivas y para defenderlas cuando en su ejecución emerjan dificultades.

De los cuatro factores, el crítico es el levantamiento del veto por los poderes fácticos. Sin embargo, es también el más complicado pues en los países más aquejados por una alta exclusión, la voluntad política de los partidos y el poder infraestructural del Estado son mínimos y los poderes fácticos bloquean efectivamente la redistribución.

En estas circunstancias, la demanda

ciudadana es el único factor que empuja a favor de un acuerdo político duradero, pero su potencia (apenas intermedia) no tiene capacidad para alterar el bloqueo a la redistribución social.

En este escenario político modelado actual es que las probabilidades de un acuerdo político para combatir la exclusión social son muy bajas. Aunque existe una demanda ciudadana a favor de ese acuerdo, con una potencia intermedia, los partidos no lo quieren, el Estado no puede y los poderes fácticos lo bloquean. En síntesis, los sistemas políticos están bloqueados a la redistribución.

Dado el bloqueo y la prolongación en el tiempo de un escenario multiamenazas, estas sociedades corren el peligro de caer en situaciones cercanas a lo que este Informe llama "Estados degradados". Este es un tipo de Estado defectuoso, incapaz de cumplir con la función básica de cualquier Estado moderno: dar orden y previsibilidad a las relaciones sociales. Un Estado degradado está en riesgo crónico de evolucionar hacia una situación extrema de disolución, el Estado fallido.

**¿Cómo lograr el desbloqueo del sistema político?** : un escenario alternativo es posible

- El desbloqueo político es una condición necesaria para alcanzar un escenario en el que se fortalezca la capacidad de los Estados para proveer bienes públicos esenciales como la seguridad jurídica, la educación y la seguridad social.

Un escenario político alternativo donde los actores superan el bloqueo y sientan las bases hacia sociedades más inclusivas y democráticas. Forman una coalición ganadora, resolviendo así su problema de acción colectiva. Las razones para este cambio serían provocadas por una "toma de conciencia colectiva", que modificaría las creencias de las élites y sus modos de percibir la realidad.

Esta solución es poco viable desde el punto de vista político. Los "milagros" son portentos sobrenaturales, y un bloqueo político no se disuelve por la elocuencia de las buenas razones y propósitos. Hay poderosos actores que se benefician del statu quo y de las salidas en falso.

La segunda respuesta al dilema tiene un origen exógeno a los actores. Un profundo cambio en el contexto los obliga a modificar sus comportamientos. Se introduce en el juego una amenaza potente, que transforma el cálculo de oportunidades, pérdidas y beneficios de un amplio espectro, si no de la mayoría, de los poderes fácticos y los partidos políticos, de manera que resulta manifiestamente peligroso para sus posiciones de poder, activos e incluso su integridad personal, no cooperar entre sí. Se alinean con la demanda ciudadana a favor de combatir la exclusión. Un factor detonante, pues, desencadena una nueva situación política.

CUADRO 1.5

### CENTROAMÉRICA

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

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

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

Ante un deterioro de las condiciones políticas, una reacción probable es que las élites procuren “salidas en falso” para defenderse, y podrían alterar el balance de poder político y económico a favor de ciertos actores, pero no modificarían significativamente ninguno de los factores que propician el deslizamiento hacia un escenario de Estados degradados.

Un escenario alternativo, en el cual puede superarse el bloqueo de los sistemas políticos y conseguir un acuerdo político duradero para un programa mínimo anti-exclusión, tiene una mayor probabilidad de ocurrir, si se presentan los siguientes factores detonantes:

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

El factor clave para levantar el bloqueo de los sistemas políticos es el surgimiento de una amenaza innegable e imposible de obviar que tiene consecuencias dramáticas para la vida y hacienda de las personas; golpea de manera sistemática el entorno inmediato de miembros prominentes de las élites; afecta a amplias capas de la población -incluida una buena parte de las élites- y no es resultado de enfrentamientos entre clases sociales, sino de conflictos que cortan “verticalmente” el tejido social.

Esta amenaza emerge pese a que se han ensayado “salidas en falso” para evitar el deslizamiento hacia un Estado degradado. Este tipo de amenaza es superior a las fuerzas y recursos de los partidos políticos y los poderes fácticos individualmente considerados, aun los más influyentes, lo que impide que estos puedan salvarse solos, sin el concurso de otros sectores de la población. Es una especie de “cisne negro”, un evento imprevisible con efectos cataclísmicos, cuya semilla ya estaba plantada en la realidad pero que por lo general era ignorada.

En el escenario alternativo de mejora, los actores políticos reciben señales de que los poderes fácticos no bloquearían determinados acuerdos. Además, como resultado de una situación crítica, se intensifican las demandas ciudadanas para buscar soluciones. En estas condiciones,

un acuerdo político duradero tiene una probabilidad intermedia de ocurrir.

Los chances de éxito (logro del acuerdo) y fracaso son similares. Ello significa que el levantamiento del bloqueo crea mejores condiciones políticas, pero no asegura o garantiza un acuerdo.

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

- \* disminuye la intensidad del veto de los poderes fácticos a la redistribución social (“los poderosos ahora no impiden”);
- \* mejora la voluntad política para actuar sobre la redistribución (“los partidos ahora quieren”);
- \* se robustece la demanda ciudadana (“los ciudadanos lo piden”) y
- \* se fortalece el poder infraestructural del Estado (“el Estado puede”).

Una sustancial ampliación del poder infraestructural del Estado es, a su vez, requisito y consecuencia de un acuerdo político duradero para combatir la exclusión social. Esta ampliación debe ser parte de un proceso más general de construcción de un Estado de y para la democracia. Un Estado así tiene los medios para garantizar los acuerdos, abrir paso al escrutinio ciudadano de las acciones públicas y reforzar la ciudadanía social en un marco de libertades y derechos.

Esa transacción incluyente cristalizaría en un acuerdo político duradero, por medio del cual se garantizaría:

- \* a la sociedad en general, un ataque sostenido a la amenaza,
- \* a las élites, seguridad jurídica, un clima de negocios favorable y posiciones de poder,
- \* al Estado una capacidad mínima para garantizar derechos ciudadanos,
- \* a las mayorías ciudadanas, políticas redistributivas y mayor influencia en las decisiones públicas.

### El papel de la cooperación internacional en el futuro inmediato de Centroamérica:

La redefinición crítica del papel de la comunidad internacional puede tener una

influencia decisiva, tanto en el logro como en la implementación de un acuerdo político duradero. En pequeños países altamente sensibles a la cooperación internacional, como los del CA4, ésta puede inducir el acuerdo persuadiendo a gobiernos, partidos políticos y otros actores sociales y políticos, y sirviendo como garante imparcial del acuerdo alcanzado.

La experiencia en el Istmo muestra que la cooperación internacional a menudo ha tenido un efecto sustitutivo de la movilización de recursos internos para la ejecución de políticas públicas. Al disponer de estas fuentes, los Estados no cobran los impuestos ni invierten en programas públicos.

Además, las fallas en la coordinación entre las agencias multilaterales y bilaterales han provocado distorsiones. Por ello, en el presente caso, el programa de apoyo internacional debería estar altamente condicionado, con metas adaptadas a las circunstancias particulares. Tales condiciones incluirían:

- \* Conformación de un foro para concertar las acciones de las agencias bilaterales y multilaterales que financiarán el programa de apoyo.
- \* Desembolso inicial sujeto a un aumento previo de los ingresos tributarios, el cual se lograría mediante la eliminación de exenciones a impuestos de renta y la reducción de la elusión y la evasión fiscales.
- \* Desembolsos ulteriores condicionados al cumplimiento verificado de objetivos y metas específicos.
- \* Fortalecimiento de los mecanismos de control sobre la legalidad en el uso de los recursos públicos.
- \* Introducción de sistemas de evaluación periódica de resultados de las políticas y programas sociales apoyados.
- \* Adopción de estrategias comprobadamente eficaces, como los programas de transferencias condicionadas.

## Migraciones intrarregionales se concentran entre Nicaragua y Costa Rica

- Estados Unidos sigue como principal destino de los centroamericanos
- Centroamérica segunda región del continente americano con más fuga de cerebros
- Remesas: En la última década ingresaron a la región cerca de 23.023 millones de dólares

**E**l principal flujo intrarregional migratorio se origina en Nicaragua y tiene como destino Costa Rica, alrededor de 315.000 personas.

Un segundo flujo importante de migraciones intrarregionales se produce de Guatemala hacia Belice. En el censo del año 2000 de este último país se contabilizaron casi 15.000 guatemaltecos, más del doble de los salvadoreños y casi el triple de los hondureños censados.

También hay un considerable movimiento de hondureños hacia El Salvador: en el año 2007 su número ascendió a 10.387, casi un 49% más que los nicaragüenses (cuadro 2.5). En el caso de Costa Rica, el principal flujo migratorio intrarregional identificado en la ronda censal del 2000 fue hacia Panamá.

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

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

Estados Unidos continúa siendo el principal destino de los centroamericanos. Estimaciones de la encuesta American Community Survey, indican que en 2009 aproximadamente 2,9 millones de personas nacidas en el Istmo vivían en ese país, casi 320.000

más que las procedentes de América del Sur. De ellos, cerca del 35% ingresó a territorio estadounidense después del año 2000, lo cual evidencia un incremento en las migraciones en relación con el período 1990-1999.

El 52% de los centroamericanos contabilizados en Estados Unidos en el 2009 estaba en edad productiva (entre los 25 y los 44 años). Un tercio de esa población residía en California y un 12% en Texas. Florida y Nueva York albergan al 11% y al 8% de los centroamericanos, respectivamente.

Con respecto a España, en las Estadísticas de Variaciones Residenciales del año 2009 se reportó un total de 9.760 ciudadanos del Istmo en ese país, lo que evidencia un incremento en los flujos, la mayor parte de ellos asentados en Barcelona y Madrid. El 46% de los ciudadanos centroamericanos contabilizados en 2009 eran hondureños y solo un 3,8% procedía de Costa Rica.

**Dadas las condiciones de transición demográfica en que se encuentra Centroamérica, perder contingentes crecientes de población en edad productiva reduce sus posibilidades de aprovechar el bono demográfico para impulsar su desarrollo.**

La otra cara de la moneda es la migración de trabajadores con altos niveles educativos, por lo general denominada "fuga de cerebros" que se refiere a la transferencia internacional de recursos humanos, en particular la migración de individuos con una educación relativamente alta, de países en desarrollo a países desarrollados.

Una estimación reciente indica que Centroamérica es la segunda región del

continente americano (superada solo por el Caribe) en la que se da una mayor de fuga de cerebros, con una proporción de migrantes calificados de alrededor del 20% (Docquier, 2006).

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

En algunos países de Europa del Este y Asia se han creado incentivos para traer de vuelta a los migrantes calificados. Diversos estudios de caso evidencian que el retorno de esta población ha tenido impactos positivos en la creación de nuevas empresas y el desarrollo de sectores como la industria de alta tecnología en la India y China.

Este tipo de iniciativas podría permitirle a Centroamérica recuperar y beneficiarse del capital humano altamente calificado que en la actualidad vive fuera de la región.



**Más información en  
[www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)**

Con respecto a las principales acciones regionales, la creación de la Conferencia Regional sobre Migración (CRM), en 1996, brindó un espacio para la coordinación de acciones en materia de migraciones. Esta instancia la conforman las siete naciones centroamericanas, Canadá, Estados Unidos, México y República Dominicana. Además participan como observadores otros países, organizaciones de la sociedad civil y organismos de integración regional.

Durante el período expansivo de 2004-2007, las remesas del exterior mostraron un importante crecimiento en todos los países, especialmente en Honduras. Esa situación varió de manera notable en la fase contractiva de 2008-2009, salvo para Nicaragua y Belice. En el 2009 la mayor contracción se dio en Costa Rica (-21,7%), pero esa caída no fue relevante dado el peso relativo de las remesas en ese país (0,9% del PIB en el 2009).

Las mayores reducciones en los flujos (con respecto al año 2007) ocurrieron en El Salvador (-230,3 millones de dólares), Guatemala (-222 millones de dólares) y Honduras (105,1 millones de dólares). Cabe destacar que en este último país, aunque el monto que se dejó recibir fue el más bajo de la región, fue también el que tuvo el mayor impacto macroeconómico (2,9% del PIB; cuadro 4.8).

CUADRO 2.6

CENTROAMÉRICA

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

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

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

El Plan de Acción de la Conferencia Regional sobre Migración CRM tiene tres ejes: políticas y gestión migratoria, derechos humanos, y migración y desarrollo. Más información sobre el tema en capítulo X del Informe.

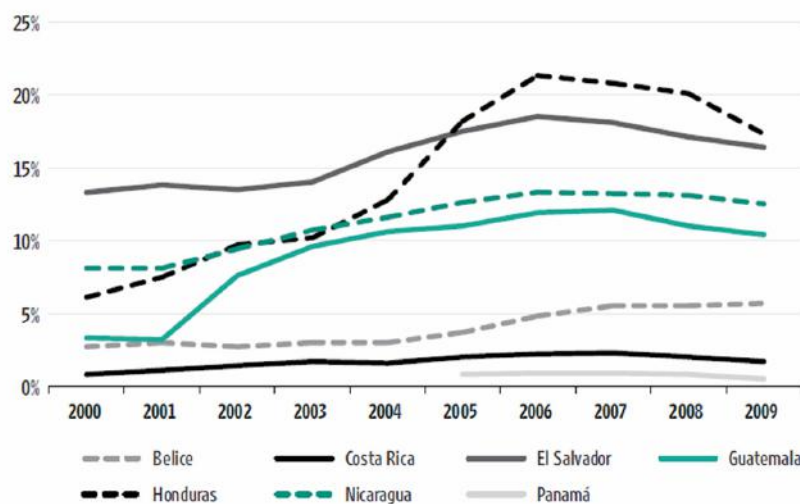
En cuanto a remesas, en la última década ingresaron a la región cerca de 23.023 millones de dólares por este concepto. El 89% de ese monto correspondió al dinero remitido por los migrantes salvadoreños, guatemaltecos y hondureños a sus familias. Entre los años 2005 y 2009, mientras las remesas de los salvadoreños residentes en el exterior crecieron casi un 15%, las enviadas por migrantes de Belice y Honduras, aumentaron un 74% y un 39%, respectivamente (cuadro 2.6).

En el 2009, 35 de cada 100 dólares recibidos en Centroamérica por concepto de remesas familiares provenían de migrantes guatemaltecos.

GRÁFICO 4.14

CENTROAMÉRICA

**Flujo de remesas como porcentaje de PIB. 2000-2009**



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

## Crisis intrnacional generó retrocesos económicos con distinta intensidad

- La economía de El Salvador fue la más afectada por la crisis (-3,5%), tanto en extensión como en profundidad.
- Honduras registró la segunda mayor contracción en la región durante el 2009 (cerca del 2%). Su economía también muestra dependencia de los flujos de remesas.

Los altos niveles de crecimiento económico alcanzados por Centroamérica no lograron traducirse en niveles proporcionales de progreso social y se revirtieron rápidamente, debido a la fuerte contracción económica internacional al final de la última década. Estos resultados confirman la persistente desigualdad que tiende a concentrar las oportunidades productivas y los ingresos en pocos segmentos de población.

Una mayor integración a la economía mundial le ha permitido a Centroamérica diversificar su base productiva y ampliar las oportunidades de crecimiento y empleo pero la ha hecho más sensible a los ciclos adversos de los mercados internacionales.

En el ciclo más reciente de expansión de la economía centroamericana (2004-2007), el creciente ingreso de capitales privados internacionales, el dinamismo de las exportaciones y el turismo, así como mayores flujos de remesas, propiciaron la ampliación de las oportunidades para la población, puesto que se aceleraron el crecimiento, la producción y el empleo.

Repercusiones. La crisis impactó principalmente a los países con menor ingreso per cápita, debido a su mayor dependencia de las exportaciones de bajo valor agregado y de las remesas.

Las economías centroamericanas se contrajeron en el 2009, con excepción de Panamá (2,4%) y Guatemala (0,6%). En estos dos países la demanda interna ayudó a mitigar la crisis. En Panamá las inversiones

en el Canal sirvieron como contrapeso. La economía de El Salvador fue la más afectada por la crisis porque entró en la fase recesiva más temprano que las demás naciones y se mantuvo en esa condición por más tiempo. Honduras registró la segunda mayor contracción en la región durante el 2009 (cerca del 2%).

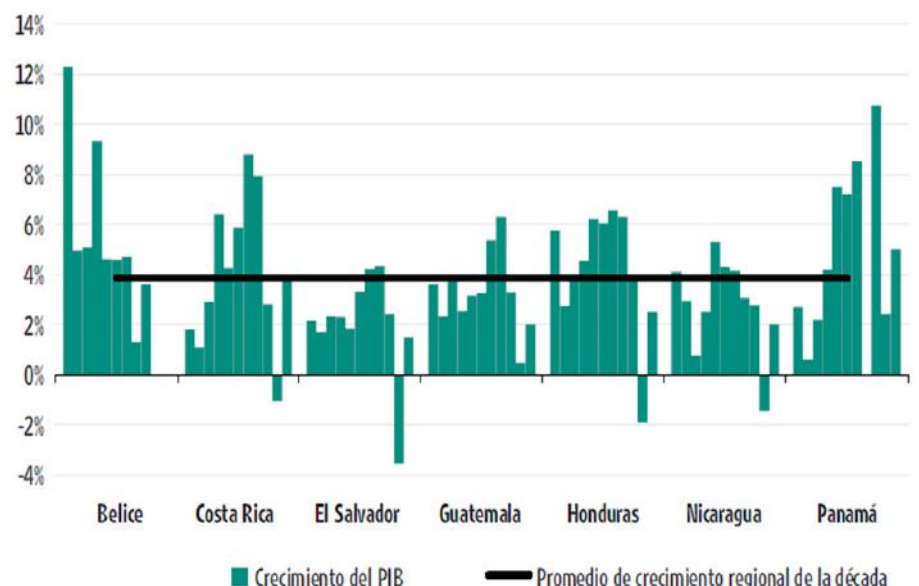
Su economía también muestra una alta dependencia de los flujos de remesas, que

representan cerca del 20% de su producción y que en ese año sufrieron la mayor caída de la región (casi 3% del PIB). Además, la situación se agravó por el golpe de Estado que experimentó ese país en ese mismo año el cual profundizó el descenso en las exportaciones y la inversión. Por el contrario, en Panamá y Guatemala la producción logró mantener algún nivel de crecimiento. En estos países la demanda interna ayudó a mitigar el efecto de la crisis, y el consumo privado.

GRÁFICO 4.8

### CENTROAMÉRICA

#### Crecimiento real del PIB. 2000-2010



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

Los factores determinantes del auge económico fueron también los transmisores de la crisis. En los años 2008 y 2009 los flujos de capitales privados cayeron un 21,4%, las remesas un 2,4% y las exportaciones de bienes un 1,5%, en tanto que el turismo no creció (tan solo se incrementó en 0,3%). Más del 40% de las exportaciones del Istmo se dirigen al mercado estadounidense. En materia de turismo el peso de los Estados Unidos es cercano a un tercio, en las remesas supera las tres cuartas partes y en lo relativo a la Inversión extranjera directa la cifra es mayor al 50% en casi todos los países. El Salvador y Costa Rica son los más sensibles a los ciclos de la economía estadounidense (mayor elasticidad), mientras que Panamá y Guatemala son los que muestran la menor dependencia.

El sector de la construcción fue el que más se contrajo en el 2009 (7,3%). La fase recesiva también estuvo marcada por la volatilidad en los precios internacionales del petróleo y los alimentos. Esto impactó el nivel de inflación y los términos de intercambio, y exacerbó los desequilibrios de la cuenta corriente de la región. El segundo hecho se relaciona con los efectos que generó la crisis financiera internacional sobre el comercio exterior de bienes y servicios, los flujos de remesas y el movimiento de capitales privados (directos y financieros).

La tasa de ocupación también descendió en todos los países -excepto en Honduras- y para la región en su conjunto, y el desempleo se expandió en todo el Istmo, incluso en Honduras.

El número absoluto de ocupados se redujo en Nicaragua y se estancó en Costa Rica, El Salvador y, en menor medida, en Panamá. Solo

CUADRO 4.10

CENTROAMÉRICA

Indicadores básicos sobre el mercado de trabajo. 2007-2009

Indicador	Costa Rica	El Salvador	Honduras	Nicaragua	Panamá	Región
<b>Producción real<sup>a/</sup></b>						
2007	7,9	4,3	6,3	3,1	12,1	7,5
2008	2,8	2,4	4,0	2,8	10,1	4,7
2009	-1,1	-3,5	-1,9	-1,5	3,2	-0,7
<b>Tasa neta de participación<sup>b/</sup></b>						
2007	57,0	56,1	53,9	53,7	58,6	55,5
2008	56,7	56,6	54,2	53,3	59,8	55,7
2009	56,5	56,6	56,6	51,8	59,7	56,0
<b>Tasa de ocupación<sup>c/</sup></b>						
2007	54,4	52,5	52,2	50,3	54,9	52,6
2008	53,9	53,3	52,5	50,1	56,5	52,9
2009	52,1	52,5	54,8	47,6	55,8	52,4
<b>Tasa de desempleo<sup>d/</sup></b>						
2007	4,6	6,4	3,1	6,4	6,3	5,2
2008	4,9	5,9	3,0	6,1	5,5	5,0
2009	7,8	7,3	3,2	8,2	6,5	6,3
<b>Salario real<sup>e/</sup></b>						
2007	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
2008	103,0	97,4	115,0	89,9	93,1	100,6
2009	112,4	101,8	111,3	97,3	97,8	105,0

a/ Tasa de variación anual.

b/ Fuerza de trabajo como porcentaje de la población en edad activa (12 o más años excepto en Nicaragua, donde se contabiliza la población a partir de los 10 años).

c/ Ocupados como porcentaje de la población en edad de trabajar (de 12 o más años, excepto en Nicaragua, donde se contabiliza la población a partir de los 10 años).

d/ Desocupados como porcentaje de la fuerza de trabajo.

e/ Índice 2007 = 100.

Fuente: Trejos, 2011b, con base en las encuestas de hogares e información económica de los países.

Honduras registró un crecimiento del orden del 8% en la cantidad de ocupados, pero ello fue insuficiente para evitar un aumento en la tasa de desempleo.

En los primeros cuatro años de la pasada década (2000-2003), los desequilibrios

fiscales de Centroamérica registraron un incremento acumulado de casi un punto (0,9) del PIB; en los siguientes cuatro años (2004-2007) estos se redujeron en 2,8 puntos. Sin embargo, en 2008 y 2009 este resultado favorable se revirtió completamente. En este último período, el faltante fiscal de la región creció en 2,8 puntos del PIB, de los cuales el 90% (2,5 puntos) correspondió al aumento del 2009.

Los resultados por país revelan que Costa Rica y El Salvador tuvieron los mayores incrementos en los gastos, lo cual explica la mayor parte del deterioro fiscal que sufrieron estos países en el 2009 (50,4% y 63,1%, respectivamente). Por el contrario, el deterioro en las finanzas públicas de Belice, Nicaragua y Panamá provino principalmente de la contracción en sus ingresos (84,3%, 73,6% y 75,6%, en cada caso).

CUADRO 4.13

CENTROAMÉRICA

Déficit fiscal del Gobierno Central en relación con el PIB. 2000-2010 (promedio anual)

	2000-2003	2004-2007	2008-2009	2000-2009
Belice	8,7	4,1	0,6	5,2
Costa Rica	3,3	1,3	1,6	2,2
El Salvador	2,9	0,7	2,1	1,9
Guatemala	1,9	1,6	2,4	1,9
Honduras	4,4	2,2	4,3	3,5
Nicaragua	4,4	0,9	1,7	2,5
Panamá	2,1	2,0	0,6	1,8
Región	2,9	1,5	2,0	2,2

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

Ante la necesidad de mitigar los efectos adversos de la crisis, los gobiernos del área optaron por aplicar políticas de gasto expansivas. Este

hecho, unido a la fuerte caída de los ingresos tributarios ocasionada por la contracción económica, hizo que a partir de 2009 comenzaran a resurgir las presiones fiscales lo que amplió

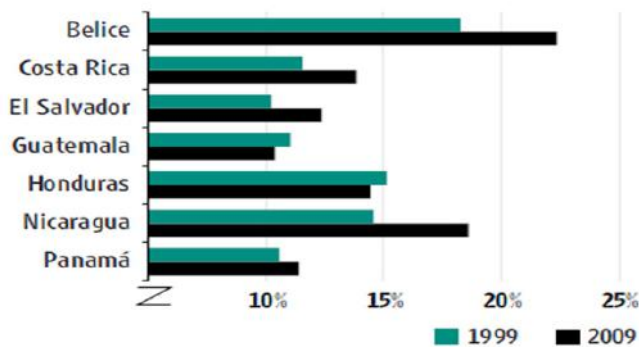
las brechas en ese ámbito y revirtió la tendencia a la baja que venían mostrando los países en la reducción del déficit fiscal y la deuda pública.

## Lento avance en recaudación tributaria

- *Carga Tributaria: Umbral muy bajo con respecto al promedio de América Latina (18,4% del PIB) y más si se compara con OCDE*
- *La mayor contracción de los ingresos tributarios se presentó en Costa Rica y Honduras.*
- *El Impuesto sobre la renta con mayor crecimiento en la región durante la década pero tiene debilidades.*

GRÁFICO 4.21  
CENTROAMÉRICA

### Ingresos tributarios como porcentaje del PIB. 1999-2009<sup>a/</sup>



a/ En el caso de Belice los años comparados son 2001 y 2009.

Fuente: Rosales, 2010a, con cifras de los bancos centrales y la Cepal.

La mayoría de las reformas implementadas en gestión tributaria durante la última década han sido parciales, con resultados limitados y han respondido a presiones fiscales del momento, más que a la intención de fortalecer los sistemas tributarios desde el punto de vista económico y de equidad. La evasión sigue siendo un problema común.

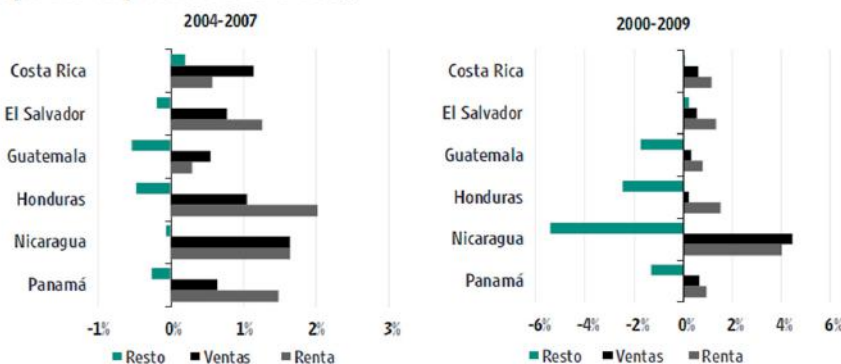
Los países centroamericanos, excepto Belice, Guatemala y Honduras, incrementaron sus cargas tributarias. Pese a ello, solo Belice y Nicaragua lograron una carga superior al 15% del PIB.

Al final del 2009, la crisis dejó a Belice, Guatemala y Honduras con una carga tributaria inferior a la registrada diez años antes. Los ingresos fiscales de la región tuvieron un comportamiento expansivo entre 2004 y 2007, para luego contraerse en 2008 y especialmente en 2009.

En el período de expansión económica (2004-2007), el incremento en la recaudación fue impulsado principalmente por el impuesto sobre la renta en El Salvador, Honduras y Panamá, mientras que en Costa Rica y Guatemala la mayor contribución estuvo asociada al impuesto sobre las ventas. Pese a ello, los sistemas de toda la región aún se mantienen concentrados en tributos indirectos.

GRÁFICO 4.22  
CENTROAMÉRICA

### Variación de la recaudación tributaria con respecto al PIB, por tipo de impuesto. 2000-2009



Fuente: Rosales, 2010a, con cifras de los bancos centrales y la Cepal.

**Más información en**  
[www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

## Deuda pública de la región disminuye, pero futuro no garantiza tendencia

• *Tendencia fue resultado de la mejora que experimentaron las finanzas públicas del Istmo entre 2004 y 2007. También contribuyó la reducción en las tasas de interés.*

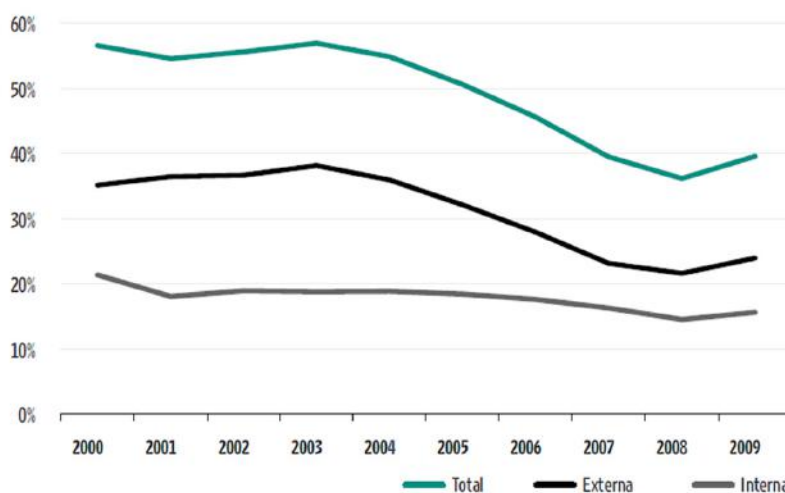
La deuda pública de la región mostró una tendencia a la baja, que llevó a que se redujera en 17,5% del PIB entre el 2004 y el 2007, principalmente como resultado de una caída de 15% del PIB en la deuda pública externa. Sin embargo, esta tendencia comenzó a revertirse en el 2009.

Otro factor por considerar son las condonaciones de deuda derivadas de la "Iniciativa para los países pobres muy endeudados", impulsada por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial que beneficiaron a Honduras y Nicaragua, que en ese período registraron las mayores disminuciones de la deuda pública en toda el área. En los casos de Costa Rica y Panamá la reducción de la deuda fue propiciada por el elevado crecimiento económico y la baja en las tasas de interés.

GRÁFICO 4.23

### CENTROAMÉRICA

#### Deuda pública en relación con el PIB. 2000 y 2009



Fuente: Rosales, 2010a, con cifras de los bancos centrales, el Consejo Monetario Centroamericano y la Cepal.

## Apertura comercial se incrementa en la región

• *Demanda externa de bienes y servicios dinamizó economía.*

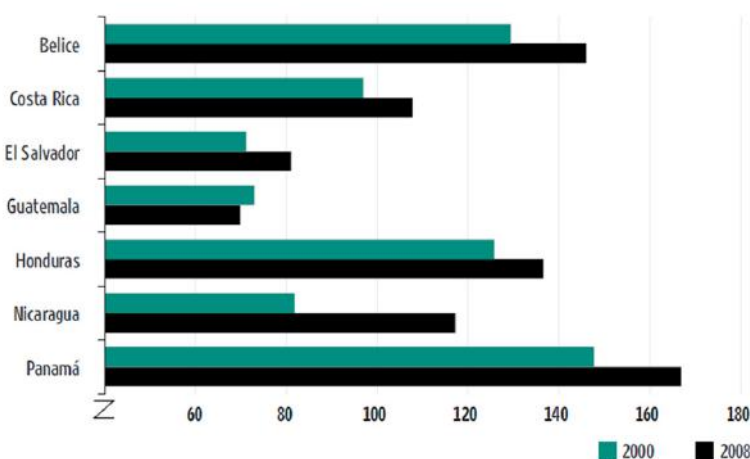
En la fase expansiva (2004-2007) remesas compensó el deterioro de los términos de intercambio. Casi el 81% de las exportaciones de Centroamérica, sin considerar la maquila, se encuentran amparadas a un tratado de libre comercio (TLC) vigente, en proceso de ratificación o recién negociado, como es el caso del Acuerdo con la Unión Europea. Si se toman en cuenta las exportaciones totales, el porcentaje es del 86%. Las importaciones alcanzan alrededor del 70% y el 73%, respectivamente.

El índice de apertura se ha incrementado en los últimos diez años en todos los países, con excepción de Guatemala. Este crecimiento es mayor cuando se consideran los flujos de inversión extranjera directa (IED).

GRÁFICO 4.3

### CENTROAMÉRICA

#### Índice de apertura comercial<sup>a/</sup>. 2000 y 2008



a/ Resultado de la suma de las exportaciones, las importaciones y la inversión extranjera directa respecto al PIB.

Fuente: Rosales, 2010b, con cifras de la Cepal.



En la última década la región desplegó una activa política comercial, caracterizada por la negociación y firma de varios tratados de libre comercio entre ellos con México, República Dominicana, Chile, Estados Unidos y Panamá. Además, en el 2010 concluyeron las negociaciones de un Acuerdo de Negociación con la Unión Europea.

Además del incremento en el comercio exterior y la inversión extranjera directa, durante el período 1980-2009 el crecimiento de las migraciones generó flujos crecientes de remesas familiares, incluso superiores al pago de factores del exterior (ganancia/pérdida derivada del intercambio comercial y el pago neto de rentas al exterior), proceso que se intensificó a partir del año 2000.

Desde entonces el aumento de las remesas compensó el deterioro de los términos de intercambio provocado por el alza en los precios internacionales

del petróleo, del cual la región es importadora neta. Otro factor importante que explica la brecha entre el PIB y el IND es el incremento que tuvo a partir de los años ochenta el pago por intereses de la deuda externa, pero su importancia disminuyó considerablemente desde mediados de los noventa.

En cuanto a la demanda externa de bienes y servicios fue un factor dinamizador en casi todos los países, al crecer por encima de la expansión del PIB. Cabe destacar el surgimiento de nuevas actividades exportadoras, como centros de llamadas y centros de oficinas, los cuales ganaron relevancia en Costa Rica, Panamá y, en menor medida, en El Salvador. Esto es consistente con la mayor importancia que ha adquirido el sector terciario en la estructura productiva de la región.

Durante la fase recesiva del período 2008-2009 la producción regional destinada a los mercados externos decayó. Además, los menores flujos de

remesas deterioraron la demanda interna, al reducir el ingreso disponible para consumo.

Esta situación se agravó por la disminución en la afluencia de capitales financieros, como resultado de la contracción del crédito y de la IED. Todo esto se tradujo en menores niveles de producción y empleo.

Otro elemento que estimuló positivamente las economías de la región fue el consumo privado. En El Salvador y Honduras este se vio favorecido por el mayor flujo de remesas, originado a su vez por el fuerte crecimiento que registró en estos años el sector inmobiliario y de la vivienda en los Estados Unidos, en el cual labora un alto porcentaje de los inmigrantes centroamericanos.

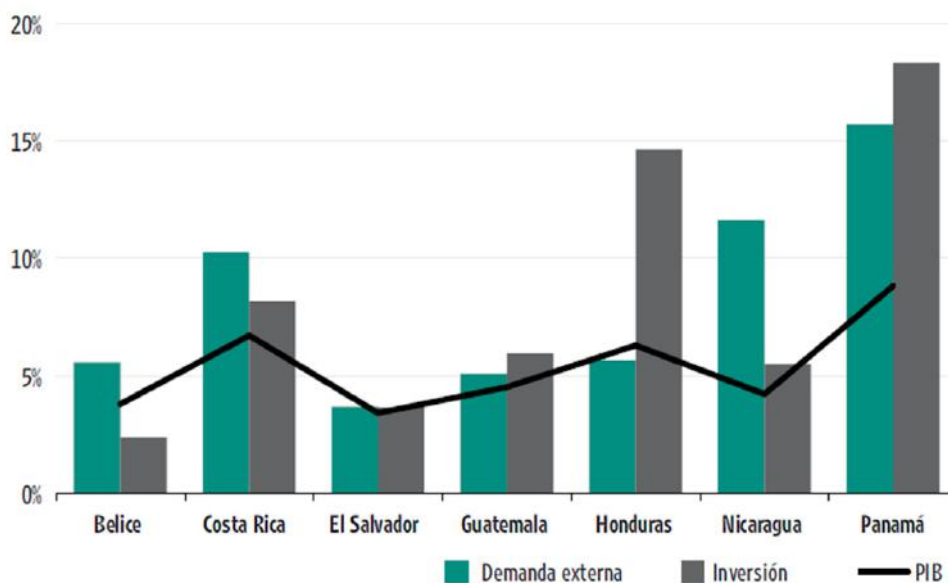
Debido a que el 75% de los flujos de remesas que reciben las naciones del área se orienta al gasto en bienes y servicios (el consumo privado se aceleró).

Honduras es el único país donde el consumo del sector público fue un elemento dinamizador; el crecimiento en este rubro (8%) fue muy superior a la tasa de expansión de su PIB.

GRÁFICO 4.6

CENTROAMÉRICA

Crecimiento real de la inversión y la demanda externa. 2004-2009



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

## Servicios registran mejores resultados

Durante la fase de expansión económica (2004-2007), las actividades más dinámicas en términos reales fueron las relacionadas con servicios privados, en particular los financieros, el transporte y las comunicaciones. Ello se debió, en buena medida, a la mayor apertura comercial y su efecto en los servicios de transporte transfronterizo, así como a la liberalización del mercado de las telecomunicaciones en varias economías y el ingreso

de nuevos operadores financieros a la región.

En el período de recesión (2008-2009) todos los sectores, salvo el público, mostraron una significativa desaceleración o una contracción, desempeño muy distante del observado en los años previos. El más afectado fue el de la construcción, como resultado de la drástica caída de los flujos

de inversión vinculados a desarrollos inmobiliarios y la reducción del crédito. Además, el descenso que se dio en el consumo interno y la demanda externa generó la acumulación de inventarios en las empresas, lo cual las llevó a posponer la expansión de su capacidad instalada.

CUADRO 4.9

CENTROAMÉRICA

### Crecimiento real del crédito al sector privado. 2004-2009

	2004-2007	2008-2009	2009
Costa Rica	15,1	8,2	1,5
El Salvador	3,0	-3,0	-4,6
Guatemala	3,7	-0,4	-2,4
Honduras	14,2	-0,5	-0,5
Nicaragua	17,4	-5,1	-8,2
Panamá	13,1	0,5	-2,6

Fuente: Rosales, 2010b, con datos de los bancos centrales de los países y el Consejo Monetario Centroamericano.

## Turismo experimentó fuerte contracción

En la última década, el ingreso de divisas por turismo en Centroamérica mostró un comportamiento similar al de las exportaciones de bienes. En el período 2004-2007 tuvo una expansión importante para la región en general (12,7%) y para Panamá, Guatemala y Belice en particular.

Durante la fase recesiva, sobre todo en el 2009, El Salvador fue el país más afectado (-24,8%), en contraste con Nicaragua y Panamá, que registraron cierto crecimiento (cuadro 4.7).

CUADRO 4.7

CENTROAMÉRICA

### Crecimiento del ingreso de divisas por turismo. 2000-2009

	2001-2002	2004-2007	2008-2009	2009	2000-2009
Belice	4,9	18,0	-5,8	-8,0	10,3
Costa Rica	-6,0	12,1	1,9	-9,1	7,2
El Salvador	7,2	7,2	-18,4	-24,8	6,1
Guatemala	8,2	19,1	-1,6	-9,6	12,1
Honduras	8,0	10,7	6,1	-1,3	11,7
Nicaragua	2,3	12,4	16,8	25,2	11,0
Panamá	5,8	19,4	12,1	5,3	14,3

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

## Exportaciones intrarregionales crecen más que las extrarregionales

- Casi la mitad del comercio intrarregional proviene de la industria alimentaria (45,6%)

Las exportaciones intrarregionales tuvieron un mejor desempeño que las extrarregionales. Durante la década las primeras crecieron a una tasa promedio anual del 8,5%, mientras que las segundas lo hicieron en 5,3%. Esta diferencia se debió a que en los años 2001-2002 las exportaciones extrarregionales tuvieron una fuerte contracción (cayeron 7,7%), en tanto que las intrarregionales aumentaron en 5,2%.

A nivel de productos, cabe destacar que casi la mitad del comercio intrarregional proviene de la industria alimentaria (45,6% en el 2009). Los otros cuatro productos de mayor importancia son los metalúrgicos (16,2%), los plásticos y sus manufacturas (14,1%), papel y cartón (13,3%) y los farmacéuticos (10,7%).

El mayor impacto en el mercado de trabajo se produjo en el 2009, año por los efectos de la contracción económica.

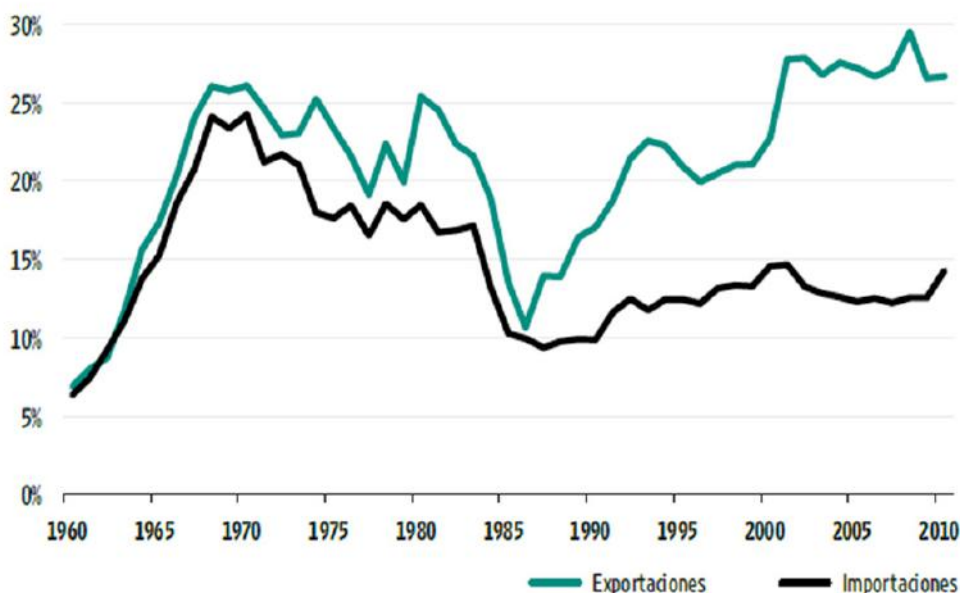
La tasa de ocupación descendió en todos los países -excepto en Honduras- y para la región en su conjunto, y el desempleo se expandió en todo el Istmo, incluso en Honduras.

El número absoluto de ocupados se redujo en Nicaragua y se estancó en Costa Rica, El Salvador y, en menor medida, en Panamá. Solo Honduras registró un crecimiento del orden del 8% en la cantidad de ocupados, pero ello fue insuficiente para evitar un aumento en la tasa de desempleo (cuadro 4.12).

GRÁFICO 4.12

CENTROAMÉRICA

Participación porcentual del comercio intrarregional en las importaciones y exportaciones<sup>a/</sup> totales. 1960-2009



a/ Las cifras no incluyen maquila.

Fuente: Rosales, 2010b, con datos de la Sieca.



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

## Varios países de Centroamérica tienen estado hostil a la democracia

- *La incipiente penetración territorial del Estado deja sin posibilidad de acceso a servicios públicos a buena parte de los centroamericanos (as).*

La mayoría de las naciones del istmo exhiben una arquitectura estatal pequeña, simple y con poco peso presupuestario, débil presencia en ámbitos clave de la vida social, una marcada concentración de poder en el Ejecutivo y una estructura de toma de decisiones que favorece -legalmente sancionada- la representación de un solo grupo, los empresarios.

Este tipo de estructuras provoca fragilidades y amenazas al funcionamiento de Estados de y para la democracia. Las principales fragilidades tienen que ver con la escasa penetración territorial del estado y su incapacidad de proveer bienes públicos de calidad. Las principales amenazas son el peso excesivo del Poder Ejecutivo y, además, la probabilidad de veto a decisiones públicas por parte poderosos actores en las máximas instancias de administración, en un contexto de endeble instituciones públicas.

Guatemala, Honduras y Nicaragua se acercan mucho a este modelo de Estado hostil a la democracia. El Salvador y Panamá tienen Estados con características mixtas. Belice, y en particular Costa Rica, son los países que más se alejan de este patrón, pues sus Estados cuentan con aparatos institucionales que son, absoluta o relativamente, más grandes; hay una representación más equitativa de grupos sociales en las instancias públicas. En estas naciones también se documentan actos agresivos del Estado contra el régimen democrático, pero no son tan frecuentes y, sobre todo, han sido infructuosos.

Esta característica coexiste, en Centroamérica, con una reducida base fiscal. Los Estados no pueden pagar el costo de tutelar los derechos democráticos y tienen una escasa dotación de recursos y personal especializado, lo cual les dificulta imponer una presencia institucional a lo largo y ancho del territorio nacional. Esta variedad de Estado pequeño y débil no solo es incapaz de apalancar la democracia, sino que es hostil a ella: de su seno han surgido actos contra la legalidad democrática.

## Estados con más instituciones y presupuestos alcanzan mayor crecimiento económico

- *Salvo Panamá, los países con menor desarrollo económico son a la vez los de menor tamaño institucional.*

- *Los países más poblados tienen los Estados más pequeños.*

- *En Centroamérica persiste el desafío de una reforma profunda que aumente los recursos estatales para financiar bienes públicos esenciales.*

Al cierre de la primera década del siglo XXI, los siete Estados centroamericanos estaban compuestos por casi mil instituciones públicas (968). Son Estados cuyos aparatos institucionales tienen muy distintos tamaños y dotaciones de recursos. A menor desarrollo económico, menor tamaño del aparato institucional, excepto Panamá.

Predominan los Estados pequeños y simples, salvo en Costa Rica. El Estado costarricense es el más grande de la región (276 instituciones), seguido por El Salvador (162); los demás países tienen Estados de tamaños muy similares, que oscilan entre 92 (Honduras) y 121 entidades (Guatemala). En términos relativos, el Estado costarricense reúne el 29% de las instituciones públicas centroamericanas, un peso casi tres veces mayor que el de los Estados de Belice, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá.

La mayoría de las naciones con Estados pequeños tienen un nivel de desarrollo económico bajo. Honduras, Guatemala y Nicaragua, con un PIB per cápita inferior a 3.000 dólares, poseen sectores públicos con menos de 120 entidades. En El Salvador, un mayor tamaño del Estado está asociado a un PIB per cápita un tanto superior. En Costa Rica, un desarrollo económico significativamente más alto está vinculado a un amplio aparato institucional público. Un país extrarregional, Chile, para el cual se tiene información comparable, también muestra una asociación positiva entre ambos factores.

Sin embargo, esta relación no siempre es cierta: Panamá es una clara excepción. El país del Istmo con el PIB per cápita más alto (más de 7.000 dólares) y mayor dinamismo económico en las décadas recientes, tiene un Estado pequeño medido por el número de instituciones.

**Predominan los Estados pequeños y simples, salvo en Costa Rica. El Estado costarricense es el más grande de la región (276 instituciones), seguido por El Salvador (162); los demás países tienen Estados de tamaños muy similares, que oscilan entre 92 (Honduras) y 121 entidades (Guatemala). En términos relativos, el Estado costarricense reúne el 29% de las instituciones públicas centroamericanas, un peso casi tres veces mayor que el de los Estados de Belice, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá.**

### **Baja recaudación fiscal.**

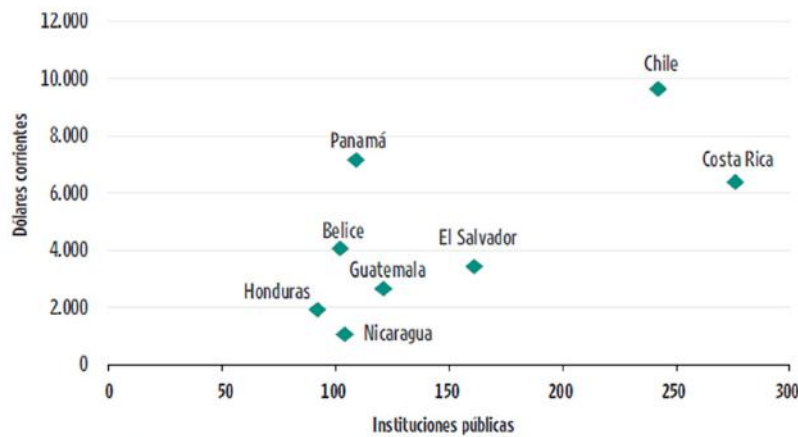
En el Istmo se tributa muy poco, y sin dinero los Estados no pueden pagar el funcionamiento de su aparato institucional ni, mucho menos, fortalecerlo.

La recaudación fiscal en Centroamérica es significativamente baja para los estándares internacionales. En la década de 2000, la carga tributaria promedio fue de entre 9% y 16% del PIB, según el país, mientras que en las naciones desarrolladas fue de más del 30%.

GRÁFICO 8.2

CENTROAMÉRICA Y CHILE

PIB per cápita y cantidad de instituciones públicas. 2009



Fuente: Elaboración propia a partir de los indicadores del desarrollo mundial del Banco Mundial (para PIB per cápita), la base de datos de entidades públicas en Centroamérica y Campos y Sáez, 2010 (para el dato de instituciones públicas en Chile).

Aunque en los últimos veinte años se han producido aumentos discretos en estos porcentajes, ningún Gobierno de la región ha tenido éxito en lograr una reforma sustancial en materia de impuestos, que le permita atender de manera más adecuada sus funciones.

Ningún país del Istmo alcanza el promedio latinoamericano -que no es en absoluto una buena referencia

internacional (gráfico 8.17). El latinoamericano promedio pagó casi 1.200 dólares por año en impuestos entre 2005 y 2009. Los costarricenses y los beliceños fueron los centroamericanos que más se acercaron a este nivel, con cerca de 900 dólares anuales. Los casos más extremos fueron Nicaragua, Honduras y Guatemala, donde se tributó menos de 300 dólares anuales en el periodo indicado (Panamá y El Salvador se ubicaron en una posición intermedia).

Un Estado sin recursos se ve impedido para invertir en la provisión de servicios esenciales para la democracia. En el sector justicia, los países del CA4 (donde vive el 80% de la población del Istmo) gastaron entre tres y seis veces menos que el promedio latinoamericano de 195 dólares anuales durante el período 2005-2009. En el ámbito de la salud pública el rango es similar: entre tres y ocho veces menos que lo destinado por los Estados latinoamericanos a estos servicios (195 dólares).

Los aparatos institucionales simples, pequeños, dominados por el Ejecutivo y penetrados por actores económicos poderosos, comparten la característica de tener bajas cargas tributarias (entre las menores del continente) -que limitan la acción pública-, bajos niveles de gasto social -que impiden abatir más rápidamente los rezagos sociales- y bajos niveles de gasto judicial. Esta situación constituye una barrera absoluta para consolidar las instituciones del Estado democrático de derecho, pues no permite sostener el andamiaje básico de una democracia.

En Centroamérica la adecuada administración de los recursos por parte de la institucionalidad pública, la eficiencia del gasto, la transparencia y la probidad son temas que suelen acompañar el debate sobre los impuestos. No obstante, supeditar el aumento de ingresos fiscales a la solución de todos estos problemas significaría prolongar indefinidamente la debilidad del poder infraestructural de los Estados.

CUADRO 8.1

CENTROAMÉRICA

Entidades y presupuestos públicos. 2009

País	Cantidad de instituciones	Porcentaje de instituciones	Porcentaje de instituciones con presupuesto conocido	Porcentaje del total presupuestado en la región
Belice	102	10,5	56,9	2,9
Costa Rica	276	28,5	52,2	43,8
El Salvador	162	16,7	58,0	13,0
Guatemala	121	12,5	67,8	10,7
Honduras	92	9,5	53,3	6,5
Nicaragua	104	10,7	55,8	2,9
Panamá	111	11,5	65,8	18,9
<b>Centroamérica</b>	<b>968</b>	<b>100,0</b>	<b>58,0</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Mendoza, 2011b, a partir de la base de datos de entidades públicas en Centroamérica.

## Corporativismo da ventaja a empresarios en toma de decisiones públicas

• *En El Salvador empresarios tienen la más amplia penetración en las redes corporativistas.*

En todos los países, los empresarios constituyen, con amplia ventaja, el grupo con mayor penetración, por lo general en instituciones de los ámbitos económico y financiero. Además, frecuentemente son el único sector representado. En contraste, la presencia de otros grupos productivos o sociales, tales como los trabajadores organizados, las mujeres, los grupos ambientalistas y las comunidades indígenas es mínima. Entre estos extremos se encuentra el entramado corporativista de los sindicatos y los gremios profesionales, que tienden a ubicarse en una situación intermedia.

Se entiende por red corporativista al conjunto de entidades públicas donde un sector social tiene legalmente garantizados asientos en las máximas instancias de decisión. Las redes corporativistas por sí mismas no son negativas, pero bajo ciertas condiciones, provocan una erosión de la influencia del debate político en las Asambleas Legislativas. Muchas decisiones están en manos de grupos organizados que no compiten en la arena electoral.

El Estado costarricense tiene las redes corporativistas más intrincadas de todo el Istmo y también allí los empresarios tienen la red más densa. Sin

embargo, pese a estas asimetrías, el aparato institucional de Costa Rica posee los arreglos corporativistas más balanceados de la región.

En las redes corporativistas de Guatemala, los empresarios ocupan un lugar central, con participación estipulada por ley en las máximas instancias del sistema financiero, como la Junta Monetaria. En casi la mitad de las instituciones son el único sector representado. En segundo lugar aparecen los gremios profesionales.

Una importante novedad es el relativo desarrollo de la red corporativista de las organizaciones indígenas, presente en cinco instituciones. Cooperativistas, ambientalistas, estudiantes y mujeres tienen poca o nula penetración.

La evidencia apunta a considerar a El Salvador como el país centroamericano en donde los empresarios tienen la más amplia penetración en las redes corporativistas.

Tienen representación en al menos 34 entidades públicas. El segundo lugar lo ocupan los gremios profesionales, con una participación mucho más extensa que la de los sindicatos y las ONG.

El entramado corporativista de Honduras es claramente menos desarrollado que el de El Salvador. Ambos comparten el particular predominio de las redes empresariales. Sin embargo, hay una diferencia sustancial: en términos proporcionales el Estado hondureño brinda más espacios a los sindicatos.

Nicaragua posee la red corporativista menos densa, pero igual reproduce los rasgos típicos de la región. Los empresarios tienen la mayor penetración institucional, concentrada en trece entidades a cargo de funciones económicas como la promoción de la competencia, el turismo y la ciencia y la tecnología.

En Panamá las redes corporativistas son más extensas que en Nicaragua, pese a que el tamaño del aparato público es similar en ambos países. Al igual que en el resto del área, los empresarios participan en más juntas directivas que cualquier otro sector. En varias de ellas son el único actor social representado.

## Baja presencia de institucionalidad y operadores de justicia en la región

En buena parte de los países del istmo se evidencia una baja presencia de instalaciones y operadores de justicia así como una menor penetración institucional de los sistemas de justicia en los territorios con menor desarrollo humano.

Los sistemas de administración de justicia de El Salvador y Costa Rica son los que tienen mayor penetración territorial. Poseen el doble o hasta seis veces la cantidad de oficinas y operadores (jueces, fiscales y defensores públicos) que Guatemala y Panamá. El dato de Cartago, la provincia con menor presencia de jueces en Costa Rica (14,5 por cada 100.000 habitantes), es similar al del mejor departamento de Panamá (Los Santos, con 14,3 jueces) e incluso superior al del mejor departamento de Guatemala (Sacatepéquez, 11,4 jueces).

Las brechas más extremas se observan en la cantidad de defensores públicos, quienes cumplen la función trascendental de representar a las personas que no pueden costear un abogado privado. En ningún país este indicador es satisfactorio con respecto a estándares internacionales. No obstante, en El Salvador y Costa Rica cada provincia cuenta con cerca de cinco defensores públicos por cada 100.000 habitantes. En Guatemala y Panamá este promedio departamental oscila entre uno y dos defensores.

Vista en conjunto, la situación es la siguiente: en 42 de los 51 departamentos o provincias que componen los cuatro países para los cuales hay información disponible (82%),

el número de despachos judiciales es menor que los respectivos promedios nacionales. En el caso de los jueces y fiscales esta situación ocurre en 32 departamentos o provincias (63%), y en el de los defensores públicos, en 26 departamentos o provincias (51%).

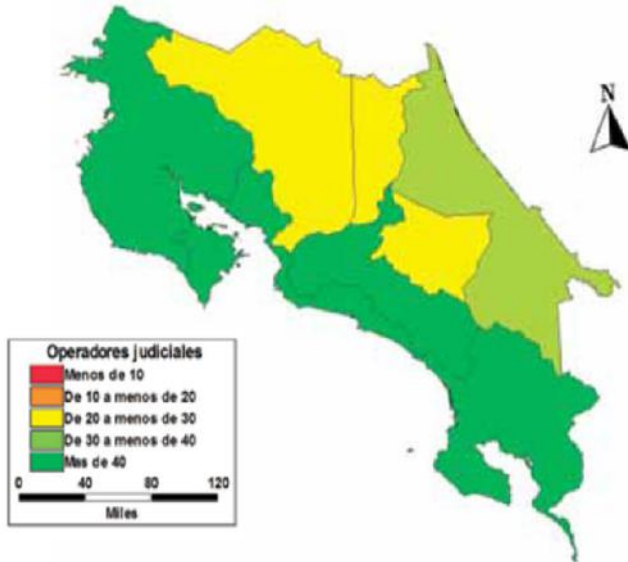


Más información en  
[www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

MAPA 8.1

COSTA RICA

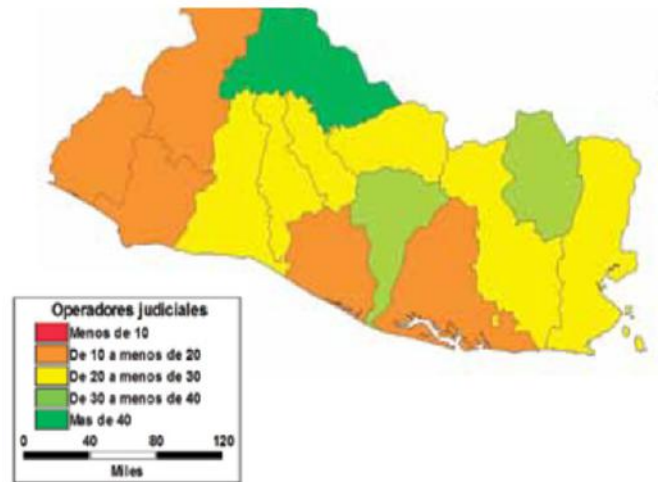
Operadores judiciales por 100.000 habitantes, según departamento o provincia



MAPA 8.2

EL SALVADOR

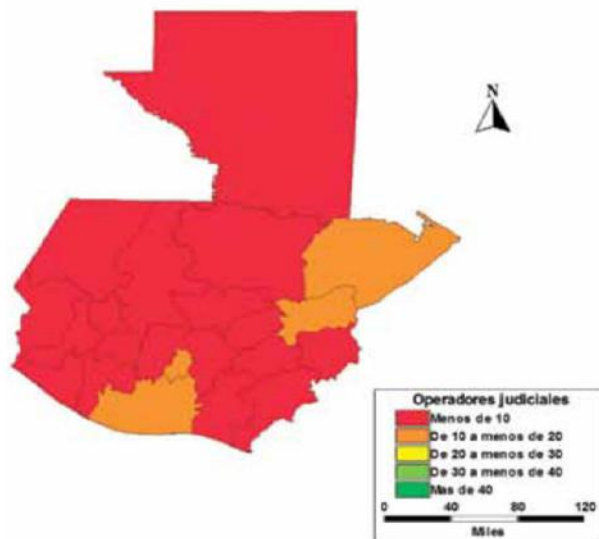
Operadores judiciales por 100.000 habitantes, según departamento o provincia



MAPA 8.3

GUATEMALA

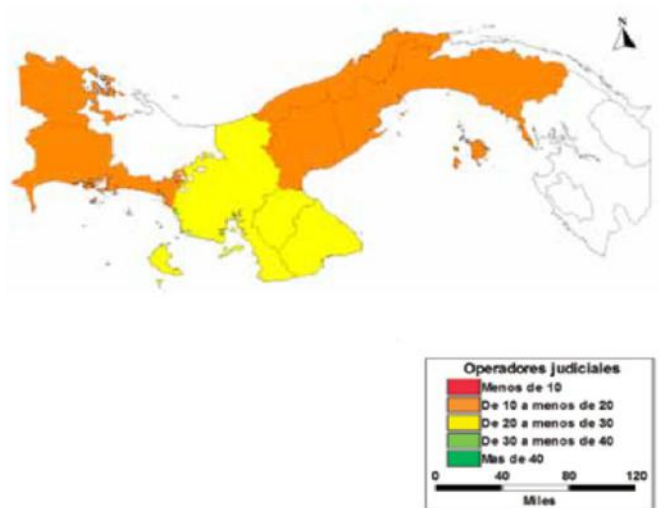
Operadores judiciales por 100.000 habitantes, según departamento o provincia



MAPA 8.4

PANAMÁ

Operadores judiciales por 100.000 habitantes, según departamento o provincia

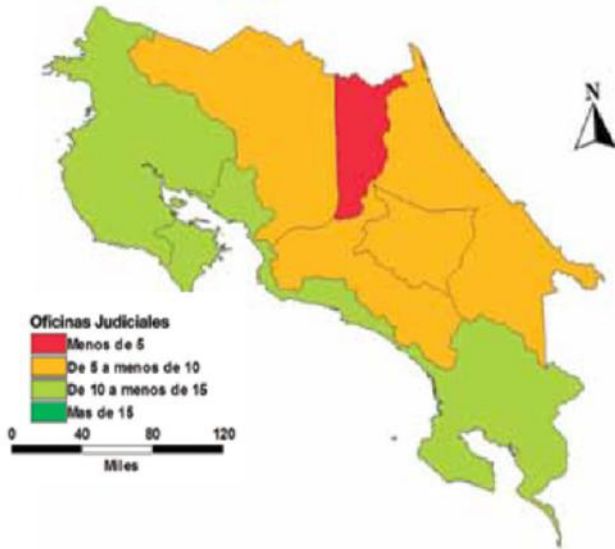


Más información en  
[www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

CUADRO 8.5

**COSTA RICA**

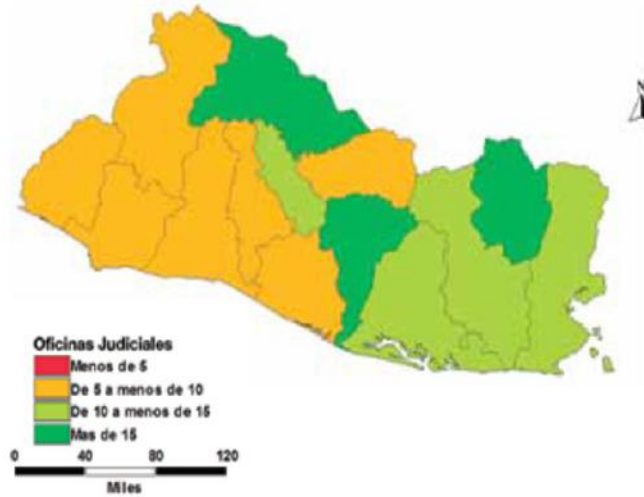
**Oficinas judiciales por 100.000 habitantes, según departamento o provincia**



CUADRO 8.6

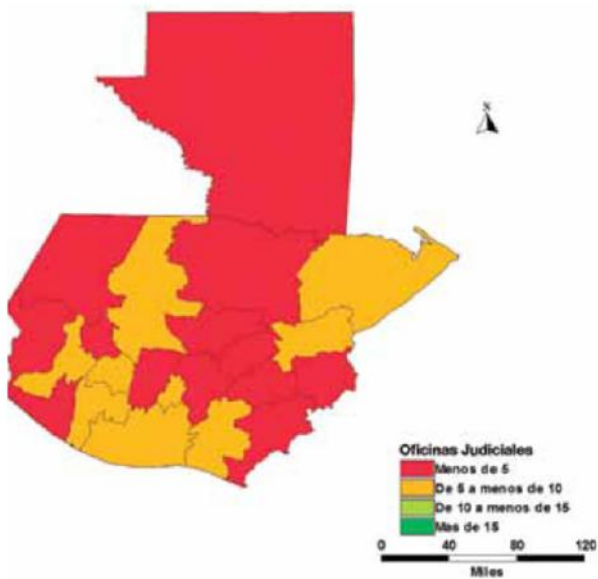
**EL SALVADOR**

**Oficinas judiciales por 100.000 habitantes, según departamento o provincia**



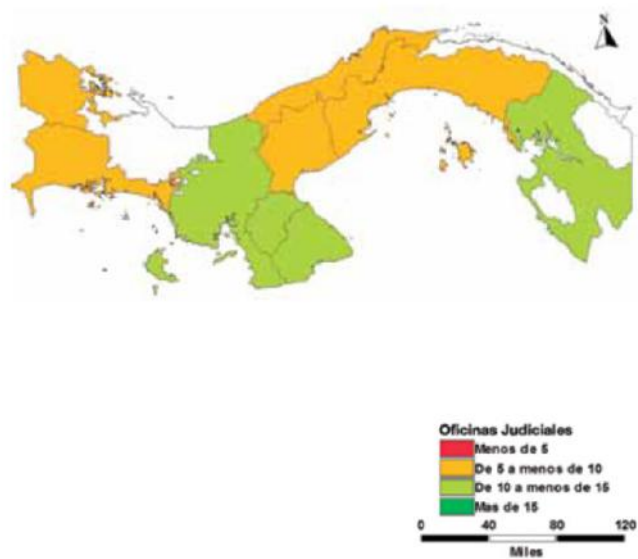
CUADRO 8.7  
GUATEMALA

**Oficinas judiciales por 100.000 habitantes, según departamento o provincia**



CUADRO 8.8  
PANAMÁ

**Oficinas judiciales por 100.000 habitantes, según departamento o provincia**





## Sin capacidad para dispensar justicia pronta

• En tres países de la región, la mora judicial supera el 50% en casi todas las materias.

En la mayoría de los países y materias, los sistemas judiciales tienen serias dificultades para dispensar una justicia pronta, y no se aprecian avances significativos durante los últimos años.

Panamá tiene la administración de justicia que más consistentemente exhibe los mejores indicadores: por lo general su efectividad está cerca del 100%.

El sistema legal de Costa Rica, el país que más casos atiende en la región, muestra una situación favorable en tres de las cuatro materias analizadas (penal, familia y laboral), pero un severo problema en la materia civil.

El Salvador está en una situación

intermedia: tiene buenos resultados en algunas materias (civil y laboral) y muy malos en los temas penal y familiar. Guatemala, Nicaragua y Honduras tienen los problemas más serios de efectividad judicial. En ninguno de los años y las materias sus tasas superan el 70% y por lo general tienen valores cercanos o inferiores al 50%. Esto indica que cada año su mora judicial se incrementa aceleradamente, pues menos de la mitad de los casos que ingresan se resuelve.

La inestabilidad de los resultados en varios países y materias -por ejemplo, fuertes caídas en el desempeño de la materia civil en Costa Rica y Honduras entre 2005 y 2009; importante aumento de la efectividad penal en Panamá- sugiere la necesidad de analizar series temporales más amplias.

Si la efectividad se examina por materia judicial, la sede de familia es la que presenta el promedio más bajo a nivel regional, con un acumulado de 55% (prácticamente por

cada caso que sale ingresan dos más). Le siguen en orden ascendente la materia civil con un 62%, la penal con 73% y la laboral con 89% de efectividad, esta última con el mejor desempeño en la resolución de casos.

En toda Centroamérica prevalece la asociación entre baja efectividad y baja demanda de servicios judiciales. Si se toma Costa Rica como punto de referencia, los demás países tienden a tener un menor desempeño, tanto en términos de efectividad como en el volumen de casos atendidos.

Las excepciones de esta tendencia son la mayor efectividad del sistema salvadoreño en las materias civil y penal, aunque atiende un volumen de casos comparativamente bajo (alrededor de una quinta parte de la carga de trabajo en Costa Rica) y el alto volumen de casos ingresados en la materia familiar en Guatemala, que se asocia con una bajísima efectividad judicial.

CUADRO 8.13

### CENTROAMÉRICA

#### Efectividad en la resolución de casos ingresados en primera instancia, según materia judicial. 2005 y 2009

Materia	Costa Rica		El Salvador		Guatemala		Honduras		Nicaragua <sup>b/</sup>		Panamá	
	2005	2009	2005	2009 <sup>c/</sup>	2005	2009	2005	2009	2005	2009	2005	2009
<b>Efectividad<sup>d/</sup></b>												
Penal	112	99	62	65	65	72	56	32	69	77	72	104
Civil	63	37	148	199	21	21	95	29	36	20	105	104
Laboral	108	113	188	142	69	48	88	52	31	31	111	97
Familia	98	97	52	79	16	16	40	36	46	50	87	103
<b>Carga de trabajo<sup>d/</sup></b>												
Penal	65	100	21	20	25	34	2	2	9	12	16	22
Civil	52	100	19	21	12	14	6	8	27	38	19	18
Laboral	74	100	26	22	28	40	7	11	10	8	10	11
Familia	91	100	83	94	215	296	26	33	39	85	91	97

a/ La cifra de El Salvador para 2009 corresponde a 2008.

b/ Los datos de Nicaragua solo incluyen los casos de primera instancia de las materias civil, laboral, familia y penal del Código Procesal Penal. La metodología utilizada únicamente reporta los casos terminados que entraron en un mismo año.

c/ Proporción de casos resueltos por año con respecto al número de casos ingresados en ese mismo año.

d/ Proporción de casos entrados por materia con respecto al total de casos entrados en el año.

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de indicadores judiciales.

## Mayoría de países del istmo con débil seguridad social

• Países cuyos Estados tienen un débil poder infraestructural, son también los que tienen los sistemas de pensiones más incipientes.

Los países más aquejados por la exclusión social poseen los modelos más endebles, inequitativos y con menor capacidad para una rápida ampliación de sus reducidas coberturas.

La mayoría de los Estados centroamericanos carece de sistemas institucionales de salud capaces de alcanzar el logro de un acceso (cuasi) universal de la población a servicios de salud de buena calidad con un resultado básico de inclusión ciudadana.

Guatemala, Honduras, Nicaragua y, con algún camino adelantado en materia de legislación, El Salvador, muestran una gran debilidad infraestructural, pues son segmentados, de baja cobertura incluso entre la población asalariada, y no garantizan un paquete mínimo de prestaciones.

Los sistemas públicos invierten menos que lo reportado como gasto privado en salud.

En estas circunstancias, el Estado propicia una profunda inequidad social y bloquea la inclusión ciudadana.

Panamá y, en alguna medida, Belice cuentan con sistemas institucionales públicos que muestran un poder infraestructural intermedio. Son sistemas duales, que logran una relativamente alta cobertura y garantizan un paquete básico de prestaciones de salud a la población. El Estado es el principal inversionista en salud pública.

Costa Rica presenta un sistema unificado que ha sido capaz de dotar a las personas de un acceso (cuasi) universal a la salud. El poder infraestructural del Estado es ciertamente mayor que en los otros países del Istmo, pues garantiza un paquete de prestaciones de salud a la población, la inversión pública supera varias veces la privada y hay una reducida brecha de aseguramiento entre los sectores más ricos y los más pobres.

Otro componente esencial de la seguridad

social es la existencia de un amplio sistema de pensiones, que garantice a las y los ciudadanos un mínimo de condiciones de vida dignas durante su vejez, una vez concluida su participación en el mercado laboral.

De nuevo, los países cuyos Estados tienen un débil poder infraestructural, son también los que tienen los sistemas de pensiones más incipientes, excluyentes e inequitativos.

El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua forman parte del grupo de naciones latinoamericanas que muestran el menor desarrollo en este ámbito.



**Cuadro completo en capítulo 8 / pág 398**

CUADRO 8.14

CENTROAMÉRICA

**Balance de los sistemas de salud, según principios de la seguridad social**

País	Tipo de sistema (criterio de evaluación)	Amplitud/cobertura		Gasto	Solidaridad y equidad social	
		Con seguridad social o salud pública	Toda o parte (solo población asalariada)		Subsistema que más invierte	Brecha social <sup>a/</sup>
Belice	Unificado (alta)	Alta (70%-no conocido)	Toda	Gobierno	Sindicatos	Sí
Costa Rica	Unificado (alta)	Muy alta (89%-no conocido)	Toda	Gobierno y seguridad social	Baja	[No] <sup>c/</sup>
El Salvador	Baja (segmentado)	Baja (24%-40%)	Parte	Gobierno y sector privado	Alta	En vías de eliminación
Guatemala	Baja (segmentado)	Muy baja (17%-27%)	Parte	Sector privado	Alta	Sindicatos
Honduras	Baja (segmentado)	Muy baja (19.60%) <sup>d/</sup>	Parte	Sector privado	Alta	Sí
Nicaragua	Baja (segmentado)	Muy baja (19.60%) <sup>d/</sup>	Parte	Sector privado	Intermedia (33%)	Sí
Panamá	Dual (media)	Alta (77%-35%)	Toda	Gobierno	Alta	Sí

a/ Brecha entre el aseguramiento del quintil más pobre y el del quintil más rico.  
b/ Se denomina "copagos" a los aportes económicos extra que realiza el sistema para cubrir el costo de ciertos servicios.  
c/ En Costa Rica, aunque legalmente no existen los copagos, en los hechos los hay de dos tipos. Uno es el que tiene lugar para la compra de medicamentos que no están disponibles en la Caja Costarricense de Seguro Social, o para la realización de exámenes de distinta índole que acorten los tiempos de espera. El segundo es el pago ilegal por "saltarse" la fila, sobre todo en materia de intervenciones quirúrgicas (Martínez-Franzoni y Mesa-Iago, 2003).  
d/ Las cifras que aparecen entre signos de interrogación corresponden a datos que se consideran cuestionables.  
Fuente: Martínez-Franzoni, 2010.

## Escasa capacidad estatal para enfrentar creciente violencia homicida

• Entre 2009 y 2010 Centroamérica se convirtió en la región del mundo -sin conflictos bélicos- con la tasa más alta de homicidios.

En los últimos once años (2000-2010) en Centroamérica han sido asesinadas más de 145.000 personas, lo que equivale a una tasa anual promedio de 34 homicidios por cada 100.000 habitantes. Esto sitúa a la región entre las zonas más violentas del planeta, solo por debajo del sur de África.

A los Estados del Istmo se les hace muy difícil garantizar orden y previsibilidad en las relaciones sociales en algo tan básico como el derecho a la vida. Sin esta capacidad mínima, es improbable que puedan apalancar la democracia.

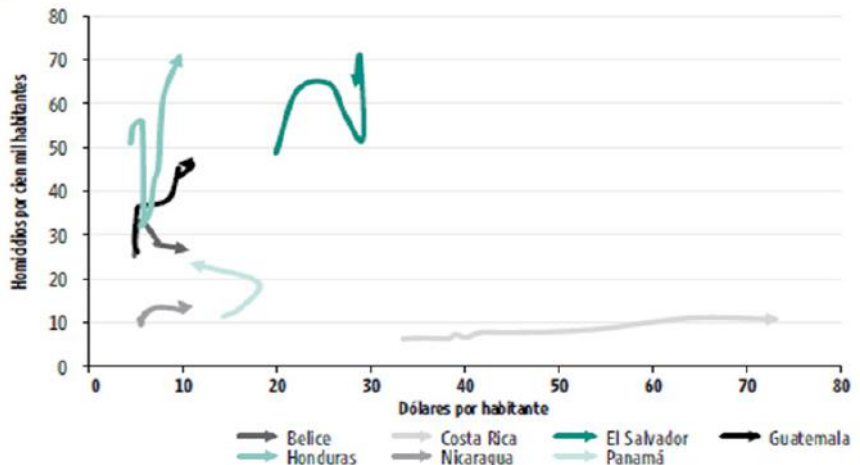
La tasa de violencia homicida regional en la última década ha mostrado una clara tendencia al alza. En el año 2000 hubo un total de casi 9.500 homicidios en los siete países del área, lo que cual se tradujo en una tasa de 27 por 100.000 habitantes. En 2007, sin embargo, Centroamérica registró una tasa conjunta de 35 por 100.000 y para 2010 se alcanzó una tasa de 43 por 100.000. Asimismo, las tendencias de la violencia homicida en cada país tienden a repercutir en el resto del Istmo.

Honduras, Guatemala, Belice y Nicaragua tienen gastos similares en el sector justicia -unos 9.500 dólares por cada mil habitantes en 2009-, pero la violencia homicida es relativamente baja en Nicaragua (14 homicidios por 100.000 habitantes), en contraste con la que registró Honduras durante el mismo año (71 por 100.000). El Salvador, que tiene niveles del gasto judicial muy superiores al resto del Istmo, con excepción de Costa Rica, registra altas tasas de homicidios, lo cual contradice la tesis de que el aumento en el presupuesto del Poder Judicial

GRÁFICO 8.22

### CENTROAMÉRICA

#### Trayectoria de la tasa de homicidios y el gasto del organismo judicial. 2000-2010



Nota: El gasto habitante corresponde al presupuesto ejecutado en el organismo judicial de cada país, expresado en dólares corrientes. En el eje Y se utiliza el logaritmo (Log) de la tasa de homicidios.

Fuente: Base de datos de indicadores judiciales, excepto para el presupuesto judicial de El Salvador, en cuyo caso la información proviene del Ministerio de Hacienda (estados presupuestarios y financieros del Gobierno Central); para el período 2004-2008 se tomaron datos de [lavanguardiaelsalvador.worldpress.com](http://www.lavanguardiaelsalvador.worldpress.com) y para 2009-2010 se consultó el sitio [www.transparenciainfiscal.gob.sv](http://www.transparenciainfiscal.gob.sv).

de manera automática disminuye la violencia.

En Costa Rica, donde se observa el mayor esfuerzo en materia de asignación de recursos, se nota también un deterioro en el indicador de violencia. Sin embargo, visto como tendencia, con las observaciones disponibles sí se constata que hay una relación inversa entre el gasto en el organismo judicial y el nivel de la violencia homicida. La cantidad de efectivos policiales tampoco parece ser un factor importante para enfrentar la violencia homicida. Honduras y Guatemala tienen las menores tasas de agentes policiales por cada mil habitantes y se encuentran entre los países que padecen más homicidios. No obstante, una mayor dotación de policías no necesariamente se traduce en menos violencia, pues El Salvador tiene un cuerpo policial similar al de Costa Rica y sus tasas de homicidios son muy distintas.

Escenarios y propuestas sobre seguridad. El Informe Estado de la Región identificó y describió tres situaciones estratégicas, que

sirven posteriormente para ver los escenarios a mediano plazo y las alternativas de política para cada situación.



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

Primera situación estratégica	Segunda situación estratégica	Tercera situación
<p>a) altos niveles de violencia social y delictiva,</p> <p>b) una intensa y generalizada sensación de inseguridad, que propicia demandas por acciones severas, fulminantes y no necesariamente legales, contra el crimen,</p> <p>c) frágiles o incipientes instituciones del Estado de derecho y</p> <p>d) respuestas políticas de mano dura ante la delincuencia.</p>	<p>a) una baja violencia social y delictiva, aunque con tendencia al alza,</p> <p>b) una sensación de inseguridad ciudadana en aumento y cada vez más similar en intensidad a la de la anterior categoría,</p> <p>c) frágiles instituciones del Estado de derecho y</p> <p>d) renuencia a aplicar en la última década políticas de mano dura como el principal método para lidiar con la inseguridad ciudadana</p>	<p>a) una baja violencia social y delictiva, aunque con tendencia al alza,</p> <p>b) una sensación de inseguridad ciudadana en aumento y cada vez más similar en intensidad a la del resto de la región,</p> <p>c) instituciones robustas del Estado de derecho y</p> <p>d) la aplicación inconsistente de políticas preventivas para enfrentar la inseguridad ciudadana.</p>
<p>Países que se acercan a esta situación prototípica: Guatemala, El Salvador y Honduras.</p>	<p>Países que se acercan a esta situación prototípica: Nicaragua y Panamá.</p>	<p>Países que se acercan a esta situación prototípica: Costa Rica.</p>

### ¿Qué puede hacerse?

Los escenarios a mediano plazo varían según el grupo en el que se encuentre el país, algunos pueden estar más cercanos a que en el futuro se produzca una desestabilización del estado democrático de derecho debido a los extendidos problemas de seguridad ciudadana, mientras que otras naciones pueden tolerar un aumento de la inseguridad manteniendo todavía el orden público democrático gracias a la fortaleza de su institucionalidad pública.

Estas diferencias entre países se destacan porque son útiles para localizar fortalezas, debilidades y amenazas. Además, plantear la existencia de tres situaciones estratégicas de seguridad implica tomar con escepticismo –aquellos diagnósticos que describen a Centroamérica al borde del abismo en materia de seguridad ciudadana.

### Mitos de seguridad

Cinco afirmaciones o mitos que no son verificables, imprecisos o erróneos y están ampliamente difundidos en la región son:

- a) “La criminalidad violenta aumenta sin cesar en la región”. No obstante, no se cuenta con estadísticas de criminalidad para comprobarlo.
- b) “El crimen organizado se está apoderando de Centroamérica”. Sin embargo, la magnitud de sus operaciones se base en información principalmente anecdótica;

c) “Las maras son las principales responsables de la criminalidad violenta”. Aún cuando se ha probado una participación marginal en la totalidad de crímenes y como porcentaje de la población carcelaria;

d) “La pobreza es un factor determinante en el nivel de delincuencia”. A pesar de que la investigación más reciente señala que países con niveles de pobreza similares tienen tasas de criminalidad distintas y la pobreza no está relacionada con cambios en la actividad delictiva.

e) “El consumo de drogas es un factor determinante de la inseguridad ciudadana”. No obstante esta relación (teoría de la escalada) nunca ha podido ser comprobada.

Frente a la inacción, la copia o el recurso de la mano dura, el Informe propone y defiende una apuesta por la sensatez. Desde esta perspectiva pueden plantearse dos grandes objetivos para Centroamérica en materia de seguridad ciudadana:

- Un objetivo de contención, orientado a evitar el empeoramiento de la situación en todos los países, especialmente en aquellos que padecen un importante deterioro de su seguridad (primera situación estratégica).
- Un objetivo de desarrollo, dirigido a mejorar

las condiciones existentes en los casos más agudos o, incluso, a modificar el escenario que enfrentan.

Es importante aclarar que las intervenciones propuestas no son una receta sino sugerencias para ser adaptadas a los problemas específicos de cada país y, sobre todo, de cada una de sus zonas, ciudades y barrios.

## Amenazas directas a profesión periodística

- En la mayoría de los asesinatos no ha habido reparación para los familiares de las víctimas. Además, las medidas cautelares para los periodistas amenazados no son efectivas.

En Centroamérica 25 periodistas fueron asesinados, 44 recibieron atentados directos de diversa índole y 20 amenazas contra medios de comunicación. entre los años 2008 y 2010.

No se ha probado que en todos los casos las muertes se hayan debido al ejercicio de la profesión periodística y, además, no puede decirse que todos estos actos han surgido del seno de los Estados. Sin embargo, lo cierto es que los Estados han fallado sistemáticamente en la investigación, persecución y sanción de los responsables de estos delitos, y que esa falla ha propiciado la impunidad.

La libertad de expresión es un derecho básico en una democracia. Cualquier persona o entidad puede expresar sus opiniones libremente, aunque con frecuencia se discute la aplicabilidad de este principio en los medios de comunicación.

Una opinión pública independiente y, en particular, una pluralidad de medios independientes, son contrapesos efectivos al ejercicio del poder político. El periodismo investigativo y la denuncia mediática son herramientas que (bien utilizadas) promueven la rendición de cuentas y una cultura de transparencia e información. Por ello cuando se intenta delimitar, restringir

o amenazar la libertad de expresión, se pone en peligro el aporte que los medios pueden hacer a la democratización de los países.

Esto es aun más grave cuando esas limitaciones son promovidas desde el Estado, como una forma de ejercer control sobre la información pública y el seguimiento de los funcionarios y autoridades. También se agrede a la democracia cuando el Estado deja impunes las violaciones a la libertad de prensa.

CUADRO 8.19

### CENTROAMÉRICA

#### Acciones contra periodistas y medios de comunicación<sup>a/</sup>. 2008-2011

País	Asesinatos de periodistas	Asesinatos confirmados por el ejercicio de la profesión	Amenazas contra periodistas	Amenazas contra medios
El Salvador	2	1	0	0
Guatemala	7	0	11	0
Honduras	16	4	12	10
Nicaragua	0	0	12	8
Panamá	0	0	9	2
Total	25	5	44	20

a/ Según lo reportado en las fuentes hasta junio de 2011.

Fuente: Elaboración propia con base en los recuentos realizados en los informes del Committee to Protect Journalists, la Sociedad Interamericana de Prensa y la organización Reporteros sin Fronteras.

## Pocas oportunidades de participación por medio de democracia directa

• En todos los países del Istmo la legislación electoral tiene contemplados mecanismos de democracia directa a nivel municipal. Sin embargo, su empleo no es frecuente.

La ola de reformas políticas de reconocimiento y uso de mecanismos de democracia directa observada en América Latina no ha entrado de lleno en Centroamérica. Dieciséis de los dieciocho países latinoamericanos continentales han introducido modificaciones en sus ordenamientos jurídicos. De estos, cinco no los han utilizado todavía, entre ellos tres naciones centroamericanas: El Salvador, Honduras y Nicaragua.

Los mecanismos de democracia directa conforman un diverso espectro que incluye figuras como referendos, plebiscitos, revocatorias de mandato e iniciativas de ley popular, mediante las cuales los ciudadanos deciden u opinan sobre determinados asuntos a través de votaciones universales y secretas. Estos mecanismos pueden ser: i) obligatorios o facultativos, según estén prescritos taxativamente o no en la ley, ii) vinculantes o consultivos, según la aceptación de los resultados sea obligatoria o no, iii) "proactivos" o reactivos, según si proponen un cambio o se plantean para rechazar una acción determinada, iv) "de arriba hacia abajo" o "de abajo hacia arriba", según si son invocados por los gobiernos o por los ciudadanos (Altman, 2011).

Durante los últimos treinta años en el Istmo se realizaron ocho ejercicios de democracia directa de alcance nacional. Todos fueron consultas populares del tipo referéndum, vinculantes y "de arriba hacia abajo" (ya sea mandatorias o facultativas). El promedio de participación fue de 44%, pero con grandes diferencias entre países.

Panamá es, por mucho, el país que más ha empleado este mecanismo (en cuatro ocasiones); en Guatemala se efectuaron dos consultas, en Costa Rica una y la más reciente en Belice.

Cinco de ellas fueron aprobadas y tres rechazadas; una se llevó a cabo en la década de los ochenta (bajo un régimen autoritario), cuatro en los años noventa y tres en la primera década del siglo XXI. La actividad con mayor participación fue la convocada para la reforma constitucional promulgada en Panamá en abril de 1983 (66,7%), y la menos concurrida fue la que sometió a aprobación la reforma constitucional en Guatemala en enero de 1994 (15,9%).

Al menos en tres países, Honduras, Costa Rica y, recientemente El Salvador, se han realizado consultas locales vinculantes, pero su convocatoria es esporádica y la participación baja.

## Bajo activismo social

• Más de la mitad de los centroamericanos no hace nada o hace apenas el mínimo (votar).

• En El Salvador y Panamá, alrededor del 15% de las y los ciudadanos son inactivos, proporción que en Costa Rica aumenta a una tercera parte de la población.

En Centroamérica un segmento importante, pero minoritario, de la población está compuesto por ciudadanos inactivos que no votan ni participan en asuntos de su comunidad y tampoco procuran influir en la gestión pública, sea peticionando o protestando.

El grupo más grande es el de las personas que solo realizan un tipo de acción: votan, peticionan, asisten a reuniones de grupos organizados (participación unidimensional). La mayoría se limita a votar en las elecciones nacionales. A nivel regional, alrededor del 40% de los ciudadanos pertenece a esta categoría, sin mayores diferencias entre países.

La proporción de personas que además de votar realizan otras actividades en su comunidad o ante las instituciones (participación multidimensional) varía entre el 15% y el 16% en Costa Rica, y cerca del 35% en El Salvador y Guatemala.

CUADRO 6.21

### CENTROAMÉRICA

Consultas populares<sup>a/</sup> de alcance nacional. 1983-2010

Pais	Fecha	Tema	Resultado <sup>b/</sup>	Participación (%)
Belice	Febrero de 2008	Permitir que el Senado sea electo mediante voto popular.	Aprobada	46,6
Costa Rica	Octubre de 2007	Ingreso del país al Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos de América.	Aprobada	59,2
Guatemala	Enero de 1994	Reforma constitucional.	Aprobada	15,9
	Mayo de 1999	Reformas constitucionales para implementar acuerdos de paz y otras reformas.	Rechazada	18,6
Panamá	Abril de 1983	Reforma constitucional.	Aprobada	66,7
	Noviembre de 1992	Reforma constitucional.	Rechazada	40,0
	Octubre de 1998	Reforma constitucional.	Rechazada	63,0
	Octubre de 2006	Propuesta de la Autoridad del Canal de Panamá, sobre la construcción del tercer juego de esclusas en el Canal.	Aprobada	43,3

a/ Los resultados de todas las consultas tuvieron un carácter vinculante.

b/ Aprobado: gana la posición del Gobierno; rechazado: pierde la posición del Gobierno.

Fuente: Elaboración propia con base en Zovatto, 2008. Los datos de Costa Rica fueron tomados de Breuer, 2011 y los de Belice del sitio <http://www.elections.gov.bz/modules/wfdownloads/singlefile.php?cid=86&lid=214>.

## Protestas sociales se concentran en trabajadores y grupos de vecinos

• Las movilizaciones de trabajadores, relacionadas con sus condiciones laborales, y las de vecinos, ligadas a reivindicaciones comunales son las más numerosas, poco más de dos terceras partes del total.

En Centroamérica, solo una pequeña minoría de ciudadanos se organiza para protestar ante el estado de cosas imperante en sus lugares de trabajo y residencia. De acuerdo con la información del Barómetro de las Américas 2010, de la Universidad de Vanderbilt, entre el 4% y el 10% de la población participó en alguna protesta organizada en el curso del año previo al estudio.

En El Salvador y Panamá esta participación rondó el 4%, en Costa Rica y Honduras fue cercana al 6% y en Guatemala y Nicaragua ascendió a 9%

y 10%, respectivamente.

Un análisis basado en información de seis países (sin incluir Belice) indica que las personas con más interés en la política y con afiliación partidaria tienden a protestar más. Las variables sociodemográficas (edad, sexo o nivel de riqueza de las personas) no son buenos predictores de ese comportamiento.

El nivel educativo es el único que tiene alguna relevancia regional, pues está asociado a la participación en protestas sociales en las naciones del sur del Istmo (Nicaragua, Costa Rica y Panamá).

Por medio de la construcción de una base de datos que registra la información publicada por un conjunto de periódicos en cuatro países del Istmo, acerca de las acciones colectivas, dichos medios de prensa reportaron 4.421 protestas sociales durante los años de la crisis económica (2008-2009), un promedio de seis diarias.

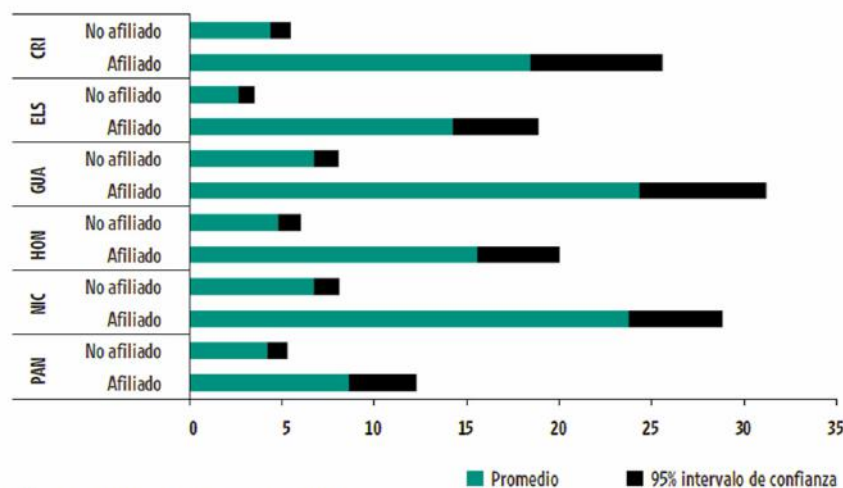
Las movilizaciones de trabajadores, relacionadas con sus condiciones laborales, y las de vecinos, ligadas a reivindicaciones comunales, fueron las más numerosas. Entre las dos representaron poco más de dos terceras partes del total. Los productores y los empresarios también hicieron sentir su voz, y en menor medida lo hicieron los “nuevos actores sociales” (ambientalistas, grupos a favor de la equidad de género, activistas de derechos humanos, entre otros).

Los paros y las huelgas son un arma empleada exclusivamente por los trabajadores, aunque con poca frecuencia. En cambio, los grupos de vecinos son resolutivos: usan los bloqueos, marchas y mítines para plantear sus reivindicaciones. En la mayoría de los países, los empresarios privilegian las declaraciones públicas y las reuniones con autoridades, excepto en El Salvador, donde también recurren al bloqueo (en este caso, los empresarios del transporte).

GRÁFICO 6.9

### CENTROAMÉRICA

Participación en protestas sociales, según afiliación a un partido  
(promedio de participación)



Fuente: Rodríguez, 2011, con base en Lapop.

CUADRO 6.24

CENTROAMÉRICA

**Acciones colectivas en cuatro países centroamericanos, según el actor social que las impulsa.**  
2008-2009

Tipo de actor social	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Panamá	Total
Total de protestas por país <sup>a/</sup>	702	364	1296	2.058	4.420
<b>Distribución porcentual</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
Trabajadores, desempleados, extrabajadores, sector informal	41,3	30,4	15,1	37,1	34,0
Vecinos, grupos ciudadanos, grupos pro vivienda	25,8	34,7	39,6	35,3	34,0
Productores, empresarios y profesionales	15,1	18,4	27,2	10,4	14,9
Nuevos actores sociales <sup>b/</sup>	6,7	9,0	11,8	9,5	9,1
Estudiantes y jóvenes	9,7	3,3	2,7	5,7	5,4
Otros (religiosos, privados de libertad)	1,4	4,1	3,6	2,0	2,6

a/ Los totales de acciones colectivas por país no deben tomarse como indicador del nivel de conflictividad, pues dependen de su registro por parte de los medios de comunicación, que pueden tener diferentes políticas de información.

b/ Se refiere a grupos ambientalistas, indígenas, defensores de la equidad de género, activistas de derechos humanos, grupos de usuarios y movimientos a favor de la paz.

Fuente: Elaboración propia con base en Ramírez, 2011.

## Poca participación en gestión local

La participación ciudadana en el ámbito local tiende a ser baja en Centroamérica, sin grandes cambios recientes. Las mayorías no tienen contacto alguno con su municipalidad: no realizan gestiones, peticionan o participan en reuniones convocadas por el gobierno local.

En general, salvo la observación de Lapop para Honduras en el 2010 -donde un porcentaje inusualmente alto no interactúa con su municipalidad-, la proporción de ciudadanos “desenganchados” de la gestión local varía entre el 52% y el 60%. Si a esto se suman las personas que se limitan a efectuar

trámites, puede concluirse que cerca de ocho de cada diez centroamericanos no tienen contacto, o tienen uno mínimo, con el gobierno local. El resto (cerca del 20%) peticiona o asiste a reuniones, un indicio de una activa pero minoritaria participación.

CUADRO 6.23

CENTROAMÉRICA

**Interacción ciudadana con los gobiernos locales.** 2006 y 2010  
(porcentajes)

Modo de interacción con la municipalidad	Costa Rica <sup>a/</sup>		El Salvador		Guatemala		Honduras		Nicaragua		Panamá <sup>a/</sup>
	2010	2006	2010	2006	2010	2006	2010	2010	2010	2010	
No tramita ni participa en nada	76,5	53,4	51,8	62,6	55,5	60,8	79,6	59,5	60,8	88,0	
Solo tramita	9,9	25,9	25,9	20,6	18,4	12,5	8,2	19,5	18,1	3,9	
Solo peticiona	4,8	2,8	4,4	3,0	6,1	4,8	2,3	4,0	5,1	3,8	
Solo asiste a reuniones	3,7	4,2	4,6	3,0	6,0	9,2	4,9	5,0	3,9	2,9	
Tramita y asiste a reuniones	0,9	4,4	3,3	1,7	4,2	3,9	0,7	3,0	2,3	0,1	
Tramita y peticiona	1,8	5,4	4,7	6,6	4,3	3,4	1,0	5,1	4,0	0,7	
Asiste a reuniones y peticiona	1,2	1,1	2,8	0,7	2,0	1,8	2,2	1,3	2,5	0,3	
Tramita, asiste a reuniones y peticiona	1,2	2,9	2,6	1,9	3,6	3,7	1,1	2,7	3,1	0,3	
<b>Total de casos</b>	<b>1.459</b>	<b>1.487</b>	<b>1.497</b>	<b>1.354</b>	<b>1.478</b>	<b>1.467</b>	<b>1.481</b>	<b>1.382</b>	<b>1.492</b>	<b>1.494</b>	

a/ En el 2006 algunas de estas preguntas no se hicieron en Costa Rica ni en Panamá.

Fuente: Rodríguez, 2011 con base en Lapop.



## Alternancia del poder, pero con elecciones cuestionadas

En El Salvador, Honduras y Panamá la oposición política derrotó al partido gobernante en el 2009. En Costa Rica triunfó la continuidad en el 2010. Sin embargo, en las elecciones hondureñas y las municipales en Nicaragua con problemas de legitimidad y transparencia, ello evidencia desafíos en materia de gestión electoral.

El caso de El Salvador es llamativo, pues la alternancia se dio después de veinte años de gobierno del partido Alianza Republicana Nacionalista (Arena). Además, significó un profundo cambio en el Ejecutivo, al pasar del partido más a la derecha (Arena) del espectro ideológico al partido más a la izquierda (FMLN).

En contraste, en Honduras los comicios

de noviembre del 2009 se realizaron en una aguda crisis política desatada por el derrocamiento del presidente Zelaya, el 28 de junio del 2009. Estos se efectuaron en un ambiente de intensa polarización social, militarización y escasa observación internacional. Sin embargo, el cuestionamiento trascendió las elecciones mismas, pues lo que estuvo en entredicho fue la legitimidad del régimen político: no se cuestionó cuál de los candidatos presidenciales había triunfado, sino la legalidad y legitimidad del proceso y el nivel real de participación electoral. El abstencionismo fue del 50%, el más alto de la historia reciente del país.

El segundo caso problemático fueron las elecciones municipales de 2008 en Nicaragua. Ese proceso también se llevó a cabo con escasa observación internacional, y aún a la fecha no se conoce la declaratoria

oficial de sus resultados. Tanto dentro como fuera de Nicaragua estos comicios dieron lugar a múltiples críticas por fraude y manipulación de los resultados.

Hubo un descenso en la participación electoral en cuatro de los seis países del Istmo. Con excepción de Nicaragua -donde esta participación cayó casi veinte puntos porcentuales en 2006 con respecto a los comicios previos-, la disminución fue moderada (entre tres y seis puntos porcentuales)

Las elecciones presidenciales en Nicaragua y Guatemala previstas para el 2011 serán claves para determinar si existe el grado de madurez democrática e institucional requerido para canalizar las tensiones políticas que se han vivido en ambos países durante los últimos años.

CUADRO 6.5

### CENTROAMÉRICA

#### Continuidad o cambio en el control del Poder Ejecutivo en las dos últimas elecciones

País	Partido/alianza ganador <sup>a/</sup> (año electoral previo)	Partido/alianza ganador (último año electoral)	Alternancia	
Costa Rica	PLN (2006)	PLN (2010)	No	Sí
El Salvador	Arena (2004)	FMLN (2009)	Sí	Sí
Guatemala	UNE (2007)			
Honduras	PL (2005)	PNH (2009)	Sí	Sí
Nicaragua	FSLN (2006)			
Panamá	Patria Nueva <sup>b/</sup> (2004)	Alianza por el Cambio <sup>c/</sup> (2009)	Sí	Sí

a/ Los nombres completos de las agrupaciones políticas pueden consultarse en la sección "Siglas y acrónimos" de este Informe.

b/ Coalición del PRD y el PP.

c/ Coalición de Molirena, PAN, CD y UP.

Fuente: Artiga, 2010.

## Mejoras en derecho a votar de adultos mayores, personas privadas de libertad y residentes en extranjero

• En Costa Rica se instalaron 35 juntas receptoras de votos en hogares de ancianos para las elecciones de 2010.

• En El Salvador, en 2009, se construyeron rampas para facilitar el acceso a los centros de votación de personas con problemas motrices.

Durante los últimos años, las naciones del Istmo han avanzado en la aprobación de reformas y acciones políticas concretas para reducir las exclusiones políticas y las barreras que dificultan a grupos como los indígenas, las personas discapacitadas, los adultos mayores y los residentes en el exterior, ejercer libremente sus derechos civiles y políticos.

Entre las medidas adoptadas, tanto Costa Rica como en Panamá han colocado mesas electorales en centros penitenciarios, e incluso en hospitales en el caso panameño.

### Mayor reconocimiento al voto en el extranjero

El reconocimiento del derecho a votar de ciudadanos que viven en el extranjero ha ampliado los derechos políticos en el Istmo. Actualmente Costa Rica, Honduras, Nicaragua y Panamá reconocen ese derecho en su legislación pero carecen de capacidades institucionales para

garantizarlo con una cobertura adecuada en los países de concentración de migrantes centroamericanos. Solamente Honduras y Panamá han puesto en práctica el voto en el extranjero.

En el caso nicaragüense la ley autoriza el voto desde el extranjero tanto para las elecciones presidenciales como para las parlamentarias. En Costa Rica el nuevo Código Electoral (2009) faculta a los residentes en el exterior a participar además en las consultas populares de orden nacional.

Aunque los niveles de inscripción y de votación de los ciudadanos residentes en el exterior se consideran bajos es importante que se comiencen a sentar las bases para la ampliación de este derecho, sobre todo si se toma en cuenta la dinámica migratoria de la región y cuánto contribuyen las remesas a equilibrar las finanzas de los países.

En los procesos de 2009 y 2010 se destaca que Costa Rica, Panamá, y en menor medida El Salvador, pusieron en práctica medidas puntuales.

### Cuotas de género en listas de candidatos a puestos públicos

Costa Rica es el país más avanzado en el reconocimiento de cuotas femeninas en las nóminas de candidatos a puestos públicos. A partir de 2009 el Código Electoral establece la obligatoriedad de la paridad de género (50% hombres y 50% mujeres).

Esto se aplica no solo en las listas de candidaturas, sino también en las precandidaturas y órganos directivos de los partidos, bajo el sistema de alternancia, de tal forma que si un hombre encabeza la lista, el segundo lugar debe ser ocupado por una mujer, el tercero por un hombre y así sucesivamente. La misma lógica rige si el primer lugar es asignado a una mujer. En los casos de Honduras y Panamá la cuota actual es de un 30%, aunque en el último de estos países la representación femenina en el Congreso sigue estando lejos de cumplir con ese porcentaje.

El avance en materia de la acción afirmativa hacia las mujeres va a paso muy lento en El Salvador, Guatemala y Nicaragua, pese a que existe el debate e incluso hay propuestas e interés para incrementar la presencia femenina en los órganos de representación popular, tanto a nivel nacional como municipal.

CUADRO 6.23

#### CENTROAMÉRICA

#### Regulación sobre el voto en el extranjero

País	Voto en el extranjero	Ámbito de aplicación	Aplicación del mecanismo
Belice	No		No
Costa Rica	Sí	Elecciones presidenciales y consultas populares de alcance nacional	No
El Salvador	No		No
Guatemala	No		No
Honduras	Sí	Elecciones presidenciales	Sí (desde 2001)
Nicaragua	Sí	Elecciones presidenciales y parlamentarias	No
Panamá	Sí	Elecciones presidenciales	Sí (desde 2009)

Fuente: Elaboración propia con base en legislación electoral y declaratorias de resultados electorales en cada país.

CUADRO 6.2

CENTROAMÉRICA

Índice de democracia de Economist Intelligence Unit. 2010

Región	Países	Democracias plenas	Democracias imperfectas	Regímenes híbridos	Regímenes autoritarios
África subsahariana	44	1	8	10	25
América Latina	13	1	9	3	0
Asia y Australasia	28	4	10	7	7
Centroamérica	6	1	3	2	0
El Caribe	5	0	3	1	1
Europa del Este	28	1	15	6	6
Europa del Oeste	21	16	4	1	0
Medio Oriente y África del Norte	20	0	1	3	16
Norteamérica	2	2	0	0	0
<b>Total</b>	<b>167</b>	<b>26</b>	<b>53</b>	<b>33</b>	<b>55</b>

Fuente: Elaboración propia con base en Economist Intelligence Unit, 2010.

## Se intensifican cuestionamientos a independencia judicial

Durante los últimos cinco años, la independencia de los poderes judiciales de la región ha sido cuestionada de manera creciente, tanto por sectores políticos y la sociedad civil en los países y organizaciones internacionales, públicas y privadas. Honduras y Nicaragua son los casos más extremos, por la participación que tuvieron los órganos judiciales en las crisis políticas de estos países.

La actitud deferente de la Corte hondureña ante los acontecimientos ocurridos por el derrocamiento del presidente Zelaya queda manifiesta en varias de sus decisiones: la negativa a revisar la validez de las actuaciones del Congreso (por ejemplo, el rechazo de recursos de inconstitucionalidad contra el decreto emitido por ese órgano acerca del relevo de Zelaya); el pronunciamiento a favor de la sustitución presidencial y la negativa a investigar la expulsión del Mandatario del territorio hondureño; la declaratoria de inocencia para los militares que abusaron de su autoridad al expulsar al Presidente y la persecución y destitución de funcionarios judiciales que se manifestaron en contra de la sustitución.

Dos años más tarde, en 2011, en el marco de la negociación y acuerdo político para el regreso de Zelaya a Honduras, el Poder Judicial eliminó los

procesos abiertos contra el Ex presidente.

En el caso nicaragüense, en los últimos dos años, la independencia del Poder Judicial ha sido uno de los factores de la inestabilidad política del país. Después de que el Congreso no logró un acuerdo para nombrar nuevos magistrados para reemplazar a aquellos a quienes se les había vencido su período (la necesidad de contar con un 60% de los votos de los diputados obliga a realizar negociaciones políticas), un decreto presidencial amplió el mandato de dos magistrados de la Corte Suprema afines al partido del Gobierno.

Como parte de las reacciones, en agosto de 2010 los siete magistrados afines al Partido Liberal (de oposición) se ausentaron de las sesiones para evitar el quórum, pero fueron rápidamente reemplazados por jueces suplentes, por decisión de la Presidenta interina de la Corte. Esto se tradujo en un absoluto control del máximo órgano judicial por parte de magistrados de orientación sandinista.

Honduras y Nicaragua son los casos extremos de la falta de independencia judicial en Centroamérica, pero no los únicos. En los sistemas de administración de justicia de Guatemala y Panamá los cuestionamientos se produjeron por la designación de magistrados de la Corte Suprema. En Guatemala, las elecciones de octubre de 2009, se realizaron

utilizando un nuevo sistema en el que interviene una Comisión de Postulación; la cual nombró a trece magistrados en un proceso impugnado por grupos de la sociedad civil y la propia Cigig.

En Panamá el Presidente de la República tiene amplia injerencia en el sistema de administración de justicia, pues entre sus potestades está la de nombrar a la cúpula judicial y otros cargos, como el Contralor General, el ombudsman y el Procurador General de la Nación (el Congreso se limita a aprobar o rechazar a las personas designadas por el Consejo de Gabinete). En 2010, la Corte Suprema destituyó a la Procuradora General, por el delito de abuso de autoridad; ello provocó fuertes reacciones de partidos de oposición y organizaciones civiles nacionales e internacionales. Se acusó al Ejecutivo de desplegar acciones judiciales contra funcionarios que adversaron proyectos legislativos impulsados por el Gobierno.

Aunque en menor medida, Costa Rica y El Salvador no están exentos de crítica en torno a los nombramientos de magistrados y la influencia de los políticos en los fallos del órgano judicial. La existencia de dos bloques antagónicos en las Asambleas Legislativas de ambos países propicia la distribución de cuotas partidarias, con miras a obtener la mayoría calificada que se requiere para la designación de magistrados.

Destaca la independencia que ha mostrado la Sala Constitucional de El Salvador, especialmente a partir de 2010, con la promulgación de algunos fallos pese al descontento del propio Gobierno, las instituciones públicas, miembros del partido oficialista y medios de comunicación.

## Aumento en presupuestos judiciales no satisface necesidades mínimas

- Brecha entre los países que más y menos gastan en área judicial es cada vez mayor.

En el período 2005-2009, en toda Centroamérica se registraron incrementos cercanos al 30% o 40% en el gasto judicial per cápita. En el 2005, los valores reportados por Costa Rica y El Salvador (los más altos de la región: 23 y 40 dólares per cápita, respectivamente) más que duplicaban los de Guatemala, Nicaragua y Honduras (los más bajos: 8,9, 7,7 y 7,2 dólares per cápita, en cada caso).

de administración de justicia y lo finalmente otorgado por el Poder Legislativo.

En Guatemala, el presupuesto per cápita aprobado entre 2005 y 2009 fue poco más de la mitad del monto requerido. En Nicaragua hay inconsistencias año tras año; del 2002 al 2005 la dotación de recursos asignada por la Asamblea Nacional fue casi la mitad de lo solicitado; entre 2006 y 2008 más bien se autorizó una cantidad levemente mayor a la propuesta, y en 2009 otra vez el monto otorgado fue menor.

Con poco más de 13.000, El Salvador es el país con la mejor condición de cantidad de habitantes por tribunal, seguido de cerca por Costa Rica y Panamá. En contraste, Guatemala sobrepasa los 20.000 habitantes por tribunal, lo que refleja carencias importantes en la cobertura territorial de las oficinas jurisdiccionales.

Un segundo indicador de acceso ciudadano es la relación de habitantes por juez. La mayoría de países oscila entre 11.000 (El Salvador) y 14.000 (Nicaragua). Costa Rica se aparta del resto de la región, pues tiene menos de 5.000 habitantes por juez. Nuevamente Guatemala muestra la peor situación, con una tasa cercana a 16.000.

Al igual que con los tribunales y jueces, el acceso a la defensa pública presenta notables disparidades en la región; destacan las diferencias entre Costa Rica (13.500 habitantes por defensor) y las demás naciones, así como las brechas entre los departamentos y provincias de un mismo país.

En Guatemala había un defensor por poco más de 47.000 habitantes en el 2005, relación que cambió a uno por cada 32.000 personas en el 2009. En Panamá el crecimiento fue menor; entre 2005 y 2009 se pasó de 51.000 a casi 43.000 habitantes por defensor, lo que ubica a esta nación como la más atrasada del Istmo en esta materia. Sorprende El Salvador que ha reportado importantes mejoras en otros indicadores judiciales básicos, pero que se ha mantenido estancado en cuanto al acceso ciudadano al sistema de defensores públicos (alrededor de 26.500 defensores por habitante a lo largo del período 2004-2009).

### CUADRO 6.12

#### CENTROAMÉRICA

#### Presupuesto del Poder Judicial. 2005-2009 (cifras en dólares per cápita)

	Presupuesto	2005	2006	2007	2008	2009
Belize	Solicitado	7,1				11,0
	Aprobado	7,1				11,0
Costa Rica	Solicitado	43,0	45,5	54,9	63,9	84,8
	Aprobado	42,9	45,5	52,6	64,0	81,2
Guatemala	Solicitado	12,2	12,7	12,6	16,3	15,6
	Aprobado	6,4	6,9	6,7	9,2	9,5
Nicaragua	Solicitado	12,1	7,8	8,4	10,2	11,4
	Aprobado	7,7	9,4	10,3	10,7	10,9

Fuente: Elaboración propia con información de los poderes judiciales de cada país, cifras de población de los institutos de estadística de cada país y tipos de cambio de la Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano.

Para el 2009 estas diferencias aumentaron a más del triple. El gasto de Costa Rica superó más de siete veces las erogaciones de Honduras y Nicaragua, que no sobrepasaron los 11 dólares por persona.

En Nicaragua, Guatemala y Honduras los incumplimientos en materia de presupuesto se prolongaron por cinco años en el primer caso y por tres años en los otros dos. Ello agrava la falta de independencia del Poder Judicial y limita el fortalecimiento de sus capacidades. Sobresalen las diferencias entre lo solicitado por el sistema

## Mayoría de los países sigue con pocos operadores judiciales

El acceso ciudadano a los sistemas de justicia sigue siendo muy dispar en Centroamérica en cuanto a cantidad de habitantes por tribunal, relación de habitantes por juez y el acceso a la defensa pública.

## Casos pendientes se incrementan y retardan justicia

• *Cuanto más bajo es el gasto judicial per cápita, mayor es la acumulación de expedientes (excepto en Panamá).*

• *Materias jurisdiccionales con más volumen de trabajo son la Penal, la Civil y la de Familia.*

En la mayoría de los sistemas judiciales de Centroamérica los despachos resuelven menos casos de los que ingresan cada año. Esto provoca importantes retrasos y, con ello, el incumplimiento del principio de justicia pronta que todos estos sistemas están obligados a dispensar.

En El Salvador, Panamá y Costa Rica los sistemas de administración de justicia resuelven cada año un volumen

de casos cercano al 90% de los ingresados, muy por encima del promedio regional (70%).

Belice se encuentra en una posición intermedia (77%), similar al promedio regional. Con una proporción de alrededor del 50% están Honduras (58%), Nicaragua (52%) y Guatemala (50%). Esta situación genera una carga procesal inconveniente en los despachos judiciales y altas tasas de mora judicial (casos no resueltos).

Los juicios penales son el principal rubro en Costa Rica (42%), Panamá (51%) y, en menor medida, Guatemala (18%). Los juicios civiles superan a las demás materias en Nicaragua (47%), El Salvador (19%) y un tanto menos en Honduras (9,5%) (cuadro 6.13).

En todos los países, la materia laboral es la que menos casos atiende, un hallazgo que amerita mayor investigación para determinar

si refleja problemas de acceso a la justicia por parte de los trabajadores.

En un sistema de administración de justicia, los ciudadanos tienen derecho a apelar las sentencias de los jueces, para lo cual existe una secuencia jerárquica de diversas instancias judiciales. En los cinco países donde hay datos (Belice, Costa Rica, Guatemala, Honduras y Panamá) se sabe que solo el 3% de los casos ingresados a la primera instancia fueron luego conocidos por un tribunal superior.



**Mas información en**  
**[www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)**

CUADRO 6.13

### CENTROAMÉRICA

**Razón entre los casos terminados y los casos ingresados, según país y año, por materia. 2005 Y 2009**

País	Año	Materia			
		Penal	Civil	Laboral	Familia
Costa Rica	2005	112,0	63,2	108,5	97,8
	2009	98,6	37,5	113,4	96,6
El Salvador	2005	61,6	148,1	188,3	52,0
	2008	64,9	199,3	141,8	78,8
Guatemala	2005	65,0	20,9	69,3	16,2
	2009	72,5	20,6	47,9	16,2
Honduras	2005	55,9	94,5	87,6	39,6
	2009	32,0	29,4	52,5	36,0
Nicaragua <sup>a/</sup>	2005	69,4	35,9	30,6	46,4
	2009	77,3	20,0	30,5	49,5
Panamá	2005	71,7	105,4	111,5	86,7
	2009	104,2	103,7	96,7	102,9

a/La contabilización de los casos ingresados y terminados en Nicaragua utiliza una metodología distinta; los casos penales corresponden a los del Código Procesal Penal.

Fuente: Base de datos de administración de justicia del Informe Estado de la Región.

## SICA con débil capacidad institucional para promover desarrollo humano

- Cooperación internacional aporta la mayor parte de los recursos para el financiamiento del sistema
- Parálisis generada por crisis política
- Persisten dificultades en el nombramiento de altos cargos

Las instituciones del Sistema de Integración Centroamericana (SICA) no tienen la robustez y sostenibilidad necesarias para desplegar las acciones que demanda su marco de competencias y la coordinación con los Estados sigue siendo uno de los mayores desafíos pendientes.

El reglamento para el Comité Ejecutivo y el reglamento para la Presidencia protempore, así como el Plan Plurianual para mejorar la gestión hacia los países, no han escapado de la parálisis generada por la crisis política suscitada tras el golpe de Estado en Honduras. Ello, junto al conflicto limítrofe entre Costa Rica y Nicaragua redujo al mínimo el funcionamiento de los órganos políticos del SICA. El número de reuniones presidenciales disminuyó de ocho en el 2008, a tres en el 2010.

Los aportes de los países miembros del SICA no cubren siquiera los gastos operativos de las

instituciones regionales. Tampoco son cancelados con puntualidad ni fiscalizados en su ejecución por parte de los Estados o de la ciudadanía. Frente a una contribución de los Estados miembros a la SG-SICA de cerca de dos millones de dólares anuales, solo un programa de cooperación como el Pairca II cuenta con un presupuesto de más de veinte millones de dólares para ejecutar en un plazo de tres años.

La cooperación europea es la principal fuente de recursos del SICA. En el período 2002-2013 ha programado aportes por más de quinientos millones de euros, casi la mitad de ellos destinados a actividades de reconstrucción por desastres naturales ocurridos en la región. Esta dependencia del financiamiento externo no es una situación nueva pero, luego de tantos años, ratifica

la debilidad de las instituciones de integración y la falta de compromiso real de la mayoría de los países para lograr su sostenibilidad.

### Algunos Factores que limitan el peso del SICA en el desarrollo del Istmo

- Falta de disciplina de los países.
- Truncada reforma institucional.

Los recursos de fuentes internacionales no se han distribuidos de manera equilibrada, sus principales beneficiarios han sido la Comisión Centroamericana de

CUADRO 7.8

### CENTROAMÉRICA

Centroamérica: cooperación europea, por principales programas y montos, según período. 2002-2013

Período	Principales programas	Monto por programa (millones de Euros)	Porcentaje en cada período
2002-2006	Programa de apoyo a la integración regional de Centroamérica	15	16,7
	Programa de unión aduanera centroamericana	8	8,9
	Programa de consolidación de la unión aduanera centroamericana	7	7,8
	Programa de apoyo al diseño de aplicación de políticas comunes centroamericanas	10	11,1
	Programa regional de reducción de la vulnerabilidad y degradación ambiental	20	22,2
	Programa de desarrollo transfronterizo Honduras-El Salvador	30	33,3
	<b>Subtotal</b>	<b>90</b>	<b>100,0</b>
2007-2013	Fortalecimiento del sistema institucional para la integración regional	15	15,8
	Consolidación de la unión aduanera y armonización de políticas comunes conexas	67,5	71,1
	Fortalecimiento del buen gobierno regional y aspectos de seguridad	12,5	13,2
	<b>Subtotal</b>	<b>95</b>	<b>100,0</b>
Otros	Programa regional de reconstrucción para América Central (PRRAC)	250	76,3
	Programa Regional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Presanca I)	12	3,7
	Presanca II	13	4,0
	Programa Regional de Sistemas de Información en Seguridad Alimentaria y Nutricional (Presisan)	5	1,5
	Programa de desarrollo local en zonas fronterizas	40	12,2
	Programa regional de investigación e innovación	5	1,5
	Alianza en Energía y Ambiente (en co-financiación con Finlandia y Austria)	1,5	0,5
	Proyecto de fortalecimiento de las capacidades locales para adaptación al cambio climático en el Golfo de Fonseca	1,3	0,4
	<b>Subtotal</b>	<b>327,8</b>	<b>100,0</b>
<b>Total</b>		<b>512,8</b>	

Fuente: Elaboración propia con base en Sica, 2011 a.

CUADRO 7.11

CENTROAMÉRICA

**Principales instituciones regionales,  
por sede y nacionalidad del jerarca. 2010**

Organismo <sup>a/</sup>	Sede	Nacionalidad del jerarca
SG-SICA	El Salvador	Guatemalteco
Sieca	Guatemala	Salvadoreño
Sisca	El Salvador	Salvadoreña
SE-CCAD	El Salvador	Costarricense <sup>b/</sup>
SG-CECC	Costa Rica	Costarricense
BCIE	Honduras	Hondureño
Ospesca	El Salvador	Salvadoreño
CCJ	Nicaragua	Rotativo
Parlacen	Guatemala	Rotativo
Sitca	El Salvador	Salvadoreña
SE-CAC	Costa Rica	Costarricense
CRRH	Costa Rica	Costarricense

a/ Los nombres completos de las instituciones pueden ser consultados en la sección "Siglas y acrónimos", al inicio de este Informe.

b/ Nombrado como coordinador interino, está pendiente el nombramiento del Secretario Ejecutivo.

Ambiente y Desarrollo (CCAD), la Alianza en Energía y Ambiente con Centroamérica (AEA) y el Comité Regional de Recursos Hidráulicos (CRRH), seguidos por la Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana (CECC). Este desequilibrio podría reflejar las prioridades de las agencias de cooperación, más que de la región y sus instituciones, un rasgo poco alentador del aparato regional.

La SG-SICA diseñó el Sistema de Información sobre Cooperación Regional (Sicor) con el objetivo de contar con una base de datos sobre los fondos ingresados al Sistema. Sin embargo, hasta la fecha el Sicor no está siendo actualizado sistemáticamente y no es de acceso público. Cuando funcione como ha sido programado, será una herramienta muy valiosa para la gestión y transparencia del SICA.

La información sobre recursos humanos en el SICA es quizá la menos disponible, por la inexistencia de planillas de muchos de los órganos y menos del

Sistema como un todo. Cuestionamientos en torno a las formas de nombramiento de los jefes, la representatividad por país y el poco progreso en la creación de la carrera de funcionario regional evidencias serias limitaciones en este campo.

El mecanismo de designación de los jefes del SICA continúa siendo un área crítica de la institucionalidad regional. Hay países miembros que no están representados en sedes ni en altos cargos aunque se debe tener en cuenta que no todos ellos pertenecen a todas las instancias de la integración.

En el 2008 el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores de los países aprobó el "Reglamento relativo a la elección de los titulares de los órganos, secretarías e instituciones del Sistema de Integración Centroamericana".

Este instrumento establece los principios de equilibrio geográfico, rotación, oportunidad y proporcionalidad en la elección de los cargos, reglamenta la presentación de candidaturas por medio de concursos públicos y define que los criterios de selección deben basarse en

un mecanismo de consenso acordado entre los países; este último, sin embargo, aún no se ha implementado.



CUADRO 7.3

CENTROAMÉRICA

Instrumentos jurídicos regionales, por año de aprobación, según tipo. 2000-2009

Tipo de instrumentos	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Total
Acuerdo			2	1	2	2	4	1	7	1	20
Acuerdo de Asociación				1							1
Acuerdo marco	4			1	3	1		1	1		11
Convenio		1	1	2		1		2	4	2	13
Enmienda o protocolo			2		1	1		1	1	1	7
Estatuto									1		1
Memorandum			1	2	4	2	2	1	1	2	15
Reglamento	1	1	1	1	1	5		2	2	3	17
Resolución	2			1							3
Tratado	1					1	1	1			4
Otros		1				1	1				3
<b>Total</b>	<b>8</b>	<b>3</b>	<b>7</b>	<b>9</b>	<b>11</b>	<b>14</b>	<b>8</b>	<b>9</b>	<b>17</b>	<b>9</b>	<b>95</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de SICA, 2010.

La primera ronda de reformas se dio a partir de una serie de estudios realizados por el BID y la Cepal (1997) a mediados de los años noventa, y culminó el 12 de julio de 1997 con la Declaración de Panamá II y los Lineamientos para el Fortalecimiento y Racionalización de la Institucionalidad Regional.

Una segunda ola de reformas, basada en los trabajos de la Comisión ad hoc para el Replanteamiento Integral de la Institucionalidad Regional, derivó en una propuesta de reformas al Parlamento Centroamericano y a la Corte Centroamericana de Justicia, de las cuales solo se completó el "Protocolo de reformas al tratado constitutivo del Parlamento Centroamericano y otras instancias políticas", de febrero del 2008. Los cambios ocurridos durante el período 2008-2010 no pueden ser calificados como una "ola" de reforma institucional, porque sus alcances han sido acotados.

En los últimos años el esfuerzo de integración

regional se ha centrado en mejorar la operatividad del Sistema, actualizarlo, poner en funcionamiento ciertos órganos, como el Comité Ejecutivo y el Consejo Fiscalizador Regional, y definir la cuestión relativa a la rotación de sedes y cargos, como se verá más adelante. Con ello se detuvo una tendencia a la expansión horizontal del SICA, que generaba nuevas demandas sobre la institucionalidad y mayores presiones sobre su presupuesto. Sin embargo, los cambios organizativos adoptados todavía no aseguran una operación más articulada del Sistema.

La creación de instituciones regionales no fue tan intensa como en los años noventa, aunque no cesó del todo (cuadro 7.1). Se establecieron cuatro nuevos órganos adscritos al SICA; dos de ellos son convenios para dotar de secretarías técnicas a reuniones de ministros ya existentes, y los otros dos tienen funciones novedosas, como la fiscalización

de las finanzas regionales y la defensa del consumidor. Todas estas instancias tienen sus sedes en San Salvador, y son las siguientes:

- \* Secretaría Ejecutiva del Consejo de Ministros de Salud de Centroamérica y República Dominicana, SE-Comisca (2007).
- \* Consejo Fiscalizador Regional, CFR (2007).
- \* Consejo Centroamericano de Protección al Consumidor, Concadeco (2007).
- \* Secretaría Ejecutiva del Consejo de Ministros de Hacienda o Finanzas de Centroamérica, SE-Cosefin (2009).

CUADRO 7.1

CENTROAMÉRICA

Creación de organismos regionales, por área temática. 1940-2010

	Instituciones creadas	Porcentaje	Porcentaje acumulado	Área temática			
				Economía	Asuntos sociales	Política	Ambiente
1940-1950	2	4,9	4,9		2		
1951-1960	9	22,0	26,8	3	4	2	
1961-1970	5	12,2	39,0	3		1	1
1971-1980	4	9,8	48,8	2	2		
1981-1990	4	9,8	58,5	1		1	2
1991-2000	10	24,4	82,9	2	4	3	1
2001-2010	7	17,1	100,0	4	2		1
<b>Total</b>	<b>41</b>	<b>100,0</b>		<b>15</b>	<b>14</b>	<b>7</b>	<b>5</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de Fernández, 1965; BID y Cepal, 1997 y SICA, 2009b.



## Seguridad ciudadana tema clave en la institucionalidad regional

La alta incidencia del crimen violento y la inseguridad en Centroamérica, así como el incremento de las acciones de la delincuencia organizada, motivaron una ampliación del trabajo de la institucionalidad regional relacionada con la seguridad ciudadana durante el período 2007-2010.

Un indicio de cambio de los Estados Unidos, frente a su anterior posición de relativo abandono de la región fue la visita a San Salvador (Marzo del 2011) del presidente estadounidense

Barack Obama quien anunció la decisión de su Gobierno de aportar hasta doscientos millones de dólares adicionales para la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado, en el marco de un esfuerzo de mayor coordinación entre Centroamérica, México y Colombia.

Entre otras iniciativas para abordar el tema de la seguridad, se prevé la elaboración de un programa centroamericano de juventud que ayude a la prevención de la violencia. También se ha considerado la solicitud de aprobación o ratificación, en cada uno de los

congresos, del “Convenio centroamericano para la protección de víctimas, testigos, peritos y demás sujetos que intervienen en la investigación y en el proceso penal, particularmente en la narcoactividad y delincuencia organizada” y el fortalecimiento del Programa Centroamericano de Control de Armas Pequeñas y Ligeras (Casac).

En cuanto a la ratificación de nuevos instrumentos de seguridad regional, no se reportan avances desde el 2007, año en que se creó la Unidad de Seguridad Democrática.

## SICA realiza consulta ciudadana para la formulación de estrategias y planes

Durante los últimos tres años, la institucionalidad de la integración dio cabida a mecanismos de consulta ciudadana, que fueron utilizados con distintos niveles de intensidad en la formulación de las estrategias regionales.

Dichas experiencias no se ha institucionalizado; no hay certeza de su continuidad y, además, para muchas entidades significó la primera incursión en consultas de este tipo, incluso empleando medios virtuales.

El Parlacen, por ejemplo, en conjunto con los Congresos nacionales y sectores de la sociedad civil promueve desde el 2008 el lanzamiento del proceso Esquipulas, bajo el nombre Esquipulas

III o Esquipulas de los Pueblos. En el marco de este proceso se plantea que las carencias sociales en Centroamérica requieren un nuevo gesto, igual en magnitud, voluntad política y profundidad que el de 1987, para enfrentar los desafíos del desarrollo sostenible.

La formulación de la propuesta implicó consultas ciudadanas en los países miembros del SICA, por medio de los capítulos nacionales del Comité Consultivo, los cuales recogieron aportes y planteamientos que luego fueron llevados a los presidentes. En total, 838 personas participaron en ocho talleres nacionales realizados entre 2008 y 2009.

El empleo de métodos de consulta ciudadana

durante la fase de elaboración de estrategias y planes institucionales puede ampliar las capacidades de las instituciones para ejecutarlos pues contribuyen a generar propuestas más cercanas a las sensibilidades y necesidades de los países y grupos sociales, y otorgan mayor legitimidad a su posterior ejecución.

Para la institucionalidad regional la consulta ayuda a disminuir la natural distancia entre las entidades supranacionales y la población. No obstante, la consulta previa puede tener efectos negativos para estas entidades cuando éstas, por diversas razones, no pueden ejecutar las acciones previstas. En tal caso, se habrían creado expectativas que luego no son cumplidas.



## Detectan debilidades en control interno institucional

Los informes publicados por el Consejo Fiscalizador Regional, órgano encargado de garantizar que los recursos invertidos para desarrollar proyectos y programas en los países que conforman el SICA sean utilizados de manera correcta y transparente, han reportado enfáticamente la debilidad de los controles internos de las instituciones.

El informe presentado en 2009 hace un recuento detallado de las deficiencias en el sistema de control interno, las cuales incluyen la falta de un presupuesto extraordinario con los fondos de cooperación, bajas ejecuciones en proyectos de cooperación, carencia de procedimientos para controlar las cuentas bancarias, y la no aprobación, por parte del Consejo de Ministros, del plan de trabajo y el presupuesto de la Secretaría, entre otros.

/9  
En el caso de Comisión Técnica Regional de

Telecomunicaciones (Comtelca), el informe de 2010 encontró que la institución no elaboró un manual de procedimientos para el uso y manejo de sus inversiones; los encargados de administrar y manejar los fondos no rindieron caución; se registró una sola firma para la autorización de cheques; se emitieron y pagaron cheques a nombre de empleados de la institución por la compra de bienes y servicios a proveedores; no se ejercen controles sobre la asistencia del personal y se mantienen saldos de cuentas por pagar con más de dos años de antigüedad.

El 12 de marzo de 2008, las entidades fiscalizadoras superiores de los países miembros del SICA designaron por unanimidad a la Corte de Cuentas de la República de El Salvador, para desempeñar

la función de Secretaría Técnica del Consejo Fiscalizador Regional (CFR) del SICA. Desde entonces por este medio se han realizado doce auditorías financieras, todas ellas en entidades regionales ubicadas en los países del llamado Triángulo Norte.



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

## Centroamérica demuestra capacidad regional para negociar con Europa

El desarrollo de las negociaciones con la Unión Europea mostró que, pese a las diferencias que surgieron, Centroamérica tiene capacidad para negociar desde una posición conjunta con vocerías rotativas.

No obstante, los países no lograron establecer una estrategia de negociación regional previa. Un ejercicio de este tipo habría facilitado la obtención de mayores ventajas en la articulación de los tres pilares del acuerdo.

Hay que subrayar que, aunque se hizo hincapié en la naturaleza "integral" del acuerdo y la existencia de los tres pilares que debían interactuar de manera equilibrada, el énfasis de las negociaciones

terminó colocándose en la suscripción de un acuerdo de libre comercio.

Esto debilitó el abordaje de temas para la consolidación de la integración, como lo es el de las asimetrías subregionales.

La culminación de las negociaciones en mayo de 2010, y la entrada en vigencia del Acuerdo en un plazo no menor de dos años, supondría, en principio, un incremento de 2.600 millones de euros anuales en las exportaciones de Centroamérica a la Unión Europea, y de 2.400 millones de euros en sentido inverso.

También incluye el aumento de cuotas para ciertos productos esenciales

-aunque no en la medida deseada por Centroamérica- y establece un régimen de desgravación diferenciado, aunque tampoco en la dimensión requerida.

Asimismo, las negociaciones con la Unión Europea propiciaron que Panamá ingresara como miembro pleno del Acuerdo de Asociación. Esto creó condiciones favorables para que se acelerase el proceso de ingreso de ese país, por medio de una hoja de ruta ya determinada, al Subsistema de Integración Económica.

## Abundante normativa regional pero pocos avances en reforma al sistema

• En la última década se incorporaron China, España, México, Brasil, Chile, Alemania y Argentina como observadores del SICA.

La Secretaría General del SICA en su última compilación registró 190 instrumentos vigentes en el ordenamiento territorial entre convenios, tratados, protocolos y acuerdos de asociación aprobados.

En 2009 hubo un importante descenso en la aprobación de nueva normativa, un indicador que refuerza la tesis acerca de una disminución en el ritmo de funcionamiento de la institucionalidad regional.

En cuanto a los tratados, vistos como la norma de mayor rango regional, se han promulgado únicamente cuatro en los últimos diez años, entre los cuales hay uno que aún no entra en vigencia:

• Tratado sobre Inversión y Comercio de Servicios entre las Repúblicas de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua (2002).

• Tratado Centroamericano relativo a la Orden de Detención y Extradición Simplificada (2005).

• Tratado sobre Sistemas de Pagos y de Liquidación de Valores de Centroamérica y República Dominicana (2006).

• Tratado para la Creación e Implementación de la Hipoteca Centroamericana entre las Repúblicas de Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Panamá y República.

• Dominicana (2007, no vigente).

La institucionalidad regional ha vivido varios procesos de reforma, pero hasta el momento los cambios no han logrado modificar significativamente el marco de funcionamiento del SICA.

## Unión aduanera progresa lentamente

La unión aduanera centroamericana sigue enfrentando obstáculos en la armonización de aranceles, por la dispersión de acuerdos de libre comercio y tarifas preferenciales que tienen las naciones del Istmo con otros países o regiones del mundo, el temor de los gobiernos de perder sus ingresos por concepto de aranceles intrarregionales y la debilidad estructural y la falta de competencias de la institucionalidad centroamericana para administrar un proyecto de esta magnitud.

Otros aspectos son las brechas de desarrollo institucional y normativo entre los países (que generan desconfianza con respecto a una institucionalidad y políticas comunes), y sectores productivos que luchan por mantener cuotas de proteccionismo en ciertas áreas sensibles.

La aspiración de la unión aduanera

en Centroamérica está presente desde el inicio del proceso de integración en los años cincuenta. Los intentos más recientes por alcanzar esa meta son guiadas por el Marco General para la Negociación de la Unión Aduanera en Centroamérica, aprobado en 2004.

En el período 2007-2010 los avances de la unión aduanera se concentraron en la elaboración de una serie de reglamentos e instrumentos para facilitar el comercio intrarregional y solucionar las disputas entre países.

El bienio 2008-2009 fue de poco dinamismo, pues el área económica también vivió la parálisis derivada de los sucesos políticos (p.e. Golpe de Estado en Honduras en el 2009); sin embargo, en los últimos años se ha retomado un ritmo constante de negociaciones con un carácter más pragmático y de corto plazo, que tiende a sustituir la aspiración máxima

de la unificación arancelaria, tributaria y de administración aduanera en Centroamérica, por una meta más factible de facilitación de la movilidad de bienes.



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

## Cambio climático magnifica amenazas que ya golpean a Centroamérica

El cambio climático plantea una situación contradictoria: Centroamérica es responsable de menos del 0,5% de las emisiones de gases de efecto invernadero pero es reconocida como la zona del mundo potencialmente más vulnerable a sus impactos.

El desafío del cambio climático pone al istmo de cara a sus debilidades en desarrollo humano sostenible, pues lo obliga a enfrentar los profundos rezagos y amenazas que ya han golpeado persistentemente a la región, como: las deudas en materia de ordenamiento del territorio, gestión del riesgo, deterioro ambiental, articulación institucional, seguridad alimentaria y, sobre todo, vulnerabilidad social derivada de la pobreza y la desigualdad.

Las principales manifestaciones del cambio climático se relacionan con la variación de los promedios o normas de temperatura, precipitación

y otras variables climáticas y el aumento en el número o la intensidad de los eventos tanto extremos como potencialmente dañinos con el consecuente incremento del riesgo de desastres.

El cambio climático puede ocasionar graves impactos en la región, como el aumento de la inseguridad alimentaria, problemas de disponibilidad del agua, pérdida de recursos e integridad territorial marino-costeras, destrucción o empobrecimiento de la biodiversidad y los ecosistemas, mayor riesgo de desastres y para la salud humana, dependencia energética, afectación en los medios de vida y la cultura de los pueblos indígenas, entre otros.

A nivel natural, en el escenario más pesimista se proyecta que se verían afectados

los ecosistemas de más de un millón de kilómetros cuadrados en México, Centroamérica y República Dominicana.

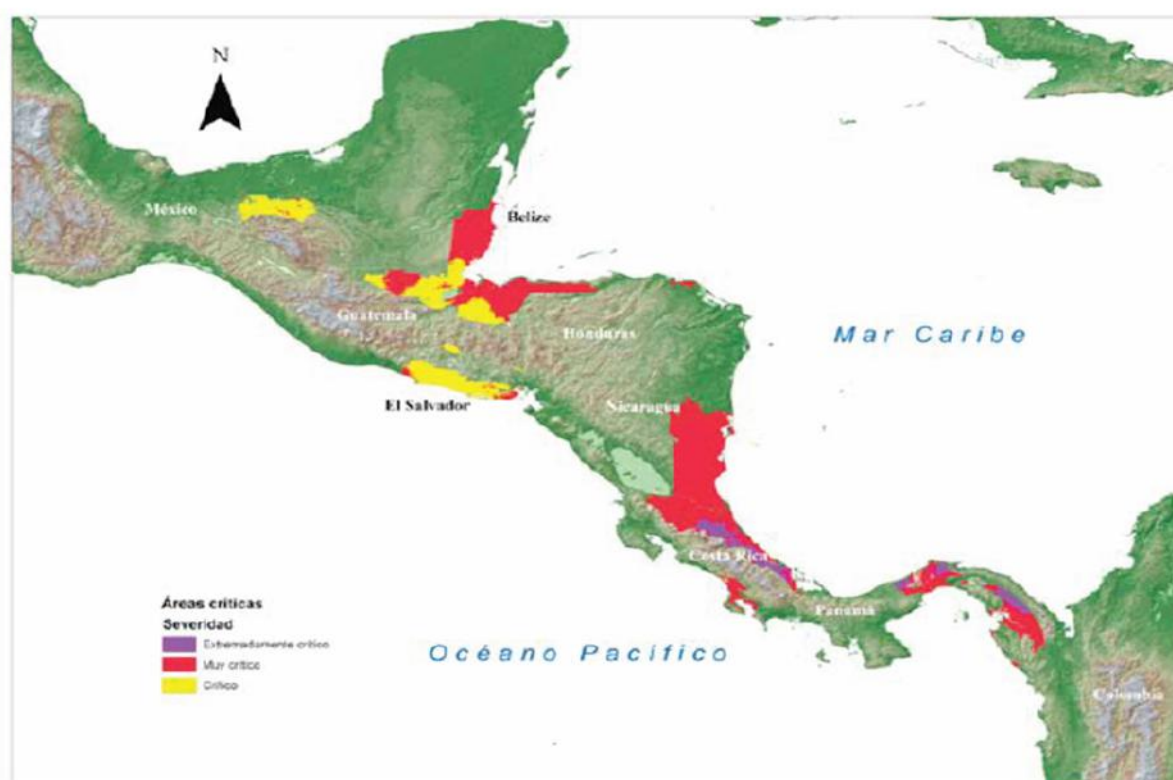
En este sentido, las áreas protegidas, que cubren cerca de una cuarta parte del territorio centroamericano, así como los bosques, pueden jugar un rol decisivo tanto en la mitigación como en la adaptación, por sus efectos en la fijación del suelo, el control de inundaciones y la protección de fuentes de agua entre muchos otros.

Un ecosistema que sobresale como altamente sensible es el de los bosques nubosos, situados en las tierras altas, debido a su abundante biodiversidad y a su papel crucial en el ciclo hidrológico.

MAPA 9.4

### CENTROAMÉRICA

#### Áreas críticas para la biodiversidad terrestre<sup>a/</sup> en el escenario A2 al año 2050



a/ A partir de la riqueza de especies y el índice de severidad climática, con el modelo de circulación global HADCM3.

Fuente: Anderson et al., 2008.

## Otros impactos

El cambio climático no solo tendrá efectos en los sistemas naturales, sino también en las condiciones de vida de la población, a través de su impacto en actividades productivas, el uso del territorio y el aprovechamiento sostenible de recursos como el agua, la energía y las tierras cultivables, cruciales para el desarrollo de los países más rezagados y vulnerables.

## Agricultura

Se prevé afectación de cultivos como maíz, frijol y arroz, fundamentales para la alimentación y la economía de muchos pequeños productores en la región.

La participación de la población económicamente activa (PEA) agrícola en la PEA total es mayor a la mitad en el caso de Guatemala, supera el 40% en Honduras y el 30% en El Salvador y Belice.

**Para el año 2080 la producción agropecuaria mundial sufrirá una caída del 16% como resultado del cambio climático; de ese total un 25% corresponderá a pérdidas en los países en vías de desarrollo y solo un 6% a los países desarrollados.**

Entre las consecuencias del cambio climático sobre la agricultura que tendrían efectos en la seguridad alimentaria están los cambios en la adaptabilidad de la tierra para diferentes tipos de cultivos y pasturas, en la salud y productividad de los bosques, en la distribución, productividad y composición de los recursos marinos, pérdida de la biodiversidad y deterioro del funcionamiento de los ecosistemas en los hábitats naturales, acceso a los medios de subsistencia, entre otros.

**Centroamérica y el Caribe es una de las doce regiones del mundo con mayores problemas de seguridad alimentaria.**

## Energía

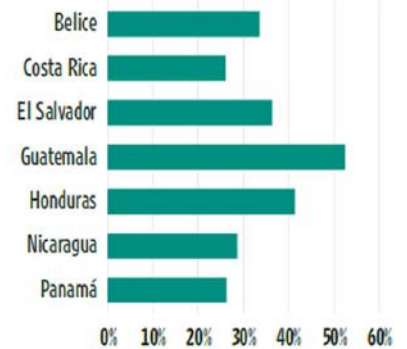
Los retos apuntan en dos sentidos: la necesidad de reducir las emisiones de GEI en un marco de alta dependencia de hidrocarburos, y los problemas que puedan presentarse en la disponibilidad y manejo del agua para la generación futura de energía eléctrica.

Todos los países de la región muestran un acelerado crecimiento de sus emisiones totales de carbono a partir de los años noventa; Belice, Costa Rica y Honduras son los de mayor incremento. El valor más alto corresponde a Belice, cuyas emisiones totales se multiplicaron cerca de dieciocho veces en el período 1960-2006.

GRÁFICO 9.11

### CENTROAMÉRICA

#### Participación de la PEA agrícola en la PEA total. 2009

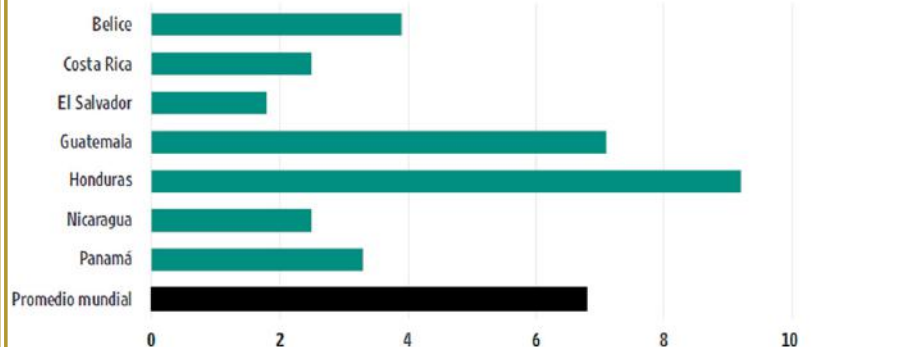


Fuente: Cepal.

GRÁFICO 9.4

### MUNDO

#### Emisiones anuales de GEI por habitante. 2005 (toneladas de CO<sub>2</sub> equivalente por habitante)



Nota: Incluye cambio en el uso de la tierra, consumo de bunkers y los gases dióxido de carbono, metano, óxido nitroso, hidrofluorocarbonos, perfluorocarbonos y hexafluoruro de azufre.

Fuente: Corrales, 2010, con datos de CAIT-WRI, 2010.

## Agua

Un estudio de la Cepal estima que, debido al cambio climático, la demanda de agua de la región podría crecer un 12% por arriba del escenario tendencial hacia 2050 y un 19% en 2100. Además de la presión que ejercerán la expansión urbana y el crecimiento económico, el aumento de la temperatura y la variación de los niveles de precipitación impactarían la demanda y el suministro del líquido. Se espera que la presión sobre los recursos hídricos sea mayor en Guatemala, Honduras y Nicaragua.

Con el aumento de la población, la demanda

de agua podría crecer casi 300% al año 2050 y más de 1600% al 2100.

En una región que ya tiene problemas de disponibilidad y calidad de agua para uso humano, las amenazas, tanto de sequías como de mayor precipitación, imponen el desafío de lograr capacidad de manejo del recurso, para su planificación adecuada en ambos escenarios.

## Desastres

Los eventos meteorológicos e hidrometeorológicos siguieron siendo el mayor componente en el número de desastres en la región, pero además pasaron a ser la fuente dominante de la cantidad y magnitud de pérdidas producidas.

Según la base de datos del EM-DAT (emergency events database, del CRID), los principales disparadores son las inundaciones (siete por año) y las tormentas (cinco por año).

Es probable que los ciclones tropicales futuros sean más intensos, con vientos de mayor velocidad máxima y precipitaciones más intensas, asociadas a los aumentos que se están registrando en la temperatura superficial de los mares tropicales.

Un tema en el cual sí se han identificado zonas geográficas vulnerables es el de la propensión a sequías e inundaciones, que amenazan amplias franjas de territorio, sobre todo cercanas a las costas.

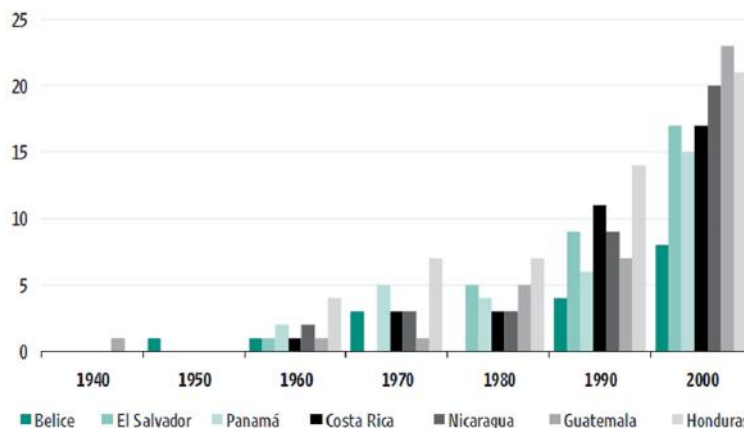
La mayor vulnerabilidad se debe a la persistencia de procesos sociales y económicos como la ubicación de viviendas en pendientes y zonas de inundación, la degradación ambiental rural y urbana, las malas prácticas constructivas y la falta de controles sobre la construcción, especialmente entre la población excluida e informal, así como procesos de especialización productiva y cambio de uso del suelo en el campo.

Dos aspectos importantes en la adopción de las medidas necesarias y la reducción de los riesgos

GRÁFICO 9.4

CENTROAMÉRICA

**Número de desastres meteorológicos e hidrometeorológicos, por década. 1940-2010**



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

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

**Mas información en**  
**[www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)**

asociados, son la gestión del riesgo y la capacidad de dar sostenibilidad económica a los esfuerzos nacionales. El primero es clave para enfrentar la vulnerabilidad presente y futura a los eventos climáticos en la región. El índice de riesgo climático ubica dos países centroamericanos en posiciones de alto riesgo: Honduras en la tercera y Nicaragua en la quinta.

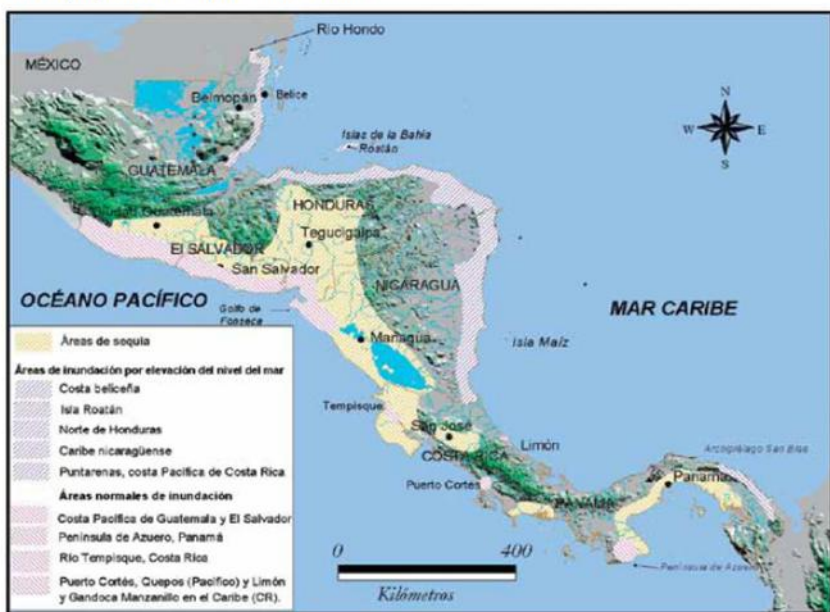
Esta situación es preocupante por la vulnerabilidad ya existente a estos eventos, que ya han generado enormes pérdidas: en Honduras han sido del 3,37% del PIB como promedio anual, en Nicaragua del 2,03%, en Guatemala del 0,33%, en El Salvador de 0,38%, en Costa Rica de 0,25% y en Panamá de 0,02% (Icefi, con datos de Harmeling, 2009).

Lo anterior se agrava por la debilidad económica; por ejemplo, el índice de competitividad global ubica a las naciones del área en puestos muy bajos; la de mejor posición es Panamá, seguida por Costa Rica y El Salvador.

MAPA 9.7

CENTROAMÉRICA

Áreas propensas a sequías e inundaciones



CUADRO 9.13

CENTROAMÉRICA

**Posición de los países en dos índices internacionales**

País	Índice de competitividad global 2009	Índice de riesgo climático 2008
Costa Rica	59	61
El Salvador	63	37
Guatemala	91	24
Honduras	90	3
Nicaragua	101	5
Panamá	56	101

Fuente: Icefí, con base en Harmeling, 2009.

## Amplio debate pero limitado compromiso a nivel mundial

- A nivel natural, se requiere la adopción de esquemas de gestión ecosistémica y de manejo del paisaje.
- El 70% de las emisiones de GEI provenientes de la agricultura son resultado del uso de fertilizantes y de la fermentación entérica.
- La reciente aprobación de la Estrategia Regional de Cambio Climático podría significar un avance.

La región es prolifera en declaraciones, políticas y estrategias; sin embargo, en ellas se señalan tareas que en su mayoría carecen de definición en cuanto a responsables y recursos, y pocas se han traducido en acciones concretas y sostenibles. Además, las primeras iniciativas en este campo se han centrado en la reducción de emisiones.

A la fecha no hay una evaluación formal de los logros de la Estrategia Energética Sustentable Centroamericana 2020; sin embargo, un informe de la Cepal sobre fuentes renovables de energía señala algunas tendencias que, en alguna medida, contribuyen a la mitigación.

A finales de la década, la aprobación del Protocolo de Kioto y su ratificación en la región estableció un punto de partida centrado en la disminución de emisiones contaminantes y en mecanismos (técnicos y financieros) para alcanzar esa meta.

En los primeros años de la década del 2000 se impulsó a la generación de diagnósticos que sobre la vulnerabilidad

regional ante el cambio climático, en el entendido que su conocimiento es vital para la toma de medidas que permitan, entre otras cosas, garantizar la seguridad alimentaria. Del 2007 en adelante se asumieron compromisos más específicos a nivel político, se propuso realizar una cumbre especializada sobre el tema y se iniciaron consultas para elaborar una estrategia centroamericana. Esto fue acompañado por una declaración de intenciones (en 2008) para encaminar esfuerzos y promover legislación y acciones en cada país, y establecer lineamientos para las tareas de la adaptación.

El establecimiento de un marco de objetivos de política regional sobre cambio climático se concretó en la Declaración de CC-SICA del 2009 que combinan manifestaciones muy abstractas en algunos casos, con algunos requerimientos clave para efectos de mitigación y adaptación.

En el sector agrícola, las medidas que se han propuesto tocan tanto la mitigación (por la necesidad de reducir emisiones de GEI) como la adaptación (por los posibles efectos del cambio climático en las condiciones requeridas por los cultivos).

A nivel natural, se requiere la adopción de esquemas de gestión ecosistémica y de manejo del paisaje para romper el ciclo de degradación de la materia orgánica del suelo, que conlleva el agotamiento de la fertilidad natural de los suelos, una menor productividad agrícola y de la biomasa, y un incremento en las emisiones de GEI. Las consecuencias inmediatas para los agricultores son la inseguridad alimentaria, la desnutrición y el hambre.

A diferencia del sector agrícola, para el sector energético la mitigación resulta más relevante. En este ámbito las medidas de adaptación se circunscriben a reducir los impactos de lo que sucederá con la producción de energía hidráulica, y lo que acontezca con el uso de biomasa, en particular la leña. Sobre este último tema la región aún no se ha planteado estrategias ni tareas sustantivas.

El trabajo de adaptación, clave para que Centroamérica se ajuste al embate del cambio climático, apenas comienza. La reciente aprobación de la Estrategia Regional de Cambio Climático podría significar un avance en ese sentido, que habrá que analizar conforme progresa su implementación.

Es importante resaltar que, al igual que en el resto del mundo, no solo en el plano oficial o intergubernamental se han planteado propuestas con visión regional. También se han abierto espacios en la sociedad civil con participación de las denominadas Mesas Nacionales de Cambio Climático, grupos indígenas, organizaciones civiles, agencias de cooperación, grupos ambientalistas, de mujeres y otros actores sociales.

## Centroamérica muestra “deuda ecológica”

- La brecha centroamericana es muy superior al promedio de América Latina y el Caribe, que en conjunto mantienen una biocapacidad superior a su huella ecológica.

- Cada habitante del Istmo requiere un 10% más del territorio disponible para satisfacer su consumo.

Centroamérica superó la capacidad de su territorio para satisfacer el ritmo de uso de los recursos de su población, es decir, muestra una “deuda ecológica”: esto significa que, con el ritmo prevaleciente de uso de los recursos naturales, cada habitante requiere un 10% más de la superficie disponible para cada uso del suelo. En 2003 la brecha era positiva (se requería un 84% del territorio disponible). El notable cambio se explica, principalmente, por la porción que corresponde a la huella de carbono (un 30,5% de la huella total).

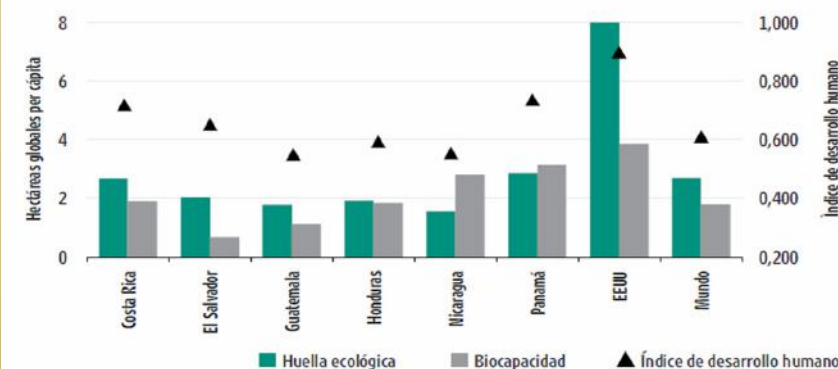
El análisis de huella ecológica lleva a distinguir como tema clave para Centroamérica el insostenible uso energético (expresado en un alto peso de la huella de carbono): dependiente de fuentes fósiles y leña, altamente ineficiente y con bajo aprovechamiento del potencial de fuentes limpias que posee la región.

Las huellas ecológicas más bajas corresponden a países donde las personas tienen menor acceso a bienes y servicios, mientras tanto, las otras naciones muestran que el mejoramiento de su nivel de vida es impulsado sin considerar la presión que ejercen sobre la naturaleza. Esto evidencia un desencuentro entre la satisfacción de las necesidades humanas básicas y la sostenibilidad ambiental.

GRÁFICO 5.1

### CENTROAMÉRICA, ESTADOS UNIDOS Y EL MUNDO

#### Huella ecológica, biocapacidad e IDH. 2007



Fuente: Global Footprint Network y PNUD.

## Agua abunda pero 4,5 millones de personas no tienen acceso a ella en istmo

- *Unos 12,2 millones tampoco disfrutan de saneamiento básico*

Centroamérica tiene agua en abundancia, en especial por su posición geográfica, precipitación y la enorme cantidad de ríos y lagos que alimentan sus ecosistemas y abastecen a su población. Sin embargo, la disponibilidad y el acceso al agua para uso humano no son extendidos en todas las regiones y sectores sociales, y el recurso es vulnerable a la contaminación por mal manejo de aguas residuales y poca regulación de las actividades productivas. Ello implica serios riesgos para los acuíferos

(reservas subterráneas) que son la principal fuente de agua para consumo humano en toda la región.

Hay diferencias significativas con respecto a la disponibilidad por persona; esto es grave en el caso de El Salvador. Por el lado de la demanda, los problemas de disponibilidad tienen que ver más con limitaciones institucionales, sociales y económicas, que con la cantidad de agua existente en los sistemas naturales. El país que utiliza un mayor porcentaje de la oferta potencial es El Salvador con un 7,2%, seguido por Guatemala con 4,8%; en Costa Rica la

proporción es de 2,4% y las demás naciones no alcanzan un 1%.

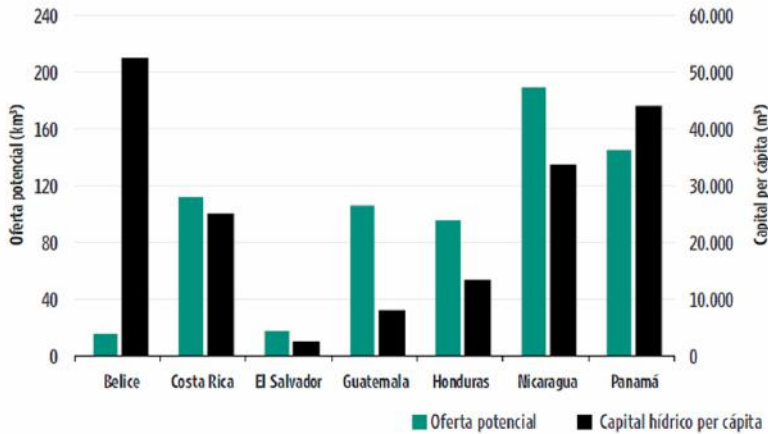
De acuerdo con estudios analizados en el Informe, el acceso es “una condición efectiva del uso del agua” que puede valorarse por: cantidad, calidad, costo, sostenibilidad y universalidad. “Un acceso de calidad es uno que es disfrutado por toda la población sin importar condiciones sociales, económicas, territoriales o étnicas”.



GRÁFICO 5.2

CENTROAMÉRICA,

Oferta hídrica potencial y capital hídrico per cápita



Fuente: Brenes, 2010b, con datos de CNHM, 2002; Conagua, 2009 e información del Banco Mundial, 2009.

Centroamérica presenta deficiencias que perjudican este acceso y muestra una situación que la Cepal denomina “abundancia aparente-escasez relativa de los recursos hídricos”. Las limitaciones tienen que ver principalmente con:

- Concentración de población y actividades productivas inversa a la distribución espacial de las lluvias.
- Falta de infraestructura de almacenamiento.
- Graves problemas de calidad del recurso.
- Aprovechamiento ineficiente y baja productividad del agua en sus distintos usos (del total de agua extraída para riego solo el 40% llega a su destino final).
- Abusos y despilfarro

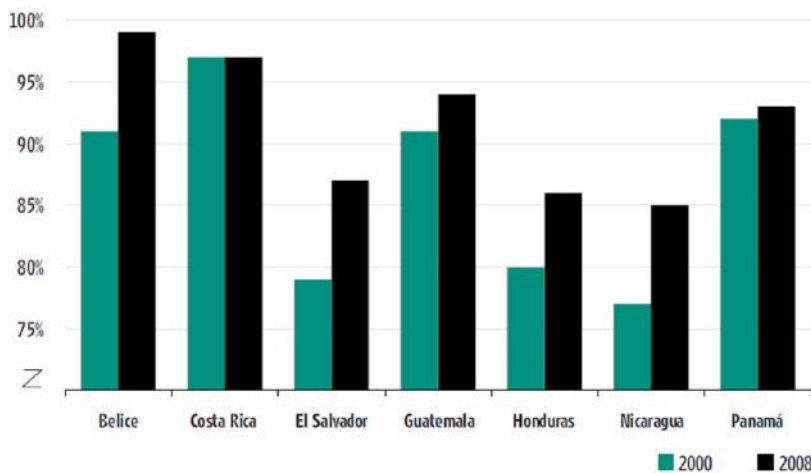
En años recientes se han observado mejoras en la disponibilidad de agua potable en general, y en áreas urbanas en particular. En el 2008 Panamá se mantenía por encima del 90%, mientras que Costa Rica y Guatemala habían elevado el porcentaje general más allá del 90%, y El Salvador y Nicaragua mostraban un crecimiento de dos y tres puntos porcentuales, respectivamente, desde el 2000. En Honduras la disponibilidad alcanzó el 95% en 2008. Pese a estos avances, en algunos países se notan brechas muy significativas en las áreas rurales; por ejemplo, en El Salvador, Honduras y Nicaragua, las diferencias de acceso entre zonas urbanas y rurales son de dieciocho puntos porcentuales en los dos primeros casos, y de treinta puntos en el tercero.

Entre los problemas asociados a las políticas y la administración del recurso hídrico. Uno de ellos es el amplio número de organismos encargados del tema en los países, lo cual genera una visión sectorial, más que nacional o regional, sin un claro órgano rector. Esto ha ocasionado conflictos de interés (y entramamiento de la gestión), uso inadecuado o ineficiente del agua, degradación y reducción de la disponibilidad.

GRÁFICO 5.4

CENTROAMÉRICA,

Población con acceso a agua potable. 2000 y 2008 (porcentajes)



Fuente: Cepal.

**i**  
Mas información en  
[www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

## Sobreexplotación pesquera evidencia uso inadecuado del recurso

• Se estima que en la región existen 141 empresas industriales de pesca, que cuentan con alrededor de 1.044 embarcaciones, mientras que para la pesca artesanal se calculan 36.800 embarcaciones.

Panamá, Costa Rica y El Salvador son los países con mayor captura pesquera y existen grandes diferencias según la vertiente: en el Pacífico hay una pesca más productiva que en la costa caribeña.

Se reporta un crecimiento constante de la producción, que pasó de 154.716 toneladas métricas en 1990, a 554.679 en 2004. Este aumento refleja un cambio en los pesos relativos de la captura y el cultivo (principalmente acuicultura): la captura (marina y continental) bajó de 355.514 toneladas métricas en 2000 a 322.271 en 2007, en tanto que la producción pesquera y acuícola subió de 393.245 a 702.413 toneladas métricas en el mismo período.

Los mercados de tilapia, camarón y otros productos acuícolas han ganado terreno como alternativa a la pesquería tradicional, afectada negativamente por su propia presión sobre los recursos.

En el ámbito regional, cabe destacar un resultado importante que evidencia que la acción conjunta entre los países es posible: el sector pesquero creó

el Sistema Integrado de Registro Pesquero y Acuícola Centroamericano y se estableció un ordenamiento para la captura de langosta en el Caribe de la región. En los últimos dos años la Organización del Sector Pesquero y Acuícola del Istmo Centroamericano (Ospesca) aprobó tres reglamentos relacionados con la Política de Integración de Pesca y Acuicultura del Istmo Centroamericano:

\* Reglamento OSP-01-09, del Sistema Integrado de Registro Pesquero y Acuícola Centroamericano (Sirpac). Aprobado el 21 de mayo de 2009. Su finalidad es fortalecer las bases de información que faciliten el ordenamiento de la pesca y la acuicultura regionales. Incluye una directriz para que las instituciones del sector alimenten el sistema cada mes.

\* Reglamento OSP-02-09, para el ordenamiento regional de la pesquería de la langosta del Caribe (*Panulirus argus*). Aprobado el 21 de mayo de 2009. Con este instrumento por primera vez en la historia los países se pusieron de acuerdo en la veda o suspensión de la pesca de langosta, en el período comprendido entre el 1 de marzo y el 30 de junio de cada año. También se prohíbe el buceo autónomo por dos años. Sin embargo, esta norma no prevé sanciones por

incumplimiento.

\* Reglamento OSP 03-10, para la creación e implementación gradual de un sistema regional de seguimiento y control satelital de embarcaciones pesqueras de los Estados del istmo centroamericano. Aprobado el 15 de diciembre de 2009. Su objetivo principal es asegurar el aprovechamiento sostenible de los recursos pesqueros y prevenir la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada.

En la XIII Reunión del Comité de Dirección de SICA/Ospesca, del 29 de junio de 2010, se aprobó el proyecto de Código de Ética de la Pesca y la Acuicultura Centroamericanas. Esta iniciativa aspira a convertirse en breve en el cuarto instrumento comunitario en esta materia. Actualmente se avanza en un reglamento fitosanitario para la pesca y la acuicultura en conjunto con el Organismo Internacional Regional de Sanidad Agropecuaria (Oirsa) y el Consejo Agropecuario Centroamericano (CAC).

## Nuevas ventanas de riesgo y conflicto: el caso de la minería metálica

• El 14% del territorio centroamericano (sin contar a Costa Rica) está siendo utilizado para exploraciones mineras.

Las empresas mineras suelen establecerse en zonas rurales pobres, donde generan expectativas de empleo, y en la mayoría de los casos cuentan con el apoyo inicial de las autoridades políticas nacionales. Usualmente operan con cánones muy bajos, que se traducen en una escasa retribución

CUADRO 5.6

### CENTROAMÉRICA

#### Conflictos mineros reportados por Ocmal. 2011

País	Conflicto	Proyectos	Empresas	Comunidades afectadas
Costa Rica	3	3	4	3
El Salvador	2	2	3	4
Guatemala	4	4	7	4
Honduras	3	2	4	2
Nicaragua	3	3	6	7
Panamá	5	5	7	5
Total	20	19	31	25

Fuente: Ocmal, 2011.

financiera para los Estados. Se ha señalado que esta es una actividad que pone en riesgo los recursos naturales, compite con las comunidades por el uso del agua, provoca contaminación en aguas superficiales y acuíferos y altera la cultura local. Además ejerce presión sobre el patrimonio natural.

En Costa Rica, por ejemplo, hay estudios que indican que los potenciales yacimientos de minería metálica se traslapan en un 90% con áreas protegidas, corredores biológicos o territorios indígenas. Este país prohibió

la actividad en el 2010.

Oxfam y el Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina (Ocmal) advierten que algunos proyectos han causado problemas de salud y daños al ambiente y al tejido social, y que han carecido de consulta o aprobación de las comunidades aledañas, en especial indígenas. En Centroamérica este tipo de situaciones ha ocasionado numerosos conflictos.

Según Oxfam América para que la minería sea viable o aporte al

desarrollo, ineludiblemente debe cumplir cinco requisitos: i) la participación activa de una ciudadanía informada y con poder de decisión sobre los proyectos mineros, ii) la prohibición de tecnologías que dañen el ambiente, iii) la existencia de instituciones gubernamentales fuertes, con capacidad para monitorear y reglamentar la industria minera, iv) políticas públicas que garanticen que los ingresos de la minería se canalicen hacia la erradicación de la pobreza y v) transparencia con respecto a los ingresos que el Estado obtiene de la actividad minera.

## Protección de áreas protegidas es frágil

• *Centroamérica cuenta con 813 áreas protegidas, con una extensión de alrededor de 17.199.470 hectáreas un poco más de la cuarta parte del territorio (26,09%), y con un crecimiento aproximado de 368.558 hectáreas en el área terrestre con respecto al 2000.*

Aunque la región tiene un significativo porcentaje de territorio bajo resguardo, las modalidades predominantes en varios países no son exclusivamente de conservación, sino que incluyen formas de uso sostenible de los recursos naturales. La mayoría de la superficie protegida (un 44% en el año 2007)

corresponde a la categoría VI de la UICN, que implica el permiso de utilización de bienes y servicios.

En su edición anterior, este Informe también advirtió sobre problemas de fragmentación y tamaño en las áreas protegidas, pues la información disponible en ese momento indicaba que cerca del 83% de ellas tenía extensiones menores a 156.000 hectáreas.

Algunos ecosistemas sobresalen como altamente sensibles y desprotegidos, y esto se ha señalado para el caso particular de los humedales. El 8% de los manglares (uno de los principales tipos de humedales) existentes en el planeta se encuentran en Centroamérica (Semarnat et al., 2008).

CUADRO 5.7

### CENTROAMÉRICA

#### Áreas protegidas, incluyendo territorio continental y marino-costero. 2011

País	Área total (hectáreas)	Cantidad de áreas
Belice	1.052.983	104
Costa Rica	2.826.000	170
El Salvador	17.000	77
Guatemala	3.516.854	250
Honduras	3.999.196	91
Nicaragua	2.208.957	72
Panamá	3.578.480	49
<b>Total</b>	<b>17.199.470</b>	<b>813</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de Sinac-Minaet, 2011; ICF, 2011; ANAM et al., 2010; Iarna, 2009; Sinia-Marena, 2010; Berds, 2011 y MNRE, 2010.

## Aumenta en 82% especies en peligro

• El número de especies en peligro se incrementó en 82%, hasta alcanzar 1.325 (593 de flora y 732 de fauna) durante el período 2002-2010 lo que el informe cataloga como desalentador.

Un objetivo central de los esfuerzos de conservación es la protección de la rica biodiversidad centroamericana, reconocida internacionalmente y que reporta al menos doscientos tipos de ecosistemas, veintidós zonas de vida

y entre 7% y 10% del total de especies conocidas del planeta.

En el 2010, una evaluación realizada por el Programa Estratégico Regional de Monitoreo y Evaluación de la Biodiversidad (Promebio), de la CCAD, encontró que el remanente de biodiversidad actual es del orden del 48%, y que se encuentra concentrado principalmente en la región boscosa del Caribe. La pérdida del 52% de la biodiversidad original es atribuida a factores de origen humano, como cambios en el uso del suelo (34%), carreteras

que atraviesan áreas naturales (9%), fragmentación de ecosistemas y el cambio climático (6% y 2,5%, respectivamente).



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

## Pérdida de bosque se mantiene aunque a menor ritmo

• El proceso de pérdida de bosques en Centroamérica el área boscosa se redujo en 1.246.000 hectáreas entre 2005 y 2010.

Todos los países -salvo Costa Rica- siguieron

esta tendencia, aunque en general la tasa de pérdida ha ido decreciendo, no obstante la presión que ejercen el desarrollo de actividades extractivas, la expansión agrícola y ganadera, la tala ilegal y otros usos.

Como región tropical, rica en ecosistemas y biodiversidad, Centroamérica tiene en su cobertura boscosa uno de sus principales desafíos de conservación.

CUADRO 5. 12

**CENTROAMÉRICA**

**Situación de la cobertura forestal, por país. 2010**

(hectáreas)

Categoría	Belice	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá	Región
Superficie total	2.281.000	5.106.000	2.072.000	10.843.000	11.189.000	12.140.000	7.443.000	51.074.000
Superficie forestal total	1.393.000	2.605.000	287.000	3.657.000	5.192.000	3.114.000	3.251.000	19.499.000
Cobertura forestal (%)	61	51	14	34	46	26	44	39
Cobertura de bosque primario	599.000	623.000	5.000	1.619.000	457.000	1.179.000	0	4.482.000
Bosque primario (%)	43	24	2	44	9	38	0	23
Otras tierras boscosas	113.000	12.000	204.000	1.672.000	1.475.000	2.219.000	821.000	6.516.000
Otras tierras boscosas (%)	5	v.p. <sup>a/</sup>	10	15	13	18	11	12

a/ Valor muy pequeño.

Fuente: Monqabay, 2011, con datos de la FAO.

## Crece impacto de desastres hidrometeorológicos

• Centroamérica se ha caracterizado por combinar las amenazas naturales propias de su geografía, con una recurrente construcción social del riesgo. Esto ha generado que el impacto de desastres sea creciente.

Según la base EM-DAT, Centroamérica registra un 100% más de desastres hidrometeorológicos en el período 2000-2009 (121 reportes), con relación al período 1990-1999 (60).

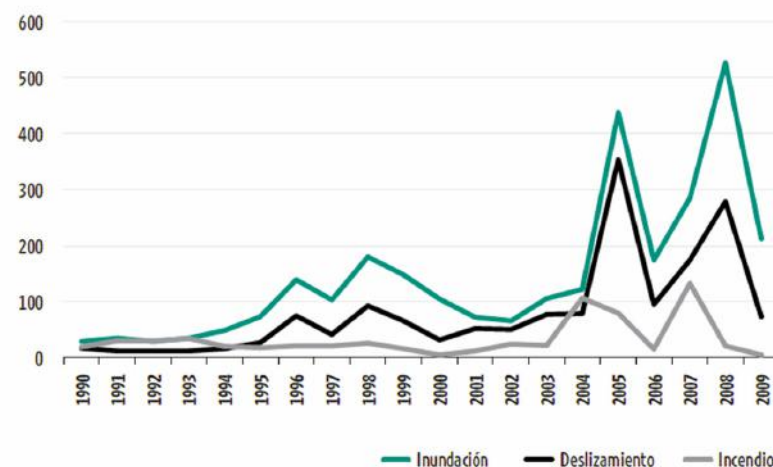
Las inundaciones (siete por año) y las tormentas (cinco por año); en ambos casos las cifras casi duplican las reportadas para 1999.

Existe evidencia acumulada de que la amenaza física no es el elemento que más determina el nivel de daños sufridos, ni es la variable más importante para explicar la configuración del riesgo de desastre y sus manifestaciones en Centroamérica. El análisis más bien debe enfocarse en el aumento de la exposición y la vulnerabilidad de los grupos sociales afectados por estas amenazas. Esto lleva a los expertos a considerar que esa vulnerabilidad es hoy mayor que la que tenía el Istmo cuando fue golpeado por el huracán Mitch en 1998.

CUADRO 5. 8

**CENTROAMÉRICA**

**Número de reportes de desastre<sup>a/</sup>, por tipo de evento. 1990-2009**



a/ Incluye los reportes con diez o más afectados, y para los países con información disponible Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Panamá.

Fuente: Lavell y Lavell, 2010, con información de la base de datos DesInventar.

## Vulnerabilidad y exposición mantienen construcción social del riesgo

• *Las nuevas leyes e instituciones ponen la reducción del riesgo en un lugar central, pero la práctica aún muestra que el área de preocupación principal es la respuesta humanitaria.*

La gestión del riesgo ha cobrado auge en Centroamérica desde que el huracán Mitch marcó, a finales de los años noventa, un punto de inflexión en la comprensión sobre el alto costo humano y económico de la vulnerabilidad.

Centroamérica es una región de alto riesgo de desastres, producto no solo de las amenazas físicas que reúne en su territorio, sino por los niveles de exposición y vulnerabilidad de su población, sustentados en la pobreza, la marginación y la exclusión social. Esto ha generado una paulatina construcción social del riesgo, que se hizo particularmente evidente en octubre de 1998 con el impacto del huracán Mitch en todo el Istmo, que provocó 20.000 víctimas y una significativa destrucción de la infraestructura productiva.

La vulnerabilidad asociada a la precariedad de muchos medios de vida rural, genera que la región no solo sea afectada por eventos de gran magnitud como Mitch, sino también por muchos pequeños y medianos desastres recurrentes, que dificultan la ruptura del círculo vicioso de la pobreza.

Este escenario se agrava por la aparición de nuevos entornos de riesgo, que responden a amenazas tanto físicas como sociales y económicas de reciente configuración, entre ellas:

- i) degradación de los ecosistemas coteros y deforestación de cuencas y riberas de ríos,
- ii) migración campo-ciudad y ubicación de población en terrenos inaptos y sujetos a amenazas,
- iii) cambio de uso del suelo, de la agricultura de subsistencia a la agricultura comercial de exportación,
- iv) informalidad en la construcción de vivienda y sus sistemas de soporte

infraestructural, además de la no aplicación de normas constructivas,  
v) falta de control sobre la ubicación de infraestructura y actividades productivas  
vi) cambio climático y sus amenazas (que se analizan en el capítulo 9)

A nivel de los países existen lagunas significativas, marcadas por la inacción y la dificultad para trasladar las directrices regionales al plano nacional.

En cuanto a la institucionalidad, en Centroamérica es fundamental llevar a cabo el proceso de modernización y actualización propuesto en el nuevo convenio constitutivo de Cepredenac, con un enfoque multisectorial, interinstitucional, multidisciplinario y descentralizado de la gestión del riesgo. Ello demanda la coordinación y el funcionamiento sistémico de las entidades públicas y privadas, y las organizaciones de la sociedad civil.

A lo interno de los países se han efectuado reformas de los marcos institucionales, con una tendencia a favorecer la reducción del riesgo en el marco del desarrollo. En Nicaragua se diseñó un sistema interinstitucional y descentralizado que se legalizó a principios del 2000. Esta iniciativa introdujo una variante de gran relevancia al cambiar el concepto de defensa civil por una noción de sistema en la prevención y reducción del riesgo. Posteriormente ese enfoque fue desarrollado e incluido en nuevas legislaciones promulgadas entre 2005 y 2006 en Panamá y Costa Rica; un proceso similar se encuentra en marcha en Honduras. El Salvador innovó su institucionalidad en 2003, creando dentro del Ministerio de Recursos Naturales y Ambiente el Servicio Nacional de Estudios Territoriales, que reúne los sistemas nacionales de observación de las amenazas físicas y análisis de riesgo y, vulnerabilidad.

## Resalta acción regional en gestión de cuencas compartidas

• *El Istmo posee cerca de 281.593,7 kilómetros cuadrados en cuencas compartidas, alrededor de un 35% de su territorio.*

En la gestión de áreas protegidas y del patrimonio natural sobresale el trabajo en torno a las veinticinco cuencas compartidas (llamadas también internacionales o transfronterizas) que existen en Centroamérica, y que cumplen una función clave en el abastecimiento de agua.

Estas cuencas poseen una gran riqueza cultural, hídrica y biológica y es por ello que en varias de ellas se han delimitado áreas protegidas: entre Belice y Guatemala, Guatemala y México, Honduras y Nicaragua, Costa Rica y Nicaragua y Costa Rica y Panamá. Estas áreas concentran un 48% de las zonas bajo protección del Istmo.

No obstante, el crecimiento urbano y la construcción de represas hidroeléctricas han generado conflictos sociales. La minería y la extracción de petróleo en la cuenca del Usumacinta han causado severos impactos ambientales, como el flujo de contaminantes y deforestación.

Existen limitaciones en las políticas y herramientas dirigidas al manejo y uso del recurso hídrico; la continuidad de los trabajos se ve afectada por una alta rotación de personal y conflictos interinstitucionales, además de que se privilegian las consideraciones económicas sobre las ambientales y se carece de medios para el cumplimiento de las políticas existentes. Los estudios realizados en este ámbito instan a avanzar en la consolidación de marcos legales que faciliten la cooperación y la coordinación entre países para la conservación y el manejo sostenible de las cuencas transnacionales.